



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών

Φιλοσοφική Σχολή  
Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας

Από την «ανόρθωση» στην «ανασυγκρότηση»  
Τοπική αυτοδιοίκηση και κράτος  
στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Ιωάννης Παπακονδύλης

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή

Επιβλέπων: Βαγγέλης Καραμανωλάκης

Μέλος: Κατερίνα Γαρδίκια

Μέλος: Δήμητρα Λαμπροπούλου

Αθήνα 2023



### **Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή**

Επιβλέπων: Βαγγέλης Καραμανωλάκης, αναπληρωτής καθηγητής, ΕΚΠΑ

Μέλος: Κατερίνα Γαρδίκια, πρώην αναπληρώτρια καθηγήτρια, ΕΚΠΑ

Μέλος: Δήμητρα Λαμπροπούλου, επίκουρη καθηγήτρια, ΕΚΠΑ

### **Επταμελής Εξεταστική Επιτροπή**

Επιβλέπων: Βαγγέλης Καραμανωλάκης, αναπληρωτής καθηγητής, ΕΚΠΑ

Μέλος: Κατερίνα Γαρδίκια, πρώην αναπληρώτρια καθηγήτρια, ΕΚΠΑ

Μέλος: Δήμητρα Λαμπροπούλου, επίκουρη καθηγήτρια, ΕΚΠΑ

Μέλος: Ευάνθης Χατζηβασιλίου, καθηγητής, ΕΚΠΑ

Μέλος: Σπυρίδων Πλουμίδης, αναπληρωτής καθηγητής, ΕΚΠΑ

Μέλος: Κατερίνα Δέδε, κύρια ερευνήτρια, ΙΙΕ/ΕΙΕ

Μέλος: Ελένη Κυραμαργιού, εντεταλμένη ερευνήτρια, ΙΙΕ/ΕΙΕ

**Ημερομηνία εξέτασης: 6/2/2023**



## Περιεχόμενα

Συντομογραφίες .....	7
Ευχαριστίες .....	9
<b>Εισαγωγή .....</b>	<b>13</b>
<b>Κεφάλαιο 1: Ο δρόμος προς τον Ν. ΔΝΖ'/1912, 1833-1911 .....</b>	<b>39</b>
1.1. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον 19ο αιώνα.....	39
1.2. Η «δημοτική ανόρθωσις».....	48
1.3. Η κυβέρνηση των Φιλελευθέρων και η νομοθετική πρωτοβουλία για την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	58
1.4. Η ψήφιση του μεταρρυθμιστικού νόμου .....	67
1.5. Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 .....	87
<b>Κεφάλαιο 2: Συγκρούσεις και ανατροπές, 1912-1922 .....</b>	<b>97</b>
2.1. Η συγκρότηση του νέου διοικητικού χάρτη.....	99
2.2. Η ενσωμάτωση και η διοικητική οργάνωση των Νέων Χωρών.....	105
2.3. Οι δημοτικές εκλογές στην Αθήνα: οι ποικίλες όψεις της αναμέτρησης Μερκούρη-Μπενάκη το 1914 .....	109
2.4. Η πρώτη τροποποίηση του Νόμου ΔΝΖ'/1912.....	123
2.5. Το ξέσπασμα του Εθνικού Διχασμού .....	128
2.6. Η αναδιάρθρωση του φορολογικού θεσμού των διαφυλίων τελών.....	139
2.7. Η εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες .....	148
2.8. Ο αντιβενιζελισμός στην εξουσία: οι πολιτικές εξελίξεις στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	156
2.9. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η «Επανάστασις» του 1922.....	167
<b>Κεφάλαιο 3: Οι προκλήσεις του Μεσοπολέμου, 1922-1927 .....</b>	<b>173</b>
3.1. Προσφυγική κρίση και τοπική αυτοδιοίκηση .....	173
3.2. Η ανακήρυξη της αβασιλευτής δημοκρατίας και οι πρωτοβουλίες της κυβέρνησης Παπαναστασίου για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	180
3.3. Αντιπαραθέσεις των κομμάτων γύρω από το ζήτημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών .....	184
3.4. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1925 .....	186
3.5. Τα οικονομικά προβλήματα μιας δεκαετίας: οι απόψεις υπηρεσιακών παραγόντων.....	196
3.6. Πρωτοβουλίες για την οικονομική ενίσχυση του Δήμου Αθηναίων: οι ενέργειες του Σ. Πάτση .....	203
3.7. Το Σύνταγμα του 1927 και η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	206
3.8. Η σύγκληση του Α΄ Συνεδρίου των Ελλήνων Δημάρχων. Η εκπλήρωση ενός παλαιού αιτήματος.....	210
3.9. Οι εργασίες του συνεδρίου και η σύσταση της «Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος».....	214

<b>Κεφάλαιο 4: Νέοι στόχοι, νέα επίδικα, 1927-1933.....</b>	<b>227</b>
4.1. Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΕΔΕ.....	227
4.2. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1929 .....	233
4.3. Οι ενέργειες του νέου προεδρείου της ΕΔΕ .....	241
4.4. Το ζήτημα των δημοτικών υπαλλήλων .....	243
4.5. Οι έφεδροι στο Συμβούλιο της Επικρατείας .....	247
4.6. Η ανάγκη για αναπροσαρμογή της δράσης της ΕΔΕ.....	252
4.7. Το Β΄ Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων.....	254
4.8. Το Α΄ Πανελλαδικό Συνέδριο των Κοινοτήτων και η θνησιγενής «Ένωσις Κοινοτήτων της Ελλάδος».....	275
4.9. Η πτώχευση του 1932, τα προστατευτικά μέτρα και το Γ΄ Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων.....	281
<b>Κεφάλαιο 5: Συντηρητική στροφή και κηδεμόνευση, 1934-1941 .....</b>	<b>287</b>
5.1. Η απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών και η κατάτμηση των μεγάλων δήμων .....	287
5.2. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1934 .....	291
5.3. Το κίνημα της 1ης Μαρτίου 1935 και η εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	304
5.4. Το ζήτημα της συνταγματικής αναθεώρησης: οι προτάσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση .....	310
5.5. Η πολιτική της μεταξικής δικτατορίας απέναντι στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	320
<b>Κεφάλαιο 6: Διάλυση και αναβίωση, 1941-1954.....</b>	<b>339</b>
6.1. Τα χρόνια της Κατοχής.....	339
6.2. Η Απελευθέρωση και τα διλήμματα της κεντρικής εξουσίας.....	359
6.3. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1951 .....	368
6.4. Η επιστροφή του Κώστα Κοτζία και η σύγκληση του Δ΄ Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος.....	376
6.5. Οι αντιλήψεις και το έργο της αμερικανικής αποστολής για την τοπική αυτοδιοίκηση .....	384
6.6. Οι θέσεις της ΚΕΔΚΕ και η θέσπιση του νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα .....	396
<b>Επίλογος.....</b>	<b>401</b>
Παράρτημα: Γενικοί Πίνακες .....	415
<b>Πηγές και Βιβλιογραφία.....</b>	<b>425</b>

## Συντομογραφίες

- A.N.: Αναγκαστικός Νόμος  
ΑΣΚΙ: Αρχεία Σύγχρονης Κοινωνικής Ιστορίας  
B.Δ.: Βασιλικό Διάταγμα  
BτB: Βιβλιοθήκη της Βουλής  
ΓΑΚ: Γενικά Αρχεία του Κράτους  
ΓΣΕΕ: Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος  
ΔΕΔ: Διεθνής Ένωση των Δήμων  
ΔΗΚΙ: Δημοτικό Κέντρο Ιστορίας και Τεκμηρίωσης Βόλου  
ΕΑΜ: Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο  
ΕΔΑ: Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά  
ΕΔΕ: Ένωση των Δήμων της Ελλάδος  
ΕΔΕΣ: Εθνικός Δημοκρατικός Ελληνικός Σύνδεσμος  
ΕΔΚΕ: Ένωση των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος  
ΕΚΚΑ: Εθνική και Κοινωνική Απελευθέρωση  
ΕΛΑΣ: Ελληνικός Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός  
ΕΛΙΑ: Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο  
ΕΟΝ: Εθνική Οργάνωση Νεολαίας  
ΕΠΕΚ: Εθνική Προοδευτική Ένωση Κέντρου  
ΕΣΒ: Εφημερίδα των Συζητήσεων της Βουλής  
ΕΣΓ: Εφημερίδα των Συζητήσεων της Γερουσίας  
ΕΤΑ: Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως  
ΙΑΔΑ: Ιστορικό Αρχείο Δήμου Αθηναίων  
ΙΑΥΕ: Ιστορικό και Διπλωματικό Αρχείο Υπουργείου Εξωτερικών  
ΚΕΔΚΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος  
ΚΚΕ: Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος  
ΚτΕ: Κοινωνία των Εθνών  
N.: Νόμος  
N.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα  
ΠΑΠ: Πολιτική Ανεξάρτητη Παράταξη  
Π.Δ: Προεδρικό Διάταγμα  
ΠΕΕΑ: Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης  
ΣΚ-ΕΛΔ: Σοσιαλιστικό Κόμμα Ένωση Λαϊκής Δημοκρατίας

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

AMAG: American Mission for Aid to Greece

ECA/G: European Cooperation Administration/Greece

MSA/G: Mutual Security Agency/Greece



## Ευχαριστίες

Η συγγραφή μιας διατριβής μπορεί να παρομοιαστεί με έναν μακρύ και επίπονο συχνά αγώνα δρόμου. Η πορεία προς τον τερματισμό είναι προσωπική υπόθεση, ωστόσο όχι πάντα μοναχική. Μια σειρά από ανθρώπους, που προϋπάρχουν ή συναντάς κατά μήκος της διαδρομής, λειτουργούν καθοριστικά για την υπέρβαση κάθε εμποδίου και δυσκολίας. Στη δική μου περίπτωση, οι άνθρωποι αυτοί ήταν πολλοί και οφείλω να τους ευχαριστήσω για τη στήριξη που μου πρόσφεραν αυτά τα χρόνια.

Η καθοδήγηση του Βαγγέλη Καραμανωλάκη υπήρξε για μένα μια διαδικασία διανοητικής συγκρότησης και ωρίμασης. Κοντά του συνάντησα το παράδειγμα του ιστορικού ως δασκάλου, όπως και εκείνο του ιστορικού που θέτει ερωτήματα, αναστοχάζεται, συνομιλεί και προσεγγίζει τα πράγματα με νηφαλιότητα και ευαισθησία. Όμως, το πιο σημαντικό ήταν το γεγονός ότι στα πολλά χρόνια της γνωριμίας μας δεν στάθηκε δίπλα μου μόνο ως επόπτης. Η σχέση που αναπτύξαμε ήταν πάνω απ' όλα ανθρώπινη. Η διατριβή είναι μια ανταπόδοση για την εμπιστοσύνη, την έγνοια και τη στοργή, με τις οποίες περιέβαλε τη δουλειά μου και μένα προσωπικά.

Η Κατερίνα Γαρδίκια και η Δήμητρα Λαμπροπούλου με ενθάρρυναν από τα πρώτα βήματα των μεταπτυχιακών μου σπουδών και συνέβαλαν σημαντικά στην επιστημονική μου κατάρτιση. Από τη διδασκαλία της Κ. Γαρδίκια, ξεχωρίζω το μεταπτυχιακό σεμινάριο για την ιστορία της Αθήνας, το οποίο με βοήθησε να κατανοήσω την εξέλιξη μιας πόλης που αποτελεί κοινό τόπο στα περισσότερα ερευνητικά μου εγχειρήματα έως τώρα. Τα σεμινάρια και οι συζητήσεις με τη Δ. Λαμπροπούλου ήταν μια διαρκής περιήγηση σε απαιτητικά μονοπάτια της ιστορικής επιστήμης, ανοίγοντάς μου ορίζοντες και ενεργοποιώντας τη σκέψη μου. Ευχαριστώ και τις δύο για την πλαισίωση της έρευνάς μου με τις πολύτιμες παρατηρήσεις τους και οπτικές, όπως και τους καθηγητές Ευάνθη Χατζηβασιλείου και Σπυρίδωνα Πλουμίδα που συνεισέφεραν επίσης με ουσιαστικά σχόλια, επισημάνσεις και υποδείξεις.

Με την ολοκλήρωση της διατριβής, κλείνει ένας ευρύς κύκλος μεταπτυχιακών σπουδών στο Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας του ΕΚΠΑ. Ο ομότιμος καθηγητής Χάγκεν Φλάισερ, τον οποίο είχα την τύχη και την τιμή να γνωρίσω κατά τις προπτυχιακές μου σπουδές, ήταν ο άνθρωπος που με ενέπνευσε να συνεχίσω σε

μεταπτυχιακό επίπεδο, δίνοντας ταυτόχρονα ώθηση και στηρίζοντας την προσπάθειά μου. Η παρακολούθηση των προπτυχιακών και μεταπτυχιακών του σεμιναρίων, η συμμετοχή στο ταξίδι αναφοράς –για μια ομάδα ανθρώπων- σε τόπους μνήμης του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου στη Γερμανία σφυρηλάτησαν μια σχέση μαθητείας και επέδρασαν καθοριστικά στην αντίληψή μου για το πώς αντιμετωπίζουμε το παρελθόν και τις εκβολές του στο παρόν.

Ως υποψήφιος διδάκτορας, είχα την ευκαιρία να εργαστώ πάνω στο αντικείμενο των σπουδών μου, συμμετέχοντας σε ερευνητικά προγράμματα που υλοποιήθηκαν από επιστημονικούς φορείς και ιδρύματα. Τα Αρχεία Σύγχρονης Κοινωνικής Ιστορίας και το Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών του Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών αποτέλεσαν για μένα εργαστήρια μάθησης και γόνιμου διαλόγου με ανθρώπους του πεδίου. Έτσι, θέλω να ευχαριστήσω για την εμπιστοσύνη, αλλά και τη συμβολή στη διαμόρφωση της σκέψης μου τους Κατερίνα Δέδε, Δημήτρη Δημητρόπουλο, Λεωνίδα Καλλιβρετάκη, Κωστή Καρπόζηλο και Ελένη Κυραμαργιού. Μια ιδιαίτερη αναφορά οφείλω στην Κ. Δέδε, η οποία αντιμετώπισε τη διατριβή μου με μεγάλο ενδιαφέρον και με βοήθησε να ξεκαθαρίσω τι θέλω να κάνω, προσφέροντας απλόχερα συμβουλές, πληροφορίες, βιβλία και τεκμήρια από τη δουλειά της. Ευχαριστώ, επίσης, την Μαρία-Χριστίνα Χατζηϊωάννου για την πρόσκληση να παρουσιάσω ένα τμήμα της έρευνάς μου σε μεταπτυχιακό της σεμινάριο.

Ένας από τους κυριότερους λόγους που το πέρασμά μου από τα ΑΣΚΙ και το Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών εξελίχθηκε σε ξεχωριστή και ουσιαστική εμπειρία ήταν η συναδελφικότητα, χάρη στην οποία ενδυναμώθηκαν φίλιες και γεννήθηκαν νέες. Ο Μάνος Αυγερίδης, η Ιωάννα Βόγλη, ο Θανάσης Γάλλος, η Πολίνα Ιορδανίδου, η Άντα Κάπολα, ο Στάθης Παυλόπουλος, η Μάγδα Φυτιλή και η Αγγελική Χριστοδούλου, καθώς και οι Άννα Αθανασούλη, Μαρία Αρβανίτη, Μαργαρίτα Λιάγκα, Βάλλια Ράπτη, Βαγγέλης Σαράφης, Francesco Scalora, Μιχάλης Φέστας και Φιλίππα Χορόζη πρόσφεραν βοήθεια, συμβουλές και λύσεις σε διάφορα ζητήματα, κυρίως όμως πρόσφεραν γέλιο και χαρά, κάνοντας έτσι και το ταξίδι της διατριβής πιο ξέγνοιαστο.

Κι άλλοι πολλοί φίλοι, συνομιλητές, συνάδελφοι, συνοδοιπόροι και συνταξιδιώτες, παλιότεροι και νεότεροι, συνέβαλαν με διαφορετικό τρόπο ο καθένας στην πραγματοποίηση της διατριβής. Ανάμεσά τους ο Δημοσθένης Γαβαλάς, ο Δημήτρης Γαρής, ο Δημήτρης Γλύστρας, η Αντιγόνη Δαβάκη, ο Σάκης

Δημητριάδης, η Άννα-Μαρία Δρουμπούκη, η Όλγα Ευαγγελίδου, ο Σπύρος Κακουριώτης, ο Αντώνης Σαραντίδης, ο Valentin Schneider και ο Ιάσωνας Χανδρινός.

Η Εταιρεία Μελέτης Νέου Ελληνισμού υπήρξε ένα ακόμη σχολείο για μένα, ένας χώρος συζήτησης, γνώσης, προσφοράς και συνεργασίας. Πέρα από αυτά, στα φιλόξενα γραφεία και τη βιβλιοθήκη του Μνήμονα γράφτηκαν οι περισσότερες σελίδες της διατριβής.

Η Ζέττα Αντωνοπούλου και το προσωπικό του Ιστορικού Αρχείου του Δήμου Αθηναίων διευκόλυναν με ποικίλους τρόπους τη μελέτη ενός σημαντικού αρχαιολογικού υλικού της παρούσας εργασίας. Τους ευχαριστώ ιδιαίτερα για την εξυπηρέτηση και τη βοήθειά τους από τα πρώτα μέχρι τα τελευταία βήματα της διδακτορικής μου έρευνας.

Η διατριβή δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί χωρίς τη συνδρομή των ανθρώπων που ήταν περισσότερο κοντά μου στα χρόνια αυτά. Η Ελένη Κούκη παρακολούθησε και υποστήριξε το συγκεκριμένο εγχείρημα σε όλη του τη διάρκεια, θυσιάζοντας μεγάλο τμήμα του προσωπικού της χρόνου για να διαβάσει αποσπάσματα, να διατυπώσει παρατηρήσεις και προτάσεις, αλλά και να συμπαρασταθεί σε στιγμές που η πίεση και το άγχος με κατέβαλλαν. Οι Βασίλης Γκόνης, Νίκος Θεοδωρόπουλος, Αναστασία Καλαντζή, Γιώργος Νούσης και Χρήστος Τριανταφύλλου συνιστούν μια παρέα που γεννήθηκε στον χώρο του πανεπιστημίου και μας συνδέει μια πολύχρονη φιλία και πορεία κοινών εμπειριών. Καθένας τους συνέβαλε στη συγγραφή της διατριβής με πληροφορίες, σκέψεις, ερωτήματα και προβληματισμούς από τη δουλειά του. Οι μαζώξεις, οι βόλτες, οι έξοδοι, οι κοινές μας διακοπές μου έδωσαν έμπνευση και δύναμη για να αντεπεξέλθω.

Στην Εύα Πλιάκου χρωστώ πολλά, καθώς μου παραχώρησε απεριόριστο χώρο και χρόνο για να ανταποκριθώ στις ανάγκες και τις απαιτήσεις του διδακτορικού. Η μνεία αυτή δεν μπορεί να ανταποδώσει το ενδιαφέρον, την υπομονή και την αγάπη που επέδειξε.

Κλείνοντας, οι μεγαλύτερες και πιο βαθιές ευχαριστίες ανήκουν στη μητέρα μου Μαρία και στον αδερφό μου Μπάμπη για την αμέριστη υλική και συναισθηματική τους υποστήριξη. Παρά τις δυσκολίες, στήριξαν την επιλογή μου να ασχοληθώ με την ακαδημαϊκή έρευνα, σε μια εποχή που οι ανθρωπιστικές επιστήμες δοκιμάζονται και οι ιστορικές σπουδές θεωρούνται ήσσονος σημασίας στην αγορά

εργασίας. Η διατριβή είναι αφιερωμένη σε αυτούς, ένα μικρό αντιχάρισμα για όσα συνεχίζουν να μου προσφέρουν και, κυρίως, γι' αυτά που αντιμετώπισαν με εμένα απόντα.

## Εισαγωγή

...εθεμελιώθη η αληθής αυτοδιοίκησης διά της θεσπίσεως του νόμου των κοινοτήτων, του οποίου σοβαρότερον νομοθέτημα δύναμαι να ισχυρισθώ μετά πεποιθήσεως ότι δεν εφηφίσθη υπό της Βουλής από πολλών δεκαετηρίδων. Δεν θα υπερτιμήσω την αξίαν αυτού ισχυριζόμενος, ότι έχει σπουδαιότητα ουχί κατώτεραν διά τον μέλλοντα πολιτικόν βίον της Ελλάδος από την αναθεώρησιν του Πολιτεύματος.<sup>1</sup>

Το παραπάνω απόσπασμα ανήκει στον Ελευθέριο Βενιζέλο, ο οποίος τον Φεβρουάριο του 1912, στο πλαίσιο προεκλογικής του ομιλίας στην Πάτρα, λίγες μέρες πριν τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών της 11ης Μαρτίου, παρουσίασε το νομοθετικό έργο που είχε παραγάγει η κυβέρνησή του κατά τη θητεία της Β' Αναθεωρητικής Βουλής. Πέραν της αναθεώρησης του Συντάγματος, η Βουλή αυτή συνδέθηκε με τη ψήφιση μιας σειράς σημαντικών νομοθετημάτων που αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό του κρατικού μηχανισμού.<sup>2</sup> Μεταξύ αυτών ήταν ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» που μεταρρύθμισε τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>3</sup> Επρόκειτο για τον δεύτερο καταστατικό νόμο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους. Ο εν λόγω νόμος αναδιοργάνωσε πλήρως τον συγκεκριμένο θεσμό, καταργώντας το νομικό καθεστώς που ίσχυε σε γενικές γραμμές από το 1833 και την εγκαθίδρυση του δημοτικού συστήματος από την Αντιβασιλεία. Η κυριότερη μεταβολή αφορά το γεγονός ότι δίπλα στους δήμους καθιερώνονταν πλέον οι κοινότητες ως πρωτοβάθμιοι τοπικοί οργανισμοί.

Αντικείμενο της παρούσας διδακτορικής διατριβής είναι η διαμόρφωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά το πρώτο μισό του 20ού αιώνα και οι σχέσεις του με το κράτος. Το κράτος νοείται εδώ με την πιο στενή έννοια του όρου,

---

<sup>1</sup> *Εμπρός*, 20/2/1912, σ. 3.

<sup>2</sup> Βλ. ενδεικτικά Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, «Η είσοδος του Ελευθερίου Βενιζέλου στην πολιτική ζωή της Ελλάδος και οι εσωτερικές εξελίξεις από το τέλος του 1909 ως το 1912», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΔ', Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, 1977, σ. 275-276· Θανάσης Μποχώτης, «Εσωτερική πολιτική», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τ.Α2, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 1999, σ. 76-77· Helen Gardikas-Katsiadakis, «Venizelos' Advent in Greek Politics, 1909-1912», στο: Paschalis Kitromilides (επιμ.), *Eleftherios Venizelos: The Trials of Statemanship*, Εδιμβούργο, Edinburgh University Press, 2006, σ. 104-106. Για μια αναλυτική παρουσίαση του νομοθετικού έργου των κυβερνήσεων του Ε. Βενιζέλου μέχρι το 1920, βλ. Νικόλαος Τσίρος, *Η νομοθεσία του Ελευθερίου Βενιζέλου κατά την περίοδο 1911-1920 στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής του πολιτικής και στα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα της εποχής*, Αθήνα, Παπαζήση, 2013.

<sup>3</sup> Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης (στο εξής: ΦΕΚ), 58Α/14-2-1912.

αυτήν της «κεντρικής κρατικής εξουσίας», η οποία οργανώνεται διοικητικά και δρα ως ενιαία διοίκηση, σε αντιδιαστολή προς την τοπική αυτοδιοίκηση, δηλαδή τα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία σε ένα οριοθετημένο χωρικά τμήμα της επικράτειας και διοικούνται από όργανα που εκλέγονται από τους κατοίκους αυτής της περιοχής.<sup>4</sup>

Η διατριβή επιχειρεί να διερευνήσει τις σχέσεις και τη δυναμική μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας στο χρονικό αυτό διάστημα με αφετηρία τη θέσπιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και καταληκτικό ορόσημο την κύρωση του πρώτου μεταπολεμικού δημοτικού και κοινοτικού κώδικα το 1954. Η νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου για την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίχθηκε στο αίτημα μιας σημαντικής μερίδας του πολιτικού κόσμου και της κοινωνίας για αλλαγή των δημοτικών πραγμάτων, η οποία παρουσιαζόταν ως μία από τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την επίτευξη της γενικευμένης τότε απαίτησης για «ανόρθωση» του ελληνικού κράτους. Η εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 ξεκίνησε το 1914. Οι επακόλουθες, όμως, πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις επέδρασαν καθοριστικά στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκαλώντας διαδοχικές τροποποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας, αλλά και διαρκείς συζητήσεις κατά τον Μεσοπόλεμο γύρω από τις αναγκαίες παρεμβάσεις για την ανάπτυξη και την προαγωγή του συγκεκριμένου θεσμού.

Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου σηματοδότησε μεταξύ άλλων την επαναφορά του ζητήματος της αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο προσκήνιο και την ενσωμάτωσή του σε ένα ακόμη κεντρικό πολιτικό εγχείρημα του 20ού αιώνα για την επανεκκίνηση και την ανάκαμψη του κράτους: την «ανασυγκρότηση». Σε αυτό το πλαίσιο, πραγματοποιήθηκε μια σειρά νομοθετικών ενεργειών, ανάμεσα στις οποίες ήταν η κατάρτιση και η κύρωση του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα του 1954.<sup>5</sup> Το συγκεκριμένο νομοθέτημα ήταν απότοκο της συνεργασίας Ελλήνων και Αμερικανών ειδικών για τη γενική αναθεώρηση και τον εκσυγχρονισμό της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί έως τότε. Αν και δεν συντελέστηκε μια ριζική μεταβολή του προϋπάρχοντος νομικού πλαισίου, θέσαμε αυτό το ορόσημο, καθώς ήταν η πρώτη φορά μετά τον Νόμο ΔΝΖ'/1912 που θεσπίστηκε ένας νέος καταστατικός νόμος για

<sup>4</sup> Αντώνης Μανιτάκης, *Τι είναι Κράτος*, Αθήνα, Σαββάλας, 2007, σ. 27-28.

<sup>5</sup> Νομοθετικό Διάταγμα (στο εξής: Ν.Δ.) 2888/1954, στο: ΦΕΚ, 139Α/1-7-1954.

την οργάνωση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πέραν αυτού, η μεταπελευθερωτική περίοδος δημιούργησε έναν νέο ορίζοντα προσδοκιών για τους αιρετούς τοπικούς άρχοντες. Το εγχείρημα της ανασυγκρότησης αντιμετωπίστηκε εκ μέρους τους ως ευκαιρία για να επαναδραστηριοποιηθούν και να διεκδικήσουν συλλογικά την ικανοποίηση αξιώσεων που είχαν θέσει ήδη από την προπολεμική περίοδο.

Σε αντίθεση με τη σημερινή διάκριση σε πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά την εξεταζόμενη περίοδο υπήρχε μόνο ένας βαθμός αυτοδιοίκησης, τον οποίο συνάρθρωναν οι δήμοι και οι κοινότητες. Παρά τη διαχρονική προσπάθεια για καθιέρωση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αυτή επετεύχθη εντέλει το 1994 με την ενεργοποίηση του θεσμού των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, τα οποία αντικαταστάθηκαν από τα «περιφερειακά» στο πλαίσιο της θέσπισης του προγράμματος «Καλλικράτης» το 2010.<sup>6</sup> Στην περίοδο που μας απασχολεί, οι νομαρχίες συνιστούσαν το κατεξοχήν όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Οι νομάρχες ήταν οι εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας στο επίπεδο του νομού και με εξαίρεση ορισμένα μικρά διαλείμματα η επιλογή τους βασιζόταν στην ελεύθερη κρίση των κυβερνήσεων.<sup>7</sup> Ένας ακόμη θεσμός αποκεντρωμένης διοίκησης που λειτούργησε στα χρόνια που εστιάζουμε ήταν οι Γενικές Διοικήσεις. Ο θεσμός αυτός εισήχθη το 1913 για να εξυπηρετήσει την ανάγκη διοικητικής οργάνωσης των «Νέων Χωρών», δηλαδή των εδαφών που ενσωματώθηκαν στην ελληνική επικράτεια μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, και καταργήθηκε οριστικά το 1955, έχοντας γνωρίσει πολλαπλές μεταβολές στο ενδιάμεσο διάστημα.<sup>8</sup> Συνεπώς, η ανά χειράς μελέτη θέτει στο επίκεντρο τις σχέσεις των δήμων και των κοινοτήτων με τα κεντρικά και τα περιφερειακά όργανα του κράτους.

Βασική υπόθεση εργασίας της παρούσας διατριβής είναι ότι ο Νόμος ΔΝΖ'/1912, παρόλο που στην εποχή του επενδύθηκε με παλιές και, ταυτόχρονα, καλλιέργησε νέες προσδοκίες για τη χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία, τελικά δημιούργησε μια νέα σχέση εξάρτησης μεταξύ τους. Οι

---

<sup>6</sup> Αντώνης Μακροδημήτρης και Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 428.

<sup>7</sup> Μιχαήλ Α. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον*, τ. Β': «Διοικητική Οργάνωσις», Αθήνα, εκδ. Βίκτωρ Παπαζήσης, 1966, σ. 106-110· Σπυρίδων Ι. Φλογαίτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987, σ. 132-143.

<sup>8</sup> Βλ. ενδεικτικά Σ. Ι. Φλογαίτης, *ό.π.*, σ. 155-158. Για τις Γενικές Διοικήσεις και τη διοικητική οργάνωση των Νέων Χωρών, βλ. αναλυτικά ενότητα 2.2. της παρούσας εργασίας.

λόγοι είχαν να κάνουν ως έναν βαθμό με τις αντιφάσεις που διέκριναν τον νόμο και τα ζητήματα που άφηνε ανοικτά. Ωστόσο, καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισαν, επίσης, οι ραγδαίες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις που ακολούθησαν τη θέσπιση του νέου αυτού νομικού πλαισίου και συνετέλεσαν στις αλλεπάλληλες τροποποιήσεις του.

Η μεταρρύθμιση του 1912 είχε αξιοσημείωτη αντοχή στον χρόνο. Η επόμενη μεγάλη μεταρρυθμιστική τομή πραγματοποιήθηκε το 1997 με τη θέσπιση και την εφαρμογή τον επόμενο χρόνο του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», το οποίο αναδιοργάνωσε την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με την επαναφορά των πολυκοινοτικών δήμων.<sup>9</sup> Υπό αυτό το πρίσμα, η διερεύνηση της διαμόρφωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις αρχές του 20ού αιώνα και έπειτα, επιτρέπει επίσης την παρακολούθηση των διαδρομών των βενιζελικών μεταρρυθμίσεων που συνδέθηκαν με το εγχείρημα «αστικού εκσυγχρονισμού» της χώρας, με άλλα λόγια τον εξευρωπαϊσμό της.<sup>10</sup> Για πολλούς από τους μελετητές της περιόδου, το βενιζελικό εγχείρημα αστικού εκσυγχρονισμού παρέμεινε ανολοκλήρωτο, ωστόσο κατάφερε μια αλλαγή στους όρους της κρατικής λειτουργίας και της πολιτικής, εισάγοντας νέες αντιλήψεις, πρακτικές, εργαλεία και μοντέλα διοίκησης.<sup>11</sup> Η ανά χείρας μελέτη αντιμετωπίζει τον Νόμο ΔΝΖ'/1912 ως μια καταστατική στιγμή που άνοιξε ένα πεδίο πολιτικής ενδεχομενικότητας για την τοπική αυτοδιοίκηση, εντός του οποίου ο ρόλος του εν λόγω θεσμού στην κρατική οργάνωση και λειτουργία τύγχανε διαρκούς διαπραγμάτευσης. Εξετάζοντας τη θέσπιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912, την εξέλιξη και την εφαρμογή του νομικού και θεσμικού πλαισίου για την τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι και το 1954, μπορούμε να επαναξιολογήσουμε κομβικά γεγονότα που σημάδεψαν την ελληνική ιστορία στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα.

---

<sup>9</sup> Το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» διατηρούσε το οργανωτικό σύστημα δήμοι/κοινότητες, προβλέποντας όμως την υποχρεωτική συγχώνευση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που αριθμούσε έως τότε η χώρα. Από 5.825 (437 δήμοι και 5.388 κοινότητες) μειώθηκαν στους 1.033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες). Αναλυτικά για την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με βάση το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», βλ. Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 399-423. Το επόμενο μεγάλο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα σημειώθηκε το 2010 με τη θέσπιση του προγράμματος «Καλλικράτης», κατά το οποίο οι δήμοι μειώθηκαν στους 325. Οι κοινότητες έπαυσαν εφεξής να συνιστούν οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και μετατράπηκαν σε εσωτερικές υποδιαιρέσεις και αποκεντρωτικές δομές των δήμων. Βλ. ενδεικτικά Α. Μακρυδημήτρης και Μ. Πραβίτα, ό.π., σ. 429.

<sup>10</sup> Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, «Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός», στο: Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος και Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 1988, σ. 9-19.

<sup>11</sup> Στο ίδιο: Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Ελληνικός φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα, 1932-1979*, Αθήνα, Πατάκη, 2010, σ. 46.



### ***Το ιστορικό πλαίσιο***

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 εντάσσεται στις νομοθετικές πρωτοβουλίες του Ε. Βενιζέλου μετά την άνοδό του στην εξουσία το 1910-1912, μια περίοδος που έχει χαρακτηριστεί ως «βενιζελισμός της ανόρθωσης».<sup>12</sup> Ο όρος «ανόρθωση» αναδύθηκε στο πολιτικό προσκήνιο μετά την ήττα της Ελλάδας στον Ελληνοτουρκικό Πόλεμο του 1897 και την οικονομική της κατάρρευση, ως ένα καθολικό και επιτακτικό αίτημα για ριζικές μεταρρυθμίσεις με στόχο την αναμόρφωση της δημόσιας ζωής. Ήταν ένα αόριστο σύνθημα που απηχούσε κυρίως την επιθυμία για βελτίωση των δημόσιων οικονομικών, εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και της δικαιοσύνης, καθώς και για αναδιοργάνωση των ενόπλων δυνάμεων. Πηγή των δεινών που μάστιζαν τη χώρα θεωρούνταν η «συναλλαγή», δηλαδή ο πελατειακός τρόπος λειτουργίας του πολιτικού συστήματος.<sup>13</sup> Η αδυναμία των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν ικανοποιητικά στο αίτημα για «ανόρθωση» και η αρνητική εξέλιξη των εθνικών ζητημάτων ενέτειναν την κοινωνική δυσαρέσκεια και οδήγησαν στην εκδήλωση του κινήματος στο Γουδί το 1909. Μετά από μια παρατεταμένη πολιτική κρίση, ο Ε. Βενιζέλος ανέλαβε τη διακυβέρνηση και το χρίσμα για να υλοποιήσει το «ανορθωτικό» έργο.<sup>14</sup>

Για τον Βενιζέλο, η «ανόρθωση» σήμαινε τον οικονομικό και πολιτικό φιλελευθερισμό, όπως αυτό το ρεύμα σκέψης είχε ανανεωθεί στις αρχές του 20ού αιώνα. Οι σύγχρονες οπτικές εγκατέλειπαν τον κλασικό φιλελευθερισμό του 19<sup>ου</sup> αιώνα (*laissez faire*) και υιοθετούσαν την ιδέα ενός κράτους με περισσότερες παρεμβάσεις στο πεδίο της οικονομίας όσο και σε αυτό της κοινωνικής πολιτικής («νέος φιλελευθερισμός»)<sup>15</sup> Επιδίωξη του Βενιζέλου ήταν η δημιουργία ενός ισχυρότερου και πιο αποτελεσματικού κράτους, ικανού να εφαρμόσει αναπτυξιακές

<sup>12</sup> Θανάσης Διαμαντόπουλος, *Οι πολιτικές δυνάμεις της βενιζελικής περιόδου*, τ. Α: «Ο βενιζελισμός της ανόρθωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, σ. 35-43.

<sup>13</sup> Για τη γενεαλογία του όρου «ανόρθωση» και την επίκλησή του από τα πολιτικά πρόσωπα και τους πολιτικούς φορείς της εποχής, βλ. Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Μεταξύ Επανάστασης και μεταρρύθμισης. Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός, 1909-1922*, Αθήνα, Πατάκη, 2020, σ. 27-37. Βλ. επίσης του ίδιου, «"Μεταρρυθμίσεις και ανόρθωσις". Το αίτημα για αλλαγή στην Ελλάδα (1897-1910)», *Νεοελληνικά Ιστορικά*, 5 (2018), σ. 143-166. Για τις εξελίξεις και τα πολιτικά προτάγματα της εποχής, βλ. επίσης Νίκη Μαρωνίτη, *Πολιτική εξουσία και «Εθνικό ζήτημα» στην Ελλάδα, 1880-1910*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2009, σ. 240-257.

<sup>14</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Μαρωνίτη, *ό.π.*, σ. 457-465· Σωτήρης Ριζάς, *1909. Η μετάβαση της Ελλάδας στον 20ό αιώνα*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2020· Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ Επανάστασης και μεταρρύθμισης*, *ό.π.*, σ. 37-43 και 46-68.

<sup>15</sup> Μιχάλης Μ. Ψαλιδόπουλος, «Ο "νέος φιλελευθερισμός" και η οικονομική πολιτική του Ελευθερίου Βενιζέλου», στο: Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος. Η διαμόρφωση της πολιτικής σκέψης του. Ιδεολογικές αφετηρίες και επιρροές*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», 2014, σ.175-178.

παρεμβατικές πολιτικές, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τον πολίτη μέσω της παροχής ευρύτερων δικαιωμάτων και ελευθεριών, καθώς και εγγυήσεων απέναντι στην αυθαιρεσία της πολιτικής εξουσίας. Η προσπάθεια αυτή προϋπέθετε την απαλλαγή των κρατικών θεσμών από κάθε κομματική επιρροή, προκειμένου να υπάρξει θεμελίωση και εμπέδωση του κράτους δικαίου.<sup>16</sup> Η δημόσια διοίκηση αποτέλεσε ένα από τα κύρια πεδία της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας, συμπαρασύροντας την τοπική αυτοδιοίκηση που είχε τεθεί στο στόχαστρο της κριτικής σημαντικού τμήματος του πολιτικού κόσμου και της κοινωνίας, λόγω της δράσης συχνά των δημάρχων ως «τοπαρχών».

### ***Το πεδίο μελέτης***

Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει αποτελέσει έως σήμερα αντικείμενο συστηματικής εμπειρικής έρευνας από την κοινότητα των ιστορικών. Οι σχετικές μονογραφίες είναι ελάχιστες και συχνά αποσπασματικές, με την έμφαση να δίνεται στη συγκρότηση και τη διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους κατά τον 19ο αιώνα.<sup>17</sup> Ο νομικός και μελετητής της συνταγματικής ιστορίας Νίκος Αλιβιζάτος έχει επισημάνει ήδη από το 2004 αυτό το κενό, συγκαταλέγοντας την τοπική αυτοδιοίκηση και τη δημόσια διοίκηση εν γένει στους «παραμελημένους» θεσμούς από την ελληνική ιστοριογραφία, γεγονός που απέδιδε τότε στην άρνηση των νεότερων ερευνητών να διακρίνουν κάποια ιδιαίτερη θεματική αυτοτέλεια, αλλά και στην απροθυμία εγκαθίδρυσης ενός διεπιστημονικού διαλόγου μεταξύ ιστορικών, νομικών και πολιτικών επιστημόνων.<sup>18</sup> Η ελλειμματική ενασχόληση της

---

<sup>16</sup> Gunnar Hering, *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, 1821-1936*, τ. Β', Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2006, σ. 780-781, 784, 792 και 794-800· Ε. Χατζηβασιλείου, *ό.π.*, σ. 42-44· του ίδιου, «Ο φιλελευθερισμός του Βενιζέλου: στοχοθεσία και πολιτική πράξη, 1910-1936», στο: Ν. Παπαδάκης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 144-147· Θάνος Βερέμης, «Οι μεταλλάξεις του φιλελευθερισμού», στο: Ν. Παπαδάκης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 39-41· Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ Επανάστασης και μεταρρύθμισης*, *ό.π.*, σ. 94-102.

<sup>17</sup> Ελευθέριος Γ. Σκιαδάς, *Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος, 1833-1912. Σχηματισμός-σύσταση-εξέλιξη-πληθυσμός-εμβλήματα*, Αθήνα, Υπουργείο Εσωτερικών και Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Αργολίδος, 1993· Ματούλα Τομαρά-Σιδέρη, *Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Κοινότητα βίου-Κράτος-Πολιτική*, Αθήνα, Παπαζήση, 1999· Χάρης Μπαμπούνης, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, Θεσσαλονίκη, Βάνιας, 2007· του ίδιου, *Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την οθωνική περίοδο (1833-1862). Θεσμικό πλαίσιο, οργάνωση και λειτουργία*, Αθήνα, Gutenberg, 2009· Μαριάνθη Α. Γ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση. Ο εκσυγχρονισμός της δημοτικής διοίκησης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*, Αθήνα, Διόνικος, 2007· της ίδιας, *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936*, Αθήνα, Διόνικος, 2014· Αικατερίνη Β. Καρανικόλα, *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα την περίοδο του Μεσοπολέμου (1923-1940)*, Θεσσαλονίκη, Εκδοτικός οίκος Αντ. Σταμούλη, 2020.

<sup>18</sup> Νίκος Αλιβιζάτος, «Από την ιστορία των Συνταγμάτων στην ιστορία των θεσμών», στο: Πασχάλης Κιτρομηλίδης και Τριαντάφυλλος Σκλαβενίτης (επιμ.), *Δ' Διεθνές Συνέδριο Ιστορίας. Ιστοριογραφία της*

ιστοριογραφίας με την εξέλιξη των κρατικών θεσμών έχει επισημανθεί και από τον πολιτικό επιστήμονα Γιάννη Βούλγαρη σε πρόσφατή του μελέτη.<sup>19</sup> Ο Βούλγαρης αναφέρεται στην ανάγκη εμβάθυνσης στις διαδικασίες «οικοδόμησης του κράτους» (state-building), της διείσδυσής του στην κοινωνία και της αλληλεπίδρασης των κρατικών θεσμών με τους πληθυσμούς. Κατά την άποψή του, οι περιορισμένες ιστοριογραφικές προσεγγίσεις αυτών των ζητημάτων σχετίζονται με την αρνητική θεώρηση του ελληνικού κράτους από τα βασικά ερμηνευτικά σχήματα (μαρξιστικό και εκσυγχρονιστικό) της εγχώριας ιστοριογραφίας και την πρόσληψή του ως «αρνητικότητας και παθογένειας».<sup>20</sup>

Παρατηρώντας την ιστοριογραφική παραγωγή σε μια μακρά διάρκεια, εντοπίζει κανείς ένα παράδοξο. Η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως πόλος και σύστημα εξουσίας έχει αναγνωριστεί και αποτελέσει, συνακόλουθα, πεδίο μελέτης σε έργα τοπικής, κοινωνικής ή και πολιτικής ιστορίας. Ξεχωρίζουν εδώ οι καινοτόμες μελέτες των Γιάννη Γιαννιτσιώτη και Χρήστου Λυριντζή, οι οποίοι έχουν παρακολουθήσει την οργάνωση και την άσκηση της δημοτικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, καθώς και στον πολιτικό αγώνα για τη διεκδίκηση της, για να αναδείξουν τη διαμόρφωση των κοινωνικών τάξεων και των σχέσεων εξουσίας στην Ελλάδα στον 19ο αιώνα.<sup>21</sup> Αντικείμενο ανάλυσης έχουν γίνει επίσης φορολογικοί θεσμοί και μηχανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο από ιστορικούς όσο από κοινωνικούς επιστήμονες στην προσπάθειά τους να καταδείξουν τις οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές που έλαβαν χώρα στον ελληνικό χώρο μέχρι τις αρχές του 20ού αιώνα.<sup>22</sup> Η μελέτη της μεταπολεμικής πολιτικής ιστορίας έχει ενσωματώσει τις δημοτικές εκλογές ως ένα διακριτό πεδίο για την εξέταση της εκλογικής επιρροής και της στάσης των πολιτικών κομμάτων, αλλά και των ευρύτερων πολιτικών διεργασιών της εποχής.<sup>23</sup>

---

νεότερης και σύγχρονης Ελλάδος, 1833-2002. Πρακτικά, τ. Β', Αθήνα, Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, 2004, σ. 685-686.

<sup>19</sup> Γιάννης Βούλγαρης, *Ελλάδα: μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Αθήνα, Πόλις, 2019, σ. 195.

<sup>20</sup> Στο ίδιο, σ. 193-195.

<sup>21</sup> Χρήστος Λυριντζής, *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19ου αιώνα*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1991· Γιάννης Γιαννιτσιώτης, *Η κοινωνική ιστορία του Πειραιά. Η συγκρότηση της αστικής τάξης, 1860-1910*, Αθήνα, Νεφέλη, 2006.

<sup>22</sup> Θανάσης Καλαφάτης, *Αγροτική πίστη και οικονομικός μετασχηματισμός στη Β. Πελοπόννησο. Αιγιάλεια τέλη 19<sup>ου</sup> αιώνα*, 3 τόμοι, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, τ. Β', 1991· Θεόδωρος Δ. Σακελλαρόπουλος, *Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη. Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, 1830-1922*, Αθήνα, Εξάντας, 1991.

<sup>23</sup> Ηλίας Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Αθήνα, Πατάκη, 2013· Κατερίνα Δέδε, *Ο σύντομος πολιτικός βίος της ΕΠΕΚ. Η ανάδυση του Κέντρου στη μετεμφυλιακή Ελλάδα*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2016.

Τις λειτουργίες και τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διερευνήσει επίσης μια πληθώρα μελετών που παρακολουθεί την εξέλιξη των κύριων αστικών κέντρων στο σύγχρονο ελληνικό κράτος, όπως και των αστικών συνοικισμών, εργατικών και προσφυγικών.<sup>24</sup> Μονογραφίες γύρω από την ιστορία διαφόρων δήμων έχουν καταδείξει όχι μόνο τη δράση και το έργο που παρήγαγε η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και τη μετατροπή της συχνά σε πεδίο έντονων πολιτικών και κοινωνικών συγκρούσεων. Κατεξοχήν παράδειγμα συνιστά η μελέτη του Ευάγγελου Χεκίμογλου για τον δήμαρχο Θεσσαλονίκης Νικόλαο Μάνο, η οποία χαρτογραφεί και φωτίζει μέσω ποικίλων διαδρομών τους αρμούς και τις εντάσεις μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας στον Μεσοπόλεμο.<sup>25</sup> Ανάλογες είναι οι προκείμενες των ερευνών των Χρήστου Λούκου και Ελευθέριου Σκιαδά για τα δημαρχιακά πράγματα σε Ερμούπολη και Αθήνα αντίστοιχα και τις διαδικασίες ανασυγκρότησης του κρατικού μηχανισμού κατά τη θολή και εύθραυστη μετακατοχική περίοδο.<sup>26</sup> Παρ' όλα αυτά, η ματιά των ιστορικών στην τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει κατακερματισμένη θεματικά και χρονικά, εστιάζοντας σε πτυχές και επιμέρους ζητήματα και όχι στον θεσμό καθαυτών και τους μετασχηματισμούς που γνώρισε ανά τα χρόνια.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ιστορία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει περισσότερο νομικούς επιστήμονες, λόγω της στενής σύνδεσης του αντικειμένου με τους κλάδους του διοικητικού και του δημοσίου δικαίου, αλλά και της ηγεμονικής θέσης που κατείχε παραδοσιακά η νομική επιστήμη στην Ελλάδα.<sup>27</sup> Επιπλέον, συγκροτήθηκε και ένας ενδιάμεσος χώρος μελετητών, κατά κανόνα νομομαθών, από ανώτατα και ανώτερα υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών ή από πρόσωπα που πέρασαν από επιτελικές θέσεις της κρατικής διοίκησης.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Βλ. ενδεικτικά Ευγενία Μπουρνόβα, *Από τις Νέες Κυδωνίες στο Δήμο Αιγάλεω. Η συγκρότηση μιας πόλης στον 20ό αιώνα*, Αθήνα, Πλέθρον, 2002· Αναστασία Τριανταφυλλοπούλου, *Περιστέρι. Η ανάπτυξη της πόλης. Η δομή και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2006· Ελένη Κυραμαργιού, *Δραπετσώνα, 1922-1967. Ένας κόσμος στην άκρη του κόσμου*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2019.

<sup>25</sup> Ευάγγελος Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος και ο Μεσοπόλεμος στη Θεσσαλονίκη*, Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 2010.

<sup>26</sup> Ελευθέριος Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθέρωσης, Οκτώβριος 1944-Μάιος 1946. Είκοσι κρίσιμοι μήνες*, Αθήνα, Μικρός Ρωμηός, 1996· Χρήστος Λούκος, «Πολιτικές και ιδεολογικές συγκρούσεις στην μετακατοχική Σύρο: ο Δήμαρχος Ερμούπολης Επαμεινώνδας Παππαδάμ», *Μνήμων*, 32 (2011-2012), σ. 177-204.

<sup>27</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *ό.π.*, σ. 165· Γ. Βούλγαρης, *ό.π.*

<sup>28</sup> Βλ. ενδεικτικά Κώστας Γεραγός, *Σελίδες από την διοικητική ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα, αυτοέκδοση, 1947· Χρήστος Π. Κλειώσης, *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: από τους*

Οι πρώτες προσπάθειες ιστόρησης του θεσμού από νομομαθείς παρατηρούνται ήδη από τη δεκαετία του 1840. Επρόκειτο για μελέτες που αποσκοπούσαν στη στήριξη του συστήματος αυτοδιοίκησης που εφάρμοσε η Αντιβασιλεία και της οργάνωσης του κράτους κατά το δυτικό πρότυπο.<sup>29</sup> Στον αντίποδα, κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα έως τις αρχές του 20ού αιώνα, θα δημιουργηθεί μια ερευνητική παράδοση στον χώρο των νομικών και πολιτικών επιστημόνων γύρω από την καταγωγή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία θα προωθήσει τον κοινοτισμό ως πρότυπο διοικητικής ή και πολιτειακής οργάνωσης. Οι σχετικές μελέτες θα εκκινήσουν από το κοινοτικό σύστημα της οθωμανικής κυριαρχίας και θα επιχειρήσουν μια ιστορική αναδρομή στον θεσμό. Θα επικρατήσει η άποψη περί αναγωγής των κοινοτήτων σε αρχαία πρότυπα, με την καθοριστική επίδραση του τρίσημου εξελικτικού σχήματος της ελληνικής ιστορίας που διατύπωσε ο Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος. Είναι η εποχή που ο κοινοτισμός επί οθωμανικής κυριαρχίας θα εξιδανικευτεί ως καταλυτικός θεσμός για τη συσπείρωση, την κοινωνική συνοχή και την επιβίωση του ελληνισμού, άποψη που θα υποστηρίξουν και νεότεροι μελετητές μέχρι τη δεκαετία του 1980 κυρίως.<sup>30</sup> Επρόκειτο για μια ιστοριογραφική συζήτηση με έντονα ιδεολογικά και πολιτικά χαρακτηριστικά, η οποία γνώρισε εξάρσεις σε περιόδους όπου το ζήτημα της οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης απασχολούσε την πολιτεία και τη δημόσια σφαίρα.<sup>31</sup> Τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα άλλωστε, ο κοινοτισμός θα προσεγγιστεί και από τη σκοπιά των αγροτιστών για να προβληθεί ως μια ελληνοκεντρική λύση στα αδιέξοδα της υπαίθρου.<sup>32</sup>

---

*προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα*, Αθήνα, χ.ε., 1977· Βασίλης Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Νεοελληνική διοικητική ιστορία. Περιφερειακή διοίκηση/ Τοπική αυτοδιοίκηση*, χ.τ., «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 1988.

<sup>29</sup> Σπυρίδων Αντωνιάδης, *Τα Δημοτικά, ήτοι βιβλίον περιέχον τον δημοτικόν νόμον εξηγημένον, μετάφρασιν της θεωρίας του δημοτικού δικαίου, τας επί τουρκοκρατίας, δημοκρατίας, και επί κυβερνήτου δημοτικής θεσμοθεσίας, και νόμους, διατάγματα, και εγκυκλίους αναφερόμενα εις το ενυπάρχον δημοτικόν σύστημα*, τ. 1, Αθήνα, τύποις Κ. Αντωνιάδου, 1842· Περικλής Ι. Αργυρόπουλος, *Δημοτική διοικήσις εν Ελλάδι*, 2 τόμοι, Αθήνα, τύποις Δ. Μαυρομμάτης, 1843.

<sup>30</sup> Βλ. ενδεικτικά Γιώργος Δ. Κοντογιώργης, *Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές κοινότητες της Τουρκοκρατίας*, Αθήνα, Νέα Σύνορα-Α.Α. Λιβάνη, 1982· Νικόλαος Ι. Πανταζόπουλος, *Ο ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*, Αθήνα, Παρουσία, 1993 [1η έκδοση: 1985]. Για μια κριτική επισκόπηση των ιστοριογραφικών προσεγγίσεων του κοινοτισμού, βλ. Ευτυχία Λιάτα, «Οι ελληνικές κοινότητες (17ος-19ος ΑΙ.): από την ιστορία των θεσμών στην ιστορία των τοπικών κοινωνιών και οικονομιών», στο: Π. Κιτρομηλίδης και Τ. Σκλαβενίτης (επιμ), *ό.π.*, τ. Β', σ. 533-544.

<sup>31</sup> Ε. Λιάτα, «Οι ελληνικές κοινότητες», *ό.π.*

<sup>32</sup> Ξεχωρίζουν εδώ οι μελέτες του νομικού Κώστα Καραβίδα. Βλ. ενδεικτικά Κώστας Δ. Καραβίδα, *Η δημοκρατία και η αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι*, Αθήνα, χ.ε., 1930.

Η πιο πρόσφατη βιβλιογραφική παραγωγή των νομικών σπουδών επικεντρώνεται στην εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα, προκειμένου να διερευνήσει τη διαμόρφωση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και, ιδιαίτερα, για να αναδείξει τα αίτια του κρατικού συγκεντρωτισμού και τις χρόνιες δυσλειτουργίες του διοικητικού συστήματος. Πρόκειται για ένα σώμα μελετών που συγκροτούν εγχειρίδια διοικητικής επιστήμης, διοικητικού ή δημοσίου δικαίου, αλλά και εξειδικευμένες επιστημονικές εργασίες. Αν και η έμφαση δίνεται κατεξοχήν στην περίοδο μετά τη Μεταπολίτευση (1974), τα έργα αυτά εξετάζουν τις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και το περιεχόμενο των εκάστοτε συνταγματικών προβλέψεων για την τοπική αυτοδιοίκηση από τις αρχές του 19ου αιώνα. Παράλληλα, καταγράφουν τις συζητήσεις στους χώρους της νομικής θεωρίας και της πολιτικής σκέψης γύρω από τον εν λόγω θεσμό διαχρονικά, τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς.<sup>33</sup> Το χρονικό εύρος των μελετών, σε συνδυασμό με τη χρήση έμμεσων κατά κανόνα πηγών, δεν επιτρέπουν τη συστηματική παρακολούθηση της διαδρομής όλων των θεσμικών αλλαγών, την ιστορική τους πλαισίωση και, κατ' επέκταση, την επαρκή ιστορικοποίησή τους. Πρόθεση των συγγραφέων είναι κατά βάση να δώσουν ένα γενικό περίγραμμα της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης ή και της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Αναμφίβολα, όμως, τα συγκεκριμένα έργα συνιστούν έναν σημαντικό οδηγό για τη μελέτη της διαμόρφωσης και της εξέλιξης του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και για την κατανόηση των καταβολών και των επιρροών της διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους.

Η χαρτογράφηση του ιστοριογραφικού τοπίου γύρω από τη μελέτη της τοπικής αυτοδιοίκησης εξηγεί σε μεγάλο βαθμό και το ισχνό ιστοριογραφικό αποτύπωμα του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Κατά κανόνα, ο συγκεκριμένος νόμος αναφέρεται επιγραμματικά στην ιστοριογραφία ως ένα παράδειγμα της συνολικής μεταρρυθμιστικής παρέμβασης του Ε. Βενιζέλου. Άλλοτε, οι σχετικές αναφορές συνοδεύονται από μια μικρής έκτασης ανάλυση ή αποτίμηση του νόμου, με βάση

<sup>33</sup> Βλ. ενδεικτικά Σ. Ι. Φλογαίτης, *ό.π.*: του ίδιου, *Θεμελιώδεις έννοιες της διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα και Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981· Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994· του ίδιου, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999· Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2001· της ίδιας, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, 3 τόμοι, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2019· Α. Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, *ό.π.*

όμως την παρατήρησή του από μια μακροσκοπική σκοπιά, σε σχέση δηλαδή με τις εξελίξεις που σημειώθηκαν τα επόμενα χρόνια. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Χρήστος Χατζηϊωσήφ έχει σημειώσει πως ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία ενοποίησης και ομογενοποίησης του εθνικού χώρου, καθώς η κατάτμηση των μεγάλων δήμων του 19ου αιώνα και η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση οδήγησε στην αύξηση του κρατικού συγκεντρωτισμού, ενισχύοντας έτσι την εκτελεστική εξουσία.<sup>34</sup> Αντίστοιχη είναι η άποψη του Gunnar Hering, αν και έχει αναγνωρίσει, με βάση τις συζητήσεις της εποχής, την πολιτική φιλελεύθερη διάσταση της βενιζελικής αυτής μεταρρύθμισης και την πρόθεση να αρθούν ορισμένοι από τους φραγμούς που έθετε η κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>35</sup>

Οι παραπάνω απόψεις εμφανίζουν συγκλίσεις με εκείνες των νομικών επιστημόνων που έχουν ασχοληθεί πιο συστηματικά με την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τους περισσότερους, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 συνιστούσε κατεξοχήν έναν πολιτικό ελιγμό του Ε. Βενιζέλου για την περιστολή της εξουσίας των δημάρχων και της επιρροής που ασκούσαν στο εκλογικό σώμα. Θεωρούν πως κύριος στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η απεξάρτηση των βουλευτών από τους δημάρχους, ώστε να εδραιωθεί μια ισχυρή εκτελεστική εξουσία που θα διηύθυνε με ενιαίο πλέον τρόπο της λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Υπό αυτό το πρίσμα, η σύσταση των κοινοτήτων ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δίπλα στους δήμους, αντανakλούσε περισσότερο την πρόθεση διάρρηξης των πελατειακών δικτύων που συνδέονταν με τη διαχείριση της δημοτικής εξουσίας, παρά αποτελούσε μέρος ενός συνεκτικού σχεδίου για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο σχηματισμός μικρότερων πληθυσμιακά τοπικών οργανισμών με περιορισμένη οικονομική δυναμική αντιμετωπίζεται ως μια κίνηση που ήταν προδιαγεγραμμένο να οδηγήσει στην εγκαθίδρυση μιας σχέσης εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Χρήστος Χατζηϊωσήφ, «Εισαγωγή», στο: του ίδιου (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, ό.π., τ. Α1, 1999, σ. 12.

<sup>35</sup> G. Hering, ό.π., τ. Β', σ. 798-799. Στην ίδια κατεύθυνση με τον Hering κινείται και η ιστορικός Ματούλα Τομαρά-Σιδέρη σε παλαιότερή της δημοσίευση για τη βενιζελική μεταρρύθμιση, Βλ. Μ. Τομαρά-Σιδέρη, *Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Κοινότητα βίου-Κράτος-Πολιτική*, Αθήνα, Παπαζήση, 1999, σ. 73-81. Το συγκεκριμένο έργο αποτελεί μια συναγωγή δημοσιεύσεων της συγγραφέως γύρω από την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

<sup>36</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 170-173· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, σ. 109-112· του ίδιου, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 291-305· Α. Μακροδημήτρης και Μ. Πραβίτα, ό.π., σ. 427-428.

Η μελέτη της Μαριάνθης Κοτέα *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936* συνιστά τη μόνη μονογραφία που έχει δημοσιευτεί έως σήμερα για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον Ε. Βενιζέλο και την εξέλιξή της στο χρόνο.<sup>37</sup> Η Κοτέα θεωρεί τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση αλληλένδετη με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1911, στο πλαίσιο της προσπάθειας του Βενιζέλου να πετύχει τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος. Ακολουθώντας την προϋπάρχουσα βιβλιογραφία, καταδεικνύει πως οι δήμαρχοι κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα αξιοποίησαν τις εξουσίες που τους παρείχε το νομικό πλαίσιο της εποχής για να εξελιχθούν σε έναν ισχυρό πόλο της πολιτικής σκηνής. Και σε αυτήν την περίπτωση, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 ερμηνεύεται ως εγχείρημα αποδυνάμωσης των δημάρχων και ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας. Από την άλλη πλευρά, η Κοτέα αναγνωρίζει πως ο νόμος αποσκοπούσε επίσης στη χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος, κατοχυρώνοντας, όπως σημειώνει, τη διοικητική αυτοτέλεια τόσο των δήμων όσο και των κοινοτήτων. Τοποθετεί τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ιστορικό πλαίσιο της εποχής και εστιάζει στις κυβερνητικές εξαγγελίες και στις σχετικές κοινοβουλευτικές συζητήσεις. Στη συνέχεια, εξετάζει την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και ορισμένες από τις διαδοχικές του τροποποιήσεις, καθώς και τον πολιτικό αγώνα για τη διεκδίκηση της δημοτικής εξουσίας σε Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονίκη μέχρι την επιβολή της μεταξικής δικτατορίας. Για την Κοτέα, οι πολιτικές εντάσεις και συγκρούσεις του Εθνικού Διχασμού ήταν αυτές που νόθευσαν το πνεύμα του νόμου, με αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση να τεθεί σταδιακά σε ένα καθεστώς κρατικής διοικητικής κηδεμονίας. Αν και η επίδραση των κεντρικών πολιτικών εξελίξεων υπήρξε πράγματι καθοριστική, θεωρούμε πως από μόνες τους δεν επαρκούν για να εξηγήσουν την πορεία που ακολούθησε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στα χρόνια αυτά.

Το γεγονός ότι οι κοινότητες εξελίχθηκαν στην πάροδο των δεκαετιών σε έναν θεσμό με περιορισμένη διοικητική και οικονομική σημασία είναι αδιαμφισβήτητο. Οι μελετητές της τοπικής ιστορίας, διατρέχοντας τα περισσότερα κοινοτικά αρχεία, συναντούν συχνά συζητήσεις των κοινοτικών συμβουλίων, ήδη από την εποχή του Μεσοπολέμου, για την αδυναμία ανταπόκρισης στις οικονομικές τους υποχρεώσεις που καταλήγουν ενίοτε στην επιβολή ερανικών εισφορών ή

---

<sup>37</sup> Μαριάνθη Α. Γ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936*, Αθήνα, Διόνικος, 2014.



προσωπικής εργασίας. Εξάλλου, η οικονομική ανεπάρκεια των κοινοτήτων και η αναποτελεσματική διαχείριση των τοπικών αναγκών ήταν από τους κυριότερους λόγους που επαναφέρθηκε το οργανωτικό σχήμα των πολυκοινοτικών δήμων τη δεκαετία του 1990.

Εξίσου σαφές είναι, με βάση το τεκμηριωτικό υλικό της εποχής, ότι η ισχύς που κατείχαν οι δήμαρχοι εντός του πολιτικού συστήματος λειτούργησε καθοριστικά για να δρομολογηθεί η θέσπιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Ταυτόχρονα, όμως, το υλικό αυτό καταδεικνύει πως η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ήταν απλά μία προσπάθεια περιορισμού της δημαρχιακής εξουσίας, αλλά μία πρωτοβουλία που καλλιέργησε προσδοκίες και συνομίλησε με αιτήματα διαφορετικών κοινωνικών και πολιτικών ομάδων: από τους κατοίκους των απομακρυσμένων χωριών που στερούνταν μέριμνας και πρόσβασης σε υπηρεσίες μέχρι τους δημάρχους που επεδίωκαν τον περιορισμό του στενού κρατικού ελέγχου. Επιπλέον, η καθιέρωση των κοινοτήτων ως ιδιαίτερων χωρικών νομικών προσώπων είχε υπάρξει ένα μακροχρόνιο αίτημα μιας μερίδας του πολιτικού κόσμου, συνδεδεμένο με την ευρύτερη πολιτική διαπαιδαγώγηση και την αναβάθμιση εν γένει της δημόσιας ζωής. Φυσικά, οι αντιρρήσεις και οι επικρίσεις δεν έλειψαν και τότε. Επιστρέφοντας σε αυτές σήμερα, μπορούν να γίνουν αντιληπτές οι αντιφάσεις που ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 ευθύς εξαρχής περιλάμβανε. Για παράδειγμα, προέβλεπε την εμπλοκή κρατικών μηχανισμών σε μια σειρά καίριων λειτουργιών και υπηρεσιών των νεοπαγών τοπικών οργανισμών, τη στιγμή που μία από τις κυριότερες διακηρύξεις της βενιζελικής μεταρρύθμισης ήταν η ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος.

Όσο κι αν ο νόμος δεν οδήγησε εντέλει στη δημιουργία εύρωστων και ανεξάρτητων διοικητικών μονάδων, όπως πολλοί προεξοφλούσαν κατά την ψήφισή του, τα αποτελέσματά του δεν πρέπει να συγχέονται με τις προθέσεις της θέσπισής του. Μια τέτοια προσέγγιση δημιουργεί ένα στενό ερμηνευτικό σχήμα που αντιμετωπίζει τη βενιζελική μεταρρύθμιση ως έναν στιγμιαίο νομοθετικό χειρισμό για την εξυπηρέτηση κυρίως μικροπολιτικών σχεδιασμών. Κατά την άποψή μας, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 δεν είχε εξαρχής μια τόσο ξεκάθαρη στόχευση και, σίγουρα, όχι στον βαθμό που έχει υποστηρίξει η υπάρχουσα βιβλιογραφία. Αποτελούσε ένα φιλόδοξο αφετηριακό σημείο για τον τερματισμό ενός «φαύλου» δημοτικού παρελθόντος και την επίτευξη σταδιακά μια «χρηστής» διοίκησης, έτσι ώστε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναπτυχθεί και να καταστεί περισσότερο αποδοτικός και

λειτουργικός. Από την άλλη πλευρά, οι επιμέρους διατάξεις του νόμου φανέρωναν πράγματι τις αντικρουόμενες κατευθύνσεις που περιείχε για την επίτευξη αυτών των στόχων.

Κατά την πρώτη δεκαετία του 20ού αιώνα, η τοπική αυτοδιοίκηση βρισκόταν ήδη σε μια φάση αποδυνάμωσης, καθώς μια σειρά σημαντικών αρμοδιοτήτων της είχαν αφαιρεθεί, όπως η δημοτική αστυνομία και η στοιχειώδης εκπαίδευση.<sup>38</sup> Με δεδομένο ότι ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 άφηνε ορισμένα ουσιαστικά ζητήματα ανοικτά, όπως ήταν οι αρμοδιότητες και τα οικονομικά μέσα της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι ελέγξιμο κατά πόσο επρόκειτο ή θα συνιστούσε ένα βήμα προς την κατεύθυνση της εξασθένησής της ή όχι.

Ακόμη πιο σημαντικό για να κατανοήσουμε την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 είναι να τον τοποθετήσουμε στο ιστορικό του πλαίσιο. Όταν ο νόμος τέθηκε σε ισχύ, η χώρα είχε εξέλθει νικήτρια από τους Βαλκανικούς Πολέμους, αυξάνοντας σημαντικά την έκταση και τον πληθυσμό της. Πολύ σύντομα, εισήλθε στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και στη μετωπική πολιτική σύγκρουση του Εθνικού Διχασμού, στη μικρασιατική εκστρατεία και, τελικά, στην προσφυγική κρίση. Ακολούθησαν η πτώχευση του 1932, η μεταξική δικτατορία, ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος, η Κατοχή και ο Εμφύλιος. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στα χρόνια αυτά κλήθηκαν να διαχειριστούν πρωτοφανείς καταστάσεις χωρίς να διαθέτουν τα κατάλληλα εργαλεία και σε ένα τεταμένο πολιτικά περιβάλλον που επιδρούσε καθοριστικά στη λειτουργία τους. Οι συνεχώς μεταβαλλόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες οδήγησαν σε μεγάλες πολιτικές και ιδεολογικές ανακατατάξεις, αναπροσαρμόζοντας τους στόχους της κεντρικής εξουσίας. Υπό το βάρος των πολλαπλών εξελίξεων και κρίσεων, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης υπέστη διαδοχικά πλήγματα και τέθηκε σταδιακά στο περιθώριο προς όφελος του κεντρικού κράτους.

---

<sup>38</sup> Για την κατάργηση της δημοτικής αστυνομίας, βλ. Αχιλλέας Φωτάκης, *Αστυνομία Πόλεων. Τα πρώτα βήματα στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Στα ίχνη της βρετανικής αστυνομικής αποστολής*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2022, σ. 20-21. Η αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης για τα δημοτικά σχολεία αφαιρέθηκε κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 1911 μέσω της θέσπισης διατάξεων που όριζαν πως το κράτος αναλάμβανε στο εξής την ανώτατη εποπτεία όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων και τις χρηματοδοτικές τους δαπάνες. Βλ. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Πέρα από το 16: τα πριν και τα μετά*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2007, σ. 37-38. Ο νόμος για τη χρηματοδότηση της στοιχειώδους εκπαίδευσης από το κεντρικό κράτος ψηφίστηκε το 1920. Έως τότε, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης παρέμειναν υπόχρεοι καταβολής των σχετικών δαπανών. Βλ. αναλυτικά ενότητα 2.6 της παρούσας εργασίας. Βλ. επίσης, Χρήστος Λέφας, *Ιστορία της εκπαίδευσης*, Αθήνα, Οργανισμός Εκδόσεως Σχολικών Βιβλίων, 1942, σ. 27-28.

Η πορεία που ακολούθησε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την εξεταζόμενη περίοδο δεν ήταν ευθύγραμμη και μονόπλευρη, όπως καμία ιστορική διαδικασία άλλωστε. Επιπρόσθετα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υποδέχτηκαν τις ιστορικές εξελίξεις παθητικά. Για πρώτη φορά, κινητοποιήθηκαν και ανέπτυξαν πρωτοβουλίες συλλογικά και συντονισμένα ώστε να ισχυροποιήσουν τη θέση τους, βρίσκοντας συμμάχους στην κεντρική πολιτική σκηνή, όπως και στους χώρους των τεχνοκρατών και της ακαδημαϊκής κοινότητας. Στόχος ήταν η παραχώρηση διευρυμένων αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων στους τοπικούς οργανισμούς, καθώς και ο περιορισμός της εποπτείας και του ελέγχου τους από το κεντρικό κράτος, αιτήματα που παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανεκπλήρωτα. Επομένως, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 και οι αναθεωρήσεις του νομικού και θεσμικού πλαισίου διαμόρφωσαν έναν χώρο συζήτησης και διαπάλης για πολλές δεκαετίες μέχρι και μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, γεγονός που επιτρέπει, επίσης, να αντιληφθούμε τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως ένα μακρύ εγχείρημα και διακύβευμα.

Η παρούσα διατριβή, επιχειρώντας να διερευνήσει την εφαρμογή και τις περιπλοκές της βενιζελικής μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναγκαστικά αφιερώνει ένα μεγάλο μέρος της ανάλυσης στην άσκηση της πολιτικής από τα πάνω. Παρ' όλα αυτά, σε αντίθεση με την υπάρχουσα βιβλιογραφία, προσπαθεί τουλάχιστον να φωτίσει ένα ενδιάμεσο επίπεδο, αυτό των ανθρώπων που συμμετείχαν στα δημοτικά πράγματα και εργάστηκαν για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε ως αιρετοί είτε ως ειδήμονες στα ζητήματά της. Η διεθνής ιστοριογραφία έχει ασχοληθεί ιδιαίτερα με υποκείμενα και πολιτικές ομάδες που προώθησαν τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο της μελέτης της παγκοσμιοποίησης, η ανάπτυξη και η εξέλιξη των διεθνικών δημοτικών σχέσεων έχει απασχολήσει μια σειρά ερευνητών με επίκεντρο τη λειτουργία οργανισμών, όπως η Διεθνής Ένωση των Δήμων που συστάθηκε το 1913.<sup>39</sup> Πρόκειται για μια διάσταση που απασχολεί κι εμάς, στο μέτρο που η δράση των οργανισμών αυτών και των διεθνών δικτύων ενέπνευσε τους Έλληνες δημάρχους.

---

<sup>39</sup> Βλ. ενδεικτικά Patrizia Dogliani, «European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: the Socialist Network», *Contemporary European History*, 11/4 (2002), σ. 573-596· Oscar Gaspari, «Cities against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960», *Contemporary European History*, 11/4 (2002), σ. 597-621· Pierre-Yves Saunier και Shane Ewen (επιμ.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Movement, 1850-2000*, Νέα Υόρκη, Palgrave Macmillan, 2008.

Βέβαια, παραμένει ανοικτό ζητούμενο για την έρευνα να εξεταστεί η «από τα κάτω» διάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης: τα αιτήματα των δημοτών, οι προσδοκίες των ψηφοφόρων, οι σχέσεις εν γένει που ανέπτυξε με τη λεγόμενη κοινωνία των πολιτών. Προς αυτήν την κατεύθυνση έχει κινηθεί επίσης η διεθνής βιβλιογραφία, δίνοντας έμφαση στον αστικό χώρο και στην αναλυτική κατηγορία της διακυβέρνησης (governance).<sup>40</sup> Έχει ενδιαφέρον ότι για ένα μεγάλο κομμάτι του 20ού αιώνα η τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε μια θεματική περιορισμένης απήχησης στην κοινότητα των ιστορικών διεθνώς. Η γενική πεποίθηση ότι η τοπική αυτοδιοίκηση μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο έχασε τη σημασία της, καθώς το κεντρικό κράτος επέκτεινε σημαντικά τις αρμοδιότητές του, την έκανε ένα μη ελκυστικό θέμα. Τις τελευταίες δεκαετίες, όμως, υπό την επίδραση της αναγέννησης των τοπικών πολιτικών πραγμάτων, του αποκαλούμενου new localism, το ενδιαφέρον έχει αναζωογονηθεί. Μία από τις νέες τάσεις της αστικής ιστορίας (urban history) είναι η μελέτη της δημοτικής εξουσίας στην αλληλόδρασή της με διάφορους κοινωνικούς φορείς και κοινωνικά δίκτυα, όπως π.χ. τα συνδικάτα, οι τοπικοί σύλλογοι, το γυναικείο κίνημα.<sup>41</sup> Νέοι ιστορικοί, προκειμένου να καταλάβουν τον ρόλο των δημάρχων, εστιάζουν όχι μόνο στις θεσμικά κατοχυρωμένες εξουσίες τους, αλλά και σε άτυπες πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν (π.χ. διοργάνωση τελετουργιών) και τους φέρνουν στο επίκεντρο του δημόσιου ενδιαφέροντος.<sup>42</sup> Η ανά χειράς μελέτη και η μεγάλη χρονική έκταση που καλύπτει είχε ως αποτέλεσμα να μην κινηθεί προς τις παραπάνω κατευθύνσεις. Ωστόσο, θεωρούμε ότι διευκρινίζει μια σειρά από ζητήματα για την ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και θέτει ένα χρονολογικό πλαίσιο, ώστε να αποτελέσει βάση για μελλοντικές εργασίες που θα στραφούν στη μελέτη «από τα κάτω».

---

<sup>40</sup> Βλ. ενδεικτικά William B. Cohen, *Urban Government and the Rise of the French City: Five municipalities in the Nineteenth Century*, Νέα Υόρκη, St. Martin's Press, 1998· Michele Dagenais, Irene Maver και Pierre-Yves Saunier (επιμ.), *Municipal Services and Employees in the Modern City: New Historic Approaches*, Άλντερσοτ, Routledge, 2003· Stefan Couperus, Christianne Smit και Dirk Jan Wolfram (επιμ.), *In Control of the City: Local elites and the Dynamics of Urban Politics*, Λουβέν, Peeters, 2007.

<sup>41</sup> Stefan Couperus, «Research in urban history: recent theses on nineteenth- and early twentieth-century municipal administration», *Urban History*, 2010 (37/2), 322-332. Όσον αφορά την ελληνική περίπτωση, την προσέγγιση αυτήν ενσωματώνει η εργασία του Γιάννη Γιαννιτσιώτη για τους συνοικιακούς-εξωραϊστικούς συλλόγους της Αθήνας. Βλ. Γιάννης Γιαννιτσιώτης, «Αστικός χώρος και δημόσια κοινωνικότητα: οι συνοικιακοί-εξωραϊστικοί σύλλογοι της Αθήνας, 1914-1969», στο: Έφη Αβδελά, Χάρης Εξερχζόγλου, Χρήστος Λυριντζής (επιμ.), *Μορφές δημόσιας κοινωνικότητας στην Ελλάδα του εικοστού αιώνα*, Ρέθυμνο, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015, σ. 259-278 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: [http://www.public-sociality.uoc.gr/ebook/Dimosia\\_Koinonikotita.pdf](http://www.public-sociality.uoc.gr/ebook/Dimosia_Koinonikotita.pdf), τελευταία ανάκτηση: 30/4/2022).

<sup>42</sup> S. Couperus, «Research in urban history», ό.π., σ. 323-326.

### **Οι άξονες της έρευνας**

Κύριοι άξονες της παρούσας διατριβής είναι το νομικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων, οι δημοτικές εκλογές, καθώς επίσης η δράση της *Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος* και των μετεξελιζέων της που αποτέλεσαν τους προγόνους της σημερινής *Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος*. Πολύ γρήγορα, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 αναθεωρήθηκε με μια σειρά άλλων νομοθετημάτων που συμπλήρωναν, διόρθωναν ή καταργούσαν τις διατάξεις του, με αποτέλεσμα να μην υπάρξει ένα συνεκτικό και πλήρες νομικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Μέχρι το 1954, πραγματοποιήθηκαν δύο κωδικοποιήσεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που κι αυτές στη συνέχεια γνώρισαν τροποποιήσεις. Η εξέλιξη της νομοθεσίας μας ενδιαφέρει ιδιαίτερα, καθώς αποτυπώνει τις δυναμικές που αναπτύχθηκαν μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης. Εστιάζουμε, κυρίως, στις ενέργειες γύρω από τις λειτουργίες και τις υποχρεώσεις των δήμων και των κοινοτήτων, όπως και στη διαμόρφωση του καθεστώτος κρατικής εποπτείας επί των αιρετών τους οργάνων και των πράξεών τους. Τα ζητήματα αυτά δημιούργησαν τριβές και εντάσεις, αποτελώντας, παράλληλα, αντικείμενο αναδιαπραγμάτευσης, στην προσπάθεια του κεντρικού κράτους να περιφρουρήσει ή να ενισχύσει το πλέγμα των δραστηριοτήτων του και εκείνης των τοπικών οργανισμών να διεκδικήσουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διοικητική αυτοτέλεια.

Η δημοτική και κοινοτική νομοθεσία δεν εξετάζεται μόνο σε επίπεδο νομοθέτησης, αλλά και από τη σκοπιά της εφαρμογής της. Ενδεικτικό παράδειγμα της προσέγγισής μας είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των έκτακτων ή μη νομοθετικών ρυθμίσεων για την απομάκρυνση εκλεγμένων μελών δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων σε έκρυθμες στιγμές της πολιτικής ζωής, όπως ήταν το ξέσπασμα του Εθνικού Διχασμού, το βενιζελικό κίνημα του 1935 και η μεταξική δικτατορία. Η προσοχή μας στρέφεται επίσης στην Κατοχή και στα χρόνια μεταξύ 1944 και 1951, όταν η κεντρική εξουσία διατηρούσε σε αναστολή τον αιρετό χαρακτήρα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και διαρρύθμιζε κατά το δοκούν τη στελέχωσή τους.

Τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων αποτελούν ένα εξίσου σημαντικό πεδίο για να εξετάσουμε την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο βαθμό που η πολιτική σημασία εν γένει ενός οργανισμού εξαρτάται επίσης από τη δυνατότητα να εκπληρώνει τα καθήκοντα και τις

υποχρεώσεις του, δηλαδή την οικονομική του δυναμική και ανεξαρτησία. Επιχειρείται μια σκιαγράφιση των γενικών οικονομικών μεγεθών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως διαμορφώθηκαν σταδιακά, σε συνάρτηση με τις ιστορικές εξελίξεις της περιόδου και τις επιπτώσεις που είχαν στα δημόσια οικονομικά της χώρας.

Αν ένα ζητούμενο είναι να αναδείξουμε με ποιούς τρόπους η κεντρική εξουσία νομοθετεί, εποπτεύει, οργανώνει και ρυθμίζει γενικότερα τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, τότε ακόμη ένα είναι να διερευνήσουμε αν και πως επιδιώκει την εμπλοκή της στα τοπικά πολιτικά πράγματα. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές συνιστούν το κατεξοχήν μέσο διασύνδεσης της κεντρικής πολιτικής με την τοπική αυτοδιοίκηση. Κατά την περίοδο που εξετάζουμε, διενεργήθηκαν πέντε φορές αυτοδιοικητικές εκλογές: το 1914, το 1925, το 1929, το 1934 και το 1951. Η ενσωμάτωση των εκλογών στους άξονες της ανά χείρας μελέτης κρίθηκε σκόπιμη, με δεδομένο ότι συνιστούν μια κομβικής σημασίας διαδικασία, σύμφυτη με την έννοια και τον δημοκρατικό χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, οι εκλογές εδώ αντιμετωπίζονται ως μέρος του νομικού πλαισίου που αναδιοργάνωσε ο Νόμος ΔΝΖ'/1912. Υπό αυτό το πρίσμα, αποτελούν άλλο ένα πεδίο για να παρακολουθήσουμε την εφαρμογή της βενιζελικής μεταρρύθμισης και να διαπιστώσουμε αν τα προτάγματά της υπηρετήθηκαν. Μπορούμε από τώρα να δηλώσουμε πως αυτό δεν συντελέστηκε. Οι προσπάθειες χειραγώγησης των εκλογών εκ μέρους των κυβερνήσεων, η ενεργή ανάμειξη των πολιτικών κομμάτων, οι εντάσεις και οι συγκρούσεις μεταξύ των υποψηφίων ήταν ο γενικός κανόνας. Ωστόσο, το σημείο που ενδιαφέρει περισσότερο να αναδείξουμε είναι ότι οι δημοτικές εκλογές και τα αποτελέσματά τους εντάσσονται σε μια αλληλουχία γεγονότων που οδήγησαν στη σκλήρυνση της στάσης της κεντρικής εξουσίας απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση. Μελέτη περίπτωσης είναι ο Δήμος Αθηναίων, όπου ο πολιτικός αγώνας ήταν ανέκαθεν εντονότερος. Εντάσσονται, όμως, κι άλλα παραδείγματα δήμων με άξονα τις ιδιαίτερες επεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης για να παρεμποδιστεί η ανάληψη της δημοτικής εξουσίας από πρόσωπα που θεωρούνταν πολιτικά επικίνδυνα.

Η Ένωση των Δήμων της Ελλάδος και οι μετεξελίξεις της συνιστούν το κύριο όχημα για την παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς των πρωτοβουλιών, των παρεμβάσεων, της δραστηριότητας και των αντιλήψεων εν γένει του δεύτερου πόλου εξουσίας που μας απασχολεί, δηλαδή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η

Ένωση των Δήμων της Ελλάδος ιδρύθηκε το 1927, ωστόσο, στην πορεία των ετών, εντάχθηκαν στους κόλπους της και οι μεγαλύτερες κοινότητες, γεγονός που οδήγησε σε αλλαγή του καταστατικού και της ονομασίας της. Πρωτοβουλίες για τη συγκρότηση ενός συλλογικού φορέα εκπροσώπησης πραγματοποιήθηκαν και εκ μέρους των μικρότερων κοινοτήτων, οι οποίες όμως δεν τελεσφόρησαν. Στόχος της ένωσης ήταν να διεκδικήσει έναν πιο ενεργό και ουσιαστικό θεσμικό ρόλο για τους δήμους και τις κοινότητες, σε μια περίοδο που το κεντρικό κράτος επέκτεινε σημαντικά τη δράση του αποψιλώνοντας τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ένωση διαλύθηκε με νομοθετική παρέμβαση το 1941 και ανασυστάθηκε το 1952 ως *Κεντρική Ένωσις Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος*, εκπροσωπώντας πλέον όλους τους δήμους και τις κοινότητες της χώρας. Ειδικά την περίοδο 1927-1936, ανέπτυξε πολυσχιδή δράση με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα τη διοργάνωση των συνεδρίων των ελληνικών πόλεων. Οι δραστηριότητες και οι διεκδικήσεις της προσέλκυαν προσωπικότητες της κεντρικής πολιτικής σκηνής, πανεπιστημιακούς, τεχνοκράτες κ.ά., που συμμερίζονταν την ανάγκη ενίσχυσης και ανάπτυξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτελεί ένα τελείως ανεξερεύνητο πεδίο μελέτης για την ελληνική ιστοριογραφία, σε αντίθεση με τη διεθνή που έχει ασχοληθεί με τον σχηματισμό, τη δράση και την εξέλιξη των τοπικών και εθνικών ενώσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να αναδειχτούν, κυρίως, οι ποικίλες πτυχές της ανάπτυξης του φαινομένου της αστικοποίησης.<sup>43</sup>

Για τη διερεύνηση της δράσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της δυναμικής των σχέσεών τους με την κεντρική εξουσία εστίασαμε επίσης σε συγκεκριμένα παραδείγματα δήμων και κοινοτήτων. Πρόθεσή μας ήταν να εξετάσουμε τη διαμόρφωση και την εξέλιξη αυτών των σχέσεων σε πρακτικό επίπεδο, με αφορμή διάφορα ζητήματα, όπως ήταν π.χ. οι προσλήψεις προσωπικού, η δημόσια υγιεινή, οι εκκαθαρίσεις αιρετών δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων, η προσφυγική περίθαλψη. Κεντρικό παράδειγμα αποτελεί και πάλι ο Δήμος Αθηναίων. Η επιλογή αυτή σχετίζεται με το γεγονός ότι συνιστούσε ανέκαθεν τον μεγαλύτερο πληθυσμιακά δήμο της χώρας και, συνεπώς, διέθετε τη μεγαλύτερη πολιτική σημασία. Άλλωστε, ο Δήμος Αθηναίων ήταν αυτός που πρωτοστάτησε στην ιδέα

---

<sup>43</sup> Hanna Kozinska-Witt, «The union of Polish Cities in the Second Polish Republic, 1918-1939: Discourses of Local Government in a Divided Land», *Contemporary European History*, 2002 (11/4), σ. 549-571, όπου αναφορά στη σχετική διεθνή βιβλιογραφία που προέρχεται κυρίως από τον γερμανόφωνο χώρο.

ανάληψης συλλογικών πρωτοβουλιών για την προάσπιση των συμφερόντων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Άμεσα συνδεδεμένο με τα παραπάνω ήταν και το γεγονός ότι ο εκάστοτε δήμαρχος Αθηναίων κατείχε αυτοδίκαια τη θέση του προέδρου της ένωσης των δήμων και των κοινοτήτων σε όλη την εξέλιξή της κατά την χρονική περίοδο που μας απασχολεί. Εξετάζονται, όμως, κι άλλες περιπτώσεις τοπικών οργανισμών, όπως π.χ. του Βόλου, της Δράμας, της Πάτρας, της Χαλκίδας, σε μια προσπάθεια να καλύψουμε ένα μεγαλύτερο, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφικό εύρος και να αναδείξουμε την πολυμορφία των τοπικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων.

Η παρουσίαση της έρευνας οργανώθηκε κυρίως κατά χρονολογική σειρά. Στον βαθμό που απουσιάζει μια αναλυτική ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, κρίθηκε πιο σημαντικό να αποτυπωθεί με λεπτομέρεια η χρονική αλληλουχία και η γενεαλογία των διάφορων ζητημάτων που, τελικά, διαμόρφωσαν τη φυσιογνωμία του θεσμού. Επιπλέον, θεωρούμε πως οι αλλαγές που σημειώθηκαν στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης διαπλέκονταν άμεσα με την εκάστοτε πολιτική, κοινωνική και οικονομική συγκυρία. Για τον λόγο αυτόν, οι θεματικοί άξονες της παρούσας μελέτης διασταυρώνονται και δεν αναλύονται ξεχωριστά. Γενικότερα, θελήσαμε να καταλάβουμε πως οι σημαντικές ιστορικές καμπές της περιόδου που εξετάζουμε, επέδρασαν στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και ανανοηματοδότησαν τον ρόλο και τη δράση της. Καθένα από τα ζητήματα που μας απασχολούν, όπως π.χ. οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, η τοπική φορολογία, τα συνέδρια των ελληνικών πόλεων, οι εκκαθαρίσεις αιρετών μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο αυτοτελούς ιστορικής έρευνας. Ωστόσο, η εμβάθυνση σε όλα αυτά ήταν αδύνατη, και ίσως όχι τόσο παραγωγική, εφόσον λείπει μια συνολική εξιστόρηση του θεσμού για να κατανοήσουμε πώς τα επιμέρους θέματα εξελίσσονται.

### ***Πηγές***

Η μελέτη των σχέσεων που ανέπτυξαν οι δήμοι και οι κοινότητες με την κεντρική εξουσία, εφόσον λανθάνει το μεγαλύτερο τμήμα του αρχείου του κύριου εποπτικού φορέα, του Υπουργείου Εσωτερικών, για την περίοδο που εξετάζουμε, συνιστά μια πρόκληση. Σε αυτό το πλαίσιο, πραγματοποιήθηκε έρευνα σε μια πληθώρα δημόσιων και ιδιωτικών αρχειακών συλλογών. Με δεδομένο ότι ένας από τους κύριους θεματικούς άξονες της παρούσας εργασίας είναι η νομοθεσία, αποδελτιώθηκαν



δεκάδες φύλλα της *Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* για να συγκεντρωθούν τα νομοθετήματα που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση. Η έρευνά μας δεν περιορίστηκε στο Α΄ τεύχος των ΦΕΚ, αλλά συμπεριέλαβε και το Γ΄, το οποίο, για τα χρόνια που μας απασχολούν, δεν είναι προσβάσιμο στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου. Στο τεύχος αυτό δημοσιεύονται μεταξύ άλλων οι πράξεις διορισμού και απόλυσης των δημόσιων λειτουργών. Αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα χρήσιμο υλικό, στην προσπάθειά μας να διερευνήσουμε και να αναδείξουμε τις μεταβολές που συντελέστηκαν στη σύνθεση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων σε έκρυθμες πολιτικές περιόδους, όταν η κεντρική εξουσία προέβαινε σε εκκαθαρίσεις στο δημόσιο τομέα, όσο και στα χρόνια ανάμεσα στην Απελευθέρωση το 1944 και τις πρώτες μεταπολεμικές δημοτικές εκλογές το 1951, κατά τα οποία οι τοπικές αρχές δεν ήταν αιρετές.

Τα διάφορα νομοθετήματα εξετάστηκαν παράλληλα με τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις που διεξήχθησαν κατά τη θέσπισή τους, προκειμένου να κατανοήσουμε τις προθέσεις των εκάστοτε κυβερνήσεων και να αναδείξουμε τις απόψεις της αντιπολίτευσης. Έτσι, ένα σημαντικό τμήμα των πηγών της μελέτης καταλαμβάνουν η *Εφημερίς των Συζητήσεων* και τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής που απόκεινται στη Βιβλιοθήκη της Βουλής. Οι συζητήσεις αυτές εκκινούν συχνά από τις προτεινόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις και επεκτείνονται στα προβλήματα που απαντούσαν γενικότερα στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης, επιτρέποντας να σχηματίσουμε μια σαφέστερη εικόνα για την κατάσταση που επικρατούσε σε τοπικό επίπεδο, αλλά και για τις θέσεις των κομμάτων γύρω από τον εν λόγω θεσμό. Εξετάστηκαν ακόμη αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, η *Εφημερίς των Συζητήσεων της Γερουσίας*, όπως και τα πρακτικά των κοινοβουλευτικών επιτροπών που ανέλαβαν την κατάρτιση του Συντάγματος του 1925/1927 και του σχεδίου αναθεώρησής του το 1935.

Μεγάλο μέρος της αρχειακής έρευνας πραγματοποιήθηκε στο Ιστορικό Αρχείο του Δήμου Αθηναίων. Δυστυχώς, ο πρώτος δήμος της χώρας δεν διαθέτει ένα πλήρες και συγκροτημένο αρχείο, με αποτέλεσμα να λανθάνουν σημαντικά τεκμήρια, όπως η αλληλογραφία των δημάρχων, οι αιτήσεις των δημοτών, τα υπομνήματα και τα διαβήματα προς τη Νομαρχία και τα διάφορα υπουργεία. Εστίασαμε στα πρακτικά και τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, τη μοναδική πλήρη αρχειακή σειρά που διασώζεται. Αποδελτιώθηκαν όλα τα πρακτικά και οι αποφάσεις από τις αρχές του 20ού αιώνα μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1950. Για διάφορες υποπεριόδους

και ζητήματα, τεκμηριωτικό υλικό αντλήθηκε από τα αρχεία των Δήμων Λάρισας και Χαλκιδέων που απόκεινται στα Γενικά Αρχεία του Κράτους και είναι προσβάσιμα μέσω της ψηφιακής βάσης «Αρχειομνήμων». Για την εξέταση της δυναμικής που αναπτύχθηκε μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας με επίκεντρο την περίθαλψη των προσφύγων τα πρώτα χρόνια μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή, συνεισέφεραν ιδιαίτερα τα πρακτικά των συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Παγασών (Βόλου) που απόκεινται στο Δημοτικό Κέντρο Ιστορίας και Τεκμηρίωσης Βόλου.

Προσωπικά αρχεία πολιτικών στελεχών, νομαρχών, δημάρχων και νομικών επιστημόνων, φώτισαν πολλές θεματικές της διατριβής. Στο αρχείο του Ελευθέριου Βενιζέλου, στο τμήμα που είναι προσβάσιμο μέσω της ιστοσελίδας του Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», εντοπίστηκαν αιτήματα και ψηφίσματα δήμων και κοινοτήτων, αλληλογραφία με κομματικά στελέχη για τις δημοτικές εκλογές και τοπικά πολιτικά ζητήματα εν γένει, αναφορές νομαρχών και γενικών διοικητών, διαβήματα δημοτικών υπαλλήλων κ.ά. Το ψηφιοποιημένο και ανοικτά προσβάσιμο αρχείο του Νικόλαου Ε. Παναγιωτάτου, νομάρχη Χίου την περίοδο 1949-1956, που απόκειται στη Βιβλιοθήκη της Βουλής, περιλαμβάνει επιστολές και εκθέσεις των Αμερικανών εμπειρογνομόνων που έδρασαν στην Ελλάδα μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και μας επέτρεψε να παρακολουθήσουμε τις αντιλήψεις και τις πρωτοβουλίες τους για την ανασυγκρότηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τεκμηριωτικό υλικό αξιοποιήθηκε επίσης από τα αρχεία των Φαίδωνα Βεγλερή, Κώστα Κοτζιά και Γεωργίου Μπούσιου, που απόκεινται στο Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο, καθώς και από το αρχείο του Αλέξανδρου Σβώλου στα Αρχεία Σύγχρονης Κοινωνικής Ιστορίας.

Ο ημερήσιος και περιοδικός Τύπος υπήρξε μια πηγή στην οποία ανατρέξαμε συστηματικά. Εξετάστηκε ένας σημαντικός αριθμός αθηναϊκών εφημερίδων, επαρχιακές εφημερίδες, καθώς και μια σειρά εφημερίδων που επικεντρώνονταν στα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως π.χ. η *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε στη Δημοτική Βιβλιοθήκη της Αθήνας και μέσω των ψηφιοποιημένων σειρών εφημερίδων που διαθέτουν η Βιβλιοθήκη της Βουλής, η Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος και το αρχείο του Δημοσιογραφικού Οργανισμού Λαμπράκη.

Το περιοδικό *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως* αποδείχτηκε μια πολύ πλούσια πηγή για την παρούσα εργασία. Πρωτοεκδόθηκε το 1922 από τον προϊστάμενο τότε της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Υπουργείου Εσωτερικών και Σύμβουλο της Επικρατείας αργότερα, Χρήστο Α. Οικονομόπουλο. Από το 1927 και έπειτα, αποτέλεσε το επίσημο δελτίο της Ένωσης των Δήμων της Ελλάδος και των μετεξελιζέων της. Η κυκλοφορία του διεκόπη το 1941 και επανεκδόθηκε το 1953, μετά τη σύσταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος. Ένας μικρός αριθμός τευχών έχει ψηφιοποιηθεί και είναι προσβάσιμος μέσω της σχετικής βάσης της Βιβλιοθήκης της Βουλής. Τα υπόλοιπα τεύχη εντοπίστηκαν και αποδελτιώθηκαν στη Δημοτική Βιβλιοθήκη της Αθήνας και στην Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος. Το εν λόγω περιοδικό περιλάμβανε μια πληθώρα στοιχείων για τη δράση και τη λειτουργία της ένωσης, αλλά και για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ευρύτερα. Ενδεικτικά, αναφέρουμε τη δημοσίευση πληροφοριών και στοιχείων για την οικονομική κατάσταση των τοπικών οργανισμών, εκθέσεων υπηρεσιακών στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών, μελετών και άρθρων νομικών, δικαστικών και οικονομολόγων. Από τον όγκο αυτού του ελάχιστα μελετημένου έως τώρα υλικού, ξεχωρίζουν τα πρακτικά των συνεδριάσεων της διευθύνουσας επιτροπής της ένωσης, καθώς και τα πρακτικά των συνεδρίων που διοργάνωσε.

. Τέλος, αξιοποιήθηκαν αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, δημοσιευμένες πηγές του United States Department of State και τεκμήρια από το Αρχείο Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού και το Αρχείο Ειδικού Δικαστηρίου Δοσιλόγων Αθηνών που απόκεινται στα Γενικά Αρχεία του Κράτους, το αρχείο του κόμματος της Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς (ΕΔΑ) στα ΑΣΚΙ, το Ιστορικό και Διπλωματικό Αρχείο του Υπουργείου Εξωτερικών και τη βιβλιοθήκη του Υπουργείου Εσωτερικών.

### ***Η δομή της μελέτης***

Η παρούσα διατριβή δομείται σε έξι κεφάλαια σε χρονολογική εξέλιξη. Το καθένα από αυτά διακρίνεται σε επιμέρους ενότητες. Η αφήγηση είναι ενιαία και ισορροπεί ανάμεσα στο γενικό και στο ειδικό, σε μια προσπάθεια ανασύνθεσης ενός πολύπλοκου μωσαϊκού γεγονότων, ανθρώπων και αντιλήψεων. Το πρώτο κεφάλαιο παρακολουθεί τη διαδρομή μέχρι την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Ξεκινά με μια επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον

19ο αιώνα. Στη συνέχεια, εστιάζει στην περίοδο από την ήττα της χώρας στον Ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897 μέχρι το κίνημα στο Γουδί, στην ανάδυση του αιτήματος για αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, στα πρόσωπα και τους φορείς που την ενέταξαν στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για την «ανόρθωση» των δημόσιων πραγμάτων. Παράλληλα, εξετάζει τη στάση που κράτησαν και τα αιτήματα που διατύπωσαν τότε πρόσωπα ενεχόμενα στα δημοτικά πράγματα. Έπειτα, μελετά τις προεκλογικές εξαγγελίες του Ε. Βενιζέλου και την ενσωμάτωση της αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό του πρόγραμμα. Το μεγαλύτερο βάρος δίνεται στις διαδικασίες για την κατάρτιση και την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Με επίκεντρο τις σχετικές κοινοβουλευτικές συζητήσεις, γίνεται προσπάθεια να διερευνηθούν το σκεπτικό της μεταρρύθμισης, το νομοθετικό πλαίσιο που εισήγαγε, οι απόψεις του πολιτικού κόσμου για το μέλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά την περίοδο από το 1912 μέχρι τη Μικρασιατική Καταστροφή. Παρακολουθούμε τη διαδικασία σχηματισμού δήμων και κοινοτήτων στην Παλαιά Ελλάδα, τις δημοτικές εκλογές του 1914 και την πρώτη τροποποίηση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 για να καταδείξουμε την αποστασιοποίηση της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου από τις εξαγγελίες της για τερματισμό των επεμβάσεων της κεντρικής διοίκησης στην τοπική αυτοδιοίκηση. Παράλληλα, εστιάζουμε στη διοικητική ενσωμάτωση των Νέων Χωρών και στην επέκταση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στα συγκεκριμένα εδάφη, αναδεικνύοντας την αμφιθυμία και τον προβληματισμό της κεντρικής εξουσίας γύρω από τη συμμετοχή των μειονοτικών πληθυσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η προσοχή στρέφεται επίσης στην εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού, τις κυβερνητικές επεμβάσεις, τις πολιτικές διώξεις και συγκρούσεις στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης που σηματοδότησε η μετωπική διαμάχη μεταξύ βενιζελικών και αντιβενιζελικών. Επιπλέον, εξετάζεται μία σημαντική μεταρρύθμιση του τοπικού φορολογικού συστήματος, η οποία θα δημιουργήσει εντάσεις ανάμεσα στους τοπικούς οργανισμούς και την κεντρική εξουσία που θα συνεχιστούν καθόλα τα επόμενα χρόνια.

Το τρίτο κεφάλαιο μελετά την περίοδο από τη Μικρασιατική Καταστροφή μέχρι το 1927. Αρχικά, εξετάζεται η συμμετοχή των τοπικών οργανισμών στην κρατική προσπάθεια για την περίθαλψη των προσφύγων, η οποία θα φανερώσει αρκετά γρήγορα την αδυναμία και την απροθυμία τους να συνεισφέρουν περαιτέρω, λόγω των οικονομικών προβλημάτων που αντιμετώπιζαν. Τα προβλήματα αυτά

διερευνώνται στη συνέχεια, με βάση εκθέσεις ανώτερων στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών. Εστιάζουμε, επίσης, στη διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών του 1925, που σημαδεύτηκαν από τις νομοθετικές παρεμβάσεις της δικτατορίας του Θεόδωρου Πάγκαλου. Παρακολουθούμε τη θέσπιση του Συντάγματος του 1925/1927, του πρώτου ελληνικού Συντάγματος που περιλάμβανε εκτενείς διατάξεις για την κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, χάρη στη συμβολή του Αλέξανδρου Παπαναστασίου. Στο κομβικό αυτό γεγονός θα στηριχτούν οι πρωτοβουλίες που θα αναλάβουν την ίδια περίοδο οι δήμαρχοι της χώρας για την ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, καταλήγουμε στη διοργάνωση του πρώτου συνεδρίου των Ελλήνων δημάρχων το 1927 και στη σύσταση της Ένωσης των Δήμων της Ελλάδος.

Το τέταρτο κεφάλαιο εξετάζει την περίοδο από το 1927 μέχρι το 1933. Επικεντρώνεται στη δράση της νεοπαγούς Ένωσης Δήμων Ελλάδος, στις πρωτοβουλίες που ανέπτυξε για την παραχώρηση διευρυμένων αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αυτήν την περίοδο, καθίσταται πιο έκδηλος ο παρεμβατικός ρόλος που αναλαμβάνει το κεντρικό κράτος και η αύξηση του κύκλου των δραστηριοτήτων του εις βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τις προσπάθειες των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων θα ενισχύσει ένας κύκλος επιστημόνων και διανοουμένων, με προεξάρχοντα τον Αλέξανδρο Σβώλο. Παρακολουθούμε, επίσης, τις δημοτικές εκλογές του 1929, καθώς και τις προσπάθειες των μικρότερων κοινοτήτων της χώρας να συγκροτήσουν κι αυτές έναν συλλογικό φορέα εκπροσώπησης. Με αφορμή τη διεξαγωγή του Β΄ Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων το 1931, γίνεται εκτενής αναφορά στην εξέλιξη των οικονομικών των δήμων και των κοινοτήτων, τα οποία θα επιδεινωθούν το 1932, στο πλαίσιο της πτώχευσης του ελληνικού κράτους και των προστατευτικών μέτρων που λήφθηκαν. Το κεφάλαιο κλείνει με το Γ΄ Συνέδριο που διεξήχθη έκτακτα το 1933 με κύρια θεματική την αναζήτηση λύσεων στα οικονομικά αδιέξοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το πέμπτο κεφάλαιο ξεκινάει το έτος 1934 και καταλήγει στο 1941. Επιχειρούμε να καταδείξουμε με ποιούς τρόπους η αναβίωση του Εθνικού Διχασμού, η κρίση του κοινοβουλευτισμού και η δικτατορική εκτροπή της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου επηρέασαν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξετάζονται οι δημοτικές εκλογές του 1934, οι εκκαθαρίσεις εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων μετά το βενιζελικό κίνημα του 1935, η προσπάθεια συνταγματικής

αναθεώρησης και οι απόψεις που εξέφρασαν προδικτατορικά δημοσιολόγοι για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης γύρω από την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας. Η δράση της *Ένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος*, όπως είχε μετονομαστεί από το 1931, συνιστά κι εδώ συνδυαστικό κρίκο της αφήγησης και όχημα για την παρακολούθηση των εξελίξεων. Η τελευταία ενότητα αφορά την πολιτική της μεταξικής δικτατορίας απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Το έκτο και τελευταίο κεφάλαιο παρακολουθεί τη διαδρομή από την έναρξη της Κατοχής και την υποταγή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο δοσιλογικό καθεστώς μέχρι την ανασυγκρότησή της μετά την Απελευθέρωση. Εξετάζεται η στελέχωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κατοχική εξουσία, η δραστηριότητα των δοσίλογων δημοτικών αρχών, η εμφάνιση της Αντίστασης, η θέσπιση και η λειτουργία αυτοδιοικητικών θεσμών στις απελευθερωμένες ζώνες. Μετά την Απελευθέρωση, παρακολουθούμε τις προσπάθειες εδραίωσης και εμπέδωσης της επίσημης κρατικής εξουσίας, διερευνούμε τους λόγους που παρέμεινε σε αναστολή ο αιρετός χαρακτήρας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, εστιάζουμε στη διεξαγωγή των πρώτων μεταπολεμικών δημοτικών εκλογών το 1951, στις πρωτοβουλίες της αμερικανικής οικονομικής αποστολής, αλλά και σε εκείνες που ανέλαβαν τα εκλεγμένα πλέον πρόσωπα της τοπικής αυτοδιοίκησης για την ανασύσταση του θεσμού.

# Κεφάλαιο 1

## Ο δρόμος προς τον Ν. ΔΝΖ'/1912

### 1833-1911

#### **1.1. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον 19ο αιώνα**

Η θεμελίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα συντελέστηκε το 1833 από την βαυαρική Αντιβασιλεία με το διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833/10<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1834 «περί συστάσεως των Δήμων». <sup>44</sup> Το συγκεκριμένο διάταγμα αποτελούσε μέρος των νομοθετημάτων που εξέδωσαν οι Βαυαροί για την οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης του νεοπαγούς Ελληνικού Βασιλείου. Οι δήμοι συνιστούσαν την πρώτη διοικητική μονάδα με ανώτερες τις επαρχίες και ανώτατες τους νομούς. Επρόκειτο για καθορισμένης έκτασης διοικητικές περιφέρειες που διαχωρίζονταν σε τρεις κατηγορίες ή τάξεις με βάση τον πληθυσμό τους (α' τάξη με τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β' τάξη με τουλάχιστον 2.000 και γ' τάξη με λιγότερο από 2.000). Κάθε υπήκοος έφερε την ιδιότητα του δημότη. Το ελάχιστο πληθυσμιακό όριο για τη σύσταση ενός δήμου ήταν οι 300 κάτοικοι. <sup>45</sup>

Η δημοτική αρχή εκάστου δήμου αποτελούνταν από τον δήμαρχο, τους παρόδρους, δηλαδή τους βοηθούς του δημάρχου, και τους δημοτικούς συμβούλους. Το δημοτικό συμβούλιο εκλεγόταν με άμεση ψηφοφορία από ένα «στενό» εκλογικό σώμα που συγκροτούνταν από τους περισσότερο φορολογούμενους άρρενες πολίτες (τιμηματική ψήφος). Έπειτα από την εκλογή του, το δημοτικό συμβούλιο και ίσος αριθμός πλέον φορολογούμενων πολιτών εξέλεγαν και υποδείκνυαν τρία πρόσωπα ως υποψήφιους για το δημαρχιακό αξίωμα, εκ των οποίων το Στέμμα επέλεγε και διόριζε τον δήμαρχο στους μεγάλους δήμους, ενώ οι νομάρχες έπρατταν το ίδιο για τους μικρότερους. Αντίστοιχο σύστημα εκλογής και διορισμού ίσχυε και για τους παρόδρους. Οι δήμαρχοι ήταν η εκτελεστική αρχή κάθε δήμου. Συνιστούσαν επίσης την τρίτη βαθμίδα της περιφερειακής διοίκησης, μετά τους νομάρχες και τους

---

<sup>44</sup> ΦΕΚ, 3Α/10-1-1834.

<sup>45</sup> Βλ. ενδεικτικά Ε. Σκιαδάς, *Ιστορικό διάγραμμα*, ό.π., σ. 5· Ήβη Μαυρομούστακου, «Το ελληνικό κράτος, 1833-1871. Πολιτικοί θεσμοί και διοικητική οργάνωση», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, τ. 4, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2003, σ. 31-32· Χ. Μπαμπούνης, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, ό.π., σ. 52. Για την τιμηματική ψήφο, βλ. Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα, 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2003, σ. 79-82.

επάρχους, ως κρατικά, πέρα από δημοτικά, όργανα. Ειδικότερα, εκπροσωπούσαν την κεντρική εξουσία στη διοικητική περιφέρεια του δήμου, ασκώντας συγκεκριμένα διοικητικά, αστυνομικά, ληξιαρχικά, φορολογικά και στρατολογικά καθήκοντα. Η θητεία των δημάρχων και των παρέδρων ήταν τριετής. Το δημοτικό συμβούλιο εκλεγόταν για εννέα έτη και η σύνθεσή του ανανεωνόταν μερικώς κάθε τρία έτη. Το συλλογικό αυτό όργανο ως συμβουλευτική αρχή επικουρούσε τους δημάρχους, μεριμνώντας παράλληλα για την προάσπιση των δημοτικών συμφερόντων. Δήμαρχοι, πάρεδροι και δημοτικοί σύμβουλοι μπορούσαν να τεθούν σε διαθεσιμότητα ή και να απολυθούν με απόφαση του Στέμματος, χωρίς τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη.<sup>46</sup>

Ο δημοτικός νόμος απένειμε στους δήμους νομική προσωπικότητα, εκχωρώντας τους το δικαίωμα διαχείρισης των δημόσιων τοπικών υποθέσεων υπό την εποπτεία του κεντρικού κράτους.<sup>47</sup> Οι αρμοδιότητες των δήμων ήταν ιδιαίτερα εκτεταμένες και απέρρεαν σε μεγάλο βαθμό από την κοινωνική τους αποστολή, η οποία υπογραμμιζόταν ρητά στη σχετική νομοθεσία («κοινωνικός σκοπός»). Μεταξύ αυτών ήταν η τοπική και αγροτική αστυνομία, η ίδρυση και η συντήρηση σχολείων στοιχειώδους εκπαίδευσης, η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών οδών, γεφυρών, υδραγωγείων και φρεάτων, η κατασκευή, η ενοικίαση και η συντήρηση των δημοτικών καταστημάτων, η επιβολή έμμεσων φόρων και η διενέργεια άμεσων εράνων (εφόσον δεν επαρκούσαν τα τακτικά τους έσοδα), η παροχή στέγης σε όλους τους δημότες και περίθαλψης στους ενδεείς, η μισθοδοσία των δημοτικών υπαλλήλων, η χρηματική ενίσχυση των τοπικών αγαθοεργών ιδρυμάτων (π.χ. νοσοκομεία, βρεφοκομεία), η επιτήρηση της δημόσιας υγείας, η κατάρτιση και η εφαρμογή σχεδίων πόλεων.<sup>48</sup>

Το σύστημα κρατικής εποπτείας επί των δήμων προέβλεπε πως όλες οι αποφάσεις των δημοτικών αρχών υπόκεινταν τόσο σε έλεγχο νομιμότητας όσο και σκοπιμότητας εκ μέρους των επάρχων και του νομάρχη. Ο τελευταίος, μάλιστα, είχε τη δυνατότητα να ασκήσει προληπτικό έλεγχο σε ορισμένες αποφάσεις ιδιαίτερα σημαντικές, όπως ήταν π.χ. η ψήφιση του προϋπολογισμού και η εκποίηση δημοτικής περιουσίας. Δικαίωμα παρέμβασης είχε και το Στέμμα, καθώς οι αποφάσεις για την

<sup>46</sup> Βλ. ενδεικτικά John Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1997, σ. 205-206· Η. Μαυρομούστακου, *ό.π.*, σ. 32-33.

<sup>47</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, *ό.π.*, σ. 168.

<sup>48</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 283-284· Χ. Μπαμπούνης, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, *ό.π.*, σ. 52.



επιβολή νέων δημοτικών φόρων προϋπέθεταν την έγκρισή του. Στον αντίποδα, οι δημοτικές αρχές μπορούσαν να προσφύγουν στον γραμματέα (υπουργό) επί των Εσωτερικών, σε περίπτωση απόρριψης ή τροποποίησης κάποιας απόφασής τους από τον νομάρχη.<sup>49</sup>

Η οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης του ελληνικού κράτους, στηρίχθηκε στο ναπολεόντειο πρότυπο, το οποίο είχε ως κύρια χαρακτηριστικά τη συγκεντρωτική δομή και την ομοιομορφία.<sup>50</sup> Η τοπική αυτοδιοίκηση εγκαθιδρύθηκε ως σύστημα αποκλειστικά διοικητικής οργάνωσης, χωρίς δηλαδή να παραχωρηθεί στους δήμους πολιτική αυτονομία, όπως ίσχυε στην Αγγλία όπου είχε διαμορφωθεί το οργανωτικό σχήμα της *αυτοκυβέρνησης* (self-government). Έτσι, οι τοπικοί οργανισμοί στην Ελλάδα είχαν τη δυνατότητα άσκησης αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της συμμετοχής τους στην άσκηση κρατικής δημόσιας διοίκησης («διοικητική» αυτοδιοίκηση) και δεν διέθεταν την ικανότητα να κάνουν διαφορετικές πολιτικές και διοικητικές επιλογές από εκείνες του κεντρικού κράτους («πολιτική» αυτοδιοίκηση).<sup>51</sup>

Όσον αφορά ειδικά τον δημοτικό νόμο, πρότυπό του ήταν ο αντίστοιχος γαλλικός που ήταν σε ισχύ από το 1831. Η επιλογή των Βαυαρών να παραχωρήσουν εκλογικό δικαίωμα για τη διοίκηση των δήμων σε πολίτες ορισμένου εισοδήματος, τη στιγμή που δεν δέχονταν αντιπροσωπευτικό σύστημα και εκλογές για τη διοίκηση του κεντρικού κράτους, οφειλόταν πιθανώς στις επιρροές του γερμανικού συνταγματικού-φιλελεύθερου κινήματος της εποχής και στις διεκδικήσεις της ανερχόμενης κοινωνικά και οικονομικά αστικής τάξης για συμμετοχή στη δημόσια εξουσία. Στη Γερμανία, προκειμένου να διασωθούν οι παλαιές φεουδαρχικές δομές και να παραμείνει απολυταρχική η διακυβέρνηση της χώρας, είχε αποδοθεί στους δήμους, εν είδει συμβιβασμού, καθεστώς αυτοδιοίκησης, δηλαδή η δυνατότητα εκλογής τοπικών αρχόντων. Επρόκειτο για έναν ελεγχόμενο τρόπο πολιτικής ενσωμάτωσης, αν ληφθεί

---

<sup>49</sup> J. Petropoulos, *ό.π.*, σ. 207· Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση, ό.π.*, τ. 1, σ. 170.

<sup>50</sup> Η. Μαυρομούστακου, «Το ελληνικό κράτος, 1833-1871», *ό.π.*, σ. 31. Για τις αρχές του ναπολεόντειου προτύπου διοικητικής οργάνωσης, βλ. B. Guy Peters, «The Napoleonic Tradition», *The International Journal of Public Sector Management*, 21/2 (2008), σ. 118-132· Καλλιόπη Σπανού, «Ναπολέοντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 2 (2009), σ. 458-459.

<sup>51</sup> Αναστάσιος Ι. Τάχος, «Θέσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση», *Δίκαιο και πολιτική*, 2 (1982), σ. 15-16. Για το αγγλικό self-government και τις διαφορές με το οργανωτικό σχήμα της αυτοδιοίκησης, βλ. Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Θεμελιώδεις έννοιες, ό.π.*, σ. 57-73.

υπόψη ότι δικαίωμα ψήφου διέθεταν μόνο οι πολίτες με σημαντική περιουσιακή βάση.<sup>52</sup>

Η θεσμοθέτηση των ελληνικών δήμων σηματοδότησε την εγκατάλειψη του προεπαναστατικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασική επιδίωξη ήταν η συγκρότηση ενός ενιαίου και αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού, μέσω της ανατροπής των παραδοσιακών κοινοτικών σχέσεων και της στέρησης από τους παλαιούς τοπικούς προύχοντες της επιχειρησιακής τους βάσης, σε μια προσπάθεια ελέγχου της περιφέρειας και των τοπικών πολιτικών. Η παράκαμψη των προϋπαρχουσών δομών και η οργάνωση εξυπαρχής της τοπικής αυτοδιοίκησης προκάλεσε έντονες επικρίσεις από την πλευρά των τοπικών ελίτ.<sup>53</sup> Όπως ήταν επόμενο, η οριοθέτηση των περίπου 450 αρχικά συσταθέντων δήμων εξελίχθηκε σε επίμαχο ζήτημα σε τοπικό επίπεδο με επίκεντρο τα εδαφικά όρια της εξουσίας των εν λόγω ομάδων. Το 1836, με αφορμή τις τοπικές αντιστάσεις στην επιβολή της κρατικής εξουσίας στην περιφέρεια, η κεντρική διοίκηση προέβη στη μείωση του αριθμού των δήμων στους 250. Η επίσημη αιτιολογία ήταν η ισχνή οικονομική δυναμική πολλών από τους νεοπαγείς δήμους. Ωστόσο, ο πραγματικός λόγος ήταν ο εξοβελισμός των τοπικών ολιγαρχιών που εναντιώνονταν στο βαυαρικό καθεστώς και η προώθηση νέων και φίλα προσκείμενων σε αυτό πολιτικών και κοινωνικών μερίδων. Η προσπάθεια να προωθηθούν νέες πολιτικές δυνάμεις δεν τελεσφόρησε, καθώς οι παλαιοί προεστοί ανέκτησαν σύντομα τα δημοτικά αξιώματα.<sup>54</sup> Η δημοτική εξουσία αποτέλεσε από την πρώτη στιγμή και μέχρι τα τέλη του 19ου αιώνα ένα περιζήτητο μέσο για την κατοχύρωση και την αύξηση της επιρροής των τοπικών πολιτικών ελίτ. Οι λόγοι που οι περισσότεροι προύχοντες επιζητούσαν τη συμμετοχή τους στη δημοτική διοίκηση ήταν η διατήρηση της δύναμής τους, η αντιμετώπιση των επιθέσεων από τοπικούς τους αντιπάλους, η προστασία των οικονομικών τους συμφερόντων από τις καταχρήσεις των κεντρικών ή επαρχιακών αρχών, αλλά και η ικανοποίηση των φιλοδοξιών ορισμένων να αποκτήσουν ισχύ και σε εθνικό επίπεδο.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Σ. Ι. Φλογαίτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 167-168. Βλ. επίσης του ιδίου, «Τοπική αυτοδιοίκηση και Σύνταγμα του 1975: Μύθοι και πραγματικότητες», *Σύγχρονα Θέματα*, 8 (1980), σ. 97.

<sup>53</sup> Στέφανος Π. Παπαγεωργίου, *Από το Γένος στο Έθνος. Η θεμελίωση του ελληνικού κράτους, 1821-1862*, Αθήνα, Παπαζήσης, 2005, σ. 320-321· Κώστας Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας». *Η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους, 18ος-21ος αιώνας*, Αθήνα, Πατάκη, 2018, σ. 199-200.

<sup>54</sup> Κ. Κωστής, ό.π., σ. 199-201 και 203-204.

<sup>55</sup> J. Petropoulos, ό.π., σ. 526-527· Κ. Κωστής, ό.π., σ. 204-205.

Από τη μεριά της, η κεντρική διοίκηση δεν αμφισβήτησε ξανά την προνομιακή θέση που κατείχαν οι παραδοσιακές τοπικές ελίτ στη δημοτική διοίκηση, μιας και ο βασικός στόχος επιτεύχθηκε σχετικά γρήγορα: η εμπέδωση του νέου συστήματος εξουσίας που εγκαθιδρύθηκε και είχε «ως μοναδικό σημείο αναφοράς και νομιμοποίησης» το Στέμμα.<sup>56</sup> Σε αυτήν την κατεύθυνση βοήθησε το γεγονός ότι οι κάτοχοι των δημοτικών αξιωμάτων δεν διέθεταν ευρεία περιθώρια πρωτοβουλίας, καθώς ελέγχονταν στενά από τους διοικητικούς μηχανισμούς του κεντρικού κράτους.<sup>57</sup>

Σταθμό στην εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε η θέσπιση του Συντάγματος του 1864. Ήταν το πρώτο ελληνικό Σύνταγμα που αναγνώριζε ρητά τον συγκεκριμένο θεσμό, μέσω της καθιέρωσης της άμεσης, μυστικής και καθολικής ψηφοφορίας για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών.<sup>58</sup> Μέσω αυτής της πρόβλεψης καταργήθηκε το αυστηρά τιμηματικό σύστημα για την εκλογή του δημοτικού συμβουλίου και της έμμεσης εκλογής των παρέδρων και του δημάρχου.<sup>59</sup> Το γεγονός αυτό συνετέλεσε στην παγίωση και την ολοκλήρωση του θεσμού της καθολικής ψηφοφορίας, αν συνυπολογιστεί η συνταγματική της κατοχύρωση και για τις βουλευτικές εκλογές. Ο κυριότερος λόγος που οδήγησε στην επέκταση της καθολικής ψηφοφορίας στις δημοτικές εκλογές ήταν η ανατροπή μιας ιδιόμορφης κατάστασης, όπου οι περισσότεροι πολίτες θεωρούνταν ικανοί για την ανάδειξη των βουλευτών και, ταυτόχρονα, ανίκανοι για εκείνη των δημοτικών αρχών, η οποία ήταν υποδεέστερη.<sup>60</sup> Η Ελλάδα έγινε τότε η μοναδική χώρα παγκοσμίως, όπου καθιερώθηκε η καθολική και άμεση ψηφοφορία των ανδρών για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών.<sup>61</sup> Αντίθετα, μέχρι τις αρχές του 20ού αιώνα, στις περισσότερες

---

<sup>56</sup> Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 204.

<sup>57</sup> Στο ίδιο.

<sup>58</sup> Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά συνταγματικά από το Σύνταγμα του 1844. Ωστόσο, επρόκειτο για μια «έμμεση» αναγνώριση μέσω της καθιέρωσης της αρχής ότι το κράτος συντρέχει στη δημοτική εκπαίδευση στο μέτρο των αναγκών των δήμων. Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, τ. 1., *ό.π.*, σ. 171.

<sup>59</sup> Μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1864, ψηφίστηκε νέος εκλογικός νόμος για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών, με βάση τον οποίο η θητεία τους ορίστηκε τετραετής. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 91-93.

<sup>60</sup> Γ. Σωτηρέλης, *ό.π.*, σ. 74-77. Παρά τη συνταγματική της κατοχύρωση το 1864, η καθολική ψηφοφορία απαντούσε στην Ελλάδα από το 1844 για την ανάδειξη των βουλευτών. Ωστόσο, η διατήρηση του τιμηματικού συστήματος για την εκλογή των δημοτικών αρχών ήταν μεταξύ των σημαντικότερων παραγόντων που συντελούσαν στην αποδυνάμωση της ισχύος του θεσμού της καθολικής ψήφου και οδηγούσαν στην «de jure και de facto» αμφισβήτησή του. Βλ. στο ίδιο, σ. 75.

<sup>61</sup> Στο ίδιο, σ. 74-77.

χώρες ίσχυε η τιμηματική ψήφος και η έμμεση εκλογή δημάρχου, με ή χωρίς παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας.<sup>62</sup>

Η καθιέρωση της καθολικής και άμεσης ψηφοφορίας για τις δημοτικές εκλογές είχε ως αποτέλεσμα οι δήμαρχοι να αποκτήσουν κύρος και δημοκρατική πλέον νομιμοποίηση. Ταυτόχρονα, εξελίχθηκαν σε υπολογίσιμους παράγοντες της πολιτικής ζωής, λόγω της εκλογικής τους πελατείας και των δυνατοτήτων που διέθεταν για τον επηρεασμό της εκλογικής συμπεριφοράς των δημοτών. Μεταξύ δημάρχων, κομμάτων και βουλευτών αναπτύχθηκε συχνά μια στενή συνεργασία με αμοιβαία πολιτικά οφέλη. Οι δήμαρχοι για ένα χρονικό διάστημα συμμετείχαν καθοριστικά στη διαδικασία σύνταξης των εκλογικών καταλόγων, με αποτέλεσμα να υπάρχουν αρκετά περιθώρια αλλοίωσης της σύνθεσης του εκλογικού σώματος. Στις βουλευτικές εκλογές που διεξήχθησαν ανάμεσα στο 1864 και το 1877 καταγγέλθηκαν αρκετά περιστατικά μη εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους πολιτών που είχαν δικαίωμα ψήφου. Άλλοτε, εγγράφονταν ή δεν διαγράφονταν πολίτες που δεν διέθεταν ή είχαν αποστερηθεί τα εκλογικά τους δικαιώματα. Δεν έλειπαν επίσης περιστατικά άσκησης υλικής και ψυχολογικής βίας εκ μέρους των δημάρχων. Οι προεκλογικές αυτές επεμβάσεις των δημάρχων μειώθηκαν αισθητά μετά την ψήφιση νέου εκλογικού νόμου το 1877, ο οποίος ανέθεσε την οριστική κατάρτιση και την αναθεώρηση των εκλογικών καταλόγων στα πρωτοδικεία.<sup>63</sup> Ωστόσο, τα φαινόμενα αυτά δεν εξαλείφθηκαν, ούτε η ανάμειξη εν γένει των δημάρχων στις εκλογικές αναμετρήσεις.

Η επιρροή των δημάρχων στο εκλογικό σώμα προέκυπτε κυρίως από τις ευρείες αρμοδιότητες με τις οποίες ήταν επιφορτισμένοι. Για παράδειγμα, ήταν υπεύθυνοι για τον διορισμό των δημοτικών υπαλλήλων, προΐσταντο της δημοτικής αστυνομίας, η οποία μέχρι την κατάργησή της το 1892 είχε καίρια και πολλαπλά καθήκοντα, επέβλεπαν την είσπραξη των δημοτικών φόρων και δασμών, εξέδιδαν τα διάφορα πιστοποιητικά, γεγονός που τους καθιστούσε απαραίτητους για κάθε ενέργεια των δημοτών με τις δημόσιες υπηρεσίες.<sup>64</sup> Όλες αυτές οι αρμοδιότητες

---

<sup>62</sup> Στο ίδιο, σ. 77, σημ. 104, όπου αναφορά στην παλαιότερη ελληνική βιβλιογραφία: Jean-Luc Pinol, *Ο κόσμος των πόλεων τον 19ο αιώνα*, Αθήνα, Πλέθρον, 2000, σ. 264-268. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, ό.π., σ. 133.

<sup>63</sup> Γ. Σωτηρέλης, ό.π., σ. 182-185, 349-350, 367, 379-380 και 392-393· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936*, ό.π., σ. 93-96.

<sup>64</sup> Γ. Σωτηρέλης, ό.π., σ. 349· Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας, *Ο δήμαρχος*, τ. 1: «ο δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης», Αθήνα, Παπαζήση, 2005, σ. 200-201· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 96-104. Για τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της δημοτικής αστυνομίας, βλ. αναλυτικά Τιμολέων Ι. Φιλήμων, *Ο Δήμαρχος κατά την ελληνικήν νομοθεσίαν*, Αθήνα, τύποις Π.Δ. Σακελλαρίου, 1893, σ. 721-820. Για τις

αξιοποιούνταν από ένα ποσοστό δημάρχων για την ενίσχυση και τη διεύρυνση της εκλογικής τους βάσης, καθώς και ως μέσα πίεσης ή δελεασμού για την εκλογή των ευνοουμένων τους υποψηφίων βουλευτών. Οι δήμαρχοι πολλές φορές συνιστούσαν τους ισχυρότερους τοπικούς κομματάρχες. Υπήρχαν όμως και περιπτώσεις, όπου η πολιτική ισχύς των βουλευτών ήταν μικρότερη από εκείνη των δημάρχων, στους οποίους υποτάσσονταν για να εξασφαλίσουν την εκλογή τους.<sup>65</sup> Επρόκειτο, άλλωστε, για μια εποχή κατά την οποία τα πολιτικά κόμματα ήταν χαλαρά διαρθρωμένα, δεν διέθεταν δηλαδή συνεκτικές οργανωτικές δομές. Τα τοπικά πελατειακά τους δίκτυα ήταν ένας από τους χώρους στους οποίους νομιμοποιούνταν και απευθύνονταν (ιδίως μέχρι την καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης το 1875) για την ανάρρηση σε κυβερνητικές θέσεις.<sup>66</sup> Έτσι, στη δημόσια συζήτηση της περιόδου θα εμφανιστεί σταδιακά ο όρος «δημαρχοκρατία», ο οποίος προσδιόριζε τον ιδιότυπο ρόλο των δημάρχων στην εξέλιξη του αντιπροσωπευτικού και, αργότερα, κοινοβουλευτικού συστήματος.<sup>67</sup> Για τους παραπάνω λόγους, ο πολιτικός αγώνας για τη διεκδίκηση της δημοτικής εξουσίας χαρακτηριζόταν ενίοτε από αξιοσημείωτη ένταση και σφοδρότητα.<sup>68</sup>

Η πολιτική ισχύς των δημάρχων ήταν ιδιαίτερα σημαντική, αν συνυπολογιστεί επίσης ο περιορισμένος αριθμός των δήμων κατά τον 19ο αιώνα. Τις παραμονές της βενιζελικής μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, στην επικράτεια λειτουργούσαν 445 δήμοι, έπειτα από αλληπάλληλες συγχωνεύσεις και νέους σχηματισμούς, όσοι περίπου είχαν συσταθεί κατά τα πρώτα βήματα του θεσμού.<sup>69</sup> Εντωμεταξύ, ο πληθυσμός της χώρας είχε τριπλασιαστεί και η έκταση της επικράτειας είχε αυξηθεί σημαντικά μετά την προσάρτηση νέων εδαφών. Συνεπώς, οι

---

οικονομικές δραστηριότητες των δήμων με επίκεντρο την επιβολή δημοτικών φόρων και δασμών, βλ. Θ. Καλαφάτης, *ό.π.*, τ. 2, σ. 199-200 και 204-206. Βλ. επίσης Χ. Λυριντζής, *ό.π.*, σ. 142.

<sup>65</sup> Γ. Σωτηρέλης, *ό.π.*, σ. 350· G. Hering, *ό.π.*, τ. Α', σ. 638-639· Μ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, *ό.π.*, σ. 132-133.

<sup>66</sup> Για το κομματικό σύστημα τον 19ο αιώνα, βλ. ενδεικτικά Katerina Gardikas, *Parties and politics in Greece, 1875-1885: Towards a Two-Party System*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Λονδίνο, King's College, University of London, 1988· G. Hering, *ό.π.*, τ. Α', σ. 63-130, 443-464 και 539-672. Βλ. επίσης το εκδοτικό σημείωμα στο Κατερίνα Δέδε, Λεωνίδα Καλλιβρετάκης, Ηλίας Νικολακόπουλος, Λίνα Λούβη και Σωτήρης Ριζάς (επιμ.), *Ιστορικό λεξικό ελληνικών κοινοβουλευτικών κομμάτων, 1844-1967*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, 2022, σ. 11-12.

<sup>67</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 76· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 93-106.

<sup>68</sup> Χ. Λυριντζής, *ό.π.*, σ. 142· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 109-110.

<sup>69</sup> Για την εξέλιξη του αριθμού των δήμων μέχρι το 1912, βλ. Ε. Σκιαδάς, *Ιστορικό διάγραμμα*, *ό.π.*, σ. 729, Πίνακας 6· Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 278-279, Πίνακας 4.

δήμαρχοι ασκούσαν εξουσία σε μια εκτεταμένη πληθυσμιακά και εδαφικά περιφέρεια.<sup>70</sup>

Το δημοτικό σύστημα που θέσπισε η Αντιβασιλεία παρέμεινε σε ισχύ μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1910, χωρίς σημαντικές διαφοροποιήσεις. Κατά τη ψήφιση του Συντάγματος του 1864, υπήρξε πρωτοβουλία για τη μεταρρύθμιση του δημοτικού νόμου του 1833, η οποία όμως δεν ευοδώθηκε. Το κατατεθέν σχέδιο νόμου απέβλεπε στην εξάλειψη του διοικητικού συγκεντρωτισμού, μέσω της άρσης του αυστηρού καθεστώτος κρατικής εποπτείας και ελέγχου των δήμων, το οποίο θεωρούνταν μία από τις κύριες αιτίες της κακοδιοίκησής τους.<sup>71</sup> Η κεντρική διοίκηση, καθώς φαίνεται, έκανε αρκετά συχνά χρήση του δικαιώματος προληπτικού ελέγχου των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων κατά το δοκούν, προκειμένου να ευνοήσει ή να ασκήσει πιέσεις στις δημοτικές αρχές που πρόσκεινταν ή αντιτίθενταν αντίστοιχα στην εκάστοτε κυβέρνηση.<sup>72</sup> Παρόμοιο σχέδιο νόμου κατατέθηκε το 1875 από την κυβέρνηση Χαρίλαου Τρικούπη, κατά την ολιγόμηνη τότε θητεία της, αλλά δεν πρόλαβε να συζητηθεί στη Βουλή.<sup>73</sup> Νομοθετικές πρωτοβουλίες σημειώθηκαν και για τη θεσμοθέτηση των κοινοτήτων, στο πλαίσιο των προσπαθειών για διοικητική αποκέντρωση και εμπέδωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>74</sup> Τελικά, το μόνο που επετεύχθη ήταν η αναγνώριση ορισμένων κοινοτήτων το 1884 ως νομικών προσώπων με αιρετά όργανα στην Ήπειρο και τη Θεσσαλία. Ωστόσο, οι τοπικοί αυτοί οργανισμοί λειτουργούσαν εντός των δήμων, δεν συνιστούσαν δηλαδή αυθύπαρκτες εδαφικές και διοικητικές οντότητες, έχοντας ως αποκλειστική αρμοδιότητα τη διαχείριση της ιδιαίτερης περιουσίας τους. Αντίστοιχο νομικό καθεστώς αποδόθηκε αργότερα και σε άλλες κοινότητες της περιφέρειας.<sup>75</sup>

<sup>70</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 78-79.

<sup>71</sup> Κ. Γεραγός, ό.π., σ. 86-87· Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, ό.π., σ. 87· Μ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, ό.π., σ. 124-127.

<sup>72</sup> Κωνσταντίνος Δ. Πολυχρονιάδης, «Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου περί μεταρρυθμίσεων των περιφερειών και διοικήσεως των δήμων ως και του νόμου περί δημαιορειών» [1911], αναδημοσίευση από την εφημερίδα *Αθήναι*, στο: Σπυρίδων Ι. Φλογαΐτης, *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα και Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1986, σ. 286-287 και 302. Ο Κ. Πολυχρονιάδης ήταν υφηγητής Δημοσίου Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών.

<sup>73</sup> Κ. Γεραγός, ό.π., σ. 91-93. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, ό.π., σ. 136-137.

<sup>74</sup> Κ. Γεραγός, ό.π.· Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, ό.π., σ. 87· Μ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, ό.π., σ. 124-127.

<sup>75</sup> Κ. Γεραγός, ό.π., σ. 93· Ε. Σκιαδάς, *Ιστορικό διάγραμμα*, ό.π., σ. 94· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 282· Ηλίας Μπεριάτος, «Διοικητικές δομές και οικιστική-χωρική οργάνωση (Από τον Καποδίστρια στον Βενιζέλο και από τον Βενιζέλο στον "Καποδίστρια")», στο: *Ελευθέριος*

Από τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα του δεύτερου μισού του 19ου αιώνα, ξεχωρίζει η θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης από τον Χ. Τρικούπη, μέσω της θέσπισης αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων. Με τον Νόμο ΑΦΝΣΤ'1887, ανατέθηκαν στα νομαρχιακά συμβούλια κυρίως εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, όπως ήταν π.χ. η επίβλεψη της διοίκησης και της οικονομικής διαχείρισης των δήμων, η έγκριση των δημοτικών απολογισμών και η εκδίκαση των εφέσεων των δήμων κατά των αποφάσεων του νομάρχη. Η παραχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μετατέθηκε για αργότερα, καθώς η θεσμοθέτηση της παρουσιάστηκε ως ένα πειραματικό στάδιο.<sup>76</sup> Στόχος του Τρικούπη ήταν ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος και της λειτουργίας του πολιτεύματος. Ένα χρόνο νωρίτερα, είχε προβεί στη διεύρυνση της εκλογικής περιφέρειας στα όρια του νομού από εκείνα της επαρχίας και στη μείωση του αριθμού των βουλευτικών εδρών, με σκοπό τη διάρρηξη των πελατειακών δικτύων και την αποδυνάμωση των τοπικών κομματαρχών.<sup>77</sup> Σε διοικητικό επίπεδο, η μεταρρύθμιση αυτή απηχούσε την πρόθεση για βελτίωση της λειτουργίας και ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι του κεντρικού κράτους. Ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για διάφορους λόγους καταργήθηκε το 1891 από την κυβέρνηση Θεόδωρου Δηλιγιάννη και δεν ανασυστάθηκε, παρά την ανάληψη ξανά της εξουσίας από τον Τρικούπη και τη ψήφιση σχετικού νόμου το 1899 επί πρωθυπουργίας Γεωργίου Θεοτόκη.<sup>78</sup>

Ο διοικητικός συγκεντρωτισμός και ο κομματισμός συνιστούν δύο φαινόμενα που προσδιόρισαν σε μεγάλο βαθμό την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον 19ο αιώνα. Αν και υπήρξαν από πολύ νωρίς νομοθετικές πρωτοβουλίες για τη διόρθωση των κακώς κειμένων στο συγκεκριμένο πεδίο, δεν κατέστη δυνατό να ολοκληρωθούν. Το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης θα τεθεί και θα συζητηθεί έντονα στο γύρισμα του αιώνα, μετά την ήττα της Ελλάδας στον πόλεμο του 1897 και την επιβολή του Διεθνούς Οικονομικού

---

*Βενιζέλος και ελληνική πόλη. Πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις. Πρακτικά συνεδρίου, Χανιά, 24-27 Οκτωβρίου 2002*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος», Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο-Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών και Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 2005, σ. 186. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση*, ό.π., σ. 137-138.

<sup>76</sup> Κ. Γεραγάς, ό.π., σ. 98-101· Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, ό.π., σ. 108-110· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 82-86· Ήβη Μαυρομούστακου, «Πολιτικοί θεσμοί. Η οργάνωση της διοίκησης, 1871-1909», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 5, σ. 51.

<sup>77</sup> Γ. Σωτηρέλης, ό.π., σ. 242-249 και 252-255.

<sup>78</sup> Κ. Γεραγάς, ό.π., σ. 98-101· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 82-91 και 93-109· Η. Μαυρομούστακου, «Πολιτικοί θεσμοί. Η οργάνωση της διοίκησης, 1871-1909», ό.π., σ. 51.

Ελέγχου το 1898. Τα γεγονότα αυτά θα συνταράξουν την ελληνική κοινωνία, προκαλώντας ένα γενικό κλίμα αποδοκιμασίας της πολιτικής ζωής και της κρατικής λειτουργίας. Θα δημιουργηθεί ένα ισχυρό ρεύμα υπέρ της πραγματοποίησης ριζικών μεταρρυθμίσεων σε όλο το φάσμα του δημόσιου βίου με σκοπό την επίλυση των χρόνιων προβλημάτων που είχαν οδηγήσει τη χώρα σε αδιέξοδο. Ως κυριότερο πρόβλημα θεωρήθηκε η «πολιτική συναλλαγή», ο πελατειακός τρόπος λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, που είχε συντελέσει στην «κακοδιοίκηση» και τη «φαυλοκρατία».<sup>79</sup>

### **1.2. Η «δημοτική ανόρθωσις»**

Το αίτημα για μεταρρυθμίσεις με σκοπό την αναμόρφωση της χώρας διατυπώθηκε περισσότερο επιτακτικά τις παραμονές της διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών του 1899. Οι έννοιες «μεταρρυθμίσεις» και «ανόρθωσις» αναδείχθηκαν τότε σε κυρίαρχα συνθήματα που υιοθετήθηκαν απ' όλες σχεδόν τις πολιτικές δυνάμεις.<sup>80</sup> Κατά την προεκλογική περίοδο, κυκλοφόρησε ένα σώμα πολιτικών κειμένων προγραμματικού χαρακτήρα, στα οποία τονιζόταν η ανάγκη να υπάρξει άμεσα μια αλλαγή πλεύσης έπειτα από καθοριστικές μεταρρυθμίσεις σε μια σειρά από τομείς της δημόσιας ζωής (π.χ. οικονομία, στρατός, δικαιοσύνη), ανάμεσα στους οποίους η «διοίκηση» κατείχε κεντρική θέση.<sup>81</sup>

Κυριότερο εκφραστή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος αποτέλεσε το Νεωτεριστικό Κόμμα υπό την ηγεσία του Γ. Θεοτόκη.<sup>82</sup> Στο πολυσέλιδο προεκλογικό του πρόγραμμα με τον χαρακτηριστικό τίτλο *Μεταρρυθμίσεις και Ανόρθωσις*, το οποίο συνέταξε τον Δεκέμβριο του 1898 ο έμπειρος πολιτικός και πρώην υπουργός Εκκλησιαστικών και Δημόσιας Εκπαίδευσης Αθανάσιος Ευταξίας, γινόταν εκτενής αναφορά στα προτεινόμενα μέτρα για τη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας. Από την ανάλυση του Ευταξία, η οποία εστίαζε περισσότερο στην ανάληψη οικονομικών πρωτοβουλιών, δεν απουσίαζε η τοπική αυτοδιοίκηση. Κατά την άποψή του, η οικονομική κατάσταση των δήμων έχρηζε σημαντικής ενίσχυσης, όπως «εξεληθώσιν εκ του νυν αβίωτου βίου και δυνηθώσι να επιτελέσωσι τον προορισμών των». Αυτό

<sup>79</sup> Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, ό.π., σ. 27-37.

<sup>80</sup> Στο ίδιο· Ν. Μαρωνίτη, ό.π., σ. 240-243.

<sup>81</sup> Όπως έχει επισημάνει η Νίκη Μαρωνίτη, ο όρος «διοίκηση» στην πολιτική συζήτηση της εποχής, χρησιμοποιείται για να περιγράψει τόσο τον καθαυτόν δημόσιο τομέα, όσο και το σύνολο των εξουσιαστικών μηχανισμών, με άλλα λόγια το σύστημα διακυβέρνησης. Βλ. Ν. Μαρωνίτη, ό.π., σ. 236, σημ. 77.

<sup>82</sup> Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, ό.π., σ. 27-37.



επρόκειτο να επιτευχθεί μέσω της απαλλαγής τους από τις δαπάνες για τη στοιχειώδη εκπαίδευση και την αστυνόμευση και της απόδοσης σε αυτούς μιας σειράς φορολογικών προσόδων. Παράλληλα, έκρινε απαραίτητη την αναγνώριση τόσο των επαρχιών όσο και των κοινοτήτων ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ελευθερία δράσης και επαρκείς οικονομικούς πόρους. Σύμφωνα με τον Ευταξία, η θεσμοθέτηση πολλαπλών βαθμίδων αυτοδιοίκησης, την οποία αξίωνε ο ελληνικός λαός, θα συντελούσε στον εξορθολογισμό, στον έλεγχο και στην εποπτεία από τα κάτω της κρατικής δραστηριότητας, προάγοντας έτσι τα «καλά της αυτοδιοικήσεως».<sup>83</sup>

Την αναγκαιότητα ζωτικών μεταρρυθμίσεων είχαν υπογραμμίσει την ίδια περίπου περίοδο οι Στέφανος Δραγούμης και Κωνσταντίνος Καραπάνος, δύο πολιτικοί που προέρχονταν από διαφορετικά κόμματα, αλλά μετείχαν ως ανεξάρτητοι στον προεκλογικό αγώνα. Ο Δραγούμης στο πολιτικό του πρόγραμμα με τίτλο *Εις έργον προς Ανόρθωσιν*, μια συναγωγή παλαιότερων άρθρων του στον Τύπο, υποστήριξε πως ήταν απαραίτητη η νομοθετική «ανακαίνιση» και «τελειοποίηση» του δημοτικού οργανισμού, καθώς η λειτουργία του είχε αποδειχτεί «ασυγκρίτως χείρονα» από εκείνης της κρατικής εν γένει διοίκησης. Εξέθετε μια σειρά από ζητήματα που μαρτυρούσαν την κακοδιοίκηση των δήμων, όπως ήταν π.χ. η έγκριση περιττών πιστώσεων για την εξυπηρέτηση ισχυρών οικονομικών παραγόντων, οι αυθαιρεσίες των δημοτικών εισπρακτόρων, η μη τήρηση προϋπολογισμών και απολογισμών. Ταυτόχρονα, όμως, κατέκρινε την άμεση, συχνά, ανάμειξη των οργάνων της κεντρικής διοίκησης στις δημοτικές υποθέσεις και τα προσκόμματα που έθεταν στις δημοτικές αρχές για μικροπολιτικούς σκοπούς. Θέση του Δραγούμη ήταν πως η «εκκαθάρισις και η εξομάλισις του δημοτικού εδάφους» επρόκειτο να συντελέσει αποφασιστικά στην επιτυχία της πολιτικής και διοικητικής μεταβολής, «διότι επ' αυτού τίθενται τα θεμέλια της όλης διοικήσεως εν πάση πεπολιτισμένη και καλώς οργανωμένη χώρα».<sup>84</sup>

Στο πολιτικό πρόγραμμα του Κ. Καραπάνου δινόταν ιδιαίτερη έμφαση στην αποκέντρωση, μέσω της θεσμοθέτησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία, όπως σημείωνε, αποτελούσε κοινό τόπο για τα φιλελεύθερα κράτη και ήταν

<sup>83</sup> Αθανάσιος Π. Ευταξίας, *Μεταρρυθμίσεις και Ανόρθωσις*, Αθήνα, τύποις Π. Δ. Σακελλαρίου, 1899, σ. 65-67. Για μια αναλυτική παρουσίαση της μελέτης του Ευταξία, βλ. Ν. Μαρωνίτη, *ό.π.*, σ. 255-256· Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, *ό.π.*, σ. 33-35.

<sup>84</sup> [Στέφανος Δραγούμης], *Εις έργον προς Ανόρθωσιν. Επιστολαί και γνώμαι πολιτενομένου πρώην βουλευτού Μεγαρίδος*, Αθήνα, Εκ του τυπογραφείου των καταστημάτων Ανέστη Κωνσταντινίδου, 1897, σ. 47-51.

απαραίτητη για τη λυσιτελή λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Υποστήριζε, επίσης, πως θα παρείχε στους πολίτες ένα ευρύτερο πεδίο πολιτικής εξάσκησης. Για τον Καραπάνο, η ανάμειξη των πολιτών στα δημοτικά πράγματα δεν ήταν επαρκής, καθώς ο κύκλος αυτός δράσης ήταν «φύσει» στενός, συμπληρώνοντας μάλιστα ότι είχε περιοριστεί ακόμη περισσότερο τα προηγούμενα χρόνια «διά της αφαιρέσεως από των Δήμων σπουδαίου μέρους των καθηκόντων και δικαιωμάτων αυτών». Σε αυτό το πλαίσιο, τασσόταν υπέρ της αναθεώρησης της δημοτικής νομοθεσίας, έτσι ώστε να αποδοθούν στους δήμους ευρύτερες αρμοδιότητες και οικονομικές δυνατότητες. Μεταξύ των προτάσεών του για τη βελτίωση της δημοτικής διοίκησης ήταν η επαναφορά της έμμεσης εκλογής δημάρχου, αλλά από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου.<sup>85</sup>

Ανταποκρινόμενος στο κλίμα της εποχής, ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄, στον λόγο του Θρόνου που εκφώνησε στις 4 Μαρτίου 1899, κατά την έναρξη της νέας κοινοβουλευτικής περιόδου, παρουσιάζοντας τον προγραμματισμό της νεοεκλεγείσας κυβέρνησης Γ. Θεοτόκη, συνηγόρησε στην αναγκαιότητα μεταρρύθμισης των δημόσιων πραγμάτων. Όσον αφορά τον τομέα της δημόσιας διοίκησης, επισήμανε τη λήψη πρόνοιας για τους δήμους, «ών οι πλείστοι φθίνουσιν», και την καθιέρωση αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος «ίνα καταστή μικρόν κατά μικρόν το έδαφος πρόσφορον εις ανάπτυξιν θεσμών αληθούς και πραγματικής αυτοδιοικήσεως».<sup>86</sup>

Τόσο η κυβέρνηση Θεοτόκη όσο και οι διαδοχικές κυβερνήσεις που σχηματίστηκαν μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1910 δεν κατάφεραν να ικανοποιήσουν το καθολικό αίτημα για αναμόρφωση της χώρας. Τα εντεινόμενα προβλήματα στην εσωτερική πολιτική, σε συνδυασμό με την όξυνση των εθνικών ζητημάτων (Ανατολικό, Κρητικό, Μακεδονικό) διόγκωσαν την ανασφάλεια και την απογοήτευση, επιδρώντας καθοριστικά στην εκδήλωση του Κινήματος στο Γουδί το 1909.<sup>87</sup>

Τα πολιτικά κείμενα της εποχής συνέκλιναν ως προς τις αιτίες που είχαν οδηγήσει στην «Επανάσταση» του 1909, με κυριότερη τον εκφυλισμό του

---

<sup>85</sup> Κωνσταντίνος Καραπάνος, *Η κατάσταση της χώρας και τα προς θεραπείαν αυτής αναγκαία μέτρα*, Αθήνα, Εκ του τυπογραφείου των εν Αθήναις βιβλιοπωλικών καταστημάτων Αποστολοπούλου, 1898, σ. 7-14. Για το πρόγραμμα του Καραπάνου, βλ. αναλυτικά Ν. Μαρωνίτη, *ό.π.*, σ. 249-253.

<sup>86</sup> *Εμπρός*, 5/3/1899, σ. 2. Βλ. επίσης Ν. Μαρωνίτη, *ό.π.*, σ. 259-260· Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, *ό.π.*, σ. 36.

<sup>87</sup> Για τις εξελίξεις στα μέτωπα της εγχώριας και εξωτερικής πολιτικής από το 1899 μέχρι το 1909, βλ. ενδεικτικά Ν. Μαρωνίτη, *ό.π.*, σ. 327-443· Σ. Ριζάς, *ό.π.*, σ. 28-105.

κοινοβουλευτισμού σε ένα σύστημα κομματικών εξυπηρετήσεων, αλλά και σε σχέση με την πορεία που έπρεπε να ακολουθηθεί για την επίτευξη του «ανορθωτικού» οράματος, δηλαδή την εφαρμογή ενός ευρύτατου προγράμματος μεταρρυθμίσεων.<sup>88</sup> Αν και σε όλα προτασσόταν η ανάγκη «ανορθώσεως» της δημόσιας διοίκησης, ξεχωριστή σημασία στην αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης απέδωσε η Κοινωνιολογική Εταιρεία, μια πρωτοεμφανιζόμενη πολιτική ομάδα με σοσιαλιστικές επιρροές. Στο υπόμνημά της προς τον επικεφαλής του Στρατιωτικού Συνδέσμου συνταγματάρχη Νικόλαο Ζορμπά, στο οποίο κατέγραφε τις προτάσεις της για την ανατροπή της «κακοδαιμονίας», γινόταν ειδική αναφορά στην ανάπτυξη ενός πλήρους συστήματος αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των κοινοτήτων, των δήμων και των νομών. Σύμφωνα με τους «Κοινωνιολόγους», το μέτρο αυτό ήταν απαραίτητο «προς απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από λειτουργιών, τας οποίας δεν είνε αυτά ικανά να εκτελέσουν επιτυχώς, και προς πολιτικήν ανατροφήν των πολιτών».<sup>89</sup>

Για τις αντιλήψεις και τις απόψεις που επικρατούσαν την ίδια περίοδο εντός του χώρου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενδεικτική εικόνα μπορεί να σχηματιστεί μέσα από τις στήλες της εβδομαδιαίας εφημερίδας *Εφημερίς των Δήμων*. Η συγκεκριμένη εφημερίδα ξεκίνησε να εκδίδεται τον Δεκέμβριο του 1909 με κύριο σκοπό την υπεράσπιση και την προώθηση των «δημοτικών τοπικών συμφερόντων και της ευημερίας των Δήμων» προβάλλοντας «πάντα τ' αφορώντα τους δήμους θέματα και ζητήματα».<sup>90</sup> Ιδιοκτήτης και διευθυντής της ήταν ο δικηγόρος και γραμματέας του

---

<sup>88</sup> Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, ό.π., σ. 52-53.

<sup>89</sup> Το υπόμνημα έφερε τον τίτλο «Τι πρέπει να γίνη» και είχε συνταχθεί στα τέλη Αυγούστου του 1909 από τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου, ο οποίος είχε πρωτοστατήσει στην ίδρυση της Κοινωνιολογικής Εταιρείας. Βλ. Αλέξανδρος Παπαναστασίου, *Μελέτες, λόγοι, άρθρα*, τ. Α', Αθήνα, Μορφωτικό Ινστιτούτο ΑΤΕ, 1988, σ. 45. Για τις προτάσεις που περιλαμβάνονταν στο υπόμνημα, βλ. επίσης Σ. Πλουμίδης, «Μεταρρύθμισης και Ανόρθωσης», ό.π., σ. 159-161. Για τη συγκρότηση, τη δράση και τις πολιτικές θέσεις των «Κοινωνιολόγων», βλ. Μιχάλης Ψαλιδόπουλος, *Πολιτική οικονομία και Έλληνες διανοούμενοι. Μελέτες για την ιστορία της οικονομικής σκέψης στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα, Τυπωθήτω, 1999, σ. 100-109· Σπύρος Μαρκέτος, *Ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου και η εποχή του: αντινομίες του μεταρρυθμιστικού σοσιαλισμού*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2000, σ. 115-142 και 240-242.

<sup>90</sup> Σύμφωνα με το εκδοτικό της σημείωμα, η εφημερίδα φιλοδοξούσε να συμπληρώσει το κενό ανάμεσα στον ημερήσιο Τύπο, ο οποίος ήταν αδύνατο να καλύψει το σύνολο των δημοτικών θεμάτων, και σε μια σειρά εντύπων περιορισμένης κυκλοφορίας που εξέδιδαν ορισμένες δημοτικές αρχές ανά την επικράτεια, με αποκλειστικό αντικείμενο την παρουσίαση των πεπραγμένων τους. Όπως τονιζόταν, αξίωσή της δεν ήταν να αποτελέσει επίσημο όργανο των δήμων, αλλά έναν χώρο ανταλλαγής απόψεων μεταξύ δημοτικών αρχόντων, ειδικών σε ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης και πολιτών. Βλ. *Εφημερίς των Δήμων*, 6/12/1909, σ. 1-2. Έως τον Μάρτιο του 1911, όταν τα σωζόμενα φύλλα σταματούν, η ύλη της παρέμεινε επικεντρωμένη στα δημοτικά πράγματα περιλαμβάνοντας άρθρα για τη λειτουργία της δημοτικής διοίκησης, ειδήσεις, επιστημονικές

τότε δημάρχου Αθηναίων Σπυρίδωνα Μερκούρη, Δημήτριος Π. Μένανδρος. Ήδη στο πρώτο της φύλλο, εντοπίζεται άρθρο με τίτλο «Δημοτική Ανόρθωσις», στο οποίο υπογραμμίζοταν η ανάγκη να συμπεριληφθεί η δημοτική διοίκηση στην «πρωτοστατούσα» ιδέα της «πολιτειακής ανορθώσεως». Ήταν επιβεβλημένο να υπάρξει μια «ριζικωτέρα» μέριμνα επί της δημοτικής νομοθεσίας, έτσι ώστε οι δήμοι να χειραφετηθούν από την κεντρική εξουσία και να καταστούν αυτοδιοίκητοι και ανεξάρτητοι από κάθε πολιτική επίδραση. Η άμεση εποπτεία των δημοτικών αρχών από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, η δυνατότητα των τελευταίων να προσβάλλουν, να αναδιαμορφώνουν και να ακυρώνουν τις αποφάσεις των πρώτων ήταν απότοκα ενός «απαρχαιωμένου» νομικού καθεστώτος που είχε «ως σιδηρούς κλοιός» περισφίξει και καταστήσει τους δήμους «υποχειρίους τη πολιτική εξαχριώσει, αφ' ης πρέπει επί τέλους ελευθερωθώσιν όπως ανορθωθή η διοίκησις των εις περιωπήν».<sup>91</sup>

Στα επόμενα της φύλλα, παρακολουθώντας τις εξελίξεις σε κυβερνητικό επίπεδο, η *Εφημερίς των Δήμων* εξέφρασε τη δυσαρέσκειά της για την ελάχιστη πρόνοια που είχε επιδείξει η «ανορθωτική εργασία» ως προς την κατάσταση των δήμων. Τόσο οι συντάκτες της εφημερίδας όσο και δημοτικοί άρχοντες, σε άρθρα και επιστολές τους αντίστοιχα, δεν έπαυαν να τονίζουν την ανάγκη «ταχύτερας και επιμελεστέρας» μεταρρύθμισης των δημοτικών πραγμάτων, εκφράζοντας επανειλημμένα τη θέση πως οι δήμοι συνιστούσαν το θεμέλιο του διοικητικού οργανισμού, «άνευ των οποίων το ανεγερθησόμενον οικοδόμημα της πολιτειακής οργανώσεως έσεται σαθρόν».<sup>92</sup> Όντως, η τότε κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κυριακούλη Μαυρομιχάλη (Αύγουστος 1909-Ιανουάριος 1910), δεν είχε προφτάσει να ασχοληθεί συστηματικά με την αναθεώρηση της δημοτικής νομοθεσίας. Λίγο μετά τη σύσταση ειδικής επιτροπής επιφορτισμένης να αναλάβει τη μελέτη και την κατάρτιση νέου δημοτικού νόμου, παραιτήθηκε.<sup>93</sup> Ανάλογη κατάληξη είχε και το νομοσχέδιο που είχε υποβάλει τις ίδιες μέρες για τη θεσμοθέτηση της κοινοτικής αυτοδιοίκησης.<sup>94</sup>

Ο σχηματισμός υπηρεσιακής κυβέρνησης με πρωθυπουργό τον Στέφανο Δραγούμη τον Ιανουάριο του 1910 και η εξαγγελία για σύγκληση αναθεωρητικής

---

αναλύσεις και μελέτες, παρουσιάσεις νόμων και νομοσχεδίων, υπουργικές εγκυκλίους και γνωμοδοτήσεις, ανακοινώσεις και αποφάσεις δημοτικών αρχών.

<sup>91</sup> Στο ίδιο, 6/12/1909, σ. 3.

<sup>92</sup> Στο ίδιο, 10/1/1910, σ. 1-2· 17/1/1910, σ. 4 (επιστολή δημάρχου Οινιαδών προς τη Σύναξη).

<sup>93</sup> Στο ίδιο, 11/3/1910, σ. 2 («Το συνέδριον»).

<sup>94</sup> *Εμπρός*, 2/1/1910, σ. 2-3.

εθνοσυνέλευσης ανατροφοδότησε τις ελπίδες της *Εφημερίδος των Δήμων* για την ευόδωση της «δημοτικής ανορθώσεως». Πρώτο βήμα σε αυτήν την κατεύθυνση έπρεπε να είναι η μεταβολή του συστήματος της εκλογής των δημοτικών αρχών, η οποία στηριζόταν «εις την αυτήν φαγέδαιναν, ήτις κατέφαγε την υπόσταση της Πολιτείας», δηλαδή στον έντονο κομματισμό. Οι δήμαρχοι είχαν καταστήσει «θεραπευαίνιδες» των κομματάρχων, στους οποίους έπρεπε αναγκαστικά να προστρέξουν ή και να υποταχθούν, εφόσον ήθελαν να εκλεγούν και να μη συναντήσουν προσκόμματα στη συνέχεια.<sup>95</sup> Πρότασή της ήταν η καθιέρωση της έμμεσης εκλογής δημάρχου από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, η οποία ίσχυε στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη και επρόκειτο να έχει πολλαπλά οφέλη. Ο προεκλογικός αγώνας θα έπαυε να περιστρέφεται γύρω από το πρόσωπο του δημάρχου και θα δινόταν εφεξής η «πρέπουσα» σημασία στην εκλογή των δημοτικών συμβούλων, των οποίων ο ρόλος ανέκαθεν παραγνωριζόταν. Οι τελευταίοι, έχοντας πλέον το καθήκον να αναδείξουν τον δήμαρχο και να συνδράμουν ενεργότερα στο δημοτικό έργο, θα επιδείκνυαν ενδεχομένως μεγαλύτερη υπευθυνότητα και ευσυνειδησία. Ωστόσο, κατά την άποψή της, το σημαντικότερο όφελος θα ήταν η απώλεια της «κυριωτέρας πηγής της πολιτικής συναλλαγής»: η αποτίναξη της «κηδεμονίας του βουλευτού κομματάρχου» επί του δημάρχου και των «μυρίων αυτού υποχρεώσεων προς το κόμμα», αφού η βουλευτική επιρροή δεν θα είχε προεκλογικά συγκεκριμένη στόχευση.<sup>96</sup>

Ένα μήνα αργότερα, υπήρξαν οι πρώτες ενέργειες για τη σύγκληση ενός συνεδρίου των δημάρχων, πρωτοβουλία που είχε εξαγγείλει ο δήμαρχος Αθηναίων, Σπυρίδωνας Μερκούρης. Η σκέψη αυτή είχε πρωτοδιατυπωθεί τον Μάιο του 1909, στο περιθώριο του Ιατρικού Συνεδρίου που είχε λάβει χώρα στην πρωτεύουσα με συμμετοχή πολλών δημάρχων απ' όλη την επικράτεια. Επωφελούμενος της παρουσίας τους στην Αθήνα, ο Μερκούρης τους απηύθυνε πρόσκληση, προκειμένου να συζητηθούν από κοινού μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας και της κατάστασης εν γένει των δήμων. Σύμφωνα με τον δήμαρχο Αθηναίων, είχε φτάσει η ώρα να αναθεωρηθεί ο νόμος του 1833, στον οποίο στηριζόταν ο δημοτικός θεσμός. Οι επεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης είχαν παραλύσει σε τέτοιο βαθμό τους δήμους, «ώστε ούτοι κατά τύπους μόνον να υφίστανται», γεγονός ανεπίτρεπτο για μια

<sup>95</sup> *Εφημερίς των Δήμων*, 24/1/1910, σ. 1.

<sup>96</sup> Στο ίδιο, σ. 2· 7/2/1910, σ. 9 («Η μεταρρύθμισις...δημαιρεσιών»).

χώρα που διέθετε «μάλλον το φιλελεύθερον των πολιτευμάτων».<sup>97</sup> Η απώλεια κάθε αυτοτέλειας και ανεξαρτησίας είχε φτάσει πλέον «εις το απροχώρητον», προσθέτοντας χαρακτηριστικά πως το κράτος θυμόταν τους δήμους μόνο για να «αφαιρέση τα έσοδά των, ή τους φορτώση νέα βάρη, όταν θέλη να πληρώση τα κενά του προϋπολογισμού του».<sup>98</sup> Πρότασή του Μερκούρη ήταν η σύσταση μιας επιτροπής διακεκριμένων νομομαθών, η οποία, λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις των δημάρχων, θα προχωρούσε στη σύνταξη ενός σχεδίου για τη μεταρρύθμιση της δημοτικής νομοθεσίας, ώστε να προληφθεί η πλήρης «αποσύνθεσις» των δήμων. Το σχέδιο αυτό επρόκειτο να επικυρωθεί από το δημαρχιακό συνέδριο με σκοπό να υποβληθεί αργότερα στην κυβέρνηση και να ζητηθεί η υιοθέτησή του. Το σύνολο των παρευρισκομένων χαιρέτισαν την πρωτοβουλία και αποδέχτηκαν την πρόταση του Μερκούρη. Ωστόσο, συμφωνήθηκε πως δεν ήταν ακόμη η κατάλληλη στιγμή για την εκκίνηση των διαδικασιών του συνεδρίου, καθώς έπρεπε να προηγηθεί η επίλυση των «σπουδαιωτέρων» εκκρεμών εθνικών υποθέσεων, λόγω της αναζωπύρωσης του Κρητικού Ζητήματος.<sup>99</sup>

Έχοντας διαπιστώσει πως η μεταρρύθμιση της δημοτικής νομοθεσίας δεν αποτελούσε πολιτική προτεραιότητα και ενόψει των εκλογών για την ανάδειξη αναθεωρητικής Βουλής, ο Σ. Μερκούρης επανήλθε τον Φεβρουάριο του 1910, συγκροτώντας την επιτροπή που θα επεξεργαζόταν τη νομοθετική πρόταση των δημάρχων. Στην επιτροπή συμμετείχαν ο πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών Κωνσταντίνος Ρακτιβάν, ο νομικός και πρώην υπουργός Αντώνιος Μομφεράτος, καθώς και ο νομικός σύμβουλος του Δήμου Αθηναίων Θρασύβουλος Αγγελόπουλος. Στην πρώτη συνάντηση της επιτροπής, ο δήμαρχος Αθηναίων παρακάλεσε να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην παραχώρηση «ελευθερίας διοικήσεως» στους δήμους και στην άσκηση «άμεσου» και «πραγματικού» ελέγχου στις πράξεις των δημοτικών συμβουλίων.<sup>100</sup> Επικαλέστηκε το παράδειγμα της Γερμανίας, σύμφωνα με το οποίο οι αποφάσεις των δημοτικών αρχών ήταν κατά κανόνα άμεσα εκτελεστές, χωρίς δηλαδή να απαιτείται η πρότερη έγκριση της κεντρικής διοίκησης. Για τον Μερκούρη, η υιοθέτηση ενός αντίστοιχου μοντέλου κρατικής εποπτείας επρόκειτο να απελευθερώσει τους δήμους της χώρας, τους οποίους η πλειονότητα

---

<sup>97</sup> Στο ίδιο, 28/2/1910, σ. 1.

<sup>98</sup> Στο ίδιο.

<sup>99</sup> Στο ίδιο, σ. 2.

<sup>100</sup> Στο ίδιο, 4/3/1910, σ. 2.

των νομαρχών κρατούσε με «εσταυρωμένας τας χείρας», συντελώντας παράλληλα στην ταχύτερη υλοποίηση δημοτικού έργου.<sup>101</sup>

Την επαύριο της συνάντησης, η *Εφημερίς των Δήμων* σχολίασε με ενθουσιασμό πως «ό,τι δεν συνετελέσθη επί της επαναστατικής καταστάσεως θέλει επιτευχθή τη πρωτοβουλία του Δημάρχου Αθηναίων», καταδεικνύοντας τους ιδιαίτερους δεσμούς της με τον Σ. Μερκούρη.<sup>102</sup> Άλλωστε, στη διεύθυνση της εφημερίδας μετείχε πλέον και ο γενικός γραμματέας του Δήμου Αθηναίων Γεώργιος Παρασκευόπουλος. Παράλληλα, η συντακτική της ομάδα απηύθυνε κάλεσμα σε πρώην ή νυν δημάρχους και μέλη δημοτικών συμβουλίων να γνωστοποιήσουν τις σκέψεις τους για τα ζητήματα που έπρεπε να απασχολήσουν το δημαρχιακό συνέδριο.<sup>103</sup>

Το κάλεσμα πιθανότατα δεν έτυχε μεγάλης ανταπόκρισης, αν κρίνουμε από τις ελάχιστες επιστολές που δημοσιεύτηκαν. Όλες εξήραν την πρωτοβουλία του Σ. Μερκούρη, αναπτύσσοντας γενικές σκέψεις ή και συγκεκριμένες προτάσεις. Ωστόσο, αξίζει να γίνει αναφορά στην επιστολή του δημάρχου Κορινθίων Αναστάσιου Αναγνωστόπουλου, οι θέσεις του οποίου ήταν διαφορετικές σε σχέση με τη γραμμή που προωθούσαν τόσο ο Μερκούρης όσο και η εφημερίδα. Ο Αναγνωστόπουλος σημείωνε πως «καίτοι φιλελεύθερος μέχρι μυελού οστέων» ήταν αντίθετος με την πλήρη παραχώρηση αυτοδιοίκησης στους ελληνικούς δήμους. Θεωρούσε πως μια τέτοια ενέργεια ήταν αναντίστοιχη με τα όσα επικρατούσαν στο χώρο της τοπικής πολιτικής λειτουργίας. Κατά την άποψή του, οι περισσότερες δημοτικές αρχές δεν είχαν σαφή αντίληψη των δημοτικών πραγμάτων και επίγνωση της θέσης τους. Υποστήριζε πως η συνήθης πρακτική των δημοτικών συμβουλίων ήταν η εξυπηρέτηση κομματικών συμφερόντων «διά μαγειρευμάτων». Υπό αυτό το πρίσμα, κάθε συζήτηση περί «απελευθερώσεως» και «αυτοδιοικήσεως» ήταν για τον Αναγνωστόπουλο πρόωρη και η «μεταφύτευση» ξένων ιδεών και θεσμών «επικίνδυνη», από τη στιγμή που η χώρα δεν διέθετε «Γερμανούς δημάρχους και Γερμανούς συμβούλους», αφήνοντας έτσι υπαινιγμούς για τις προτάσεις που είχε διατυπώσει ο Μερκούρης τις προηγούμενες μέρες. Παρόλο που αναγνώριζε πως η στελέχωση και η λειτουργία των νομαρχιών είχε αποδειχτεί ατυχέστατη, θεωρούσε

---

<sup>101</sup> Στο ίδιο.

<sup>102</sup> Στο ίδιο, 11/3/1910, σ. 1 («Η Δημοτική Αναγέννησις»).

<sup>103</sup> Στο ίδιο, σ. 2-3 («Η δημοτική μεταρρύθμισις»).

ότι ήταν ευκολότερο να βρεθούν 16 ικανοί νομάρχες, παρά εκατοντάδες δημάρχων και χιλιάδες συμβούλων.<sup>104</sup>

Αν και η *Εφημερίς των Δήμων* δεν έπαψε μέχρι και τον Ιούνιο του 1910 να αναφέρεται τακτικά στο επικείμενο δημαρχιακό συνέδριο υποδεικνύοντας θέματα προς συζήτηση, περαιτέρω ενημέρωση για την πρόοδο των εργασιών της ειδικής επιτροπής και των προετοιμασιών εν γένει δεν υπήρξε. Το σχέδιο του Σ. Μερκούρη φαίνεται πως δεν κατέστη δυνατό να ολοκληρωθεί, ενδεχομένως γιατί δεν επαρκούσε ο χρόνος έως τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών, οι οποίες είχαν προκηρυχθεί για τις αρχές Αυγούστου και συνιστούσαν ορόσημο για την έγκαιρη διεξαγωγή του συνεδρίου.

Τις παραμονές των εκλογών, βήμα στους δημάρχους παραχώρησε ακόμη μια εφημερίδα, ευρύτατης αυτή τη φορά κυκλοφορίας και απήχησης, η *Αθήναι* του Γεωργίου Πωπ.<sup>105</sup> Από τα τέλη Ιουνίου και καθόλη τη διάρκεια του Ιουλίου, στο πρωτοσέλιδό της δημοσιεύονταν επιστολές δημάρχων απ' όλη την επικράτεια, στους οποίους είχε απευθύνει κάλεσμα, ζητώντας τους να περιγράψουν το προεκλογικό κλίμα εντός των δήμων και να διατυπώσουν την άποψή τους για τη δημιουργία «νέας πολιτειακής ζωής».<sup>106</sup>

Όλοι σχεδόν οι δήμαρχοι, που ανταποκρίθηκαν στο κάλεσμα, υποστήριξαν πως απαραίτητη προϋπόθεση για να υπάρξει μια ριζική μεταβολή και να μπορέσει επιτέλους η χώρα να ορθοποδήσει ήταν η κατάλυση της «εθνοκτόνου συναλλαγής». Το καθεστώς αυτό παρομοιάστηκε με «φοβερό τέρας», «υπό την αιχμηράν και δηλητηριώδη απόπνοιαν του οποίου» δεν είχε και ήταν αδύνατο να προκύψει κάτι ωφέλιμο τόσο για τους δήμους όσο και γενικότερα.<sup>107</sup> Μάλιστα, ορισμένοι δήμαρχοι παραδέχτηκαν πως στην εδραίωση αυτού του καθεστώτος είχαν συντελέσει και ορισμένοι ομόλογοί τους. Σε αυτό το πλαίσιο, ο δήμαρχος του Δήμου Εράνης (Φιλιατρών) Σπυρίδων Καραβίτης αρνήθηκε τον χαρακτηρισμό «μέγιστοι πολιτικοί παράγοντες» που είχε προσδώσει κολακευτικά η εφημερίδα στους δημάρχους, σημειώνοντας πως δεν ανταποκρινόταν πλέον στην πραγματικότητα. Σύμφωνα με τον Καραβίτη, οι δήμαρχοι ήταν θύματα ενός μακρόχρονου και «ανηλεούς»

<sup>104</sup> Στο ίδιο, 25/3/1910, σ. 2 (επιστολή δημάρχου Κορινθίων προς τη Σύναξη).

<sup>105</sup> Για τη συγκεκριμένη εφημερίδα, βλ. Νάση Μπαλτά, «*Αθήναι*», στο: Λουκία Δρούλια και Γιούλα Κουτσοπανάγου (επιμ.), *Εγκυκλοπαίδεια του Ελληνικού Τύπου, 1784-1974*, τ. Α', Αθήνα, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, 2008, σ. 126.

<sup>106</sup> *Αθήναι*, 28/6/1910, σ. 1 («Οι δήμαρχοι του κράτους περί των εκλογών»).

<sup>107</sup> Βλ. ενδεικτικά *Αθήναι*, 8/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Γαλαξειδίου προς τη Σύναξη)· 10/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Εμπορείου Θήρας προς τη Σύναξη).



πολιτικού διωγμού, ο οποίος είχε οδηγήσει στην υποβάθμιση και την απαξίωση του δημαρχιακού αξιώματος με τον δραματικό περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και την πλήρη πολιτική τους εξάρτησή από τοπικούς κομματάρχες, πολιτευτές και βουλευτές.<sup>108</sup>

Ως μέτρα προς αντιμετώπιση της ευρύτερης πολιτικής κατάστασης, κάποιοι δήμαρχοι πρότειναν τη συνεργασία για την επικράτηση στις εθνικές εκλογές «εντίμων» προσώπων, «άνευ κομματικής διακρίσεως» και με «υγιείς» πολιτικές αρχές, οι οποίοι θα έθεταν τις βάσεις για τη μελλοντική υποστήριξη των δήμων.<sup>109</sup> Ωστόσο, οι περισσότεροι εμφανίστηκαν ιδιαίτερα απαισιόδοξοι και πεπεισμένοι πως η αλλαγή προσώπων, νόμων, ακόμη και πολιτεύματος δεν επρόκειτο να επιφέρει την «εθνική ανακαίνιση». Για τον δήμαρχο Κερκυραίων Δημήτριο Κόλλα, κάτι τέτοιο μπορούσε να επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω της κοινωνικής ανατροφής και μόρφωσης.<sup>110</sup> Για άλλους πάλι, απαιτούνταν αμεσότερες και δραστικότερες λύσεις, όπως ένα «πολύ γερό» χέρι για να «κόψη όλα τα σάπια»<sup>111</sup> ή μια «στρατιωτική σπάθη» ικανή, ώστε να επιβάλει τις «νέες» ιδέες που είχαν διατυπωθεί, αλλά δεν είχαν εφαρμοστεί το προηγούμενο χρονικό διάστημα.<sup>112</sup> Συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση της τοπικής διοίκησης εντοπίζονται σε έναν μικρό αριθμό επιστολών. Οι προτάσεις αυτές εστίαζαν στην παραχώρηση ευρύτερης διοικητικής αυτοτέλειας στους δήμους και στη θέσπιση ενός αυστηρού συστήματος ελέγχου της οικονομικής τους διαχείρισης.<sup>113</sup> Κοινό αίτημα ήταν, επίσης, η καθιέρωση της έμμεσης εκλογής του δημάρχου, υποστηρίζοντας ότι το μέτρο αυτό θα συντελούσε στην εξάλειψη ή τον περιορισμό σε μεγάλο βαθμό του κομματισμού και της ρουσφετολογίας.<sup>114</sup>

Το αποτέλεσμα των βουλευτικών εκλογών της 8ης Αυγούστου 1910 και η θριαμβευτική είσοδος του Ε. Βενιζέλου στην ελληνική πολιτική σκηνή δημιούργησαν υψηλές προσδοκίες για τη μεταρρύθμιση και την προαγωγή των δημοτικών πραγμάτων. Λίγες μέρες πριν τη διεξαγωγή τους, η *Εφημερίς των Δήμων* διαβεβαίωνε

---

<sup>108</sup> *Αθήναι*, 16/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Εράνης προς τη Σύμβαση). Βλ. επίσης *Αθήναι*, 28/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Μηλέων προς τη Σύμβαση).

<sup>109</sup> *Αθήναι*, 28/6/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Αθηναίων προς τη Σύμβαση)· 19/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Αιγινίου προς τη Σύμβαση).

<sup>110</sup> *Αθήναι*, 21/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Κερκυραίων προς τη Σύμβαση).

<sup>111</sup> *Αθήναι*, 6/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Καλαμών προς τη Σύμβαση).

<sup>112</sup> *Αθήναι*, 26/7/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Στυμφαλίας προς τη Σύμβαση).

<sup>113</sup> Βλ. ενδεικτικά *Αθήναι*, 28/7/1910, σ. 1. (επιστολή δημάρχου Μηλέων προς τη Σύμβαση).

<sup>114</sup> Βλ. ενδεικτικά *Αθήναι*, 30/6/1910, σ. 1 (επιστολή δημάρχου Αργοστολίου προς τη Σύμβαση)· 8/7/1910, σ. 1.

σε κύριό της άρθρο πως η επικείμενη ανάληψη της διακυβέρνησης από τον «αναμορφωτή» Βενιζέλο επρόκειτο να διασφαλίσει τον τερματισμό της «δουλικής υποστάσεως» των δήμων και της «μαρασμώδους» κατάστασης, στην οποία ήταν καταδικασμένοι.<sup>115</sup>

### **1.3. Η κυβέρνηση των Φιλελευθέρων και η νομοθετική πρωτοβουλία για την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η σημασία που απέδιδε ο Ε. Βενιζέλος στον θεσμό και στον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται ήδη στην πρώτη του δημόσια εμφάνιση ενώπιον του αθηναϊκού λαού, μετά την οριστική του άφιξη από την Κρήτη στις αρχές Σεπτεμβρίου του 1910. Η ομιλία που εκφώνησε στην πλατεία Συντάγματος, παροιμιώδης για την επιμονή του στον αναθεωρητικό χαρακτήρα της νέας εθνοσυνέλευσης, ξεκινούσε με την απαρίθμηση των γενεσιουργών αιτιών του κινήματος του 1909. Ανάμεσά τους ήταν η εξέλιξη του δημοτικού συστήματος και η λειτουργία των δήμων, οι οποίοι, αντί να αποτελέσουν παράγοντες κοινωνικής προόδου και σχολεία πολιτικής διαπαιδαγώγησης του λαού, είχαν απολήξει σε όργανα «καταδυναστεύσεως εις τα χείρας των φατριών».<sup>116</sup> Αναλυτική αναφορά, ωστόσο, στο σχέδιό του για τη μεταρρύθμιση του δημοτικού συστήματος έκανε για πρώτη φορά δύο μήνες αργότερα, ενόψει των εκλογών για την ανάδειξη της Β' Αναθεωρητικής Βουλής.

Στην προεκλογική συγκέντρωση που πραγματοποίησε στις 14 Νοεμβρίου στη Λάρισα, εξειδίκευσε τα μέτρα για την «ανόρθωση» της χώρας αναπτύσσοντας τις βασικές προγραμματικές του στοχεύσεις.<sup>117</sup> Έπειτα από μια σειρά οικονομικών μέτρων και πρωτοβουλιών, αναφέρθηκε εκτενώς στην καθιέρωση του κοινοτικού θεσμού ως προϋπόθεση για να επιτευχθεί η εξυγίανση της διοίκησης. Όπως σημείωνε, 80 περίπου χρόνια μετά τη θεσμοθέτηση των δήμων, οι οργανισμοί αυτοί δεν είχαν καταφέρει να καταστούν βιώσιμοι. Το πρόβλημα ήταν καταρχήν δομικό, καθώς η συγκρότησή τους είχε υπάρξει «εναντία προς τη φύσιν των πραγμάτων». Αυτό αφορούσε τα ευρεία διοικητικά όρια που είχε χαράξει η Αντιβασιλεία με αποτέλεσμα κάθε δήμος να περιλαμβάνει ένα πλήθος οικισμών, οι οποίοι συνήθως δεν είχαν κανέναν δεσμό μεταξύ τους και, κατ' επέκταση, ομοιογένεια συμφερόντων.

<sup>115</sup> *Εφημερίς των Δήμων*, 21/11/1910, σ. 1 («Η Εθνοσυνέλευσις»).

<sup>116</sup> Παρατίθεται στο: Στέφανος Ι. Στεφάνου (επιμ.), *Τα κείμενα του Ελευθερίου Βενιζέλου*, τ. Α', Αθήνα, 1981, σ. 174-178.

<sup>117</sup> Στο ίδιο, σ. 206-207.

Οι δήμοι δεν ήταν σε θέση να βοηθήσουν τον λαό να αντιληφθεί την «συνταύτισιν του ατομικού συμφέροντος προς το τοπικόν και προς το εθνικόν συμφέρον», γεγονός που είχε εξελιχθεί σε μία από τις κύριες «κακοδαιμονίες» του κράτους. Η εξάλειψή της επρόκειτο να συντελεστεί με τη θεσμοθέτηση και των κοινοτήτων ως πρωτοβάθμιων οργανισμών αυτοδιοίκησης, ενός θεσμού μακραίωνου και, ταυτόχρονα, ικανού, με κατάλληλο σχεδιασμό, να αποτελέσει βάση της «αληθούς αυτοδιοικήσεως» και της διαπαιδαγώγησης των πολιτών «εις την κρίσιν των ελευθέρων θεσμών».<sup>118</sup>

Οι απόψεις του Βενιζέλου απηχούσαν την φιλελεύθερη πολιτική σκέψη του 19ου αιώνα, η οποία σε όλη της την εξέλιξη αντιμετώπιζε την τοπική αυτοδιοίκηση ως ένα πεδίο μαθητείας για την πολιτική εξέλιξη της κοινωνίας. Οι φιλεύτεροι διανοητές τόνιζαν την κεντρική σημασία των αυτοδιοικητικών θεσμών για την ανάπτυξη του συλλογικού-κοινοτικού πνεύματος και της πολιτικής συνείδησης, στοιχεία που θεωρούνταν απαραίτητα για την οικοδόμηση ενός ισχυρού και δημοκρατικά νομιμοποιημένου κράτους.<sup>119</sup> Για τον Βενιζέλο, τα στοιχεία αυτά δεν είχε καταστεί δυνατό να καλλιεργηθούν, λόγω της ύπαρξης μεγάλων εδαφικά και πληθυσμιακά δήμων. Σε αυτό το πλαίσιο, έκρινε αναγκαία την αναδιοργάνωση του δημοτικού συστήματος και τη «φυσική» διαίρεση του διοικητικού χάρτη. Επρόκειτο για μια ευθεία αναγωγή στις νομικές θεωρίες που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη τον 19ο αιώνα, ιδιαίτερα στην Γερμανία, κατά την εκδήλωση των φιλελεύθερων κινημάτων, σύμφωνα με τις οποίες οι οργανισμοί τοπικοί αυτοδιοίκησης προϋπήρχαν, από κοινωνιολογική άποψη, του κράτους και, συνεπώς, διέθεταν ένα «φυσικό» δικαίωμα στην αυτοδιοίκηση.<sup>120</sup> Το «φυσικό» αυτό δικαίωμα θα παραχωρούνταν στους πολίτες μέσω της καθιέρωσης των κοινοτήτων ως πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών.

Η κατάργηση των παλαιών δήμων και η δημιουργία περισσότερων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών θα τόνωναν το ενδιαφέρον για συμμετοχή στα κοινά, καθιστώντας τους πολίτες περισσότερο υπεύθυνους και συνειδητούς, ώστε να αντιληφθούν και να ταυτιστούν με το «εθνικό συμφέρον». Η αρχή του «εθνικού» ή

---

<sup>118</sup> Στο ίδιο.

<sup>119</sup> Jan Palmowski, «Liberalism and Local Government in Late Nineteenth-Century in Germany and England», *The Historical Journal*, 45/2 (2002), σ. 384-389· Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Λονδίνο, Palgrave Macmillan, 2019, σ. 9-10.

<sup>120</sup> Σ Ι. Φλογαΐτης, *Θεμελιώδεις έννοιες*, ό.π., σ. 22-23 και 64· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 56-57 και 62-63.

«κοινού» συμφέροντος, την οποία προέβαλλε συστηματικά ο Βενιζέλος, αντιπροσώπευε την ανιδιοτέλεια. Ήταν μία από τις βασικές διαχωριστικές γραμμές που είχε χαράξει με τα προϋπάρχοντα πολιτικά κόμματα, τα οποία εγκαλούσε για μεροληψία και φατριασμό, και για τον λόγον αυτόν, αποκαλούσε «παλαιά», σε αντιδιαστολή με τα κόμματα «ιδεών» ή «αρχών», όπως το Κόμμα των Φιλελευθέρων.<sup>121</sup> Έτσι, η τοπική αυτοδιοίκηση θα έπαινε να εξυπηρετεί τα μικροπολιτικά συμφέροντα και θα εξελισσόταν σε όχημα της εθνικής ανάπτυξης και προόδου.

Οι εκλογές της 28ης Νοεμβρίου 1910 αποτέλεσαν έναν θρίαμβο του Ε. Βενιζέλου. Το νεοπαγές Κόμμα Φιλελευθέρων, έπειτα από την απόφαση των «παλαιών» κομμάτων να απέχουν από την εκλογική αναμέτρηση, συγκέντρωσε το 84,8% των ψήφων, καταλαμβάνοντας συνολικά τις 307 από τις 362 έδρες.<sup>122</sup> Ο Βενιζέλος, όντας πλέον παντοδύναμος εντός του κοινοβουλίου, μπορούσε να προχωρήσει στην εφαρμογή του πολιτικού του προγράμματος. Αμέσως μετά την ορκωμοσία της νέας Βουλής, στις 12 Ιανουαρίου 1911 συνήλθε υπό την προεδρία του η επιτροπή που θα αναλάμβανε την κατάρτιση του νέου νόμου για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής ήταν ο υπουργός Εσωτερικών Εμμανουήλ Ρέπουλης, οι βουλευτές Αλέξανδρος Διομήδης, Νικόλαος Στράτος, Παναγιώτης Αραβαντινός, Αλέξανδρος Παπαναστασίου, Θρασύβουλος Πετ(ι)μεζάς, Σπυρίδων Θεοδωρόπουλος, Θεμιστοκλής Μιχαλακόπουλος και Ιωάννης Χρυσοβελώνης, οι Νικόλαος Ν. Σαρίπολος και Γεώργιος Αγγελόπουλος, καθηγητές Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου στο Αθήνησι αντίστοιχα, και τέσσερα ανώτερα υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών.<sup>123</sup> Όλοι σχεδόν οι βουλευτές της σύνθεσης είχαν νομική κατάρτιση. Εξ' αυτών, οι Διομήδης, Αραβαντινός και Πετ(ι)μεζάς ήταν υφηγητές της Νομικής Σχολής Αθηνών (Διοικητικού, Ρωμαϊκού και Εμπορικού Δικαίου αντίστοιχα).<sup>124</sup> Ιδία εμπειρία στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν τεκμαίρεται να είχε κάποιο από τα μέλη της επιτροπής. Εγγύτερη εικόνα των δημοτικών πραγμάτων φαίνεται πως είχαν οι

<sup>121</sup> Σ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, ό.π., σ. 98-101.

<sup>122</sup> Βλ. ενδεικτικά Γιώργος Μαυρογορδάτος, «Οι πολιτικές εξελίξεις. Από το Γουδί ως τη Μικρασιατική Καταστροφή», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 6, σ. 13.

<sup>123</sup> *Εμπρός και Σκριπ*, 13/1/1911, σ. 3 και 5 αντίστοιχα.

<sup>124</sup> Βλ. τον κατάλογο του διδακτικού προσωπικού Πανεπιστημίου Αθηνών, στο Κώστας Γαβρόγλου, Βαγγέλης Καραμανωλάκης και Χάιδω Μπάρκουλα, *Το Πανεπιστήμιο Αθηνών και η ιστορία του (1837-1937)*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2014, σ. 354-356.

Διομήδης και Στράτος, με δεδομένο ότι ο πρώτος είχε διατελέσει στο παρελθόν νομάρχης Αττικής και ο δεύτερος υπουργός Εσωτερικών στη βραχύβια κυβέρνηση του Δημητρίου Ράλλη (Ιούλιος-Αύγουστος 1909). Μάλιστα, ο Στράτος, κατά τη θητεία του ως υπουργός Εσωτερικών, είχε συμπεριλάβει στον προγραμματισμό του υπουργείου τη θεσμοθέτηση των κοινοτήτων ως οργανισμών πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.<sup>125</sup> Από πολιτικής άποψης, διακριτή ομάδα συνιστούσαν οι Παπαναστασίου, Αραβαντινός και Πετ(ι)μεζάς, ιδρυτικά στελέχη των «Κοινωνιολόγων» που, όπως προαναφέρθηκε, έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>126</sup> Τέλος, αξιωμαθί ότι οι Αγγελόπουλος, Αραβαντινός, Διομήδης και Σαρίπολος είχαν συμμετάσχει σε αντίστοιχη επιτροπή που είχε συσταθεί από την κυβέρνηση Κ. Μαυρομιχάλη ένα χρόνο νωρίτερα.<sup>127</sup>

Στην πρώτη συνεδρίαση της επιτροπής, ο Βενιζέλος ανέφερε πως το σχέδιο για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο είχε εξαγγείλει κατά την περιοδεία του Θεσσαλία, είχε τύχει ενθουσιώδους υποδοχής σε όλη την επικράτεια και γι' αυτό είχε λάβει την απόφαση να το υλοποιήσει. Ύστερα από μια ανταλλαγή απόψεων, όλοι οι συμμετέχοντες ενέκριναν τις βάσεις του νομοσχεδίου που ανέπτυξαν οι Βενιζέλος και Ρέπουλης. Συμφωνήθηκε να επανέλθουν έχοντας ο καθένας μελετήσει τα τεχνικά ζητήματα, όπως και την ξένη νομοθεσία. Επιθυμία του Βενιζέλου ήταν η κατάρτιση και η υποβολή του νομοσχεδίου στη Βουλή να μην καθυστερήσει.<sup>128</sup>

Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στη Βουλή στις 2 Μαΐου 1911 και παρουσιάστηκε από τον υπουργό Εσωτερικών Ε. Ρέπουλη, ο οποίος ήταν και ο κύριος συντάκτης του. Ο Ρέπουλης είχε γεννηθεί το 1863 στο Κρανίδι Αργολίδος. Είχε σπουδάσει στη Νομική Σχολή Αθηνών, αλλά σταδιοδρόμησε ως δημοσιογράφος στις εφημερίδες *Ακρόπολις*, *Αστυ*, *Εστία* κ.ά. Στη διάρκεια της δημοσιογραφικής του πορείας διακρίθηκε για τις απόψεις του γύρω από τη δημόσια διοίκηση και την ανάγκη μεταρρύθμισής της. Πολιτεύθηκε για πρώτη φορά στις εκλογές του 1899, στις οποίες εξελέγη ως ανεξάρτητος υποψήφιος στην περιφέρεια Ερμιονίδος. Μετέπειτα

<sup>125</sup> *Εφημερίς των Δήμων*, 23/1/1911, σ. 1.

<sup>126</sup> Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, σ. 223-242· G. Hering, *ό.π.*, τ. Β', σ. 847-850. Όσον αφορά τους υπόλοιπους βουλευτές της σύνθεσης, οι Διομήδης, Στράτος και Θεοδωρόπουλος πρόσκεινταν στο Κόμμα Φιλελευθέρων, ο Χρυσοβελώνης στους «Γεωργικούς» της Θεσσαλίας, ενώ ο Μιχαλακόπουλος στον Τύπο της εποχής προσδιορίζεται ως «Ζαΐμοβενιζελικός». Βλ. *Εμπρός*, 15/11/1910, σ. 4· Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, σ. 175.

<sup>127</sup> *Εφημερίς των Δήμων*, 11/3/1910, σ. 2 («Το συνέδριον»).

<sup>128</sup> *Εμπρός*, 13/1/1911, σ. 3· *Σκριπ*, 13/1/1911, σ. 5.

προσχώρησε στο «Θεοτοκικό» κόμμα, με το οποίο επανεξελέγη στις εκλογές του 1906. Στη συνέχεια, αποτέλεσε μέλος της κοινοβουλευτικής ομάδας των «Ιαπώνων» έχοντας υπό την αρμοδιότητά του τα θέματα του Υπουργείου Εσωτερικών. Υποστήριξε το κίνημα του 1909 και εξελέγη σε έναν από τους πιο έμπιστους συνεργάτες του Ε. Βενιζέλου, ως βουλευτής των Φιλελευθέρων και εξέχον μέλος πολλών κυβερνήσεων του.<sup>129</sup>

Σύμφωνα με την αγόρευση του Ε. Ρέπουλη, το νομοσχέδιο για την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσε έναν από τους κυριότερους άξονες του κυβερνητικού προγράμματος, μία από τις βασικότερες δεσμεύσεις της κυβέρνησης στην κατεύθυνση της «διοικητικής ανόρθωσης» και της διασφάλισης της ορθής λειτουργίας του πολιτεύματος. Όπως σημείωνε, η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ό,τι η στοιχειώδης εκπαίδευση για την ανώτερη, το «έμβρυο» της πολιτικής εξέλιξης των λαών, το οποίο «εξήμβλωσεν ατυχώς η διοίκησης εν Ελλάδι» και ερχόταν η νέα κυβέρνηση να επαναφέρει στη ζωή. Για τον Ρέπουλη, ο θεσμός αυτός δεν είχε μόνο πολιτική σημασία, αλλά και εθνική. Οι κοινότητες και οι δήμοι ήταν η φυσική επέκταση της οικογένειας, οι αμέσως επόμενες κοινωνικές οντότητες, μέσα στις οποίες διαμορφώνονται και διαπλάθονται τόσο τα πολιτικά όσο και τα πατριωτικά χαρακτηριστικά των πολιτών. Σε αυτό το πλαίσιο, η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν επιβεβλημένη για δύο λόγους: αφενός για να αποκαταστήσει την πολιτική τάξη, από τη στιγμή που η δημοτική εξουσία είχε εγκαταλειφθεί στον «φατριασμό», αφετέρου για να αποκαταστήσει την ιστορική συνέχεια. Κατά την άποψή του, το δημοτικό σύστημα, που είχαν εισαγάγει οι Βαυαροί και ήταν σε ισχύ από το 1834, είχε παραβλέψει τις παραδόσεις του τόπου και, συγκεκριμένα, τις κοινότητες, έναν θεσμό με μεγάλο ιστορικό βάθος και σημασία, καθώς μέσα σε αυτόν είχε επωαστεί η ιδέα της εθνικής ελευθερίας στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας.<sup>130</sup>

Δεν ήταν η πρώτη φορά που ο Ρέπουλης μιλούσε επαινετικά για τις κοινότητες, υπογραμμίζοντας τη διαχρονική τους συνέχεια και τον εθνεγερτικό τους ρόλο. Αντίστοιχες θέσεις είχε διατυπώσει το 1899, ως νέος βουλευτής, στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής συζήτησης για τη θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

<sup>129</sup> «Ρέπουλης Εμμανουήλ», στο: *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, τ. 21, Αθήνα, Φοίνιξ, 1956, σ. 109· Κώστας Μάγερ, *Ιστορία του ελληνικού Έθνους*, τ. Α', Αθήνα, Α. Δημόπουλος, 1957, σ. 205· Λεωνίδας Καλλιβρετάκης, «Η ομάδα των "Ιαπώνων". Η ύστατη απόπειρα της εκ των έδων αντιμετώπισης της κρίσης του πολιτικού συστήματος, πριν από το Κίνημα του 1909», *Νεοελληνικά Ιστορικά*, 5 (2018), σ. 303-304, 314 και 326.

<sup>130</sup> *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής* (στο εξής ΕΣΒ), 78η Συνεδρίαση, 2/5/1911, σ. 1978-1979.

επί κυβέρνησης Γ. Θεοτόκη. Όπως έχει προαναφερθεί, οι απόψεις αυτές είχαν μεγάλη απήχηση εκείνη την εποχή τόσο στον χώρο της ελληνικής νομικής θεωρίας όσο και ευρύτερα, επηρεασμένες άμεσα από το έργο και τη διδασκαλία του Κ. Παπαρρηγόπουλου.<sup>131</sup>

Το νομοσχέδιο προέβλεπε τη συγκρότηση δύο ειδών δήμων: των «αστικών» και των «επαρχιακών» με διαφορετική πληθυσμιακή σύσταση και διακριτό τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας. Αστικούς δήμους θα αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών, οι πόλεις με περισσότερους από 10.000 κατοίκους και, υπό προϋποθέσεις, εκείνες άνω των 5000. Όλοι οι υπόλοιποι δήμοι θα αναγνωρίζονταν ως επαρχιακοί, όρος που προσδιόριζε ουσιαστικά τις «κοινότητες».<sup>132</sup> Όπως τονιζόταν στη σχετική εισηγητική έκθεση:

*Η διάκρισις αύτη επιβάλλεται υπό της φύσεως των πραγμάτων. Διότι είναι διάφορος όχι μόνον κατά πληθυσμόν αλλά κατά κοινωνικήν σύστασιν, και ανάγκας άρα διοικητικάς, η πόλις υπό το χωρίον, ο δήμος ο αστικός από τον δήμον της κωμοπόλεως [...] Διάφορα άρα ενδεικνύονται και συστήματα εν τη διοικήσει των δημοτικών αυτών πραγμάτων.*<sup>133</sup>

Για να εξηγήσει το σκεπτικό της καθιέρωσης ενός ακόμη πρωτοβάθμιου οργανισμού αυτοδιοίκησης και της διάκρισής τους, ο Ρέπουλης επικαλέστηκε καταρχάς τον μικρό αριθμό δήμων που απαντούσε τότε (445), με αποτέλεσμα η Ελλάδα να παρουσιάζει μεγαλύτερο μέσο όρο πληθυσμού ανά δήμο σε σύγκριση με πολλές ευρωπαϊκές χώρες.<sup>134</sup> Για τον Ρέπουλη, το γεγονός αυτό ήταν αδικαιολόγητο, από τη στιγμή που η χώρα δεν διέθετε μεγάλα αστικά κέντρα και υψηλή πληθυσμιακή πυκνότητα. Αντίθετα, παραπάνω από το μισό του πληθυσμού (1.460.927 κάτοικοι έναντι 2.631.952), σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέθεσε, διέμενε εκτός των πρωτευουσών των δήμων. Όπως σημείωνε, η διάρθρωση αυτή της

<sup>131</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, σ. 98-99, ιδιαίτερα σημ. 78, όπου βιβλιογραφικές αναφορές στη νομική εκδοτική παραγωγή της εποχής.

<sup>132</sup> Η ονομασία *κοινότητες* αποδόθηκε στους «επαρχιακούς δήμους» κατά την επεξεργασία του κυβερνητικού νομοσχεδίου από ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, στις εργασίες της οποίας γίνεται αναφορά στη συνέχεια. Παρά το γεγονός ότι η αλλαγή έγινε σε επόμενο στάδιο, χρησιμοποιούμε τον όρο *κοινότητες* και τα ομόρριζά του ήδη από αυτό το σημείο για να μην υπάρξει σύγχυση.

<sup>133</sup> Βιβλιοθήκη της Βουλής (στο εξής ΒτΒ), Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», Εισηγητική έκθεση νομοσχεδίου «περί συστάσεως και διοικήσεως των Δήμων», σ. 6.

<sup>134</sup> Συγκεκριμένα, η Ελλάδα παρουσίαζε 5.914 κατοίκους ανά δήμο, έναντι 3.927 της Ιταλίας, 2.724 της Σερβίας, 2.558 του Βελγίου, 2.048 της Ρουμανίας, 1.981 της Βουλγαρίας και 1.084 της Γαλλίας. Βλ. *ΕΣΒ*, ό.π., σ. 1979-1980.

τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ανταποκρινόταν στις τοπικές ανάγκες, με δεδομένο ότι η προσοχή και η μέριμνα των δημοτικών αρχών εξαντλούνταν κατά κανόνα στην έδρα της περιοχής ευθύνης τους, απ' όπου αντλούσαν κυρίως την εκλογική τους δύναμη, αδιαφορώντας για τα προβλήματα των απόκεντρων οικισμών, στους οποίους διέμενε συνολικά το μεγαλύτερο ποσοστό δημοτών. Ζητούμενο ήταν η ανάπτυξη κάθε οικισμού, μέσω της ευρύτερης παραχώρησης των ωφελημάτων της δημοτικής διοίκησης, της κοινωνικής συνοχής, της τόνωσης του ενδιαφέροντος για τα κοινά, αλλά και της εγγύτερης εποπτείας της λειτουργίας των τοπικών αρχών από τους δημότες.<sup>135</sup>

Η αλλαγή πλευσης επρόκειτο να συντελεστεί μέσα από την παραχώρηση του δικαιώματος των πολιτών να μεριμνούν οι ίδιοι για τον τόπο τους, δηλαδή την καθιέρωση των κοινοτήτων ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για την αναγνώριση ενός οικισμού σε ίδια κοινότητα, θα έπρεπε να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις. Η πρώτη ήταν η ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης. Η δεύτερη ήταν να διαθέτουν τουλάχιστον 300 κατοίκους, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η οικονομική τους επάρκεια και η αυτοσυντήρησή τους ως διοικητικοί οργανισμοί. Για τους παραπάνω λόγους, οι οικισμοί με μικρότερο πληθυσμό θα υποχρεώνονταν σε συνένωση. Σε αυτό το πλαίσιο, εκτιμούσε πως θα συγκροτούνταν περίπου 2.700 κοινότητες.<sup>136</sup> Η παρουσίαση αυτών των ρυθμίσεων εμπεριείχε σαφείς αναφορές στο φιλελεύθερο πρόταγμα του νομοσχεδίου, με τον Ρέπουλη να επισημαίνει πως πρόθεση της κυβέρνησης δεν ήταν ακόμα μια τεχνοκρατική προσέγγιση, αλλά η «φυσική» διαίρεση του διοικητικού χάρτη: «οι δήμοι γεννώνται και δημιουργούνται εξ εαυτών, τους ευρίσκει η Πολιτεία και θέτει μόνον επ' αυτών την σφραγίδα της αναγνώρισεως».<sup>137</sup>

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων της μεταρρύθμισης και την αποφυγή μετατροπής των 445 «κέντρων της φθοράς», όπως αποκαλούσε ο Ρέπουλης τους παλαιούς δήμους, σε χιλιάδες, ήταν η απαλλαγή από τους δημάρχους. Στους τελευταίους προσέδιδε τον χαρακτηρισμό «τοπάρχες», κατηγορώντας τους ως συμμετόχους στην παρακμή του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, λόγω της κομματικής τους «συναλλαγής». Έτσι, λοιπόν, ανέφερε πως μία από τις βασικές ρυθμίσεις του νομοσχεδίου ήταν η κατάργηση του δημαρχιακού αξιώματος στις

---

<sup>135</sup> *ΕΣΒ*, ό.π., σ. 1980. Για την παρουσίαση και την ανάλυση του νομοσχεδίου από τον Ε. Ρέπουλη, βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 126-144.

<sup>136</sup> Στο ίδιο, σ. 1980-1981.

<sup>137</sup> Στο ίδιο, σ. 1981.



κοινοτήτες. Συγκεκριμένα, όλες οι εξουσίες μεταβιβάζονταν στο κοινοτικό συμβούλιο, το οποίο θα εκλεγόταν με καθολική και άμεση ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του κοινοτικού συμβουλίου θα ήταν ο πρόεδρος του, ο οποίος δεν θα είχε καμιά δικαιοδοσία, καθώς δεν θα ανήκε στις κοινοτικές αρχές. Το πρόσωπο αυτό θα εκλεγόταν έμμεσα από τους κοινοτικούς συμβούλους και θα είχε ενιαύσια θητεία. Σύμφωνα με τον Ρέπουλη, η ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στο κοινοτικό συμβούλιο αποσκοπούσε, μεταξύ άλλων, στην εξάλειψη των προσωπικών και κομματικών κινήτρων για διεκδίκηση του αξιώματος του προέδρου και, συνακόλουθα, στη χρηστή διαχείριση της τοπικής εξουσίας.<sup>138</sup>

Για τον Ρέπουλη, η βελτίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης προϋπέθετε επίσης τον τερματισμό των παρεμβάσεων των κυβερνήσεων στα δημοτικά πράγματα. Κατά την άποψή του, το αυστηρό καθεστώς κρατικής εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούσε μία από τις κύριες αιτίες που τα κόμματα αγωνίζονταν έντονα για τον έλεγχο της δημοτικής εξουσίας. Για τον λόγον αυτόν, το νομοσχέδιο προέβλεπε την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των πράξεων των τοπικών αρχών, δηλαδή τη σύμπραξη των νομαρχών προκειμένου να εκτελεστούν. Οι αποφάσεις των κοινοτικών συμβουλίων θα καθίσταντο άμεσα εκτελεστές, με εξαίρεση ορισμένες που αφορούσαν τη διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας, οι οποίες, πέρα από τη νομιμότητά τους, θα ελέγχονταν και για τη σκοπιμότητά τους.<sup>139</sup>

Όσον αφορά τους («αστικούς») δήμους, το κυβερνητικό νομοσχέδιο εμπειρείχε ελάχιστες ρυθμίσεις. Οι δήμοι θα παρέμεναν ουσιαστικά στο ισχύον τότε νομικό καθεστώς. Οι προτεινόμενες αλλαγές αφορούσαν την αύξηση του αριθμού των μελών των δημοτικών συμβουλίων και τη θέσπιση ενός ακόμη διοικητικού οργάνου, της δημαρχιακής επιτροπής. Το δημαρχιακό αξίωμα δεν θα καταργούνταν, καθώς οι διοικητικές υποθέσεις των πόλεων θεωρούνταν περισσότερο πολύπλοκες, λόγω του εύρους των τοπικών αναγκών και συμφερόντων, της περιουσίας, αλλά και των οικονομικών πόρων που διαχειρίζονταν, με αποτέλεσμα να κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη μιας ισχυρής και σταθερής εκτελεστικής αρχής. Ως εκ τούτου, θα διατηρούνταν σε ισχύ ο άμεσος τρόπος εκλογής του δημάρχου και η τετραετής του θητεία. Η δημαρχιακή επιτροπή θα λειτουργούσε εγγυητικά για να αποτραπούν

---

<sup>138</sup> Στο ίδιο, σ. 1981-1982.

<sup>139</sup> Στο ίδιο, σ. 1982-1983.

φαινόμενα κατάχρησης της δημαρχιακής εξουσίας. Για τη διευθέτηση μια σειράς σημαντικών ζητημάτων, όπως π.χ. η επίβλεψη των δημοτικών υπηρεσιών, η οικονομική διαχείριση, ο διορισμός των δημοτικών υπαλλήλων, οι δήμαρχοι θα έπρεπε πλέον να συμπράττουν με την δημαρχιακή επιτροπή.<sup>140</sup> Ήταν μια ρύθμιση που περιόριζε τις εξουσίες του δημάρχου, ενισχύοντας τον ρόλο του δημοτικού συμβουλίου, αν συνυπολογιστεί ότι η δημαρχιακή επιτροπή θα απαρτιζόταν από μέλη του.<sup>141</sup>

Ολοκληρώνοντας ο Ρέπουλης επισήμανε πως το νομοσχέδιο έχρηζε ιδιαίτερης μελέτης και επεξεργασίας, καθώς συνιστούσε ουσιαστικά την απαρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Όπως διευκρίνιζε, ήταν το πρώτο βήμα και, ταυτόχρονα, ένας οδηγός για τη διαμόρφωση ενός νέου και ευρύτερου συστήματος αυτοδιοίκησης ικανού να αντιμετωπίσει τις χρόνιες παθολογίες της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα, η ψήφιση και η εφαρμογή του νέου νόμου κρινόταν απαραίτητη, έτσι ώστε να αναδειχθούν δυσχέρειες και ανάγκες που θα επιλύονταν σύντομα με την αναμόρφωση και του νομαρχιακού συστήματος. Η καθιέρωση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης επρόκειτο να ολοκληρώσει τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης για την εγκαθίδρυση μιας αποκεντρωμένης διοίκησης αποτελεσματικής και εύρωστης οικονομικά, διασφαλίζοντας έτσι τη θεμελίωση του πολιτικού οικοδομήματος και, κατ' επέκταση, του έργου της «ανόρθωσης» πάνω σε γερές βάσεις.<sup>142</sup>

Την επομένη της παρουσίασης του νομοσχεδίου στη Βουλή, ο φιλοκυβερνητικός Τύπος σχολίαζε με ενθουσιασμό τη νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης. Χαρακτηριστικό ήταν το κύριο άρθρο της *Εστίας*, το οποίο έφερε τίτλο: «Η σπουδαιότητα των μεταρρυθμίσεων». Η εφημερίδα συνόψιζε την επικείμενη μεταρρύθμιση με δύο λέξεις, «Τοπική Αυτοδιοίκησης», υπογραμμίζοντας πως η σύσταση των «νέων» [επαρχιακών] δήμων, ονομασία που, όπως σημείωνε, είχε διατηρηθεί ως «μνημόσυνο», επρόκειτο να δώσει τέλος στην «τυραννία» των δημάρχων και στην «ασφυξία» των τοπικών κοινωνιών. Οι πολίτες δεν θα ήταν πλέον «είλωτες της πολιτικής», αλλά ελεύθεροι, «εμπνεόμενοι και ενσαρκούμενοι την ιδέα του κοινού συμφέροντος», να δράσουν και να εργαστούν προς αυτήν την

---

<sup>140</sup> Στο ίδιο, σ. 1984-1985.

<sup>141</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 142.

<sup>142</sup> *ΕΣΒ*, ό.π., σ. 1985-1986.

κατεύθυνση, γεγονός που θα σηματοδοτούσε την «τόνωση» του πολιτειακού οργανισμού.<sup>143</sup>

Στον αντίποδα, το *Εμπρός* προεξοφλούσε την αποτυχία της μεταρρύθμισης, σημειώνοντας πως η κυβέρνηση, παρά τις «αγαθές» προθέσεις, «προσβάλλουσαν μίαν κατάχρησιν, παρασκευάζει άλλην χειροτέραν». Θεωρούσε πως το νομοσχέδιο ήταν αποτέλεσμα «πολιτικού εμπειρισμού» και όχι επιστημονικής μελέτης, καθώς η ανασύσταση των κοινοτήτων ήταν αναχρονιστική, ισοδυναμώντας με την επαναφορά «δοράτων και ασπίδων». Επιπλέον, υποστήριζε πως η κατάτμηση της επικράτειας σε χιλιάδες οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης επρόκειτο να πολλαπλασιάσει τις πολιτικές έριδες για τη διεκδίκηση της τοπικής εξουσίας και να μετατρέψει την Ελλάδα σε χώρα «απεράντου αλληλοφαγώματος». Θέση της εφημερίδας ήταν πως η κατάλυση του «φαιλοτάτου» δημοτικού καθεστώτος μπορούσε να επιτευχθεί μέσω του περιορισμού του αριθμού των παλαιών δήμων, έτσι ώστε να διατηρηθούν οι μισοί, και της καθιέρωσης της έμμεσης εκλογής του δημάρχου από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου.<sup>144</sup>

Οι παραπάνω απόψεις είναι ενδεικτικές της υποδοχής που είχε το νομοσχέδιο από τον Τύπο της εποχής, των βεβαιοτήτων, αλλά και των προβληματισμών που εκφράστηκαν για την επιτυχία ή μη της αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα, απηχούν τις αντιδράσεις και τις αντιλήψεις ενός σημαντικού τμήματος του πολιτικού κόσμου, τις οποίες εξετάζουμε στη συνέχεια, εστιάζοντας στις συζητήσεις που διεξήχθησαν στη Βουλή στο πλαίσιο της ψήφισης του μεταρρυθμιστικού νόμου.

#### **1.4. Η ψήφιση του μεταρρυθμιστικού νόμου**

Μετά την κατάθεσή του από την κυβέρνηση, το σχέδιο νόμου παραπέμφθηκε προς εξέταση και επεξεργασία από ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, η οποία προχώρησε σε αρκετές τροποποιήσεις των άρθρων και των διατάξεών του.<sup>145</sup> Μία από τις αλλαγές ήταν η μετονομασία των επαρχιακών δήμων σε *κοινότητες* και η απάλειψη του προσδιορισμού «αστικού» για τους δήμους. Αν και δεν γνωστοποιούνται στα πρακτικά οι σχετικοί λόγοι, μπορούν εύκολα να γίνουν αντιληπτοί. Ο όρος «κοινότητες» έφερε έντονο συμβολικό φορτίο και, επιπλέον, ανταποκρινόταν

<sup>143</sup> *Εστία*, 5/3/1911, σ. 1.

<sup>144</sup> *Εμπρός*, 4/5/1911, σ. 1.

<sup>145</sup> Για τις τροποποιήσεις που έγιναν από την εν λόγω επιτροπή, βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοσική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 144-145.

σημασιολογικά στο πνεύμα της μεταρρύθμισης που προέτασσε τη συλλογική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, σύμφωνα με τις εξαγγελίες της κυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά, η λέξη «δήμος» είχε αποκτήσει αρνητικό πρόσημο ως συνώνυμη της διαφθοράς, των καταχρήσεων και της μικροπολιτικής. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ε. Ρέπουλης, κατά την παρουσίαση του νομοσχεδίου, είχε απολογηθεί για την απόδοση της ονομασίας «επαρχιακοί δήμοι» στις κοινότητες, ενώπιον της αντίδρασης ορισμένων βουλευτών που, για τους παραπάνω λόγους, ζητούσαν την άμεση αντικατάστασή της.<sup>146</sup>

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της επιτροπής, «τρωτό» σημείο του κυβερνητικού νομοσχεδίου ήταν η παραχώρηση διοικητικής αυτοτέλειας στις κοινότητες και, ταυτόχρονα, η διατήρηση των δήμων υπό «διοικητική κηδεμονία». Το γεγονός αυτό, όπως σημειωνόταν, δεν ήταν σύμφωνο με τις «αρχές της αυτοδιοικήσεως». Για τον λόγο αυτόν, συμπεριλήφθηκαν ρυθμίσεις για την απαλλαγή και των δήμων από το ισχύον τότε καθεστώς στενής κρατικής εποπτείας και ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>147</sup>

Η επιτροπή έκρινε σκόπιμη, επίσης, την κατάργηση της άμεσης εκλογής του δημάρχου και την καθιέρωση της έμμεσης από το δημοτικό συμβούλιο. Μάλιστα, εισηγήθηκε τα δημοτικά συμβούλια να εκλέγουν για δήμαρχο ένα πρόσωπο που δεν θα ανήκε στην τάξη των μελών τους. Όπως σημειωνόταν, η άμεση εκλογή καθιστούσε, ενδεχομένως, τον δήμαρχο «υπέρ το προσήκον μέτρον ισχυρόν, περιφρονητήν ενίοτε των δικαιωμάτων και αληθών συμφερόντων του τόπου».<sup>148</sup> Παράλληλα, τάχθηκε υπέρ της διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών με το σύστημα των ψηφοδελτίων αντί του ισχύοντος των σφαιριδίων, ώστε να περιοριστούν, αν όχι να εξαλειφθούν, τα περιστατικά άσκησης ψυχολογικής βίας εκ μέρους των εκλογικών αντιπροσώπων κατά τη διάρκεια της ψηφοφορίας.<sup>149</sup> Οι εισηγήσεις αυτές βασίζονταν στο αναθεωρημένο -τους προηγούμενους μήνες- Σύνταγμα και την κατάργηση των ρητών προβλέψεων περί άμεσης εκλογής των

---

<sup>146</sup> ΕΣΒ, ό.π., σ. 1981.

<sup>147</sup> ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», «Αιτιολογική έκθεση της επί του νομοσχεδίου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων επιτροπής της Βουλής», 26/10/1911, σ. 24-25 και 58.

<sup>148</sup> Στο ίδιο, σ. 24.

<sup>149</sup> Στο ίδιο, σ. 34.

αιρετών αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και χρήσης των σφαιριδίων ως μέσου ψηφοφορίας.<sup>150</sup>

Μια ακόμη σημαντική παρέμβαση της επιτροπής ήταν η αύξηση του αριθμού των πόλεων που θα αποτελούσαν δήμους. Εισηγήσή της ήταν η αυτοδίκαιη αναγνώριση των πρωτευουσών των νομών και των πόλεων με περισσότερους από 5.000 κατοίκους, αναθεωρώντας την πληθυσμιακή βάση των 10.000 που προέβλεπε το κυβερνητικό νομοσχέδιο. Για την επιτροπή, οι πόλεις άνω των 5.000 κατοίκων, όντας κι αυτές έδρες δημόσιων αρχών, συνιστούσαν εξίσου κέντρα ιδιαιτέρων και πολλαπλών κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων. Έτσι, κρινόταν αναγκαία και σε αυτή την περίπτωση η ύπαρξη μιας εκτελεστικής αρχής με ευρείες δικαιοδοσίες. Για τους ίδιους λόγους, εισηγήθηκε την παραχώρηση της δυνατότητας αναγνώρισης σε δήμους και στις (πρώην) έδρες επαρχιών, εφόσον το αιτούνταν το ήμισυ των εκλογέων κατοίκων τους.<sup>151</sup>

Από τις υπόλοιπες τροποποιήσεις, ξεχωρίζει η επιβολή περιορισμών στην άσκηση της φορολογικής εξουσίας των δήμων και των κοινοτήτων, ώστε να μην υπάρξουν φαινόμενα υπερφορολόγησης, αλλά και για να διασφαλιστεί η διάθεση των φορολογικών τους εσόδων για την εκτέλεση αναπτυξιακών και κοινωφελών τοπικών έργων.<sup>152</sup> Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε η ανάθεση της ταμειακής υπηρεσίας των κοινοτήτων και των μικρότερων πληθυσμιακά δήμων στις δημόσιες αρχές, με σκοπό τον τερματισμό των διαχειριστικών ανωμαλιών, των τοπικών πολιτικών ερίδων γύρω από τον διορισμό των δημοτικών εισπρακτόρων και των πιέσεων που οι τελευταίοι συχνά δέχονταν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Όσον αφορά τις κοινότητες, η αφαίρεση της συγκεκριμένης υπηρεσίας κρίθηκε σκόπιμη για έναν ακόμη λόγο: την απλοποίηση της διοίκησής τους. Από την άλλη πλευρά, οι μεγαλύτεροι δήμοι θα εξακολουθούσαν να διαθέτουν αυτόνομη ταμειακή υπηρεσία, αφού, προηγουμένως, προστέθηκαν διατάξεις για τον αυστηρότερο έλεγχο της ταμειακής διαχείρισης και την αύξηση των τυπικών προσόντων που έπρεπε να πληρούν οι δημοτικοί ταμίες.<sup>153</sup> Η επιτροπή εισηγήθηκε, τέλος, τον περιορισμό των υποχρεωτικών δαπανών, που επέβαλε στους τοπικούς οργανισμούς το κεντρικό

<sup>150</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 160. Για τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911, Βλ. αναλυτικά Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία, 1800-2010*, Αθήνα, Πόλις, 2010, σ. 163-173.

<sup>151</sup> ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», «Αιτιολογική έκθεση της επί του νομοσχεδίου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων επιτροπής της Βουλής», 26/10/1911, σ. 25.

<sup>152</sup> Στο ίδιο, σ. 44-45.

<sup>153</sup> Στο ίδιο, σ. 51-52.

κράτος, στους απολύτως αναγκαίους για την άσκηση της τοπικής διοίκησης και την υγειονομική περίθαλψη των δημοτών. Όπως τονιζόταν, η εξυπηρέτηση των κρατικών χρηματοδοτικών αναγκών είχε ως αποτέλεσμα τα προηγούμενα χρόνια να αποπνιγεί «πάσα αυτοδιοικήσεις των δήμων, διότι ουδεμία υπήρχεν ελευθερία διαθέσεως των δημοτικών πόρων, οίτινες κατά μέγα μέρος απερροφώντο υπέρ δημοσίων υπηρεσιών επιβεβλημένων και ουχί προς πλήρωσιν τοπικών αναγκών αυτοκαθοριζόμενων».<sup>154</sup>

Οι εργασίες της κοινοβουλευτικής επιτροπής ολοκληρώθηκαν τον Οκτώβριο του 1911. Στις αρχές Νοεμβρίου, ξεκίνησε η συζήτηση στην ολομέλεια της Βουλής επί της αρχής και των άρθρων του νομοσχεδίου, όπως αυτό είχε προσωρινά διαμορφωθεί.

#### *1.4.1. Η συζήτηση επί της αρχής και των άρθρων του νομοσχεδίου*

Η συζήτηση στην Ολομέλεια υπήρξε ιδιαίτερα μακρά. Οι λόγοι είχαν να κάνουν με το νομοσχέδιο καθαυτό, καθώς περιλάμβανε εκατοντάδες άρθρα και διατάξεις, τη σημασία που είχε για το βουλευτικό σώμα η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και με τη συνολική νομοθετική δραστηριότητα της περιόδου. Η τελευταία βρισκόταν σε έξαρση, στην προσπάθεια της κυβέρνησης να υλοποιηθεί τάχιστα το μεγαλύτερο μέρος του πολιτικού της προγράμματος. Μάλιστα, για να εξοικονομηθεί χρόνος, η κυβέρνηση είχε πυκνώσει τις εργασίες του κοινοβουλίου με διπλές συνεδριάσεις.

Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένες από τις συνεδριάσεις για την ψήφιση του μεταρρυθμιστικού νόμου κράτησαν μέχρι τις πρώτες πρωινές ώρες, φτάνοντας συχνά τους βουλευτές στα όρια της εξάντλησης.<sup>155</sup> Ο αριθμός των βουλευτών που έλαβαν τον λόγο υπήρξε μεγάλος και οι τοποθετήσεις ήταν κατά κανόνα αρκετά μακροσκελείς. Η πλειονότητα των ομιλητών ανήκε στην αντιπολίτευση, παρά την ισχύη κοινοβουλευτική της δύναμη (συνολικά 55 βουλευτές).<sup>156</sup> Γνωρίζοντας πως αρκετοί από τους αντιπολιτευόμενους επρόκειτο να ασκήσουν σφοδρή κριτική, ο Ε. Βενιζέλος, πριν ξεκινήσει η συζήτηση, είχε συστήσει στους βουλευτές του κόμματός

---

<sup>154</sup> Στο ίδιο, σ. 47.

<sup>155</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 191η Συνεδρίαση, 13/12/1911, σ. 1426, όπου ένας βουλευτής επισημαίνει ότι ένας αριθμός συναδέλφων του έχει αποκοιμηθεί και ο προεδρεύων της συνεδρίασης του απαντά πως αυτό: «ίσως είναι το καλλίτερον, το οποίο έχουσιν να πράξωσιν».

<sup>156</sup> Για τη σύνθεση της Β' Αναθεωρητικής Βουλής, βλ. Ηλίας Νικολακόπουλος, «Οι εκλογές 1910-1920. Ελευθέριος Βενιζέλος: από τον θρίαμβο στην ήττα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 6, σ. 32.

του να μην μακρολογήσουν, ώστε το νομοσχέδιο να ψηφιστεί όσο το δυνατόν ταχύτερα.<sup>157</sup>

Η αυλαία άνοιξε στις 4 Νοεμβρίου με τη συζήτηση επί της αρχής και την ομιλία του βουλευτή των Φιλελευθέρων Α. Διομήδη, ο οποίος ανέλυσε τους στόχους και τα κύρια σημεία του νομοσχεδίου, ως γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας. Υποστήριξε πως η κυβέρνηση παρείχε στους πολίτες το δικαίωμα στην «πραγματική» και «αποτελεσματική» τους αυτοδιοίκηση. Αντίθετα με ό,τι ίσχυε στο παρελθόν, το δικαίωμα αυτό, σύμφωνα με τον Διομήδη, θα ήταν πλέον προστατευμένο από τον νόμο, διασφαλίζοντας τα αυτοδιοικούμενα σώματα από τη διοικητική αυθαιρεσία. Όπως σημείωνε: «μόνον εφόσον είναι δυνατόν να υπάρξει εγγύησης τηρήσεως ακριβούς και σεβασμού, επιβολής πραγματικής των ορίων της δικαιοδοσίας, αφ' ενός μεν της κεντρικής διοικήσεως, αφ' ετέρου δε του αυτοδιοικούμενου σώματος, μόνον εν τοιαύτη περιπτώσει είναι δυνατή η πραγματική αυτοδιοίκησης».<sup>158</sup> Ωστόσο, διευκρίνιζε πως το ζήτημα της διοικητικής αναδιοργάνωσης της χώρας απαιτούσε την ανάληψη πρόσθετων νομοθετικών πρωτοβουλιών. Υπογράμμισε την αναγκαιότητα περαιτέρω διοικητικής αποκέντρωσης, μέσω της καθιέρωσης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού, επικαλούμενος τις σχετικές εξαγγελίες του υπουργού Εσωτερικών Ε. Ρέπουλη, ώστε να ανατεθεί στα αιρετά της όργανα μια σειρά εποπτικών και ελεγκτικών δικαιοδοσιών επί των δήμων και των κοινοτήτων που θα ασκούσε έως τότε η κεντρική διοίκηση. Με τον τρόπο αυτόν, θα παρέχονταν ευρύτερες εγγυήσεις για την περιφρούρηση των δικαιωμάτων που απένειμε το νομοσχέδιο στους δήμους και τις κοινότητες, καθώς τα όργανα της κεντρικής διοίκησης «λειτουργούσι κατά διακριτική εξουσίαν», αδιαφορώντας συχνά «διά τας αντιλήψεις και τα συμφέροντα και τας βλέψεις, αι οποίαι υπάρχουσιν εις τους τόπους». Επιπλέον, τα όργανα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης θα αναλάμβαναν την εκτέλεση έργων «ευρύτερου τοπικού ενδιαφέροντος», τα οποία προϋπέθεταν περισσότερα τεχνικά και οικονομικά μέσα από αυτά που διέθεταν οι δήμοι και οι κοινότητες, αλλά και θα απάλλασαν τις κρατικές υπηρεσίες από μεγάλο φόρτο εργασιών.<sup>159</sup>

Για τον Διομήδη, η δημοτική μεταρρύθμιση ανήκε στις κυβερνητικές πρωτοβουλίες που θα ασκούσαν βαθιά ψυχική επίδραση στη διαμόρφωση της

---

<sup>157</sup> Σκριπ, 1/11/1911, σ. 5.

<sup>158</sup> ΕΣΒ, 158η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 499.

<sup>159</sup> Στο ίδιο, σ. 505-506.

ελληνικής κοινωνίας, συντελώντας στην πολιτική διαπαιδαγώγηση όλων των στρωμάτων της. Έσπευσε όμως να αναγνωρίσει πως το νομοσχέδιο περιείχε ατέλειες, γεγονός αναπόφευκτο από τη στιγμή που άπτονταν πλήθους ουσιαστικών ζητημάτων, «θιγόντων ζωτικότερα συμφέροντα της κοινωνίας εν συνόλω αλλά και των ατόμων». Έτσι, επισήμανε ότι απαιτούνταν η «ειλικρινής» εφαρμογή του και χρόνος για να αναδειχθούν οι όποιες αστοχίες και να διορθωθούν με συμπληρωματικά νομοθετήματα.<sup>160</sup>

Τη σκυτάλη έλαβε σε επόμενη συνεδρίαση ο Ε. Ρέπουλης, εκφράζοντας τον προβληματισμό του για τις τροποποιήσεις που είχε επιφέρει η ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή σε «θεμελιώδεις» διατάξεις του κυβερνητικού νομοσχεδίου. Ειδικότερα, οι ενστάσεις του αφορούσαν τη διεύρυνση της πληθυσμιακής βάσης των δήμων, την καθιέρωση των ψηφοδελτίων ως μέσου ψηφοφορίας, τη θέσπιση της έμμεσης εκλογής του δημάρχου και την κατάργηση του αυστηρού καθεστώτος κρατικής εποπτείας των δήμων.<sup>161</sup> Η αντίθεση του Ρέπουλη στις τροποποιήσεις αυτές είχε γίνει δημοσίως γνωστή από πολύ νωρίτερα. Ο Ε. Βενιζέλος, σε κατ' ιδίαν συνάντηση, του είχε ζητήσει να είναι πιο διαλλακτικός, καθώς πίστευε ότι το νομοσχέδιο με τις συγκεκριμένες αναπροσαρμογές θα συναντούσε λιγότερες αντιδράσεις εντός της Βουλής.<sup>162</sup>

Ο Ρέπουλης υποστήριξε πως η αύξηση του αριθμού των πόλεων που θα συνιστούσαν δήμους, μέσω κυρίως της αυτοδίκαιης αναγνώρισης των πρωτευουσών των επαρχιών, ήταν ικανή να «καταπνίξει» το σύνολο της μεταρρύθμισης. Κατά την άποψή του, η διατήρηση ενός μεγάλου αριθμού δήμων, άρα και δημάρχων, αύξανε σημαντικά την πιθανότητα να επικρατήσει ξανά ο «φατριασμός» στα δημοτικά πράγματα. Παράλληλα, θεωρούσε πως υπήρχε κίνδυνος να μη συσταθεί μεγάλος αριθμός κοινοτήτων, καθώς οι δήμαρχοι των εδρών των επαρχιών, ήταν πιθανό να αποτρέψουν συννοικισμούς, στην περιοχή ευθύνης τους, από την υποβολή σχετικού αιτήματος, σε μια προσπάθεια να διατηρήσουν αμείωτη την εκλογική τους πελατεία. Όπως σημείωνε, η απόφαση της κυβέρνησης να μην καταργηθεί το δημαρχιακό αξίωμα, προέκυπτε μεταξύ άλλων από το γεγονός ότι στα μεγάλα αστικά κέντρα υπερίσχυε συχνά η «Κοινή Γνώμη» έναντι της «Γνώμης του κόμματος», όπως

---

<sup>160</sup> Στο ίδιο, σ. 506.

<sup>161</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 875. Για τις θέσεις του Ρέπουλη και τη συζήτηση που διεξήχθη στη Βουλή κατά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912, βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 146-166.

<sup>162</sup> *Εμπρός*, 15/11/1911, σ. 3.



επιβεβαίωναν πολλά περιστατικά συντριβής κομματικών υποψηφίων στις δημοτικές εκλογές.<sup>163</sup>

Όσον αφορά την καθιέρωση των ψηφοδελτίων ως μέσου ψηφοφορίας, ο Ρέπουλης, παρά τις επιφυλάξεις που είχε, δήλωσε πως δεν ήταν καταρχήν αντίθετος, ζητώντας όμως τη θέσπιση ευρύτερων εγγυήσεων γύρω από την κατάρτιση των εφορευτικών επιτροπών.<sup>164</sup> Αντίθετα, ήταν κάθετα αρνητικός στο ενδεχόμενο να επικυρωθεί η καθιέρωση της έμμεσης εκλογής του δημάρχου. Για τον Ρέπουλη, η κατάρτιση του δικαιώματος του λαού να εκλέγει άμεσα τους δημάρχους θα καθιστούσε τους τελευταίους τελείως ανεύθυνους απέναντί του· πολύ περισσότερο από τη στιγμή που τα δημοτικά συμβούλια υποχρεώνονταν να εκλέξουν στο δημαρχιακό αξίωμα ένα πρόσωπο εκτός της σύνθεσής τους και, συνακόλουθα, άγνωστο εκ των προτέρων στο εκλογικό σώμα, όπως είχε εισηγηθεί η κοινοβουλευτική επιτροπή. Διατύπωσε ενστάσεις για την έμμεση εκλογή, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ο δήμαρχος να εκλέγεται μεταξύ των μελών του δημοτικού συμβουλίου. Θεωρούσε πως ο τρόπος αυτός εκλογής, υπό τις πολιτικές μεθόδους και συνθήκες που επικρατούσαν στη χώρα, θα ευνοούσε την κομματική «συναλλαγή» και τις προεκλογικές «ραδιουργίες» για την υφαρπαγή των ψήφων των πολιτών. Αναφέροντας τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Ιταλίας, όπου ίσχυε η έμμεση δημαρχιακή εκλογή, δεν απέκλεισε την πιθανότητα να τα μιμηθεί κάποια στιγμή στο μέλλον η Ελλάδα. Όσο όμως «νεωτεριστική» κι αν ήταν η νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης, δεν μπορούσε να ανατρέψει μονομιάς συστήματα εκλογής που ίσχυαν από μακρόθεν στον τόπο, προσθέτοντας παράλληλα ότι «πρέπει άλλως τε να είμεθα και ολίγον συντηρητικοί εις το έργον το μεταρρυθμιστικόν».<sup>165</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, υπενθύμισε την πρόνοια για την εισαγωγή της δημαρχιακής επιτροπής στα όργανα της δημοτικής διοίκησης, μία από τις «καινοτομίες» του νομοσχεδίου που θα εξασφάλιζε, καθώς πίστευε, εφεξής τους δήμους από τις καταχρήσεις του δημάρχου.<sup>166</sup>

Τελευταίο ζήτημα που έθιξε ο Ρέπουλης ήταν η απόφαση της κοινοβουλευτικής επιτροπής να εξομοιώσει το καθεστώς κρατικής διοικητικής εποπτείας των δήμων με αυτό των κοινότητων, μειώνοντας δηλαδή την έκταση της

<sup>163</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 875

<sup>164</sup> Στο ίδιο, σ. 876.

<sup>165</sup> Στο ίδιο, σ. 877-878.

<sup>166</sup> Στο ίδιο, σ. 878. Σύμφωνα με την ομιλία του Ρέπουλη κατά την παρουσίαση του νομοσχεδίου στη Βουλή τον Μάιο του 1911, πρότυπο για την εισαγωγή της δημαρχιακής επιτροπής ήταν το ιταλικό σύστημα δημοτικής διοίκησης. Βλ. *ΕΣΒ*, 78η Συνεδρίαση, 2/5/1911, σ. 1985.

δικαιοδοσίας των οργάνων της κεντρικής διοίκησης στις δημοτικές υποθέσεις. Σύμφωνα με τον Ρέπουλη, η παραχώρηση «πλήρους» αυτοδιοίκησης και στους δήμους, αν και ήταν ορθή σε θεωρητικό επίπεδο, τη δεδομένη χρονική στιγμή μπορούσε να οδηγήσει στην επανεμφάνιση φαινομένων κατασπατάλησης της δημοτικής περιουσίας. Έκρινε απαραίτητη τη στενή εποπτεία των δήμων από το κεντρικό κράτος, με δεδομένο ότι διέθεταν και διαχειρίζονταν σημαντικούς οικονομικούς πόρους. Αντίθετα, οι κοινοτικές αρχές θα διευθετούσαν λιγότερο απαιτητικά οικονομικά ζητήματα, ενώ η μικρή γεωγραφική τους επιφάνεια θα επέτρεπε την άμεση εποπτεία όλων των δημοτών επί της οικονομικής τους διαχείρισης.<sup>167</sup> Για την απαλλαγή των δήμων από την «κηδεμονία του Κέντρου», παρέπεμπε στην κυβερνητική εξαγγελία περί θεσμοθέτησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, της οποίας τα αιρετά όργανα θα αναλάμβαναν τις σχετικές εποπτικές αρμοδιότητες. Έτσι, στο τέλος της ομιλίας του, διευκρίνισε πως: «το νομοσχέδιο τούτο δεν αποτελεί σύνολον θεσμοθεσίας αυτοδιοικήσεως, αποτελεί [...] την πρώτην απαρχήν, θεσπίζον την πρώτην μονάδα τοπικής αυτοδιοικήσεως, ήτις θα εκταθή [...], μέχρι του νομού, διά νόμων, δι' ών θα συμπληρωθεί το καθεστώς το εισαγόμενον διά του νομοσχεδίου».<sup>168</sup>

Όλοι ανεξαιρέτως οι βουλευτές που τοποθετήθηκαν στη συζήτηση επί της αρχής αναγνώρισαν πως ο δημοτικός θεσμός, όπως είχε εξελιχθεί στο παρελθόν, έχρηζε ριζικών αλλαγών. Ωστόσο, οι περισσότεροι, καθώς ανήκαν στις διάφορες δυνάμεις της αντιπολίτευσης, ήταν επικριτικοί απέναντι στο νομοσχέδιο. Αρκετοί εξ' αυτών υποστήριζαν ότι η καθιέρωση των κοινοτήτων ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως ρυθμιζόταν η σύσταση και η λειτουργία τους, επρόκειτο να αποτύχει. Οι κυριότεροι λόγοι ήταν η μικρή πληθυσμιακή τους βάση και τα πενιχρά οικονομικά τους μέσα. Επιπλέον, θεωρούσαν ότι η διεκδίκηση της εξουσίας σε τόσο στενά εδαφικά όρια θα είχε ως αποτέλεσμα την επικράτηση των πολιτικών ερίδων, του διχαστικού πνεύματος και του τοπικισμού. Υπογράμμιζαν ακόμη το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο των ανθρώπων της υπαίθρου και την αδυναμία, συνακόλουθα, των κοινοτικών αρχών να ανταποκριθούν στα διοικητικά καθήκοντα που θα αναλάμβαναν. Την ίδια στιγμή, ανέφεραν ότι η πρόβλεψη περί αμισθίας των κοινοτικών συμβούλων θα λειτουργούσε αποτρεπτικά για την εκδήλωση ενδιαφέροντος συμμετοχής στα κοινά, όπως και τα πρόστιμα και οι κυρώσεις που

<sup>167</sup> ΕΣΒ, 172η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 878.

<sup>168</sup> Στο ίδιο.

ορίζονταν σε περίπτωση παραμπτωμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, επισήμαιναν πως πολλές υποθέσεις των κοινοτήτων θα παραπέμπονταν αναγκαστικά προς διευθέτηση στους φορείς και τις υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, γεγονός που θα επιβάρυνε τον όγκο εργασιών τους και ήταν πιθανό να οδηγήσει σε παράλυση του διοικητικού μηχανισμού.<sup>169</sup>

Για πολλούς βουλευτές της αντιπολίτευσης, ο προσανατολισμός της αναδιοργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης έπρεπε να είναι τελείως διαφορετικός. Κατά την άποψή τους, οι υφιστάμενοι δήμοι θα έπρεπε να συγχωνευτούν, δηλαδή να σχηματισθούν τοπικοί οργανισμοί με ευρύτερα διοικητικά όρια και πληθυσμό, ώστε να αποτελούν ισχυρά αντίβαρα απέναντι στην κεντρική εξουσία. Ταυτόχρονα, οι κοινότητες θα αναγνωρίζονταν ως νομικά πρόσωπα με αιρετές αρχές και οικονομική αυτοτέλεια, συνιστώντας όμως αποκεντρωτικούς οργανισμούς των δήμων. Έτσι, θα ήταν απαλλαγμένες από διάφορα καθήκοντα ως δημόσιες υπηρεσίες του κράτους (π.χ. ληξιαρχικά, στρατολογικά) και θα ελαφρύνονταν από διοικητικές δαπάνες.<sup>170</sup> Επρόκειτο για προβλέψεις μεταρρυθμιστικών σχεδίων που είχαν κατατεθεί επί πρωθυπουργιών Χ. Τρικούπη (1875) και Κ. Μαυρομιχάλη για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση τα οποία δεν είχε καταστεί δυνατό να συζητηθούν.<sup>171</sup>

Τα επιχειρήματα και οι προτάσεις των αντιπολιτευόμενων βουλευτών που διαφωνούσαν με τη συλλογιστική της δημοτικής μεταρρύθμισης δεν αντέστρεψαν τη γνώμη της πλειοψηφίας. Το νομοσχέδιο ψηφίστηκε επί της αρχής. Για τη συμπολίτευση, επρόκειτο για το σημαντικότερο νομοσχέδιο που είχε υποβληθεί στη Βουλή.<sup>172</sup>

Κατά τη συζήτηση επί των άρθρων του νομοσχεδίου, ένα από τα σημεία στα οποία δόθηκε μεγάλη σημασία ήταν οι πηγές εσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και, ιδιαίτερα, των κοινοτήτων. Για πολλούς, το ζήτημα αυτό θα καθόριζε την επιτυχία ή όχι της μεταρρύθμισης. Η επιλογή της κυβέρνησης να μην καταθέσει έκθεση επί του προϋπολογισμού του νομοσχεδίου, όπως προβλεπόταν, αλλά έναν πίνακα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους με τα έσοδα των παλαιών

<sup>169</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 884-886, γενική κρίση Φωκίωνα Νέγρη· 176η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 995-996 και 1002-1008, γενικές κρίσεις Διονυσίου Κλάδη και Γεωργίου Πωπ αντίστοιχα· 177η Συνεδρίαση 26/11/1911, σ. 1015-1023.

<sup>170</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 176η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 1000-1002, γενική κρίση Νικολάου Βάρθη· 177η Συνεδρίαση, 26/11/1911, σ. 1027-1040, γενική κρίση Ιωάννη Πατσουράκου.

<sup>171</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 152, σημ. 297. Για τις απόπειρες αυτές και τις προβλέψεις των σχετικών νομοσχεδίων, βλ. Κ. Γεραγός, ό.π., σ. 91-112.

<sup>172</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 179η Συνεδρίαση, 29/11/1911, σ. 1088, τοποθέτηση Ιωάννη Βέρροιοι.

δήμων δημιούργησε ένα κλίμα δυσπιστίας, καθώς ήταν αδύνατο να σχηματιστεί σαφής εικόνα για το οικονομικό μέλλον των κοινοτήτων. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο, κύρια πηγή εσόδων τόσο των δήμων όσο και των κοινοτήτων θα ήταν η άμεση φορολογία, στην προσπάθεια της κυβέρνησης να πετύχει σταδιακά την αναδιάταξη των δημοσιονομικών της χώρας και την άρση των φορολογικών ανισοτήτων, αυξάνοντας την αναλογία των άμεσων προς τους έμμεσους φόρους.<sup>173</sup> Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία των προηγούμενων ετών, ένα πολύ μικρό ποσοστό των εσόδων από τους άμεσους φόρους προερχόταν από τους μικρούς συνοικισμούς των αγροτικών δήμων, καθώς δεν διέθεταν μεγάλο πληθυσμό και καλλιεργήσιμες εκτάσεις.<sup>174</sup> Συνεπώς, οι κοινότητες θα αντιμετώπιζαν πιθανότατα σοβαρές οικονομικές δυσχέρειες.

Τους ενδοιασμούς ενέτεινε το γεγονός ότι οι οργανισμοί τοπικοί αυτοδιοίκησης θα εξακολουθούσαν να καταβάλλουν για ένα χρονικό διάστημα τις δαπάνες για την στοιχειώδη εκπαίδευση και την αστυνομία, παρά το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες αυτές μεταβιβάστηκαν στο κεντρικό κράτος μετά τη συνταγματική αναθεώρηση των προηγούμενων μηνών. Η εφαρμογή των συνταγματικών ορισμών θα γινόταν μετά την ψήφιση των σχετικών νόμων, όπως προέβλεπε ειδικό ψήφισμα της Β' Αναθεωρητικής Βουλής.<sup>175</sup> Οι δαπάνες αυτές καλύπτονταν από τις εισπράξεις των έμμεσων δημοτικών φόρων, ιδιαίτερα των διαπυλίων τελών.<sup>176</sup> Οι κοινότητες,

---

<sup>173</sup> Βλ. ΕΣΒ, 78η Συνεδρίαση, 2/5/1911, σ. 1978-1979, όπου ο Ε. Ρέπουλης κάνει ειδική αναφορά στον συγκεκριμένο κυβερνητικό στόχο κατά την παρουσίαση του νομοσχεδίου στη Βουλή τον Μάιο του 1911.

<sup>174</sup> ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», «Αιτιολογική έκθεση της επί του νομοσχεδίου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων επιτροπής της Βουλής», 26/10/1911, σ. 11-13, όπου εκτίθενται τα επίσημα στοιχεία του ύψους και της κατανομής των εισπράξεων από την άμεση δημοτική φορολογία κατά το έτος 1910.

<sup>175</sup> ΦΕΚ, 126Α/31-5-1911, άρθρο 2 του Ψηφίσματος της Β' Αναθεωρητικής Βουλής «περί μεταβατικών διατάξεων του Συντάγματος».

<sup>176</sup> Ο θεσμός των διαπυλίων τελών χρονολογούνταν από το 1833 και διαμορφώθηκε ουσιαστικά το 1847 μέσω ειδικού νόμου. Τα διαπύλια συνιστούσαν μία από τις πηγές εσόδων των νεοσύστατων τότε δήμων, έναν πρόσθετο και έκτακτο φόρο που μπορούσε να επιβληθεί σε ορισμένα προϊόντα κατανάλωσης, ώστε να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες των τοπικών οργανισμών, εφόσον οι τακτικοί τους πόροι δεν επαρκούσαν. Η εφαρμογή των διαπυλίων επεκτάθηκε σταδιακά σε όλα τα εισαγόμενα και διαμετακομιζόμενα είδη. Αρχικά, τους δασμούς αυτούς μπορούσαν να επιβάλλουν όσοι δήμοι συνιστούσαν έδρες επαρχιών και διέθεταν τελωνειακή αρχή, στη συνέχεια όμως το δικαίωμα αυτό παραχωρήθηκε σε όλους τους δήμους της χώρας. Πολύ γρήγορα, τα διαπύλια, από ένας προαιρετικός φόρος, εξελίχθηκαν στη σταθερότερη πηγή εσόδων των δήμων. Η γενικευμένη επιβολή των τελών αυτών οφείλεται σε ένα βαθμό στην αδυναμία των δήμων να ανταπεξέλθουν οικονομικά στο πλήθος των δαπανών που απέρρεαν από τις ευρύτερες αρμοδιότητες, με τις οποίες ήταν επιφορτισμένοι στη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα (π.χ. στοιχειώδης εκπαίδευση, αστυνομία, πολεοδομία). Επιπρόσθετα, ως έμμεσοι φόροι, υποκρύπτουν τη σχέση εξουσίας που ενέχει ευρύτερα η φορολόγηση, συνεπώς ήταν ευκολότερο να επιβληθούν, συγκριτικά με τους άμεσους που συνοδεύονταν από κοινωνικές αντιδράσεις και άρνηση καταβολής. Βλ. Θ. Δ. Σακελλαρόπουλος, ό.π., σ. 314-331. Βλ. επίσης Μιχαήλ Α. Δένδιας, *Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοικήσεως και η δημοτική φορολογία των διαπυλίων εν*

όμως, δεν θα είχαν δικαίωμα επιβολής διαφυλίων τελών, σύμφωνα με το νομοσχέδιο.<sup>177</sup> Έτσι, η επιβάρυνσή τους με τις παραπάνω δαπάνες, όπως υποστηριζόταν, θα τις οδηγούσε σύντομα σε διάλυση, καθώς ήταν αμφίβολο αν τα τακτικά τους έσοδά τους θα επαρκούσαν για την εξυπηρέτηση των βασικών χρηματοδοτικών τους αναγκών.<sup>178</sup>

Μετά από μια έντονη συζήτηση, ο Ε. Ρέπουλης κατέθεσε τροπολογία που έγινε αποδεκτή και προέβλεπε την εφαρμογή ενός συστήματος τελωνειακών ζωνών, ώστε μέρος των εισπράξεων από τους δημοτικούς δασμούς να αποδίδεται στους δήμους και τις κοινότητες κάθε φορολογικής περιφέρειας κατ' αναλογία του πληθυσμού τους και με βάση διάφορα άλλα κριτήρια. Σύμφωνα με τον Ρέπουλη, το μέτρο αυτό θα είχε προσωρινή ισχύ, μέχρι την ανάληψη των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας από το κράτος και την αντικατάσταση των έμμεσων δημοτικών φόρων από επικερδέστερες για τους δήμους και τις κοινότητες προσόδους.<sup>179</sup>

Ένα σημείο που συγκέντρωσε, επίσης, την προσοχή αφορούσε τις πόλεις που θα αναγνωρίζονταν ως δήμοι. Όπως προαναφέρθηκε, η κοινοβουλευτική επιτροπή είχε αποφασίσει την αύξηση του αριθμού των δήμων. Πέρα από τις πρωτεύουσες των νομών, είχε ταχθεί υπέρ της αυτοδίκαιης αναγνώρισης των πόλεων άνω των 5.000 κατοίκων, μειώνοντας το όριο των 10.000 που έθετε το κυβερνητικό νομοσχέδιο, ενώ είχε παραχωρήσει σχετική δυνατότητα και στις έδρες των επαρχιών. Ωστόσο, η πλειονότητα των βουλευτών αντιδρούσε στη διατήρηση μεγάλου αριθμού των παλαιών δήμων, υποστηρίζοντας πως παρεμπόδιζε την προσπάθεια για εξάλειψη του κομματισμού από τα δημοτικά πράγματα. Διάφοροι βουλευτές, επιθυμώντας να προωθήσουν τα συμφέροντα της εκλογικής τους περιφέρειας, ανέφεραν παραδείγματα πόλεων ή κωμοπόλεων με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων, όπως

---

*Ελλάδι και αλλαχού*, Αθήνα, χ.ε., 1948, σ. 11-14. Αξίζει να σημειωθεί πως η επιβολή των διαφυλίων τελών δεν γινόταν ομοιόμορφα, με αποτέλεσμα κάθε δήμος να ασκεί διακριτή δασμολογική πολιτική. Αυτό είχε ως συνέπεια ένα προϊόν να πωλείται σε διαφορετικές τιμές ανάλογα με τον τόπο κατανάλωσής του. Οι τιμολογιακές αποκλίσεις ανά περιοχή ήταν μεγαλύτερες στην περίπτωση της μεταφοράς ενός εγχώριου προϊόντος από δήμο σε δήμο. Στον καθορισμό της τιμής του λαμβάνονταν υπόψη οι δημοτικοί δασμοί που είχαν καταβληθεί κατά τη μεταφορά του προϊόντος από τον τόπο παραγωγής στον τόπο κατανάλωσης. Βλ. Θ. Δ. Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*

<sup>177</sup> Όπως τονιζόταν στην αιτιολογική έκθεση της ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, η δυνατότητα των κοινοτήτων να επιβάλλουν διαψύλια τέλη θα οδηγούσε στη διαίρεση της επικράτειας σε χιλιάδες τελωνειακές ζώνες, εμποδίζοντας έτσι την ελευθερία των συναλλαγών. Βλ. ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», «Αιτιολογική έκθεση της επί του νομοσχεδίου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων επιτροπής της Βουλής», 26/10/1911, σ. 11.

<sup>178</sup> *ΕΣΒ*, 194η Συνεδρίαση, 16/12/1911, σ. 1522-1533.

<sup>179</sup> Στο ίδιο.

το Αίγιο, η Καρδίτσα και η Κόρινθος, οι οποίες παρουσίαζαν μεγαλύτερα έσοδα από τις πρωτεύουσες των νομών που υπάγονταν. Πρόθεσή τους ήταν να υπογραμμίσουν την κοινωνική και οικονομική σημασία αυτών των πόλεων και να πετύχουν έτσι την ψήφιση των προτάσεων της επιτροπής. Σε διαφορετική περίπτωση, οι εν λόγω δήμοι θα αναγνωρίζονταν πλέον ως κοινότητες, γεγονός που θα σήμαινε την απώλεια διάφορων προνομίων και ενός τμήματος των φορολογικών τους εσόδων. Για παράδειγμα, δεν θα μπορούσαν να επιβάλλουν πια διαπύλια τέλη. Το κλίμα όμως ήταν ιδιαίτερα αρνητικό. Μάλιστα, ορισμένοι βουλευτές δεν δίστασαν να ζητήσουν την πλήρη κατάργηση των παλαιών δήμων. Οι προτάσεις της επιτροπής απορρίφθηκαν και υπερψηφίστηκαν εκείνες της κυβέρνησης. Ως δήμοι, θα αναγνωρίζονταν μόνο οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων.<sup>180</sup>

Η συζήτηση για το μέσο και το σύστημα ψηφοφορίας στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές ήταν από τις πιο σφοδρές και εκτενείς που έλαβαν χώρα κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου. Οι υποστηρικτές του συστήματος των σφαιριδίων επικαλέστηκαν, κυρίως, το πρόβλημα του αναλφαβητισμού, το οποίο κατά τη γνώμη τους ήταν γενικευμένο εντός της ελληνικής κοινωνίας και, ιδιαίτερα, στην αγροτική ύπαιθρο. Θεωρούσαν πως η καθιέρωση των ψηφοδελτίων θα οδηγούσε ουσιαστικά στην κατάργηση της μυστικότητας της ψήφου, καθώς όσοι δεν γνώριζαν γραφή και ανάγνωση θα απευθύνονταν για τη σύνταξη του ψηφοδελτίου σε εγγράμματους, οι οποίοι ήταν πιθανό να εκμεταλλευτούν το γεγονός ώστε να επηρεάσουν την εκλογική βούληση. Με άλλα λόγια, οι εγγράμματοι επρόκειτο να αναδειχθούν στους νέους «τοπάρχες», συντελώντας έτσι στην αναβίωση του παλαιού δημοτικού καθεστώτος παρά στην κατάλυσή του. Επιπλέον, υπενθύμισαν πως η καθιέρωση των ψηφοδελτίων είχε αποδειχτεί στο παρελθόν αναποτελεσματική για την εξάλειψη της νοθείας.<sup>181</sup>

Η άλλη πλευρά αντέταξε πως στην Ελλάδα η αναλογία εγγράμματων/αγραμμάτων είχε πλέον αντιστραφεί υπέρ των πρώτων και, μάλιστα, ήταν αντίστοιχη με αυτήν που παρατηρούνταν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Όπως σημειωνόταν, κάθε

<sup>180</sup> *ΕΣΒ*, 179η Συνεδρίαση, 29/11/1911, σ. 1070-1091.

<sup>181</sup> *ΕΣΒ*, 183η Συνεδρίαση, 3/12/1911, σ. 1186-1220. Η «διά σφαιριδίων» εκλογή είχε κατοχυρωθεί με το Σύνταγμα του 1864, αντικαθιστώντας το σύστημα των ψηφοδελτίων που είχε εισαγάγει ο εκλογικός νόμος του 1844. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη είχε κριθεί τότε σκόπιμη, ώστε να περιοριστεί η εκλογική νοθεία και να τερματιστούν οι παραδοξότητες που σημειώνονταν εξαιτίας του υψηλού ποσοστού των αναλφάβητων (π.χ. η πλημμελής αναγραφή του ονόματος του υποψηφίου που προέκριναν πάνω στα ψηφοδέλτια). Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, ό.π., σ. 119.

οικογένεια είχε πλέον μεταξύ των μελών της τουλάχιστον ένα που ήξερε γραφή και ανάγνωση, το οποίο μπορούσε να συνδράμει τα υπόλοιπα. Επιπλέον, οι υπέρμαχοι των ψηφοδελτίων υποστήριζαν ότι η καθιέρωση των σφαιριδίων είχε ενισχύσει το καθεστώς αδιαφάνειας, όπως καταδείκνυαν τα πλείστα παραδείγματα καλπονοθειών και το ιδιαίτερα συχνό φαινόμενο της υποχώρησης των ψηφοφόρων στις πιέσεις των εκλογικών αντιπροσώπων. Ένα ακόμη επιχειρήματά τους ήταν ότι το κράτος θα εξοικονομούσε σημαντικούς χρηματικούς πόρους, καθώς θα απαιτούνταν πλέον μικρότερα ποσά για την αγορά καλών και την αποζημίωση των εκλογικών αντιπροσώπων, τα οποία, διαφορετικά, θα ήταν υπέρογκα από τη στιγμή που ο αριθμός των υποψηφίων θα ξεπερνούσε τους 10.000. Κατά την άποψή τους, η καθιέρωση των ψηφοδελτίων σηματοδοτούσε το αναγκαίο βήμα προς το εμπρός, μια ευκαιρία για να συμβαδίσει η χώρα με τα προηγμένα δυτικά κράτη, τα οποία είχαν υιοθετήσει το συγκεκριμένο μέσο ψηφοφορίας προ πολλού. Υπό αυτό το πρίσμα, οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές θα συνιστούσαν ένα ιδανικό πεδίο δοκιμής, προκειμένου να εφαρμοστεί το σύστημα ψηφοδελτίων και στις βουλευτικές μελλοντικά.<sup>182</sup>

Παρά τις αντιδράσεις το σύστημα των ψηφοδελτίων εγκρίθηκε κατά πλειοψηφία και συνδυάστηκε με την καθιέρωση του εκλογικού συστήματος της πολλαπλής περιορισμένης ψήφου για την ανάδειξη των τοπικών συμβουλίων.<sup>183</sup> Σύμφωνα με αυτό το σύστημα, κάθε ψηφοφόρος καλούνταν να επιλέξει μικρότερο αριθμό υποψηφίων από εκείνον των εκλεκτέων. Με τον τρόπο αυτό αντικαταστάθηκε το προϊσχύον σύστημα της πολλαπλής και απεριόριστης ψήφου, κατά το οποίο ο εκλογέας είχε τη δυνατότητα να δώσει τη θετική ή αρνητική του ψήφο σε κάθε υποψήφιο.<sup>184</sup>

Όσον αφορά τις ρυθμίσεις γύρω από την εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, αυτή που δίχαζε κατεξοχήν τους βουλευτές ήταν η πρόταση της κοινοβουλευτικής επιτροπής για θέσπιση της έμμεσης εκλογής του δημάρχου. Πέρα από τον υπουργό Εσωτερικών Ε. Ρέπουλη, αρκετοί βουλευτές τόσο της αντιπολίτευσης όσο και της συμπολίτευσης είχαν σπεύσει από την έναρξη της συζήτησης να δηλώσουν την σφοδρή τους αντίθεση, επικαλούμενοι, λίγο έως πολύ, τα ίδια επιχειρήματα. Θεωρούσαν ότι ο δήμαρχος έπρεπε να εκπροσωπεί ολόκληρο

<sup>182</sup> *ΕΣΒ*, 183η Συνεδρίαση, 3/12/1911, σ. 1186-1220.

<sup>183</sup> Στο ίδιο.

<sup>184</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 157, σημ. 304.

το εκλογικό σώμα. Συνεπώς, γι' αυτούς ήταν αναγκαίο να εκλέγεται άμεσα. Στην αντίθετη περίπτωση, η δημαρχιακή εκλογή ήταν πολύ πιθανό να καταστεί προϊόν «συναλλαγής».

Το ενδεχόμενο καθιέρωσης της έμμεσης εκλογής του δημάρχου δεν απασχολούσε μόνο τον πολιτικό κόσμο, αλλά και τον Τύπο. Γενικότερα, οι εφημερίδες είχαν επιδείξει μεγάλο ενδιαφέρον για το νομοσχέδιο καταθέτοντας σε κύρια άρθρα την άποψή τους και ενημερώνοντας συστηματικά για την εξέλιξη της κοινοβουλευτικής συζήτησης με μακροσκελείς ανταποκρίσεις. Η *Εστία*, από την πρώτη στιγμή, καλούσε την κυβέρνηση να μη συμεριστεί την «ορμή» και τον «ενθουσιασμό» της κοινοβουλευτικής επιτροπής απορρίπτοντας την πρόταση της τελευταίας για μεταβολή του τρόπου ανάδειξης των δημάρχων.<sup>185</sup> Μάλιστα, η σφοδρή αντίθεση του Ε. Ρέπουλη στην έμμεση εκλογή είχε δώσει αφορμή για να καλλιεργηθεί η άποψη, από τη μεριά της αντιπολίτευσης, πως η κυβέρνηση θα υποχωρούσε και θα απέσυρε το νομοσχέδιο. Οι αντιπολιτευτικές εφημερίδες *Εμπρός* και *Χρόνος* εμφάνιζαν την κυβέρνηση διαιρεμένη, μεταφέροντας μια συνομιλία μεταξύ Ε. Βενιζέλου και Α. Διομήδη, κατά την οποία ο τελευταίος, ως πρόεδρος της επιτροπής, εξέφραζε την απορία του για την επιμονή του Ρέπουλη στο συγκεκριμένο ζήτημα. Σύμφωνα με τα δημοσιεύματα, ο Βενιζέλος είχε διαβεβαιώσει τον Διομήδη πως επρόκειτο για προσωπικές απόψεις και δεν αποτύπωναν την οριστική γνώμη της κυβέρνησης.<sup>186</sup>

Αντιδράσεις υπήρχαν και εκ μέρους των λαϊκών στρωμάτων. Λίγες μέρες πριν τη συζήτηση του σχετικού άρθρου, οι συντεχνίες Αθηνών και Πειραιώς είχαν εκδώσει ψήφισμα κατά της έμμεσης εκλογής του δημάρχου, στο οποίο σημείωναν πως «ο Λαός επαναστάτησε και επεζήτησε την ανόρθωση όχι διά να ψαλλιδισθούν τα δικαιώματά του και περιορισθούν αι ελευθερίαι του, αλλά τουναντίον διά ν' αποκτήση μεγαλειτέρας ελευθερίας και περισσότερα δικαιώματα ως προς την εκδήλωσιν του φρονήματός του επί της εκλογής των αρχόντων του». Καλούσαν τους βουλευτές να αποκρούσουν το συγκεκριμένο σύστημα εκλογής των δημάρχων, «το οποίον αν θεσπιστή πρόκειται να παραδώση τη διοίκησιν των Δήμων εις την ολιγαρχίαν».<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> *Εστία*, 5/11/1911, σ. 1

<sup>186</sup> *Εμπρός*, 22/11/1911, σ. 3· *Χρόνος*, 22/11/1911, σ. 6.

<sup>187</sup> *Χρόνος*, 30/11/1911, σ. 2.



Όταν έφτασε η ώρα να συζητηθεί στη Βουλή ο τρόπος ανάδειξης των δημάρχων, ο Ε. Βενιζέλος, σε μία από τις ελάχιστες παρεμβάσεις του, αν και ήταν παρών σε όλη τη διαδικασία, ζήτησε από το βουλευτικό σώμα να αποδεχτεί την τροπολογία που είχε καταθέσει ο Ε. Ρέπουλης για τη διατήρηση της άμεσης εκλογής. Ο Βενιζέλος δήλωσε πως, αν και δεν ήταν καταρχήν αντίθετος με την έμμεση εκλογή, διατηρούσε αρκετές επιφυλάξεις και περίμενε να σχηματίσει σαφή άποψη μετά τη σχετική συζήτηση. Ωστόσο, όπως σημείωνε, προτεραιότητά του ήταν η άμεση ψήφιση του νομοσχεδίου, η οποία επρόκειτο να καθυστερήσει σημαντικά, δεδομένου ότι ένας μεγάλος αριθμός βουλευτών επιθυμούσε να τοποθετηθεί (24 είχαν ζητήσει ήδη τον λόγο) και υπολείπονταν δεκάδες άρθρα προς συζήτηση. Υποστήριξε ότι απαιτούνταν χρόνος για να καταδειχθεί η προσοχή που έπρεπε να δίνεται στην εκλογή των δημοτικών συμβούλων, προτού αυτοί αναλάβουν τόσο σοβαρά δικαιώματα.<sup>188</sup> Επρόκειτο, καθώς φαίνεται, για μια ενέργεια που αποσκοπούσε στην αποφόρτιση του ιδιαίτερα τεταμένου πολιτικού κλίματος γύρω από το ζήτημα της έμμεσης εκλογής.

Χωρίς να μεσολαβήσει συζήτηση ψηφίστηκαν και όλα τα άρθρα που αφορούσαν την εποπτεία των πράξεων των δημοτικών αρχών από τα περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης. Παρά την επιθυμία του Ρέπουλη να διατηρηθούν οι δήμοι υπό τον αυστηρό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης, επικυρώθηκαν οι τροποποιήσεις της κοινοβουλευτικής επιτροπής. Έτσι, η πλειονότητα των αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων θα ήταν άμεσα εκτελεστές. Η κεντρική διοίκηση θα τηρούσε δικαίωμα ελέγχου σκοπιμότητας επί ενός μικρού αριθμού αποφάσεων.

Έπειτα από συνολικά 12 συνεδριάσεις, στις 16 Δεκεμβρίου 1911, το νομοσχέδιο για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εγκρίθηκε στο σύνολό του από την Ολομέλεια. Αν και δεν διενεργήθηκε ονομαστική ψηφοφορία, ώστε να έχουμε λεπτομερή στοιχεία για την κατανομή των ψήφων, διάφορες ενδείξεις οδηγούν στο συμπέρασμα πως στην υπερψηφισή του συναίνεσε ένας αριθμός αντιπολιτευόμενων βουλευτών. Για παράδειγμα, οι Φωκίων Νέγρης και Δημήτριος Χρυσοστάλης, βουλευτές Αττικής και Ευβοίας αντίστοιχα, αν και είχαν αντιταχθεί στο νομοσχέδιο, είχαν δηλώσει πως δεν επρόκειτο να το καταψηφίσουν, ο πρώτος απέχοντας και ο δεύτερος υπερψηφίζοντας. Για τον Νέγρη, προείχε η θέληση

---

<sup>188</sup> ΕΣΒ, 186η Συνεδρίαση, 7/12/1912, σ. 1263-1264.

της κοινωνίας, σημειώνοντας ότι το νομοσχέδιο είχε τύχει «ενθουσιώδους» υποδοχής στα χωριά, ενώ για τον Χρυσοστάλη ήταν απαραίτητο να ανασχεθεί η κατάπτωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, έστω και με αμφισβητήσιμες μεθόδους.<sup>189</sup> Τέλος, ο βουλευτής Λακωνίας Ευστράτιος Κουλουμβάκης, από τους πιο σκληρούς πολέμιους τότε του Ε. Βενιζέλου, ζήτησε να αναγνωριστεί πως στην ταχύτερη ψήφιση του νομοσχεδίου συνετέλεσε περισσότερο η αντιπολίτευση παρά η συμπολίτευση, δήλωση που συνοδεύτηκε από τις επευφημίες ορισμένων βουλευτών της δεύτερης.<sup>190</sup>

#### **1.4.2. Οι αντιλήψεις των βουλευτών για τους δημάρχους**

Η συναίνεση που υπήρξε εντός της Βουλής γύρω από την μεταρρυθμιστική πρόταση του Κόμματος των Φιλελευθέρων θα πρέπει να αποδοθεί στην κοινή παραδοχή της επιτακτικής ανάγκης για αλλαγή των δημοτικών πραγμάτων. «Ολεθριωτέρα πληγή», «αγελάρχαι», «τύραννοι» συνιστούν μερικά μόνο παραδείγματα των χαρακτηρισμών που αποδόθηκαν στους δημάρχους στη διάρκεια της συζήτησης για την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Οι χαρακτηρισμοί αυτοί αποτέλεσαν μέρος μιας γενικής κατακραυγής του ρόλου που είχαν αναπτύξει οι δήμαρχοι εντός του πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, στο επίκεντρο της κριτικής δεν τέθηκαν μόνο τα πρόσωπα που διαχειρίστηκαν τη δημοτική εξουσία, όσο και οι ευρύτερες πολιτικές μέθοδοι, νοοτροπίες και πρακτικές των παρελθόντων ετών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι δήμαρχοι δεν αντιμετωπίστηκαν ως αυτουργοί, αλλά ως συνεργοί στην απαξίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μαζί με τους βουλευτές και τις κυβερνήσεις. Πάνω σε αυτή τη βάση αναπτύχθηκαν διαφορετικές εκτιμήσεις για την επιτυχία της μεταρρύθμισης.

Ο βουλευτής των Φιλελευθέρων και γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας Α. Διομήδης είχε ξεκινήσει την αγόρευση του κατά την έναρξη της συζήτησης για την ψήφιση του νομοσχεδίου με μια εκτενή αναδρομή στο παρελθόν. Ήθελε να διαφοροποιηθεί απ' όσους επέρριπταν στην Αντιβασιλεία τις ευθύνες για τον συγκεντρωτισμό της διοίκησης και την παράβλεψη των ελληνικών παραδόσεων αυτοδιοίκησης. Ο Διομήδης αναγνώριζε πως ο δημοτικός νόμος του 1833 ήταν πια αναχρονιστικός. Ωστόσο, όπως σημείωνε, επρόκειτο για ένα ριζοσπαστικό και

<sup>189</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 21/11/191, σ. 886· 176η Συνεδρίαση 25/11/1911, σ. 999.

<sup>190</sup> *ΕΣΒ*, 194η Συνεδρίαση, 16/12/1911, σ. 1552. Για τον Ε. Κουλουμβάκη, βλ. ενδεικτικά *Μακεδονία*, 14/3/1958, σ. 3.

φιλελεύθερο για την εποχή του νομοθέτημα, καθώς παραχωρούσε περιορισμένη διοικητική αυτοτέλεια στους δήμους, τη στιγμή που σε άλλα προηγμένα κράτη δεν υπήρχε παρόμοια πρόβλεψη. Για τον Διομήδη, η ανασύσταση των κοινοτήτων, όπως αυτές είχαν λειτουργήσει στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, ήταν αδύνατο να πραγματοποιηθεί τότε, επειδή ήταν ασύμβατη με τις επιταγές του νεοτερικού κράτους του 19ου αιώνα, δηλαδή ενός άκρως συγκεντρωτικού οργανισμού με ελάχιστες και αυστηρά οριοθετημένες ελευθερίες, μη ανεκτικού σε οτιδήποτε δεν απέρρεε από αυτό.<sup>191</sup>

Έτσι, αν έπρεπε να αποδοθούν κάπου ευθύνες για την εξέλιξη των δημοτικών πραγμάτων, αυτές, σύμφωνα με τον Διομήδη, έπρεπε να καταλογιστούν στην πολιτική που ακολούθησαν όλες οι κυβερνήσεις μετά την περίοδο της Απολυταρχίας. Όπως ανέφερε, οι κυβερνώντες, αντί να αποβλέψουν στην παραχώρηση διοικητικής αυτοτέλειας στους δήμους, είχαν προτιμήσει να τους διατηρήσουν υπό αυστηρό κρατικό έλεγχο, ώστε να εξυπηρετήσουν μικροπολιτικά συμφέροντα, εις βάρος του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και της εθνικής πρόοδου. Κατά την άποψή του, η διοικητική κηδεμονία των δήμων είχε οδηγήσει στη διαφθορά τόσο της κεντρικής όσο και της τοπικής εξουσίας, γεγονός που είχε ως επακόλουθο να περιέλθει η δεύτερη σε «αξιοθρήνητη» κατάσταση. Οι δήμαρχοι δρούσαν κατά κανόνα ως «Καίσαρες εν μικρογραφία», ενώ τα δημοτικά συμβούλια είτε είχαν καταλήξει να είναι υποχείριά τους, είτε παρεμπόδιζαν το έργο όσων εξ αυτών προωθούσαν το κοινό συμφέρον.<sup>192</sup>

Ο Κωνσταντίνος Δεμερτζής, βουλευτής επίσης των Φιλελευθέρων εκείνη την εποχή, εμφανίστηκε πεπεισμένος πως η δράση των δημάρχων, «υπό την απαισιωτέραν αυτών μορφήν», οφειλόταν στην εξάρτηση της τοπικής από την κεντρική διοίκηση. Αυτό, πάντως, δεν σήμαινε πως οι δήμαρχοι ήταν άμοιροι ευθυνών, αφού οι περισσότεροι είχαν αποφασίσει να εμπλακούν στα κοινά με γνώμονα την ιδιοτέλεια. Εξαιρέσεις υπήρχαν, ωστόσο, όπως χαρακτηριστικά σημείωνε, ακόμη και αν ένας δήμαρχος είχε τις αγαθότερες των προθέσεων, ήταν αδύνατο να επιτελέσει έστω και τα στοιχειώδη, εφόσον δεν υπέκυπτε στις πιέσεις της κεντρικής εξουσίας. Η υποχώρηση των δημάρχων στα κομματικά συμφέροντα ήταν αναπότρεπτη και δεν μπορούσε παρά να οδηγήσει στη μεταστροφή όσων αρχικά επιθυμούσαν να συνεισφέρουν και, συνακόλουθα, στη «συναλλαγή», στις

<sup>191</sup> ΕΣΒ, 158η Συνεδρίαση, 4/11/1911, σ. 499-505.

<sup>192</sup> Στο ίδιο.

υπερβασίες, στις καταχρήσεις και, κατ' επέκταση, στην αλλοίωση των πολιτικών ηθών της χώρας.<sup>193</sup>

Αρκετοί ακόμη βουλευτές της συμπολίτευσης επιχείρησαν να αναδείξουν τις διάφορες παθογένειες, επισημαίνοντας, για παράδειγμα, πως τα δημοτικά συμφέροντα, καθόλα τα προηγούμενα χρόνια, θυσιάστηκαν στο βωμό των κομματικών αξιώσεων και των συνεργειών μεταξύ δημάρχων και πολιτευτών για να εξασφαλίσει ο καθένας την εκλογή του. Όπως υποστήριζαν, η δημαρχιακή εκλογή ήταν πρόδρομος της βουλευτικής, καθώς οι δήμαρχοι προΐσταντο των τοπικών κομματάρχων που δρούσαν ως «σωματέμποροι εκλογέων».<sup>194</sup> Η δύναμη ορισμένων δημάρχων ήταν τέτοια που μπορούσαν να έχουν υπό την επιρροή τους μέχρι νομάρχες και υπουργούς, μεταβάλλοντας ακόμα και κυβερνήσεις. Πρώτιστο θύμα αυτής της κατάστασης δεν ήταν άλλο από τον ελληνικό λαό, ο οποίος είχε τη δυστυχία «από της Τουρκικής τυραννίας» να μεταπηδήσει «εις την δημαρχικήν, χειροτέραν και απαισιωτέραν».<sup>195</sup>

Ανάλογη ήταν η εκτίμηση των πραγμάτων από τους αντιπολιτευόμενους βουλευτές, οι οποίοι σημείωναν πως ο δημοτικός θεσμός ήταν «χρεωκοπημένος» ή ότι είχε υποστεί «γάγγραινα». Το πολιτικό σύστημα ήταν με τέτοιο τρόπο διαρρυθμισμένο που δεν επέτρεπε στους δημάρχους να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να αναπτύξουν κοινωφελείς δράσεις, αν δεν υποτάσσονταν στα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Στην αντίθετη περίπτωση, ξεκινούσε ένας ανηλεής αγώνας εναντίον τους, ώστε να μην τύχουν δεύτερης θητείας και να εκλεγούν στη θέση τους οι ευνοούμενοι των κυβερνώντων, οι οποίοι συγκαταλέγονταν στα «ανηθικότερα» και «κακουργότερα» στοιχεία.<sup>196</sup> Απέναντι στο ενδεχόμενο να περιπέσουν σε απραξία, να αποτελέσουν θύματα δολοπλοκιών ή και να υποστούν διώξεις, πολλοί δήμαρχοι ωθούνταν στη διαφθορά. Εκμεταλλεύονταν την εξουσία τους για να θέσουν υπό τον έλεγχό τους το εκλογικό σώμα «προς ανάδειξιν της προσωπικότητός των», καταλήγοντας έτσι να είναι «αληθείς τύραννοι των πολιτών και εκβιασταί των πολιτευομένων».<sup>197</sup>

Ανεξαρτήτως πολιτικής στρατεύσης, ένας σημαντικός αριθμός βουλευτών αναγνώρισε πως μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης για την κατάσταση της δημοτικής

<sup>193</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 21/11/1911, σ. 882-883.

<sup>194</sup> *ΕΣΒ*, 176η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 997, τοποθέτηση Γ. Τσαζίρη.

<sup>195</sup> *ΕΣΒ*, 179η Συνεδρίαση, 29/11/1911, σ. 1083, τοποθέτηση Παναγιώτη Κασίμη

<sup>196</sup> *ΕΣΒ*, 191η Συνεδρίαση, 13/12/1911, σ. 1422, γενική κρίση Ιωάννη Πατσουράκου.

<sup>197</sup> Στο ίδιο, σ. 1403, γενική κρίση Ευστράτιου Κουλουμβάκη.

διοίκησης δεν αναλογούσε στους δημάρχους, αλλά στους βουλευτές και στον κοινοβουλευτισμό εν γένει, ο οποίος είχε εξελιχθεί σε «φοβερά ολιγαρχία», «συγκεντρώσας εν εαυτώ άπασαν την εξουσίαν τη διοικητικήν και την διαχείρισιν της χώρας».<sup>198</sup> Ο Κ. Δεμερτζής υποστήριζε πως το πρόβλημα εντοπιζόταν αφενός στον συγκεντρωτισμό της διοίκησης και αφετέρου στη «βουλευτοκρατία» που είχε επικρατήσει μετά την καθιέρωση του κοινοβουλευτικού συστήματος.<sup>199</sup> Στην ίδια κατεύθυνση, ο ανεξάρτητος αντιπολιτευόμενος Γεώργιος Πωπ σημείωνε πως η έκπτωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν απόρροια της τροπής που είχαν πάρει τα πολιτικά πράγματα, από το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα και έπειτα, αναγκάζοντας τους δημάρχους να αγωνίζονται μόνο για τους βουλευτές.<sup>200</sup> Ας σημειωθεί, ωστόσο, πως η κριτική που ασκήθηκε στο πολίτευμα δεν ήταν πάντα ήπια, φτάνοντας σε σημείο να διατυπωθούν απόψεις με σαφές αντικοινοβουλευτικό πρόσημο. Αν για τον Πωπ το κοινοβουλευτικό πολίτευμα παρέμενε το «λαμπρότερον κατά βάσιν και αρχήν»<sup>201</sup>, για άλλους βουλευτές, όπως ο Νικόλαος Βάρθης, η πραγματική αιτία της παρακμής ήταν η ίδια η φύση του πολιτεύματος και η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.<sup>202</sup>

Για τους παραπάνω λόγους, πεποίθηση των βουλευτών της συμπολίτευσης, αλλά και ενός τμήματος της αντιπολίτευσης, ήταν πως το νομοσχέδιο επρόκειτο να αποτελέσει τομή, θέτοντας τις βάσεις για να επιτευχθεί η αναμόρφωση της πολιτικής ζωής. Αρκετοί αντιπολιτευόμενοι όμως, προεξοφλούσαν το αντίθετο. Ένα από τα σημεία της κριτικής του ανεξάρτητου βουλευτή και πρώην δημάρχου Λαυρεωτικής Φ. Νέγρη ήταν ότι το νομοσχέδιο άφηνε περιθώριο παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης χωρίς να περιλαμβάνει προβλέψεις για την περιστολή της, σε περίπτωση που αυτή λειτουργούσε ξανά υπέρμετρα. Όπως χαρακτηριστικά σημείωνε, «εάν υποθέσωμεν ότι και εις το μέλλον θα έχωμεν την πολιτική ακολασίαν του παρελθόντος (...), ότι και εις το μέλλον θα καταχρώνται οι Κυβερνήσεις της εξουσίας αυτών, μη αμφιβάλλητε ότι και εις το μέλλον θα έχωμεν τα αυτά αποτελέσματα και χείρονα εισέτι».<sup>203</sup>

Ο Γ. Πωπ παρομοίαζε την «ανόρθωση» με εμπορικό κατάστημα και τις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου με «νεωτερισμούς» που προορίζονταν για τις προθήκες

<sup>198</sup> *ΕΣΒ*, 176η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 1001, γενική κρίση Ν. Βάρθης.

<sup>199</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 21/11/1911, σ. 882-883.

<sup>200</sup> *ΕΣΒ*, 176η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 1003.

<sup>201</sup> *ΕΣΒ*, 177η Συνεδρίαση, 26/11/1911, σ. 1019.

<sup>202</sup> *ΕΣΒ*, 191η Συνεδρίαση, 13/12/1911, σ. 1402-1403 και 1417.

<sup>203</sup> *ΕΣΒ*, 172η Συνεδρίαση, 25/11/1911, σ. 885-886.

του, προκειμένου η κυβέρνηση να διατυμπανίζει πως αυτές ήταν γεμάτες, «αδιάφορον αν εκείνα, τα οποία φαντάζεται, περιέχονται εν συμβιβάσει νομοθετική με αντοχήν και στερεότητα μεταξίνου υφάσματος, ενώ είναι απλώς εστοιβασμένον αχύρινον ύφασμα».<sup>204</sup> Επομένως, το πρόβλημα θεωρούνταν βαθύτερο και η αντιμετώπισή του απαιτούσε ευρύτερες πολιτικές αλλαγές. Στην ίδια κατεύθυνση, ο βουλευτής Λακωνίας Βασίλειος Μιχαλέας χαρακτήριζε το νομοσχέδιο ως «μπάλωμα», υποστηρίζοντας πως η επιτυχία της «ανόρθωσης» δεν έγκειτο στην κατάργηση των δήμων και των δημάρχων, αλλά στην πνευματική και ηθική διάπλαση του λαού, προϋπόθεση της οποίας ήταν η σύννομη συμπεριφορά των κρατικών ιθυνόντων.<sup>205</sup>

Πέρα από τις επιφυλάξεις για το αν η δημοτική μεταρρύθμιση θα συντελούσε στην αλλαγή των πολιτικών ηθών και μεθόδων, ορισμένοι πίστευαν πως δεν θα ετίθετο καν σε ισχύ, χαρακτηρίζοντας τις ρυθμίσεις της ανεδαφικές και, συνακόλουθα, ανεφάρμοστες. Έτσι, λίγο πριν ξεκινήσει η ψηφοφορία για την ψήφιση του νομοσχεδίου, ο βουλευτής των Φιλελευθέρων Παναγιώτης Κασίμης κατέθεσε μια τροπολογία, με βάση την οποία η κυβέρνηση θα καθαιρούσε άμεσα τους δημάρχους και του προέδρους των δημοτικών συμβουλίων των δήμων που, σύμφωνα με τον νέο νόμο, θα καταργούνταν. Για τον Κασίμη, η κυβέρνηση με την ενέργεια αυτήν θα έδειχνε πόσο αποφασισμένη ήταν για την εφαρμογή του νόμου, διαψεύδοντας όσους υποστήριζαν το αντίθετο. Όπως ανέφερε, ο ελληνικός λαός προσέβλεπε στην άμεση απομάκρυνση των δημάρχων με συγκίνηση ανάλογη με αυτήν που προσδοκούσε την Επανάσταση του 1821, εισπράττοντας κατόπιν τα παρατεταμένα χειροκροτήματα μερίδας βουλευτών.<sup>206</sup>

Η πρόταση του Κασίμη προκάλεσε έντονη συζήτηση, καθώς βρήκε ενάντιους όχι μόνο βουλευτές της αντιπολίτευσης, αλλά και ορισμένους της συμπολίτευσης, με πρώτο τον υπουργό Εσωτερικών Ε. Ρέπουλη. Ο Ρέπουλης σημείωσε πως, αν και συμφωνούσε με το πνεύμα της τροπολογίας, ήταν αντίθετος με την έγκρισή της, επειδή θα καθιστούσε υπεύθυνη την κυβέρνηση για την περαιτέρω επιδείνωση της κατάστασης της δημοτικής διοίκησης μέχρι να τεθεί σε ισχύ ο νέος νόμος.<sup>207</sup> Το ζήτημα έληξε με παρέμβαση του Ε. Βενιζέλου, ο οποίος ζήτησε την απόσυρση της τροπολογίας. Για τον Βενιζέλο, η καθαίρεση των δημάρχων δεν ήταν ορθή για λόγους

<sup>204</sup> ΕΣΒ, 177η Συνεδρίαση, 26/11/1911, σ. 1021.

<sup>205</sup> Στο ίδιο, 1077.

<sup>206</sup> ΕΣΒ, 194η Συνεδρίαση, 16/12/1911, σ. 1547.

<sup>207</sup> Στο ίδιο, σ. 1547-1548.

πολιτικής τάξης. Κατά την άποψή του, το μόνο που επρόκειτο να επιφέρει ήταν πολιτικές επικρίσεις, καθώς ήταν πολύ πιθανό να εκληφθεί ως πράξη προσωπικής εκδίκησης. Αντίθετα, υπογράμμισε ότι το Κόμμα των Φιλελευθέρων είχε να επιδείξει το έργο του και δεν είχε να φοβηθεί τίποτα, ακόμη και αν οι 400 και πλέον δήμαρχοι της χώρας αποφάσιζαν να αντιπαραταχθούν σε αυτό στις επόμενες εθνικές εκλογές.<sup>208</sup>

### **1.5. Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912**

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» δημοσιεύτηκε στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* στις 14 Φεβρουαρίου 1912.<sup>209</sup> Σύμφωνα με τα πρώτα του άρθρα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονταν σε δήμους και κοινότητες. Δήμους αποτελούσαν αυτοδίκαια οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων. Ως κοινότητα αναγνωριζόταν αυτοδίκαια κάθε οικισμός με πληθυσμό που υπερέβαινε τους 300 κατοίκους και διέθετε σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης. Οι οικισμοί με λιγότερους κατοίκους μπορούσαν να αναγνωριστούν ως ιδιαίτερες κοινότητες, εφόσον διέθεταν σχολείο και υποβαλλόταν σχετικό αίτημα από το ήμισυ τουλάχιστον των εκλογέων κατοίκων τους. Οικισμοί που στερούνταν σχολείο μπορούσαν να αναγνωριστούν ως ιδιαίτερες κοινότητες, εφόσον ήταν έδρες δήμων κατά την έναρξη της εφαρμογής του νόμου ή διέθεταν περιουσία που απέδιδε ετησίως περισσότερες από 2.000 δραχμές. Και σε αυτήν την περίπτωση, προβλεπόταν ρητά η υποβολή αιτήματος εκ μέρους των μισών εκλογέων κατοίκων. Οι οικισμοί που δεν πληρούσαν κάποιο από τα παραπάνω κριτήρια θα αποτελούσαν τμήμα του δήμου που ανήκαν κατά τη δημοσίευση του νόμου ή της εγγύτερης συσταθείσας κοινότητας, εκτός και αν το ήμισυ των εκλογέων κατοίκων τους ζητούσε την προσάρτηση σε άλλη κοντινή κοινότητα. Οικισμοί που τύγχαναν δικαιώματος αναγνώρισης ως ιδίες κοινότητες μπορούσαν να αιτηθούν τη ένωσή τους με άλλη κοινότητα, εφόσον ήταν σύμφωνο το ήμισυ των εκλογέων κατοίκων τους. Το ίδιο ίσχυε και στην περίπτωση που επιθυμούσαν να προσαρτηθούν σε δήμους, μόνο που εδώ ήταν απαραίτητο να υπάρχει επίσης συναίνεση του οικείου δημοτικού συμβουλίου.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Στο ίδιο, σ. 1551-1552.

<sup>209</sup> ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912.

<sup>210</sup> Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρα 1-3.

Ειδικές διατάξεις θεσπίστηκαν για τους συνοικισμούς που υπάγονταν ήδη στις περιφέρειες των Δήμων Αθηναίων και Πειραιώς. Συγκεκριμένα, οι συνοικισμοί αυτοί θα εξακολουθούσαν να ανήκουν στους εν λόγω δήμους και θα διατηρούσαν την ιδιαίτερη περιουσία τους. Τη διαχείριση της θα αναλάμβανε κοινοτικό συμβούλιο, το οποίο θα εκλεγόταν και θα λειτουργούσε σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του νόμου.<sup>211</sup>

Η κεντρική διοίκηση ήταν υποχρεωμένη να προβεί στην έκδοση βασιλικού διατάγματος σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, εφόσον πληρούνταν οι προϋποθέσεις του νόμου και δεν μπορούσε να επικαλεστεί λόγους σκοπιμότητας για την απόρριψη των αιτήσεων. Η ευθύνη για τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας σε πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς μεταβιβαζόταν πλέον από την κεντρική εξουσία, που την κατείχε παραδοσιακά, στους πολίτες, με βάση τη φιλελεύθερη φυσιοκρατική αντίληψη περί αυτοδιοίκησης που χαρακτήριζε τις συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις.<sup>212</sup>

Μία από τις σημαντικότερες διαφοροποιήσεις σε σχέση με το προϊσχύον νομικό πλαίσιο ήταν ο καθορισμός του περιεχομένου της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της γενικής αναγνώρισης της αρμοδιότητας των δήμων και των κοινοτήτων επί της διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων που απέρρεαν από τον «κοινωνικό» και «δημόσιο» τους σκοπό. Μάλιστα, στις κοινότητες αναγνωριζόταν η αρμοδιότητα της διαχείρισης κάθε υπόθεσης που αφορούσε τα «τοπικά συμφέροντα». Ο νόμος απαριθμούσε μια σειρά από τοπικά συμφέροντα, όπως ήταν π.χ. η εκτέλεση κοινοτικών έργων, η διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας, ο διορισμός κοινοτικών υπαλλήλων. Επρόκειτο για μια ενδεικτική απαρίθμηση, γεγονός που σήμαινε ότι η κοινότητα μπορούσε να θεωρήσει ως τοπικά συμφέροντα κι άλλα. Αντίστοιχα, η κεντρική εξουσία με νέο νόμο είχε τη δυνατότητα να ορίσει πρόσθετα τοπικά συμφέροντα. Την ίδια στιγμή όμως, τηρούσε το δικαίωμα να αφαιρέσει ορισμένα από αυτά.<sup>213</sup>

Η σημασία των παραπάνω διατάξεων έγκειτο στο γεγονός ότι στους δήμους και τις κοινότητες αναγνωριζόταν η ελευθερία προσδιορισμού και διαχείρισης κάθε υπόθεσης με σκοπό την εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών των κατοίκων στην περιοχή ευθύνης τους, όπως και την προάσπιση και την προαγωγή των ιδιαίτερων

---

<sup>211</sup> Στο ίδιο, άρθρο 201.

<sup>212</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 296-297.

<sup>213</sup> Χ. Κλειώσης, ό.π., σ. 546. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 299-300· Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, ό.π., τ. 1, σ. 176.



συμφερόντων των τοπικών αυτών οργανισμών, εφόσον το Σύνταγμα ή άλλοι νόμοι δεν ανέθεταν την αντιμετώπιση ορισμένων κοινών αναγκών αποκλειστικά σε όργανα του κεντρικού κράτους ή άλλα ειδικά νομικά πρόσωπα. Αντίθετα, η αρμοδιότητα της διαχείρισης των «γενικών» ή «εθνικών» υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων ή ζητημάτων που είχαν υπερτοπικό χαρακτήρα και επηρέαζαν τα εθνικά συμφέροντα, ανήκε στην κεντρική διοίκηση του κράτους. Ωστόσο, το πρόβλημα ήταν ότι δεν υπήρχε κάποιο απόλυτο κριτήριο διάκρισης των τοπικών από τις γενικές υποθέσεις, με αποτέλεσμα ο προδιορισμός των δύο αυτών εννοιών να είναι ανοικτός σε νομική ερμηνεία. Η φύση και η έκταση των τοπικών υποθέσεων μπορούσαν να μεταβάλλονται στο χρόνο, ανάλογα την εξέλιξη ενός ορισμένου χώρου και του πληθυσμού του. Ως εκ τούτου, ήταν δύσκολο έως αδύνατο να καθοριστούν ποσοτικά και ποιοτικά με ακρίβεια σε ένα νομοθετικό κείμενο. Από την άλλη πλευρά, η νομοθετική εξουσία είχε την ευχέρεια να μεταβιβάσει στην κεντρική διοίκηση μια αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αν έκρινε με βάση τις εκάστοτε οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες πως συνιστούσε υπόθεση που αφορούσε τον συνολικό πληθυσμό της χώρας ή τη γενική πολιτική του κράτους, όπως είχε ήδη συμβεί με την στοιχειώδη εκπαίδευση και την αστυνομία.<sup>214</sup>

Αρμόδιες για την τοπική διοίκηση ήταν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές. Στους δήμους, όργανα διοίκησης ήταν ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή.<sup>215</sup> Όπως προαναφέρθηκε, η δημαρχιακή επιτροπή συνιστούσε ένα νέο διοικητικό όργανο που εκλεγόταν από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και είχε σημαντικά καθήκοντα ως «αρχή επιβλέπουσα την

---

<sup>214</sup> Τα ζητήματα αυτά έχουν τεθεί διαχρονικά από τους νομικούς επιστήμονες, καθώς η διάκριση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές υποθέσεις και η αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πάνω στις πρώτες αναγνωρίζεται ως τις μέρες μας με βάση το Σύνταγμα. Βλ. ενδεικτικά, Φ. Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωση*, ό.π., σ. 106-111· Α. Τάχος, «Θέσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση», ό.π., σ. 27-30· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 263-269· Α. Μακρυδημήτρης και Μ. Παραβίτα, ό.π., σ. 367-373. Σύμφωνα με τον Σ. Φλογαΐτη, η διάκριση αυτή εισήχθη από τον πολιτικό στοχαστή Alexis de Toqueville και απηχεί τις ανάγκες και τις πραγματικότητες της περιόδου πριν τη βιομηχανική επανάσταση. Ο Φλογαΐτης τη χαρακτηρίζει αναχρονιστική, υπό την έννοια ότι στη σύγχρονη εποχή σχεδόν κάθε τοπική υπόθεση μπορεί γρήγορα να εξελιχθεί σε γενική, όπως επίσης μια γενική υπόθεση έχει πολύ συχνά και τοπική αναφορά. Βλ. Σπυρίδων Ι. Φλογαΐτης, «Η τοπική αυτοδιοίκηση», στο: Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σ. 155-156.

<sup>215</sup> Ο αριθμός των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων διέφερε ανάλογα με το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε δήμου και κοινότητας. Στις κοινότητες μέχρι 1.000 κατοίκους, υπήρχε συμβούλιο 5 μελών, σε αυτές μεταξύ 1.001 και 2.000 υπήρχε συμβούλιο 6 μελών, από 2.001 μέχρι 4.000, συμβούλιο 9 μελών και, από 4.001 μέχρι 6.000, συμβούλιο 15 μελών. Όσον αφορά τους δήμους, σε αυτούς μέχρι 30.000 κατοίκους προβλέπονταν 3 πάρεδροι και 18 σύμβουλοι, από 30.001 μέχρι 100.000, 4 πάρεδροι και 24 σύμβουλοι και, τέλος, από 100.000 και άνω, 4 πάρεδροι και 30 σύμβουλοι. Βλ. Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρα 29 και 93.

όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου». <sup>216</sup> Στις κοινότητες, μοναδικό όργανο διοίκησης ήταν το κοινοτικό συμβούλιο. Ο πρόεδρος κάθε κοινότητας εκλεγόταν κάθε χρόνο μεταξύ των συμβούλων και είχε ως αποκλειστική δικαιοδοσία την εκτέλεση των αποφάσεων του κοινοτικού συμβουλίου. <sup>217</sup>

Στους δήμους και τις κοινότητες παρεχόταν ευρεία αυτοτέλεια στη λήψη αποφάσεων, καθώς καταργούνταν η ανάγκη σύμπραξης των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης στην εκτέλεση των πράξεών τους. Οι αποφάσεις τους χαρακτηρίζονταν άμεσα εκτελεστές μετά την παρέλευση 30 ημερών από την αποστολή τους στο νομάρχη. Ο τελευταίος τηρούσε δικαίωμα ελέγχου μόνο της νομιμότητάς τους, εκτός κι αν αυτές αφορούσαν τη διαχείριση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, οπότε θα έπρεπε να δοθεί η έγκρισή του, εξετάζοντάς τες και από πλευράς σκοπιμότητας. Αλλά ακόμα και αυτή η ρύθμιση συνιστούσε μια σημαντική αλλαγή σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς κρατικής εποπτείας, κατά το οποίο ο νομάρχης ήταν υποχρεωμένος να ασκήσει έλεγχο σκοπιμότητας σε 16 ρητές περιπτώσεις. <sup>218</sup>

Όσον αφορά τον έλεγχο επί των αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η κεντρική εξουσία τηρούσε το δικαίωμα της απόλυσης των δημάρχων και των προέδρων των κοινοτικών συμβουλίων, εφόσον προχωρούσαν σε ενέργειες που εξέρχονταν των ορίων της αρμοδιότητάς τους ή λόγω «αποδεδειγμένου» δόλου ή «μεγάλης ραθυμίας», εξαιτίας της οποίας είχε επέλθει προφανής ζημία στον δήμο ή την κοινότητα. Για να πραγματοποιηθεί η απόλυση ενός αιρετού έπρεπε να εκδοθεί βασιλικό διάταγμα, μετά από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου. <sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Στο ίδιο, άρθρα 106. Συγκεκριμένα, στα καθήκοντά της ήταν η επίβλεψη της λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών του δήμου και ο διορισμός των πληρεξουσίων δικηγόρων του, ο έλεγχος του οικονομικού απολογισμού και, σε σύμπραξη με τον δήμαρχο, ο ορισμός της ημέρας συνεδρίασης του δημοτικού συμβουλίου και της ημερήσιας διάταξης, ο διορισμός και η απόλυση των δημοτικών υπαλλήλων, η διάθεση έκτακτων πιστώσεων του προϋπολογισμού, η σύναψη δημοτικών δανείων, η διεξαγωγή και η επικύρωση των δημοπρασιών, η εκτέλεση έργων ή προμηθειών χωρίς να προηγηθεί δημοπρασία και η έγερση αγωγών. Βλ. στο ίδιο, άρθρο 108.

<sup>217</sup> Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, ό.π., τ. 1, σ. 176.

<sup>218</sup> Στο ίδιο, σ. 176-177· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 299-300. Οι αποφάσεις που έχρηζαν έγκρισης του νομάρχη ήταν η ενοικίαση κοινοτικών καταστημάτων πέραν της τριετίας και δημοτικών πέραν της πενταετίας, η ενοικίαση φόρων, η αποδοχή ή απόρριψη δωρεών, η καταβολή των εξόδων παράστασης του δημάρχου, εφόσον ξεπερνούσαν ένα χρηματικό όριο, και αυτές «επί συμβιβασμών, καταργήσεως δίκης και αφέσεως χρέους». Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, ό.π., τ. 1, σ. 176, σημ. 30.

<sup>219</sup> Χ. Κλειώσης, ό.π., σ. 551.

Πηγές εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων ήταν οι πρόσοδοι της ακίνητης ή κινητής τους περιουσίας, στις οποίες περιλαμβάνονταν επίσης τα έσοδα από την εκμετάλλευση δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων, τα πρόστιμα που μπορούσαν να επιβληθούν στους δημοτικούς ή κοινοτικούς συμβούλους και υπαλλήλους, τα τέλη και τα δικαιώματα (π.χ. έκδοση αδειών οικοδομής, ποσοστό από κληρονομικά τέλη), οι άμεσοι και οι έμμεσοι φόροι, οι έρανοι (μόνο για τις κοινότητες) και η προσωπική εργασία.<sup>220</sup> Η οικονομική επάρκεια των δήμων και των κοινοτήτων στηριζόταν κυρίως στην άμεση φορολογία. Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 περιλάμβανε διατάξεις για την επιβολή δημοτικών δασμών (διατύλια τέλη), οι οποίες όμως θα εφαρμόζονταν προσωρινά μέχρι τη θέσπιση ειδικού νομοθετήματος για την κατάργηση των έμμεσων δημοτικών φόρων.<sup>221</sup> Οι άμεσοι δημοτικοί και κοινοτικοί φόροι διακρίνονταν σε *πρόσθετους* και *αυτοτελείς*. Οι *πρόσθετοι*<sup>222</sup> είχαν τη μορφή ποσοστών επί μιας σειράς άμεσων δημόσιων φόρων, ενώ *αυτοτελείς* ήταν οι φόροι που επιβάλλονταν από τους δήμους και τις κοινότητες σε φορολογικά αντικείμενα που δεν ενέπιπταν σε άμεση δημόσια φορολογία.<sup>223</sup>

Σύμφωνα με το νέο νομικό πλαίσιο, τα επαρχιακά ταμεία ή τα υποταμεία των περιφερειών θα αναλάμβαναν στο εξής την ταμειακή υπηρεσία των κοινοτήτων και των περισσότερων δήμων. Αντίθετα, οι δήμοι που αποκόμιζαν ετησίως έσοδα που υπερέβαιναν τις 500.000 δραχμές, δηλαδή οι μεγαλύτεροι, είχαν το δικαίωμα ανάθεσης της ταμειακής τους διαχείρισης σε ειδικό δημοτικό ταμείο. Εξαιρουμένων πάλι των μεγάλων δήμων, σε όλους τους υπόλοιπους και τις κοινότητες η είσπραξη των φόρων θα γινόταν πλέον υποχρεωτικά από τους δημόσιους εισπράκτορες, για τις

<sup>220</sup> Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρο 57.

<sup>221</sup> Χρήστος Οικονομόπουλος, «Η φορολογική πολιτική των δήμων», *Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως* (στο εξής *ΕΤΑ*), 1 (1923), σ. 3.

<sup>222</sup> Το σύστημα των «πρόσθετων» δημοτικών και κοινοτικών φόρων είχε μια σειρά από πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Στα πρώτα περιλαμβάνονταν κυρίως η ελάφρυνση των τοπικών οργανισμών από τις δαπάνες για τη βεβαίωση και την είσπραξη των φόρων, καθώς οι διαδικασίες αυτές γίνονταν από τις κρατικές αρχές. Από την άλλη, όπως σημείωναν πολλοί οικονομολόγοι, το σύστημα αυτό δεν συμβάδιζε με την αρχή της αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς εξαρτούσε τα δημοτικά και κοινοτικά έσοδα από τη διαμόρφωση του φορολογικού συστήματος του κεντρικού κράτους. Για την ανάλυση του συστήματος των «πρόσθετων» φόρων, βλ. ενδεικτικά Παναγιώτης Β. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», στο: *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος. Συγκληθέν πρωτοβουλία του Δημάρχου Αθηναίων κ. Κώστα Κοτζιά διά την 30 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου 1951. Εισηγητικά εκθέσεις-προπαρασκευαστικά ενέργειαι*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1951, σ. 95-96.

<sup>223</sup> Για τους *πρόσθετους* ή *αυτοτελείς* άμεσους φόρους που μπορούσαν να επιβάλουν οι δήμοι και οι κοινότητες με βάση τον Νόμο ΔΝΖ'/1912, βλ. Χρήστος Οικονομόπουλος, «Περί των φόρων της αυτοδιοικήσεως», *ΕΤΑ*, 2-3(1925), σ. 69-70. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, ό.π.*, σ. 301-302, ιδιαίτερα σημ. 268. Το σύστημα των άμεσων δημοτικής και κοινοτικής φορολογίας αναθεωρήθηκε με τον Νόμο 2435/1920. Βλ. αναλυτικά Χ. Οικονομόπουλος, «Περί των φόρων της αυτοδιοικήσεως», ό.π., σ. 73-82.

υπηρεσίες των οποίων οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές θα έπρεπε να καταβάλλουν αντίτιμο.<sup>224</sup>

Οι υποχρεωτικές δαπάνες των πρωτοβάθμιων οργανισμών, δηλαδή οι πιστώσεις που έπρεπε απαραίτητα να εγγράφονται στους δημοτικούς και κοινοτικούς προϋπολογισμούς, αφορούσαν την αγορά και τη συντήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, του μητρώου και όλου του αρχείου, την πληρωμή των δημόσιων φόρων επί της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, την καταβολή των ενοικίων των δημοτικών ή κοινοτικών καταστημάτων, των μισθών των δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων και των εξόδων παράστασης των προέδρων των κοινοτικών συμβουλίων και των δημάρχων, τον εμβολιασμό των κατοίκων, την περίφραξη των νεκροταφείων και την αποπληρωμή των οφειλών προς τράπεζες, ιδιώτες ή και το Δημόσιο. Ωστόσο, μέσω ειδικών νόμων, μπορούσαν να επιβληθούν και να χαρακτηριστούν κι άλλες δαπάνες ως υποχρεωτικές.<sup>225</sup>

Η σύναψη δανείων εκ μέρους των δήμων και των κοινοτήτων επιτρεπόταν μόνο για συγκεκριμένους λόγους και εφόσον δεν επαρκούσαν τα τακτικά τους έσοδα. Οι λόγοι αυτοί ήταν η πληρωμή απαιτητικών οφειλών ή άλλων νόμιμων υποχρεώσεων (μόνο των δήμων) και η εκτέλεση έργων «κοινωνικής ανάγκης». Στην κατηγορία αυτήν, περιλαμβάνονταν τα υδρευτικά και τα αντιπλημμυρικά έργα, οι αποξηράνσεις ελών, τα έργα δημόσιας υγιεινής, όπως και η ανέγερση σχολείου ή κάποιου άλλου ιδρύματος που εξυπηρετούσε τις τοπικές ανάγκες. Για τη συνομολόγηση ενός δανείου ήταν απαραίτητη η έγκριση του υπουργού Εσωτερικών.<sup>226</sup>

Τέλος, μία από τις καινοτομίες του Νόμου ΔΝΖ'/1912 ήταν η καθιέρωση του θεσμού των «συνδέσμων κοινοτήτων», του προδρόμου των μετέπειτα αναπτυξιακών συνδέσμων. Ο θεσμός αυτός απαντούσε ήδη στη Γαλλία και αφορούσε τη δυνατότητα δύο ή παραπάνω κοινοτήτων να συστήσουν ένα ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για την εκτέλεση και τη συντήρηση από κοινού έργων ή την παροχή υπηρεσιών με σκοπό την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Ήταν μία από τις πρόνοιες για την επίλυση των προβλημάτων που ήταν πιθανό να ανακύψουν από τη δημιουργία τοπικών οργανισμών με στενή πληθυσμιακή βάση, αλλά και την έλλειψη

<sup>224</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 300-301.

<sup>225</sup> Νόμος ΔΝΖ'/1912, άρθρο 64.

<sup>226</sup> Νόμος ΔΝΖ'/1912, άρθρο 129 και 130.

δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης.<sup>227</sup> Όργανα διοίκησης ενός συνδέσμου κοινοτήτων ήταν ο πρόεδρος του, η διοικούσα επιτροπή και το διοικητικό συμβούλιο. Το τελευταίο συγκροτούνταν από αιρετούς αντιπροσώπους κάθε κοινότητας που μετείχε στον σύνδεσμο.<sup>228</sup>

Με την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912, ολοκληρώθηκε ένας κύκλος άγονων προσπαθειών για τη μεταρρύθμιση του δημοτικού συστήματος που ήταν σε ισχύ από το 1833. Όπως παρουσιάστηκε, η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ένα παλαιό αίτημα, το οποίο είχε διατυπωθεί από ποικίλους φορείς, πρόσωπα και ομάδες συμφερόντων. Το αίτημα αυτό εκφράστηκε περισσότερο επιτακτικά στο γύρισμα του 20ού αιώνα, στο πλαίσιο της καθολικής απαίτησης για αναμόρφωση της δημόσιας ζωής. Ο Ε. Βενιζέλος ήταν ανάμεσα στα πρόσωπα που αναγνώριζαν την αναγκαιότητα αλλαγής των δημοτικών πραγμάτων για να επιτευχθεί η πολυπόθητη τότε «ανόρθωση».

Για τους εμπνευστές του Νόμου ΔΝΖ'/1912, τα προβλήματα στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης πήγαζαν από τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε μεγάλους δήμους. Η ευρύτητα των δημοτικών περιφερειών θεωρήθηκε ότι είχε επιφέρει την απαξίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης εκ μέρους ενός σημαντικού τμήματος του πληθυσμού, με αποτέλεσμα να υπάρχει αδιαφορία για συμμετοχή στα κοινά. Αιτία ήταν το γεγονός ότι οι απόκεντροι οικισμοί των δήμων σπανίως τύγχαναν της προσοχής των δημοτικών αρχών, παρά τις συνεισφορές των κατοίκων στους δημοτικούς προϋπολογισμούς. Επιπλέον, η δυνατότητα των δημάρχων να επηρεάζουν την εκλογική βούληση ενός μεγάλου αριθμού ψηφοφόρων διευκόλυνε τις πολιτικές παρεμβάσεις στις δημοτικές υποθέσεις με άξονα τον πολιτικό έλεγχο των δήμων και την αύξηση, συνακόλουθα, της εκλογικής επιρροής πολιτευτών, βουλευτών και κομμάτων. Οι παρεμβάσεις αυτές στηρίζονταν στο αυστηρό καθεστώς κρατικής εποπτείας επί των δήμων, το οποίο αξιοποιούνταν συχνά ως μοχλός πίεσης πάνω στους δημάρχους. Από την άλλη μεριά, πολλοί δήμαρχοι εκμεταλλεύονταν τις εξουσίες τους για να αποκομίσουν προσωπικά οφέλη, όπως κατήγγειλαν άλλωστε και ομόλογοί τους στα χρόνια αυτά, παραδεχόμενοι την κατάπτωση του δημοτικού θεσμού.

---

<sup>227</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 193-194· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 308· Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, ό.π., τ. 1, σ. 175-176.

<sup>228</sup> Νόμος ΔΝΖ'/1912, άρθρο 85-91.

Έτσι, κρίθηκε σκόπιμη η καθιέρωση ενός νέου νομικού πλαισίου και η εισαγωγή μιας νέας διοικητικής γεωγραφίας που είχε ως βάση τις κοινότητες. Για να δικαιολογήσει την κατάτμηση των παλαιών δήμων, ο Ε. Βενιζέλος επικαλέστηκε τις φιλελεύθερες αντιλήψεις που είχαν διαδοθεί στην δυτική Ευρώπη και αντιμετώπιζαν τους δήμους ως «φυσικές» ενότητες, δηλαδή ως κοινωνικές συσσωματώσεις που προϋπήρχαν του κράτους και δεν ήταν τεχνητό κατασκευάσμα του.<sup>229</sup> Το ελληνικό αντίστοιχο ήταν οι κοινότητες, μια μορφή κοινωνικής οργάνωσης στην οποία εδράζονταν οι ρίζες της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, όπως υποστηριζόταν έντονα την εποχή εκείνη.

Το μεταρρυθμιστικό σχέδιο της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων συνάντησε ωστόσο αρκετές αντιδράσεις. Κατά την ψήφιση του σχετικού νόμου, αρκετοί βουλευτές προεξοφλούσαν την αποτυχία του, θεωρώντας ότι οι κοινότητες δεν θα καθίσταντο βιώσιμες οικονομικά. Μελέτες της εποχής έδειχναν πως τα τακτικά έσοδα μιας κοινότητας 300 κατοίκων μετά βίας θα ξεπερνούσαν τα πάγια της έξοδα.<sup>230</sup> Αντίθετα, οι υποστηρικτές του νομοσχεδίου σημείωναν πως τα κυριότερο εχέγγυο για την ανάπτυξη των κοινοτήτων ήταν η δυνατότητα που παραχωρούνταν στους κατοίκους κάθε οικισμού να μεριμνούν και να ρυθμίζουν οι ίδιοι τις ανάγκες τους, χωρίς να υποτάσσονται πλέον σε αλλότρια συμφέροντα. Κατά την άποψή τους, δεν ήταν η υλική ανεπάρκεια που είχε συντελέσει στην «εξαθλίωση» των δήμων, όσο κυρίως η ελαττωματική τους σύσταση και η έλλειψη του συλλογικού-κοινοτικού πνεύματος.<sup>231</sup>

Το «φυσικό» δικαίωμα των κατοίκων στην αυτοδιοίκηση αντιμετωπιζόταν ως κομμάτι των ατομικών και, κατ' επέκταση, των πολιτικών τους ελευθεριών. Η αναγνώριση αυτού του δικαιώματος συνδυάστηκε με την παραχώρηση ευρείας αυτοτέλειας στους δήμους και τις κοινότητες, μέσω της κατάργησης της ανάγκης σύμπραξης των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης στην εκτέλεση των αποφάσεων των τοπικών αρχών, όπως προέβλεπε το προϊσχύον νομικό πλαίσιο. Το δικαίωμα των τοπικών οργανισμών να ασκούν αυτόνομα τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, υπό την εποπτεία και όχι την κηδεμονία του κεντρικού κράτους,

<sup>229</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Θεμελιώδεις έννοιες*, ό.π., σ. 22-29, όπου παρουσιάζεται επίσης η απήχηση αυτών των αντιλήψεων σε Έλληνες δημοσιολόγους της εποχής: *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 62-63.

<sup>230</sup> Κ. Πολυχρονιάδης, ό.π., σ. 110, σημ. 105. Βλ. επίσης, Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 172· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 110, σημ. 105.

<sup>231</sup> ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», «Αιτιολογική έκθεση της επί του νομοσχεδίου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων επιτροπής της Βουλής», 26/10/1911, σ. 20-21, όπου η συζήτηση εντός της κοινοβουλευτικής επιτροπής που επεξεργάστηκε το νομοσχέδιο για την οικονομική δυναμική των κοινοτήτων.

αναγνωριζόταν ως θεμελιώδης αρχή της αυτοδιοίκησης. Μάλιστα, οι Έλληνες δημοσιολόγοι της εποχής επιθυμούσαν το δικαίωμα αυτό να είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο.<sup>232</sup>

Σύμφωνα όμως με τις προβλέψεις του Νόμου ΔΝΖ'/1912, η κεντρική διοίκηση θα ασκούσε πλέον τον έλεγχο της ταμειακής διαχείρισης των περισσότερων δήμων και όλων των κοινοτήτων, ενώ κρατικοί μηχανισμοί θα αναλάμβαναν στις περισσότερες περιφέρειες την είσπραξη των δημοτικών και κοινοτικών φόρων. Επρόκειτο για μια αντίφαση, αν συνυπολογιστεί ότι η κυβέρνηση μιλούσε για χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αντίφαση αυτή ίσως εξηγείται από το γεγονός ότι ο Ε. Βενιζέλος, στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, ενστερνιζόταν τις ιδέες του «νέου φιλελευθερισμού». Αντίθετα απ' ότι ο παραδοσιακός φιλελευθερισμός, το ρεύμα αυτό σκέψης απέβλεπε στην ανάπτυξη της κρατικής δραστηριότητας και τη χρήση του κράτους ως μοχλού της οικονομικής ανάπτυξης.<sup>233</sup> Επομένως, ο στενός έλεγχος στα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης απηχούσε την κυβερνητική πρόθεση να αναλάβει το κεντρικό κράτος έναν πιο παρεμβατικό εν γένει ρόλο.

Η θέσπιση των παραπάνω ρυθμίσεων αποδόθηκε κυρίως στην ανάγκη να τερματιστούν οι καταχρήσεις στη διαχείριση του δημοτικού χρήματος, για τις οποίες εγκαλούνταν συχνά οι δήμαρχοι. Ο περιορισμός των εξουσιών του δημάρχου ήταν βασικό χαρακτηριστικό του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Οι δήμαρχοι είχαν ταυτιστεί με «παλαιοκομματικές» πρακτικές, όπως η πελατεία και τα ρουσφέτια, οι οποίες για τον Ε. Βενιζέλο συνιστούσαν εμπόδιο για την εσωτερική αναμόρφωση της χώρας και την εκπλήρωση των εθνικών στόχων. Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρούσε αλληλένδετη την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συνταγματική αναθεώρηση που είχε προηγηθεί χρονικά, κατά την οποία ενσωματώθηκαν προβλέψεις για την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και της κυβερνητικής σταθερότητας.<sup>234</sup> Αμέσως μετά την ολοκλήρωση της αναθεωρητικής διαδικασίας τον Ιούνιο του 1911, σημείωνε πως η δημοτική μεταρρύθμιση θα εξυγίανε «οριστικώς και εντελώς το πολιτικό έδαφος».<sup>235</sup>

Για την κυβέρνηση των Φιλελευθέρων, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 συνιστούσε την απαρχή της ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, το πρώτο βήμα για τον πλήρη

<sup>232</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Θεμελιώδεις έννοιες*, ό.π., σ. 31.

<sup>233</sup> Μ. Ψαλιδόπουλος, «Ο “νέος φιλελευθερισμός”», ό.π., σ. 171-192.

<sup>234</sup> Για τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911, βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, ό.π.

<sup>235</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 124-125.

εκδημοκρατισμό και την εμπέδωση του κράτους δικαίου στο πεδίο της περιφερειακής διοίκησης. Με βάση τις κυβερνητικές εξαγγελίες, η συγκεκριμένη προσπάθεια θα ολοκληρωνόταν με τη θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία θα αναλάμβανε την εποπτεία των πρωτοβάθμιων οργανισμών και οι πράξεις των αιρετών της οργάνων θα ελεγχόνταν για παραβάσεις ή καταχρήσεις από διοικητικά δικαστήρια και όχι από την κεντρική διοίκηση. Ωστόσο, όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, οι προσδοκίες με τις οποίες επενδύθηκε ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 γρήγορα θα διαψευστούν.



## Κεφάλαιο 2

### Συγκρούσεις και ανατροπές

### 1912-1922

Η έναρξη της εφαρμογής του Νόμου ΔΝΖ'/1912, σύμφωνα με τα ακροτελεύτιά του άρθρα, θα οριζόταν σε επόμενο χρόνο με βασιρικά διατάγματα. Ορόσημο για να τεθεί σε πλήρη ισχύ το νέο νομικό καθεστώς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης θα αποτελούσαν οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, οι οποίες θα έπρεπε να διενεργηθούν σε ένα χρονικό διάστημα έξι μηνών μετά την έκδοση των διαταγμάτων. Έως τη διεξαγωγή των εκλογών, θα διατηρούνταν η προϊσχύουσα νομοθεσία και η παλαιά διοικητική διαίρεση σε δήμους.<sup>236</sup> Το μεταβατικό πλαίσιο διοίκησης των δήμων είχε καθοριστεί νωρίτερα με τον Νόμο 3801/1911, με βάση τον οποίο οι δημοτικές εκλογές, που επρόκειτο να διεξαχθούν την ίδια χρονιά, αναβάλλονταν και παρατεινόταν η θητεία των δημοτικών αρχών μέχρι την ανάδειξη και την εγκατάσταση των νέων.<sup>237</sup>

Τον Φεβρουάριο του 1912, όταν δημοσιεύτηκε ο νόμος για τη σύσταση των δήμων και των κοινοτήτων, η χώρα βρισκόταν σε προεκλογική τροχιά ενόψει των βουλευτικών εκλογών της 11ης Μαρτίου, οι οποίες είχαν προκηρυχθεί μετά την ολοκλήρωση των εργασιών της Β' Αναθεωρητικής Βουλής και την πρόωγη διαλυσή της. Η συμμετοχή αυτήν τη φορά των «παλαιών κομμάτων» έδωσε έναν ιδιαίτερο πολιτικό τόνο στην εκλογική αναμέτρηση, καθώς στις τάξεις τους υπήρχε έντονα η πεποίθηση πως η επιτυχία του Κόμματος Φιλελευθέρων ήταν πρόσκαιρη και οφειλόταν αποκλειστικά στην αποχή τους από τις προηγούμενες εκλογές.<sup>238</sup> Το νομοθετικό έργο της κυβέρνησης Βενιζέλου τέθηκε στο επίκεντρο της κριτικής προεκλογικά, η οποία, όπως ήταν επόμενο, συμπεριλάμβανε τον νόμο για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης που είχε προβληθεί ως η σημαντικότερη ενέργεια στην κατεύθυνση της «ανόρθωσης» της πολιτικής ζωής.

Πολιτικοί αρχηγοί, όπως οι Δημήτριος Ράλλης και Γεώργιος Θεοτόκης, κομματικοί υποψήφιοι, αλλά και ανεξάρτητοι πολιτευτές, σε προεκλογικές ομιλίες και άρθρα στον Τύπο, δεν παρέλειψαν να αναφερθούν στον Νόμο ΔΝΖ'/1912

<sup>236</sup> Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρα 208 και 209, στο: ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912.

<sup>237</sup> Ο εν λόγω νόμος περιείχε ρυθμίσεις και για τη λειτουργία της ταμειακής υπηρεσίας των δήμων κατά το μεταβατικό αυτό χρονικό διάστημα, αναθέτοντας τη διαχείριση της στις αρχές κάθε επαρχίας. Βλ. ΦΕΚ, 153Α/23-6-1911.

<sup>238</sup> Η. Νικολακόπουλος, «Οι εκλογές 1910-1920», *ό.π.*, σ. 32-33.

χαρακτηρίζοντας τον άστοχο, δημοκοπικό, αλλά και ανεφάρμοστο. Θεωρούσαν πως δεν επρόκειτο να έχει ουσιαστικό αποτέλεσμα και ότι, αντίθετα, θα επέφερε «χάος» στην τοπική διοίκηση.<sup>239</sup> Στην άποψη αυτή συνέκλιναν όχι μόνο όσοι ήταν υπέρ μιας ολότελα διαφορετικής προσέγγισης με επίκεντρο τη διεύρυνση και την οικονομική ενίσχυση των υφιστάμενων δήμων, αλλά και πρόσωπα που είχαν εισηγηθεί στο παρελθόν την αναγνώριση των κοινοτήτων ως ιδίων νομικών προσώπων. Ο Α. Ευταξίας, για παράδειγμα, ο οποίος δύο χρόνια νωρίτερα ως υπουργός Εσωτερικών είχε καταθέσει σχετικό νομοσχέδιο, σε κείμενο για την προώθηση της ανεξάρτητης υποψηφιότητάς του σημείωνε πως ο νόμος της κυβέρνησης Βενιζέλου δεν παρουσίαζε καμία συνοχή και, αντίθετα με όσα ισχυρίζονταν οι υποστηρικτές του, δεν κατοχύρωνε την πλήρη αυτοδιοίκηση των κοινοτήτων.<sup>240</sup> Οι προβλέψεις του νόμου και οι ριζικές ανακατατάξεις που επρόκειτο να επιφέρει σε διοικητικό επίπεδο ήταν μεταξύ των λόγων πάνω στους οποίους είχε καλλιεργηθεί η άποψη πως δεν θα τύγχανε τελικά εφαρμογής. Ενισχυτικά, αν όχι καθοριστικά, είχε λειτουργήσει επίσης η επιλογή της κυβέρνησης να προχωρήσει στη διεξαγωγή εθνικών εκλογών πριν την έναρξη της εφαρμογής του, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν είχε οριστεί ένα σαφές χρονοδιάγραμμα για τον συγκεκριμένο σκοπό. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αντιπολιτευτικοί κύκλοι παρουσίαζαν τον νόμο ως ενδεικτικό παράδειγμα πολιτικού καιροσκοπισμού, υποστηρίζοντας πως η κατάρτισή του και η πρόθεση της κυβέρνησης να ψηφιστεί τάχιστα είχαν ως μοναδικό στόχο την εκμετάλλευση της γενικευμένης δυσφορίας απέναντι στους δημάρχους προκειμένου να πετύχει την επανεκλογή της. Εφόσον το σενάριο αυτό επιβεβαιωνόταν, ήταν βέβαιοι πως η κυβέρνηση θα οπισθοχωρούσε είτε με την απόσυρση είτε με τη συνολική αναθεώρηση του νόμου.<sup>241</sup>

Στον αντίποδα, ο Ε. Βενιζέλος, σε όλους τους σταθμούς της προεκλογικής του περιόδου, έκανε ειδική μνεία στον Νόμο ΔΝΖ'/1912 σημειώνοντας πως συνιστούσε την «κρηπίδα» του νέου πολιτικού οικοδομήματος που η κυβέρνησή του είχε εμπνευστεί. Στην προσπάθειά του να καταρρίψει τους ισχυρισμούς των αντιπάλων του, διαβεβαίωνε για την εφαρμογή του, προσθέτοντας χαρακτηριστικά πως

---

<sup>239</sup> Βλ. ενδεικτικά *Σκριπ*, 28/1/1912, σ. 3· *Εμπρός*, 17/2/1912, σ. 4, όπου οι σχετικές ανακοινώσεις των Δ. Ράλλη και Γ. Θεοτόκη.

<sup>240</sup> *Εμπρός*, 3/2/1912, σ. 8.

<sup>241</sup> Βλ. ενδεικτικά *Σκριπ*, 18/1/1912, σ. 1· 19/1/1912, σ. 4, τα σχετικά άρθρα του αντιπολιτευόμενου τότε βουλευτή Ε. Κουλουμβάκη.

επρόκειτο για το σημαντικότερο νομοθέτημα που είχε ψηφιστεί τις τελευταίες δεκαετίες.<sup>242</sup>

Το αποτέλεσμα των εκλογών διέγνευσε τις ελπίδες των «παλαιοκομματικών» επιβεβαιώνοντας την παντοδυναμία του Ε. Βενιζέλου στο πολιτικό σκηνικό, με το Κόμμα Φιλελευθέρων να καταλαμβάνει ξανά τη συντριπτική πλειονότητα των κοινοβουλευτικών εδρών (80,6%).<sup>243</sup> Τον Απρίλιο του 1912, δύο μήνες περίπου μετά τις εκλογές, το Υπουργείο Εσωτερικών, στα ηνία του οποίου παρέμεινε ο Ε. Ρέπουλης, ξεκίνησε την αποστολή εγκυκλίων προς τους νομάρχες για την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912.<sup>244</sup> Στα τέλη του ίδιου μήνα, εκδόθηκε το πρώτο από τα δύο βασιλικά διατάγματα που έθεταν σε ισχύ τον νόμο και, συγκεκριμένα, τα άρθρα για τη συγκρότηση, τον καθορισμό των ορίων και τη διευθέτηση της περιουσίας των νέων τοπικών οργανισμών, όπως και εκείνο που όριζε τη διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών εντός ενός εξαμήνου.<sup>245</sup> Το δεύτερο διάταγμα εκδόθηκε σε απόσταση ενός μήνα από το προηγούμενο, ενεργοποιώντας έτσι τα υπόλοιπα άρθρα του νόμου.<sup>246</sup>

### **2.1. Η συγκρότηση του νέου διοικητικού χάρτη**

Στο χρονικό διάστημα που ακολούθησε την έκδοση των δύο διαταγμάτων, ένας μεγάλος αριθμός πολιτών κλήθηκε να συνδράμει στη διαμόρφωση του διοικητικού καθεστώτος των οικισμών της χώρας. Οι αιτήσεις που θα συνυπέγραφαν οι κάτοικοι κάθε οικισμού έπρεπε να υποβληθούν στις κατά τόπους νομαρχίες και από εκεί να καταλήξουν στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο είχε την πλήρη εποπτεία και τον τελευταίο λόγο στη διαδικασία. Πτυχές αυτής της προσπάθειας καταγράφονται στα πρακτικά των συνεδριάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων. Τον Αύγουστο του 1912 ο νομάρχης Αττικοβοιωτίας διαβίβασε στη δημοτική αρχή μια σειρά από αιτήματα όμορων οικισμών για την προσάρτησή τους στο Δήμο Αθηναίων. Ο νόμος έδινε τη δυνατότητα αυτή σε οικισμούς, εφόσον τα δημοτικά συμβούλια συναινούσαν.<sup>247</sup>

---

<sup>242</sup> *Εμπρός*, 20/2/1912, σ. 3· 21/2/1912, σ. 3, όπου οι προεκλογικοί λόγοι που εκφώνησε ο Ε. Βενιζέλος σε Πάτρα και Αίγιο.

<sup>243</sup> Η. Νικολακόπουλος, «Οι εκλογές 1910-1920», *ό.π.*, σ. 34.

<sup>244</sup> *Εμπρός*, 18/3/1912, σ. 3.

<sup>245</sup> Β.Δ. της 30<sup>ης</sup> Απριλίου 1912.

<sup>246</sup> Β.Δ. της 29<sup>ης</sup> Μαΐου 1912.

<sup>247</sup> Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρο 3, στο: ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912.

Η αρχή έγινε με τις Κουκουβάουνες (Μεταμόρφωση), των οποίων οι κάτοικοι ήδη από το Μάρτιο, σε κατ' ιδίαν συνάντηση με τον δήμαρχο Αθηναίων, Σπυρίδωνα Μερκούρη, είχαν εκφράσει την επιθυμία να αποτελέσουν μέρος του πρώτου δήμου της χώρας, θεωρώντας πως το μικρό πληθυσμιακό μέγεθος του οικισμού θα συνιστούσε τροχοπέδη για την εξέλιξή του ως αυτοτελής κοινότητα.<sup>248</sup> Όταν αυτό διατυπώθηκε και επίσημα, στο δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας υπήρξε διχογνωμία. Ορισμένοι σύμβουλοι υποστήριζαν πως η προσάρτηση οικισμών δεν ήταν επωφελής για τον δήμο. Μια τέτοια ενέργεια επρόκειτο να οδηγήσει αφενός σε επιβάρυνση των δαπανών (π.χ. ύδρευση, φωτισμός, οδοποιία) και αφετέρου σε απώλεια εσόδων, καθώς οι οικισμοί δεν θα ήταν εφεξής υπόχρεοι σε καταβολή δημοτικών φόρων (π.χ. διατύλια τέλη). Δεν ήταν όμως μόνο οικονομικοί οι λόγοι που επέβαλαν την απόρριψη του αιτήματος. Υπήρχε, επίσης, μια έντονη περιφρόνηση για τα περίχωρα των Αθηνών, εκδηλουμένη είτε με αποστροφές του λόγου, όπως το «δεν δύνανται τα χωρία να έχουν την αξίωση να γίνουν Αθήναι», είτε ευθύτερα, με το χαρακτηρισμό των περιοίκων ως «κηφίνες» που είχαν ως απώτερο στόχο την «υπαλληλία» με το δήμο και κατ' επέκταση την «αργομισθία».<sup>249</sup> Για την άλλη μερίδα των συμβούλων, η προσάρτηση επρόκειτο να έχει μακροπρόθεσμα θετικό πρόσημο. Με βάση τις περιπτώσεις της Κηφισιάς ή του Αμαρουσίου, που υπάγονταν ήδη στο Δήμο Αθηναίων και είχαν εξελιχθεί σε πολυσύχναστα εξοχικά κέντρα, εκφράστηκε η άποψη πως η συγκεκριμένη ενέργεια θα συντελούσε στην αναβάθμιση των ίδιων των οικισμών και στην τόνωση της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της πρωτεύουσας συνολικά.<sup>250</sup> Με οριακή πλειοψηφία το αίτημα για τις Κουκουβάουνες έγινε αποδεκτό. Ωστόσο, για λόγους που δεν γνωστοποιούνται, ανάλογη τύχη δεν είχαν οι αιτήσεις των κατοίκων της Παλλήνης, των Άνω Λιοσίων και του Ασπροπύργου, οι οποίες εξετάστηκαν αμέσως μετά.<sup>251</sup>

Αντίστοιχα αιτήματα απασχόλησαν την ίδια περίοδο και άλλους δήμους της χώρας, όπως της Λάρισας και της Χαλκίδας. Η δημοτική αρχή της Λάρισας απέρριψε το σύνολο των αιτήσεων κρίνοντας, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, πως η προσάρτηση θα στερούσε ένα σημαντικό μέρος των φορολογικών εσόδων από τα

---

<sup>248</sup> Σκριπ, 22/4/1912, σ. 2.

<sup>249</sup> Ιστορικό Αρχείο Δήμου Αθηναίων (στο εξής ΙΑΔΑ), Συλλογή: Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου (στο εξής ΠΔΣ), 13/8/1912, 2021, 47, σ. 201-202.

<sup>250</sup> Στο ίδιο, σ. 203.

<sup>251</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 13/8/1912, 2022 και 2023, 47, σ. 203-204.

εισαγόμενα προϊόντα κατανάλωσης.<sup>252</sup> Αντίθετα, ο Δήμος Χαλκιδέων, παρά ορισμένες αντιδράσεις, θεώρησε πως μια τέτοια ενέργεια είτε θα εξυπηρετούσε είτε απλώς δεν θα έθιγε τα οικονομικά του συμφέροντα και ενέκρινε τα αιτήματα που είχαν υποβληθεί.<sup>253</sup> Λαμβάνοντας υπόψη πως το διακύβευμα σε μεγάλο βαθμό ήταν η ζημία ή όχι των δήμων, οι παραπάνω συζητήσεις επιβεβαιώνουν τις διαμαρτυρίες πολλών δημοτικών αξιωματούχων στα χρόνια αυτά για τη δυσχερή οικονομική θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Περισσότερο δηλωτική αυτής της κατάστασης ήταν η πρόσφατη τότε απόφαση της δημοτικής αρχής των Αθηνών να παρουσιαστεί σύσσωμη ενώπιον του πρωθυπουργού και του υπουργού Εσωτερικών εκφράζοντας την αδυναμία της να ανταποκριθεί στις κυριότερες της υποχρεώσεις. Αφορμή ήταν η απόφαση των δημόσιων αρχών να μην αποδώσουν καθ' ολοκληρίαν το ποσό που αναλογούσε στον Δήμο Αθηναίων από την είσπραξη *πρόσθετων* δημοτικών φόρων, αλλά και η πρόθεση της κυβέρνησης να καταργήσει τα διαπύλια τέλη, γεγονός που θα αποστερούσε μία από τις σημαντικότερες πηγές εσόδων των δήμων.<sup>254</sup>

Οι αιτήσεις που κατατέθηκαν για την υπαγωγή οικισμών σε δήμους καταδεικνύουν ενδεχομένως κάτι ακόμα. Παρά το γεγονός ότι η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης χαιρετίστηκε από πλήθος κόσμου, φαίνεται πως ένα ποσοστό των πολιτών ήταν αρκετά επιφυλακτικό απέναντι στον νέο νόμο και συγκεκριμένα στις εγγυήσεις που παρείχε για την οικονομική και διοικητική εξέλιξη των κοινοτήτων. Όπως μάλιστα πληροφορούμαστε από δηλώσεις του Ε. Ρέπουλη στον Τύπο, δεν επρόκειτο για μεμονωμένα περιστατικά, αλλά για μια ευρύτερη τάση, καθώς πολλοί οικισμοί ανά την επικράτεια είχαν προβεί σε αντίστοιχες ενέργειες προκειμένου να μην αυτονομηθούν διοικητικά. Ο Ρέπουλης είχε προειδοποιήσει πως

<sup>252</sup> Γενικά Αρχεία του Κράτους (στο εξής ΓΑΚ), Αρχεία Νομού Λάρισας, Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Λάρισας, Φ. 11, λήψεις 315-317.

<sup>253</sup> ΓΑΚ, Αρχεία Νομού Ευβοίας, Αρχείο Δήμου Χαλκιδέων, Σειρά 1, Υποσειρά 2, Τεκμήριο 29, λήψεις 224-228 και 235-236.

<sup>254</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 1/8/1912, 2010α, 47, σ. 186-195. Επρόκειτο, στην πραγματικότητα, για τον τερματισμό μιας σιωπηρής, σύμφωνα με τα πρακτικά, συμφωνίας μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και των προηγούμενων κυβερνήσεων για τη μη καταβολή των δαπανών για την στρατιωτική αστυνομία. Η συμφωνία αυτή καταλαβαίνουμε πως είχε υιοθετηθεί και από την κυβέρνηση Βενιζέλου, καθώς οι προϋπολογισμοί του δήμου τα τελευταία χρόνια είχαν εγκριθεί χωρίς να ζητείται η αναγραφή της συγκεκριμένης οφειλής ως νόμιμης. Με βάση τα νέα δεδομένα, οι κεντρικές υπηρεσίες θα προχωρούσαν σε συμψηφισμό των εσόδων από τους δημοτικούς φόρους με τα χρέη για τη δαπάνη της στρατιωτικής αστυνομίας, ενέργεια που θα στερούσε από το δήμο ένα σημαντικό και απαραίτητο ποσό για την κάλυψη των αναγκών του. Το συγκεκριμένο γεγονός παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον γιατί καταδεικνύει την προνομακή μεταχείριση που φαίνεται ότι είχε ο Δήμος Αθηναίων τα προηγούμενα χρόνια, αλλά και γιατί μπορεί να θεωρηθεί απότοκο της σύγκρουσης Βενιζέλου και Μερκούρη από την άνοιξη του 1911 και έπειτα. Για τις κυβερνητικές δηλώσεις περί αντικατάστασης των διαπυλίων τελών, βλ. *Πατρίς*, 22/7/1912, σ. 3.

δεν θα συναινούσε στις περισσότερες, υποστηρίζοντας πως κατά βάση υπέβασκαν κομματικά συμφέροντα.<sup>255</sup>

Η διαδικασία σχηματισμού δήμων και κοινοτήτων ολοκληρώθηκε τον Αύγουστο του 1912, με τη δημοσίευση των διαταγμάτων για κάθε νομό της χώρας. Σύμφωνα με αυτά, στη θέση των 445 δήμων, κατά το προηγούμενο νομικό καθεστώς, συγκροτούνταν πλέον 20 δήμοι και 2.497 κοινότητες. Εκτός των πρωτεύουσών των 16 νομών, δήμους συνιστούσαν ακόμα τέσσερις πόλεις που διέθεταν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Αυτές ήταν ο Πειραιάς και το Λαύριο στην Αττικοβοιωτία, οι Παγασές (Βόλος) στον τότε νομό Λαρίσης και τα Λετρίνα (Πύργος) στην Αχαϊοήλιδα. Μεγαλύτερος αριθμός κοινοτήτων καταγράφεται στους νομούς Αχαΐας και Ήλιδος (311), Μεσσηνίας (259), Αιτωλίας και Ακαρνανίας (237), Τρικάλων (217), Φθιώτιδος και Φωκίδος (212).<sup>256</sup> Ο αριθμός των κοινοτήτων που σχηματίστηκε σε κάθε νομό δεν ήταν συνάρτηση αποκλειστικά των πληθυσμιακών μεγεθών και της οικιστικής συγκέντρωσης. Καθοριστικά λειτούργησε μια ακόμη παράμετρος και, συγκεκριμένα, το ποσοστό των δημοτών που δεν διέμενε στις πρωτεύουσες των τέως δήμων. Το φαινόμενο αυτό ήταν ιδιαίτερο έντονο στις παραπάνω περιφέρειες σε ένα ποσοστό που κυμαινόταν κατά περίπτωση μεταξύ 60 και 70%. Για παράδειγμα, στο νομό Τρικάλων των 353 οικισμών και των 183.489 κατοίκων, με βάση την απογραφή του 1907, συγκροτήθηκαν 217 κοινότητες έναντι των 152 του ευρύτερου πληθυσμιακά και αντίστοιχου σε αριθμό οικισμών νομού Λαρίσης (197.808 κάτοικοι και 350 οικισμοί).<sup>257</sup> Η διάφορα ήταν ότι στον μεν νομό Τρικάλων άνω του 70% του πληθυσμού διέμενε σε οικισμούς που δεν αποτελούσαν διοικητικά κέντρα, ενώ στον νομό Λαρίσης το ποσοστό αυτό άγγιζε μόλις το 45%.<sup>258</sup> Η παράμετρος αυτή

---

<sup>255</sup> *Καιροί*, 7/7/1912, σ. 4.

<sup>256</sup> Η κατανομή των υπολοίπων κατά φθίνουσα σειρά ήταν η εξής: Αρκαδίας (187), Αργολιδοκορινθίας (170), Λαρίσης (152), Λακωνίας (141), Ευβοίας (131), Κερκύρας (116), Αττικοβοιωτίας (107), Κυκλάδων (99), Κεφαλληνίας (84), Άρτης (38) και Ζακύνθου (36). Βλ. αναλυτικά Μιχαήλ Χουλιαράκης, *Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξη της Ελλάδος, 1821-1971*, τ. 2, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1975, σ. 1-43.

<sup>257</sup> Υπουργείον Εσωτερικών-Υπηρεσία απογραφής, *Στατιστικά αποτελέσματα της γενικής απογραφής του πληθυσμού κατά την 27η Οκτωβρίου 1907*, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1909, σ. 57· Μ. Χουλιαράκης, *ό.π.*, τ. 2, σ. 11-17· Να σημειωθεί πως στους νομούς Τρικάλων και Λαρίσης υπάγονταν τότε οι περιφέρειες Καρδίτσας και Μαγνησίας αντίστοιχα.

<sup>258</sup> Κατεξοχήν παράδειγμα συνιστά η Αττικοβοιωτία, ο πολυπληθέστερος τότε νομός της χώρας (407.063 κάτοικοι), στον οποίο σχηματίστηκαν 107 κοινότητες σε ένα σύνολο 210 περίπου οικισμών. Το κρίσιμο και σε αυτήν την περίπτωση ήταν ότι η συντριπτική πλειονότητα του πληθυσμού (76,8%) διέμενε στις πόλεις ή στις κομπούλες που συνιστούσαν μέχρι πρότινος έδρες δήμων. Τα παραπάνω στοιχεία αντλήθηκαν από τις δημογραφικές πληροφορίες που είχαν συμπεριληφθεί στην εισηγητική έκθεση του νόμου με βάση την πιο πρόσφατη γενική απογραφή (1907). Βλ. ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Εισηγητικές Εκθέσεις 1910-1952», Εισηγητική έκθεση νομοσχεδίου «περί συστάσεως και διοικήσεως των Δήμων», σ. 25.

συνδεόταν με έναν από τους κυριότερους στόχους του νόμου, σύμφωνα με τους εμπνευστές του, δηλαδή την εξάλειψη της ανισότητας μεταξύ διοικητικών κέντρων (πόλεων ή κωμοπόλεων) και περιχώρων (κατά βάση χωριών), προκειμένου, αντίθετα με ό,τι ίσχυε στο παρελθόν, το σύνολο των οικισμών της επικράτειας να τύγχανε διοικητικής μέριμνας. Ωστόσο, για να ερμηνευτεί πλήρως ο σχηματισμός κοινοτήτων σε κάθε περιφέρεια πρέπει να ληφθούν υπόψη κι άλλοι παράγοντες, καθώς τα κριτήρια για την αναγνώρισή τους ποικίλαν (π.χ. πληθυσμός, έσοδα, λειτουργία σχολείου), αλλά και γιατί ο νόμος έδινε τη δυνατότητα συνένωσης δύο ή παραπάνω οικισμών.

Ο συνολικός αριθμός των συσταθέντων κοινοτήτων (2.497) δεν εμφανίζει πολύ μεγάλη απόκλιση από τις εκτιμήσεις του Ρέπουλη κατά την υποβολή του νομοσχεδίου, όταν είχε κάνει λόγο για περίπου 2.700 κοινοτικούς οργανισμούς. Άλλωστε, είχε προειδοποιήσει πως ήταν πιθανό να υπάρξει διαφοροποίηση ανάλογα με τους οικισμούς που δεν θα επέλεγαν την αναγνώρισή τους ως ιδιαίτερες κοινότητες, αλλά τη συνένωση με άλλους οικισμούς ή τη συγχώνευσή τους σε δήμους.<sup>259</sup> Ο σχηματισμός όσο το δυνατόν περισσότερων κοινοτήτων ήταν διακηρυγμένος στόχος του Ε. Ρέπουλη, καθώς θεωρούνταν απαραίτητος για την επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης και την εμπέδωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και για την εξάρθρωση των πελατειακών δικτύων που είχαν οργανωθεί γύρω από τους παλαιούς δήμους.<sup>260</sup>

Διάφορα στοιχεία καταδεικνύουν την παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στην παραπάνω διαδικασία. Διατρέχοντας κανείς το διάταγμα για τον νομό Ευβοίας, μπορεί να διακρίνει ως ξεχωριστές κοινότητες τους οικισμούς που είχαν αιτηθεί την υπαγωγή τους στον Δήμο Χαλκιδέων.<sup>261</sup> Το Υπουργείο Εσωτερικών φαίνεται πως δεν συναίνεσε στα διάφορα αιτήματα, αναιρώντας τις εγκριτικές αποφάσεις της δημοτικής αρχής της Χαλκίδας. Το ίδιο πρέπει να συνέβη σε πολλές άλλες περιπτώσεις, δεδομένου ότι μόλις μία περίπτωση συγχώνευσης οικισμού σε δήμο καταγράφεται στο σύνολο της επικράτειας, αυτή των Κουκουβάουνων στο Δήμο Αθηναίων, παρά την κατάθεση πολλών αντίστοιχων αιτημάτων.<sup>262</sup> Το γεγονός αυτό

---

<sup>259</sup> Στο ίδιο, σ. 31.

<sup>260</sup> Βλ. ενδεικτικά Πατρίς, 7/7/1912, σ. 4.

<sup>261</sup> Β.Δ. της 11<sup>ης</sup> Αυγούστου 1912.

<sup>262</sup> Η διασταύρωση έγινε από τον γράφοντα μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), η οποία παρέχει αναλυτικά στοιχεία για τη διοικητική εξέλιξη των οικισμών, των κοινοτήτων και των δήμων της χώρας με βάση τα ΦΕΚ. Βλ. [https://www.eetaa.gr/index.php?tag=dk\\_metaboles](https://www.eetaa.gr/index.php?tag=dk_metaboles) (τελευταία ανάκτηση: 28/1/2020).

είχε βέβαια προαναγγελθεί από τον Ρέπουλη, ωστόσο έλαβε τελικά ευρύτατες διαστάσεις. Δεν είναι σαφές αν και σε ποιά βαθμό οι αιτήσεις αυτές απορρίφθηκαν επειδή δεν πληρούνταν τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις που όριζε η νομοθεσία για την συγχώνευση των οικισμών σε δήμους. Κρίνοντας από τις σχετικές δηλώσεις του Ρέπουλη, επρόκειτο περισσότερο για μια πολιτική επιλογή της κυβέρνησης. Έτσι, τα αιτήματα συγχώνευσης οικισμών σε δήμους αντιμετωπίστηκαν και προβλήθηκαν από την κεντρική εξουσία ως μια απόπειρα ανασύνταξης των τοπικών πελατειακών δικτύων. Ακόμη και στην περίπτωση που δεν στοιχειοθετούνταν τέτοιοι λόγοι, η έγκρισή τους θα σήμαινε μια έμμεση παραδοχή των ισχυρισμών για την ανεπάρκεια του νόμου ως προς τα οικονομικά εχέγγυα των κοινοτήτων και, συνεπώς, την υπονόμηση της όλης προσπάθειας. Σε κάθε περίπτωση, το κρίσιμο ζήτημα που ανακύπτει είναι ότι η κυβερνητική αυτή επιλογή ερχόταν ουσιαστικά σε αναντιστοιχία με τις διακηρύξεις και τη συλλογιστική γενικότερα της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης που είχε ως προμετωπίδα την αυτοδιάθεση κάθε κοινότητας, δηλαδή το δικαίωμα να ορίσει απρόσκοπτα τη διοικητική της τύχη.

Μετά τον σχηματισμό των νέων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, σειρά έπαιρνε η διεξαγωγή των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Η κυβέρνηση μέσω του Ρέπουλη είχε διαψεύσει τις φήμες περί αναβολής που είχαν κυκλοφορήσει με αφορμή ορισμένες δυσχέρειες που παρατηρήθηκαν κατά την εφαρμογή του νόμου, υποστηρίζοντας πως αυτές δεν αποτελούσαν εμπόδιο και πως μπορούσαν να ρυθμιστούν μεταγενέστερα.<sup>263</sup> Το σχετικό διάταγμα εκδόθηκε στις αρχές Σεπτεμβρίου του 1912 και όριζε τη διενέργεια των εκλογών στις 4 Νοεμβρίου του ίδιου έτους.<sup>264</sup> Ωστόσο, η εμπλοκή της χώρας στον Α΄ Βαλκανικό Πόλεμο, ένα μήνα αργότερα, οδήγησε εκ των πραγμάτων στην αναβολή τους και στην περαιτέρω παράταση της θητείας των υφιστάμενων δημοτικών αρχών.<sup>265</sup> Όπως ήταν επόμενο, το ζήτημα της διεξαγωγής των εκλογών επανήλθε μετά το τέλος και του Β΄ Βαλκανικού

---

<sup>263</sup> *Καιροί*, 4/7/1912, σ. 4· 5/7/1912, σ. 3· *Πατρίς*, 5/7/1912, σ. 3. Σύμφωνα με τα δημοσιεύματα, οι δυσχέρειες είχαν να κάνουν, ως έναν βαθμό, με τον καθορισμό των κοινοτήτων και των ορίων τους. Αυτό αποτυπώνεται στην έκδοση μιας σειράς διαταγμάτων, μεταξύ Σεπτεμβρίου και Δεκεμβρίου του 1913, βάσει των οποίων πολλές νεοσυσταθείσες κοινότητες γνώρισαν διοικητικές μεταβολές. Μεταξύ των μεταβολών ήταν η απόσπαση ενός αριθμού οικισμών από διάφορες κοινότητες και η αναγνώρισή τους σε ιδίες διοικητικές μονάδες. Βλ. αναλυτικά Μ. Χουλιαράκης, *ό.π.*, τ. 2, σ. 45-47 και 78-79. Το συγκεκριμένο γεγονός καταδεικνύει πως ένας σημαντικός αριθμός κοινοτήτων κατά τα πρώτα στάδια της εφαρμογής του Νόμου ΔΝΖ'/1912 είχε αποτελέσει προϊόν συνένωσης οικισμών είτε σκόπιμα είτε γιατί δεν υπήρχε σαφής αντίληψη των προϋποθέσεων που όριζε ο νόμος εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης.

<sup>264</sup> Β.Δ. της 2ας Σεπτεμβρίου 1912.

<sup>265</sup> Ν. ΔΡΙΖ' (4117) 1912, στο: ΦΕΚ, 338Α/1-11-1912..



Πολέμου. Στα τέλη Νοεμβρίου του 1913 ανακοινώθηκε η λήξη της επιστράτευσης, η οποία συνιστούσε απαραίτητη προϋπόθεση για τη δρομολόγησή τους, και στα μέσα Δεκεμβρίου, μετά τις συνεννοήσεις Βενιζέλου και Ρέπουλη, η κυβέρνηση προέβη στην προκήρυξή τους για τις 9 Φεβρουαρίου 1914.<sup>266</sup>

## **2.2. Η ενσωμάτωση και η διοικητική οργάνωση των Νέων Χωρών**

Οι εκλογές θα διενεργούνταν σε όλη την επικράτεια εκτός από τις «Νέες Χώρες», όπως δηλαδή προσδιορίστηκαν τα εδάφη που προσαρτήθηκαν μετά τη νικηφόρα έκβαση των Βαλκανικών Πολέμων (Κρήτη, Ήπειρος, Μακεδονία, νησιά Βορείου και Ανατολικού Αιγαίου).<sup>267</sup> Αμέσως μετά την κατάληψή τους από τον ελληνικό στρατό, στα νέα εδάφη εγκαθιδρύθηκε ο θεσμός του Γενικού Διοικητή, ενός πολιτικού προϊσταμένου με ευρύτατες αρμοδιότητες και δικαιοδοσίες.<sup>268</sup> Αν και επρόκειτο για ένα μεταβατικό καθεστώς, με ορίζοντα εφαρμογής την επίσημη κατοχύρωση των εδαφών στην Ελλάδα, η κυβέρνηση δεν προέβη στην κατάργησή του, κρίνοντας σκόπιμο οι περιοχές αυτές να μην ενσωματωθούν απευθείας, αλλά βαθμιαία στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα της υπόλοιπης χώρας με ελεγχόμενο τρόπο. Η συγκεκριμένη απόφαση ήταν ως έναν βαθμό απότοκη των αντικειμενικών δυσκολιών. Οι Νέες Χώρες δεν διέφεραν μόνο ως προς το «παλαιό» κράτος, αλλά και μεταξύ τους σε επίπεδο οικονομικής, διοικητικής και δικαιοδοσίας.<sup>269</sup> Ωστόσο, καθοριστικά επέδρασε ακόμη ένας παράγοντας, ο πολιτικός, καθώς στα νέα εδάφη, ιδιαίτερα στη Μακεδονία, ένα σημαντικό κομμάτι των κατοίκων ανήκε σε αλλοεθνείς, αλλόδοξες ή αλλόγλωσσες πληθυσμιακές ομάδες,<sup>270</sup> γεγονός που ήταν πιθανό να επιφέρει αναταράξεις στους πολιτικούς συσχετισμούς και τις ισορροπίες.<sup>271</sup>

<sup>266</sup> *Εμπρός*, 9/12/1913, σ. 2· Β.Δ της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1913. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 169-170.

<sup>267</sup> Ο συγκεκριμένος όρος εμφανίστηκε για πρώτη φορά σε νομοθετικά κείμενα που εκδόθηκαν αμέσως μετά την προσάρτηση των εδαφών στην ελληνική επικράτεια. Παρά το πολιτικό του περιεχόμενο και, συνεπώς, τη διαπραγματεύσιμη επιστημονική του εγκυρότητα, υιοθετήθηκε έκτοτε τόσο στο δημόσιο διάλογο όσο και στην ακαδημαϊκή παραγωγή. Βλ. Μαριλένα Παπαδάκη, «Επίκαιρες πτυχές μιας “ατελούς” ενσωμάτωσης: η περίπτωση των Νέων Χωρών», στο: Γιάννης Βούλγαρης, Κώστας Κωστής και Σωτήρης Ριζάς (επιμ.), *Ο μεγάλος μετασχηματισμός. Κράτος και πολιτική στην Ελλάδα του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Πατάκης, 2020, σ. 274, σημ. 1.

<sup>268</sup> Ν. ΔΡΛΔ' (4134)/1913, στο: ΦΕΚ, 41Α/2-3-1913..

<sup>269</sup> Γεώργιος Θ. Μαυρογορδάτος, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, Αθήνα, Πατάκης, 2015, σ. 192.

<sup>270</sup> Με βάση τα στοιχεία που εκθέτει ο Τάσος Κωστόπουλος, έπειτα από την αντιπαράβολή μιας σειράς στατιστικών μελετών, ο συνολικός πληθυσμός της Μακεδονίας τη συγκεκριμένη περίοδο ήταν περίπου 1.200.000 κάτοικοι, εκ των οποίων 350-400.000 ήταν ελληνόφωνοι χριστιανοί, 400.000 μουσουλμάνοι (με διάφορες μητρικές γλώσσες), 70.000 εβραίοι (ladino) και οι λοιποί ανήκαν σε ετερόγλωσσες χριστιανικές ομάδες (σλαβόφωνοι, αλβανόφωνοι, βλαχόφωνοι κ.ά.). Βλ. Τάσος

Με επίκεντρο τη Μακεδονία, το ζήτημα της άμεσης ή σταδιακής ενσωμάτωσης των Νέων Χωρών είχε προκαλέσει μια έντονη πολιτική αντιπαράθεση, αρχικά στις στήλες των εφημερίδων και αργότερα στο κοινοβούλιο. Πολιτικά πρόσωπα, όπως ο τέως γενικός διοικητής Μακεδονίας Στέφανος Δραγούμης ή ο μακεδόνας μεγαλογαιοκτήμονας και πρώην βουλευτής της οθωμανικής Βουλής, Γεώργιος Μπούσιος, τάχθηκαν υπέρ της άμεσης αφομοίωσης της συγκεκριμένης περιοχής και της διενέργειας βουλευτικών εκλογών, όπως είχε συμβεί στο παρελθόν (π.χ. μετά την προσάρτηση της Θεσσαλίας) και επέβαλε η συνταγματική τάξη. Οποιαδήποτε άλλη ρύθμιση θα ισοδυναμούσε με την αντιμετώπιση των εδαφών αυτών ως «αποικιών». Οι Δραγούμης και Μπούσιος απαντούσαν ουσιαστικά στις απόψεις που είχαν διατυπώσει νωρίτερα ο υφηγητής Δημοσίου Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών Κωνσταντίνος Πολυχρονιάδης και η εφημερίδα *Εστία* σε σειρά άρθρων της, η πατρότητα των οποίων αποδόθηκε στον Ρέπουλη. Ο Πολυχρονιάδης, στον οποίο ο υπουργός Δικαιοσύνης Κωνσταντίνος Ρακτιβάν είχε αναθέσει τη σύνταξη μελέτης για τη διοίκηση των εδαφών της Μακεδονίας, υποστήριξε την εφαρμογή ενός ιδιόμορφου συγκεντρωτικού καθεστώτος, στη βάση των Γενικών Διοικήσεων, που θα συντελούσε στη διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών για την πλήρη ενσωμάτωσή τους στο μέλλον. Η εθνοτική πολυμορφία, ο σφοδρός ανταγωνισμός μεταξύ των πληθυσμιακών ομάδων και η μακροχρόνια οργάνωσή τους σε ένα διαφορετικό σύστημα διοικητικής παράδοσης συνιστούσαν

---

Κωστόπουλος, «Έτερογλωσσία και αφομοιωτικοί μηχανισμοί: η περίπτωση της ελληνικής Μακεδονίας μετά την απελευθέρωση (1912-1923)», *Τα Ιστορικά*, 36 (2002), σ. 79-80.

<sup>271</sup> Η καθιέρωση των Γενικών Διοικήσεων ελέγχεται ως συμβατή με τις πολιτικές προτεραιότητες της εποχής, ωστόσο είχε σαφείς επιπτώσεις σε επίπεδο πολιτειακής τάξης και λειτουργίας. Οι γενικοί διοικητές, στα πρώτα βήματα του θεσμού, συνιστούσαν αυτόνομους φορείς πολιτικής εξουσίας, καθώς δεν υπάγονταν ιεραρχικά σε κάποια πολιτική αρχή, με αποτέλεσμα να λογοδοτούν μόνο στην κυβέρνηση και να εκπίπτουν από τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ως εκ τούτου, το διοικητικό αυτό καθεστώς ήταν ασύμβατο με εκείνο της υπόλοιπης επικράτειας, γεγονός που δημιουργούσε δυσχέρειες στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και στην επικοινωνία μεταξύ των κυβερνητικών οργάνων. Η προσαρμογή στη θεσμική πραγματικότητα της Παλαιάς Ελλάδας έγινε σταδιακά με την τμηματική επέκταση της νομοθεσίας και την ενσωμάτωση αντίστοιχα των υπηρεσιών των Γενικών Διοικήσεων στον διοικητικό κορμό του ελληνικού κράτους. Η μακρόχρονη αυτή διαδικασία δεν εξελίχθηκε πάντα ομαλά, καθώς δεν υπηρετούσε έναν σαφή κεντρικό σχεδιασμό, αλλά αποσκοπούσε κάθε φορά να επιλύσει αναδυόμενα διοικητικά ζητήματα, δημιουργώντας ταυτόχρονα άλλα. Παρά το γεγονός ότι ξεκίνησε ως ένα έκτακτο και προσωρινό καθεστώς, ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων διατηρήθηκε μέχρι την οριστική του κατάργηση το 1952, έχοντας γνωρίσει στο ενδιάμεσο διαδοχικές καταργήσεις, επανασυστάσεις και αναπροσαρμογές. Η διατήρησή του πρέπει να εξεταστεί ως προς την ανάγκη επιβολής πολιτικού ελέγχου σε συγκεκριμένες εδαφικές ενότητες σε συνδυασμό με τα εκάστοτε εγχειρήματα κυβερνητικής αποκέντρωσης. Βλ. Διονύσιος Μοσχόπουλος, «Γενική Διοίκηση Μακεδονίας (1913-1929): από την διοικητική στην κυβερνητική αποκέντρωση», ανακοίνωση στο συνέδριο «Ιστορία της διοίκησης και των θεσμών των Σερρών, 1870-1936» που διοργάνωσαν η Περιφερειακή Ενότητα Σερρών και η «Εταιρεία Μελέτης και Έρευνας της ιστορίας των Σερρών» το Μάιο του 2013 στις Σέρρες (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: [tinyurl.com/rxhnblla](http://tinyurl.com/rxhnblla), τελευταία ανάκτηση: 29/1/2020).

ανασταλτικούς παράγοντες για να πραγματοποιηθεί αυτή άμεσα. Για τον Πολυχρονιάδη, η παραχώρηση εκλογικών δικαιωμάτων στην παρούσα φάση έπρεπε να είναι εκτός συζήτησης, καθώς οι τοπικές ιδιαιτερότητες καθιστούσαν ευνοϊκή την ανάπτυξη εθνικιστικών και συνακόλουθα αποσχιστικών τάσεων. Στην ίδια συλλογιστική εντασσόταν και η πρότασή του για περιορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδανικά ο διορισμός των δημάρχων από την κυβέρνηση. Εναλλακτικά, οι δήμαρχοι ήταν δυνατό να εκλέγονται έμμεσα, από το δημοτικό συμβούλιο, με μόνη ιδιότητα αυτή του εκπροσώπου της τοπικής κοινωνίας και όχι ως κατώτερο όργανο της κεντρικής διοίκησης. Την επιβολή ενός ειδικού καθεστώτος διοίκησης με περιορισμένες πολιτικές ελευθερίες υποστήριξε και η *Εστία*, κάνοντας επίκληση σε ιστορικά παραδείγματα χωρών που είχαν διαχειριστεί ανάλογα την προσάρτηση εδαφών με ετερογενείς πληθυσμούς (π.χ. η Ρουμανία για τη Δοβρουτσά το 1878).<sup>272</sup>

Παρά τις ημιεπίσημες αυτές τοποθετήσεις, η κυβέρνηση είχε αποφύγει όλο αυτό το διάστημα να εκφράσει σαφή γνώμη τηρώντας επιφυλακτική στάση. Οι αποφάσεις της ανακοινώθηκαν το Δεκέμβριο του 1913. Αυτό έγινε αρχικά από τον Ρέπουλη, όταν κλήθηκε να παρουσιάσει τους κεντρικούς άξονες του νομοσχεδίου για τη διοικητική διαίρεση και την οργάνωση της διοίκησης των Νέων Χωρών που κατατέθηκε στη Βουλή στα μέσα του μήνα. Σύμφωνα με την αγόρευσή του, η διατήρηση των Γενικών Διοικήσεων κρινόταν αναγκαία, αφενός για να αντιμετωπιστούν οι δυσχέρειες της ελληνικής διοίκησης στις συγκεκριμένες περιοχές, αφετέρου για να «διαπαιδαγωγηθούν» οι μειονοτικοί πληθυσμοί, ώστε να ενταχθούν ομαλά στο ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα. Το πρόβλημα ήταν περισσότερο εστιασμένο στη Μακεδονία, λόγω της «διοικητικής αναρχίας» που συντηρούσαν και ενέτειναν τα «φυλετικά πάθη». Ωστόσο, πρόθεση της κυβέρνησης ήταν η διατήρηση των Γενικών Διοικήσεων και στα άλλα εδάφη, αν και αναγνωριζόταν πως το επίπεδο της «πολιτικής μορφώσεως» του τοπικού πληθυσμού ήταν αντίστοιχο περίπου με αυτό των κατοίκων του «παλαιού» Βασιλείου. Ο Ρέπουλης αναφέρθηκε, επίσης, στην επέκταση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες. Υποστήριξε πως η εισαγωγή του νόμου σε Ήπειρο, Κρήτη και στα υπόλοιπα

---

<sup>272</sup> Για τη δημόσια αυτή αντιπαράθεση και τις απόψεις που εκφράστηκαν, Βλ. αναλυτικά «Η συζήτηση του 1913 για τις “νέες χώρες”. Μακεδονία μια ελληνική αποικία;», άρθρο της δημοσιογραφικής ομάδας «Ιός» στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία* στο φύλλο της 27ης Οκτωβρίου 2007, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο: <http://www.iospress.gr/ios2007/ios20071027.htm> (τελευταία ανάκτηση: 29/1/2020). Δ. Μοσχόπουλος, ό.π.· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 190-204.

νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου ήταν ευχερής, καθώς στις συγκεκριμένες περιφέρειες οι κοινωνικές συνθήκες ήταν λιγότερο «ιδιάζουσες» και οι κάτοικοι ήταν εξοικειωμένοι με ένα συγγενές σύστημα τοπικής διοίκησης. Επικαλέστηκε, όμως, ξανά τη Μακεδονία, προβάλλοντας την ιδιαίτερη κοινοτική της οργάνωση και την ετερογλωσσία ως τροχοπέδη για την άμεση εφαρμογή του.<sup>273</sup>

Τις ίδιες θέσεις επανέλαβε λίγες μέρες αργότερα ο Βενιζέλος στην κοινοβουλευτική συζήτηση για την επέκταση στις Νέες Χώρες του Νόμου ΤΟΔ' «περί καταδιώξεως της ληστείας». Είχε προηγηθεί η τοποθέτηση του βουλευτή Παναγιώτη Ι. Αραβαντινού, στην οποία επισήμανε πως η σχεδιαζόμενη παραχώρηση αυτοδιοίκησης στους συγκεκριμένους πληθυσμούς θα καθιστούσε αυτούς φορείς κρατικής εξουσίας, άρα θα ήταν αδύνατη η απαιτούμενη επιβολή της δημόσιας τάξης. Ο Αραβαντινός ανήκε στους «Κοινωνιολόγους» και είχε εκλεγεί το 1912 με τους συνδυασμούς των Φιλελευθέρων. Ο Βενιζέλος αντέτεινε καθησυχαστικά πως η διοικητική αφομοίωση των Νέων Χωρών δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί άμεσα και για τον λόγο αυτόν οι κοινότητες που λειτουργούσαν από παλαιότερα στα εδάφη αυτά θα διατηρούνταν, χωρίς μάλιστα να έχει οριστικοποιηθεί αν οι επικεφαλής τους θα ήταν επιφορτισμένοι με διοικητικές αρμοδιότητες.<sup>274</sup>

Τελικά, οι Γενικές Διοικήσεις διατηρήθηκαν σε όλες τις Νέες Χώρες, εκτός από την Ήπειρο και τα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου. Επιπλέον, εισήχθησαν οι νομοί και οι υποδιοικήσεις ως ενδιάμεσες διοικητικές οντότητες.<sup>275</sup> Συνεπώς, στην πλειονότητα των Νέων Χωρών, διαμορφώθηκε ένα οργανωτικό διοικητικό σχήμα που είχε σε κατώτερο επίπεδο τις δημοτικές ή κοινοτικές αρχές, έπειτα τους υποδιοικητές, στη συνέχεια τους νομάρχες και, τέλος, τους γενικούς διοικητές. Το προϋπάρχον σύστημα τοπικής διοίκησης των Νέων Χωρών παρέμεινε σε ισχύ. Στη Μακεδονία, για παράδειγμα, στις πόλεις και στους μεγαλύτερους εν γένει οικισμούς, διατηρήθηκαν οι δημοτικές αρχές που είχαν εκλεγεί επί οθωμανικής διοίκησης, ενώ στους μικρότερους τα κοινοτικά συμβούλια με επικεφαλής έναν μουχτάρη ανά θρησκευτική ομάδα.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Σκριπ, 18/12/1913, σ. 4

<sup>274</sup> ΕΣΒ, 31η Συνεδρίαση, 22/12/1913, σ. 656-659.

<sup>275</sup> Ν. 524/1914, στο: ΦΕΚ, 404Α/31-12-1914. Παρά την κατάργηση των Γενικών Διοικήσεων Ηπείρου και Νήσων Αιγαίου, ο νόμος προέβλεπε τη σύσταση υποδιοικήσεων και στις συγκεκριμένες περιφέρειες. Ως προς το θεσμό των υποδιοικήσεων, ο Ρέπουλης έκρινε σκόπιμη την εφαρμογή του, προκειμένου να είναι εγγύτερη και εντονότερη η παρουσία του κράτους στις Νέες Χώρες. Βλ. Σκριπ, 18/12/1913, σ. 4.

<sup>276</sup> Γιάννης Γκλαβίνας, *Οι μουσουλμανικοί πληθυσμοί στην Ελλάδα (1912-1923). Αντλήψεις και πρακτικές της ελληνικής διοίκησης. Σχέσεις με χριστιανούς γηγενείς και πρόσφυγες*, αδημοσίευτη

Το ειδικό διοικητικό καθεστώς των Νέων Χωρών παρείχε τη δυνατότητα στους γενικούς διοικητές να απολύουν και να αντικαθιστούν τις τοπικές αρχές. Υπήρχε, ωστόσο, η σύσταση να επιδιώκεται η διατήρησή τους και να μην προβαίνουν στις συγκεκριμένες ενέργειες «άνευ ανάγκης».<sup>277</sup> Η κεντρική εξουσία δεν αρκέστηκε πάντα στις προβλεπόμενες από το νόμο διαδικασίες, επιστρατεύοντας κι άλλα μέσα για να ασκήσει αυστηρή εποπτεία επί των τοπικών αρχών. Σύμφωνα με τα απομνημονεύματα του πολιτικού και διπλωμάτη Περικλή Αλ. Αργυρόπουλου, νομάρχη Θεσσαλονίκης στα χρόνια αυτά, ο ίδιος σε συνεργασία με τον γενικό διοικητή Μακεδονίας Κ. Ρακτιβάν είχαν προβεί στο διορισμό ενός προσώπου, ώστε να επιτελεί ρόλο ενδιάμεσου μεταξύ Νομαρχίας και Δήμου Θεσσαλονίκης. Δήμαρχος Θεσσαλονίκης ήταν ο ντονμέ (εξισλαμισμένος εβραίος) Οσμάν Σαΐτ Ιμπν Χακί μπέης, ενώ την πλειονότητα των μελών του δημοτικού συμβουλίου αποτελούσαν τότε πρόσωπα εβραϊκής καταγωγής. Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Αργυρόπουλος, το πρόσωπο που διορίστηκε αποτέλεσε τον «οφθαλμό της διοικήσεως», συνεργαζόμενο στενά με τον δήμαρχο, υποδεικνύοντας τη λήψη των αναγκαίων μέτρων και μεταβιβάζοντας τις «επιθυμίες» της νομαρχίας.<sup>278</sup>

### ***2.3. Οι δημοτικές εκλογές στην Αθήνα: οι ποικίλες όψεις της αναμέτρησης Μερκούρη-Μπενάκη το 1914***

Στην Παλαιά Ελλάδα, ο προεκλογικός αγώνας ξεκίνησε αμέσως μετά την προκήρυξη των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Στις 22 Δεκεμβρίου του 1913, ο επιχειρηματίας, βουλευτής και πρώην υπουργός Εμμανουήλ Μπενάκης έλαβε το επίσημο χρίσμα του Κόμματος Φιλελευθέρων για τη διεκδίκηση της δημαρχίας των Αθηνών. Για τον Μπενάκη δεν χρειάζονται ιδιαίτερες συστάσεις. Επικεφαλής μεγάλου εμπορικού οίκου στην Αλεξάνδρεια της Αιγύπτου, επί σειρά ετών πρόεδρος της εκεί ελληνικής κοινότητας, από τους σημαντικότερους εκπροσώπους της ομογένειας και του παροικιακού κεφαλαίου, μετά την εγκατάστασή του στην Ελλάδα συνδέθηκε προσωπικά και πολιτικά με τον Βενιζέλο, θέτοντας με επιτυχία υποψηφιότητα στις βουλευτικές εκλογές του Αυγούστου και του Νοεμβρίου του

---

διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2009, σ. 150-151 και 419.

<sup>277</sup> Ν. ΔΡΛΔ' (4134)/1913, άρθρο 3, στο: ΦΕΚ, 41Α/2-3-1913.

<sup>278</sup> Περικλής Αλ. Αργυρόπουλος, *Απομνημονεύματα*, Αθήνα, χ.ε., 1970, σ. 141. Για τη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού στη Μακεδονία, βλ. Χαράλαμπος Κ. Παπαστάθης, «Η διοικητική οργάνωση της Μακεδονίας μετά την απελευθέρωσή της», στο: του ιδίου, *Θεσσαλονίκη και Μακεδονικά ανάλεκτα*, Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 1999, σ. 289-310.

1910. Ανέλαβε το νεοσύστατο Υπουργείο Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας στην κυβέρνηση Βενιζέλου που προέκυψε μετά τις εκλογές για την ανάδειξη της Β΄ Αναθεωρητικής Βουλής, και στη συνέχεια, έχοντας για μια ακόμη μια φορά εκλεγεί, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, στο οποίο παρέμεινε μέχρι και το Μάιο του 1912.<sup>279</sup> Στις συνεννοήσεις που προηγήθηκαν της υποψηφιότητάς του, ο Μπενάκης προέβαλε ως όρο στον Βενιζέλο την υποστήριξη της κυβέρνησης στη σύναψη ενός μεγάλου δανείου για την εκτέλεση κοινωφελών έργων στην πρωτεύουσα. Παράλληλα, είχε ζητήσει από τον πρωθυπουργό να υποδείξει τους δημοτικούς συμβούλους, προκειμένου να αφοσιωθεί απρόσκοπτα στην προώθηση της δικής του υποψηφιότητας. Οι επίσημες ανακοινώσεις έγιναν στην οικία του Ε. Μπενάκη, με τον Ε. Βενιζέλο να σημειώνει πως η κυβέρνηση επρόκειτο να παράσχει κάθε βοήθεια για την εκτέλεση του προγράμματος του υποψηφίου δημάρχου.<sup>280</sup>

Κυριότερος αντίπαλος του Μπενάκη ήταν ο απερχόμενος δήμαρχος Αθηναίων, Σ. Μερκούρης, ο οποίος διεκδικούσε την τέταρτη συνεχόμενη θητεία του. Ο Μερκούρης είχε εκλεγεί για πρώτη φορά δήμαρχος το 1899 και είχε πετύχει την επανεκλογή του στις δύο αναμετρήσεις που μεσολάβησαν το 1903 και το 1907. Στη διάρκεια των θητειών του επιτέλεσε πολυσχιδές έργο για τη βελτίωση της εικόνας και των υποδομών της πόλης. Ασφαλοστρώθηκαν για πρώτη φορά οι κυριότερες οδικές αρτηρίες, επισκευάστηκε και επεκτάθηκε το υδρευτικό δίκτυο, εγκαινιάστηκε νέο σύστημα ηλεκτροφωτισμού των οδών, ενισχύθηκε η καθαριότητα, δημιουργήθηκαν χώροι πρασίνου, αποπερατώθηκε η Λαχαναγορά, ανακαινίστηκε η Δημοτική Αγορά και θεμελιώθηκαν οι νέες εγκαταστάσεις του Δημοτικού Νοσοκομείου.<sup>281</sup> Σημαντική, επίσης, υπήρξε η συνεισφορά του στην ενίσχυση των οικονομικών του δήμου. Κατάφερε τον διακανονισμό των χρεών προς τράπεζες και άλλους οργανισμούς, τη μείωση των τόκων και των χρεολυσίων και, τέλος, κατήργησε την ενοικίαση των διαπυλίων τελών, μεταβιβάζοντας την είσπραξή τους αποκλειστικά στους δημοτικούς υπαλλήλους.<sup>282</sup> Σε δηλώσεις του αμέσως μετά την αναγγελία της

<sup>279</sup> Ελένη Γαρδίκια-Κατσιαδάκη, «Η γνωριμία Βενιζέλου και Μπενάκη», στο: *Πεπραγμένα του Ζ' Διεθνούς Κρητολογικού Συνεδρίου*, τ. Γ1, Ρέθυμνο, 1995, σ. 75-85.

<sup>280</sup> *Εμπρός*, 23/12/1913, σ. 3.

<sup>281</sup> Βλ. αναλυτικά Γεώργιος Π. Παρασκευόπουλος, *Οι Δήμαρχοι των Αθηνών (1835-1907). Μετά εισαγωγής περί δημογεροντίας*, Αθήνα, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου, 1907, σ. 399-597· Δημήτριος Λαμπίκης, *Τα εκατό χρόνια του Δήμου Αθηναίων*, Αθήνα, χ.ε., 1938, σ. 69-104· Δημήτριος Λαμπίκης, *Τα εκατό χρόνια του Δήμου Αθηναίων*, Αθήνα, χ.ε., 1938, σ. 69-104· Δημήτριος Α. Γέροντας, *Ιστορία του Δήμου Αθηναίων (1835-1971)*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1972, σ. 266-304.

<sup>282</sup> Γ. Παρασκευόπουλος, *ό.π.*, σ. 428-442. Η κατάργηση της ενοικίασης των διαπυλίων τελών είχε οφέλη τόσο για τον δήμο όσο και για τους εμπόρους της πόλης. Οι ενοικιαστές ασκούσαν ιδιαίτερη πίεση στους φορολογούμενους πολίτες και επέβαλαν μεγαλύτερους δασμούς, προκειμένου να

υποψηφιότητας του Μπενάκη, ο Μερκούρης εμφανίστηκε πεπεισμένος πως ο αθηναϊκός λαός θα τον περιέβαλε με την εμπιστοσύνη του, όπως είχε συμβεί κατ' επανάληψη στο παρελθόν απέναντι σε υποψηφίους που είχαν επίσημη κομματική υποστήριξη. Η κάθοδος του Μπενάκη στις δημοτικές εκλογές δεν συνιστούσε γι' αυτόν έκπληξη, καθώς γνώριζε πως η κυβέρνηση από καιρό αναζητούσε ένα κατάλληλο πρόσωπο για να αναμετρηθεί μαζί του. Αντίθετα, αρνητικά τον εξέπληξαν οι δηλώσεις του Βενιζέλου που προεξοφλούσαν την επιτυχία του Μπενάκη, οι οποίες κατά την άποψή του προδίκαζαν το εκλογικό αποτέλεσμα.<sup>283</sup>

Η απόδοση του χρίσματος στο Μπενάκη καταδεικνύει την οριστική ρήξη που είχε επέλθει στις σχέσεις μεταξύ Μερκούρη και Βενιζέλου. Τα δύο αυτά πρόσωπα, αν και συνδέονταν με μακρόχρονη φιλία, είχαν συγκρουστεί την άνοιξη του 1911, όταν ο Βενιζέλος είχε αρνηθεί την κρατική εγγύηση προκειμένου ο Μερκούρης να συνάψει δάνειο για την εκτέλεση έργων στον Δήμο Αθηναίων. Σύμφωνα με μεταγενέστερες δηλώσεις του Μερκούρη, ο Βενιζέλος είχε στηριχτεί σε επισφαλείς πληροφορίες πως ο ίδιος σχεδίαζε την ανάμειξή του στην κεντρική πολιτική σκηνή και για τον λόγο αυτόν ο πρωθυπουργός είχε λάβει την απόφαση να αντιταχθεί σε ο,τιδήποτε δυνητικά θα ενίσχυε τη δημοτικότητά του ως δημάρχου.<sup>284</sup> Οι δρόμοι έκτοτε των δύο

---

εξασφαλίσουν το μίσθωμα που είχε συμφωνηθεί και να αποκομίσουν περαιτέρω κέρδη. Το συγκεκριμένο γεγονός είχε προκαλέσει την αγανάκτηση του εμπορικού κόσμου και άλλων επαγγελματιών σωματείων. Ζημιωμένος όμως έβγαινε και ο δήμος, καθώς οι ενοικιαστές συνεννοούνταν μεταξύ τους για την κατάθεση μικρών προσφορών, αλλά και γιατί η καταβολή των οφειλών τους γινόταν με μεγάλη καθυστέρηση. Βλ. στο ίδιο· Νίκος Ποταμιάνος, *Οι νοικοκυραιοί. Μαγαζάτορες και βιοτέχνες στην Αθήνα, 1880-1925*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2015, σ. 280-281.

<sup>283</sup> *Εμπρός*, 23/12/1913, σ. 3. Ο Μερκούρης πρόβαλε τον εαυτό του ως ανεξάρτητο δίνοντας έμφαση στο γεγονός ότι δεν είχε λάβει ποτέ επίσημη κομματική υποστήριξη. Ωστόσο, αυτό δεν ευσταθεί. Τρικουπικής προέλευσης ο ίδιος, στις δημοτικές εκλογές του 1903 υποστηρίχθηκε από το Νεωτεριστικό Κόμμα του Κωνσταντίνου Θεοτόκη, ενώ σε αυτές του 1907 από το «Τρίτο Κόμμα» του Δημητρίου Ράλλη. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 111· Ν. Ποταμιάνος, ό.π., σ. 276, πίνακας 5.3.

<sup>284</sup> *Εμπρός*, 6/12/1914, σ. 2. Σύμφωνα με τα απομνημονεύματα του ιδιαίτερου για ένα διάστημα γραμματέα του Μερκούρη στον Δήμο Αθηναίων, Γεωργίου Π. Παρασκευόπουλου, Μερκούρης και Βενιζέλος είχαν αναπτύξει επικοινωνία από την εποχή που ο πρώτος ήταν διευθυντής του Δημοτικού Νοσοκομείου «Ελπίς». Ο Μερκούρης ήταν γιατρός στο επάγγελμα και στις αρχές της δεκαετίας του 1880 διορίστηκε στη συγκεκριμένη θέση. Παρά το γεγονός ότι δεν είχαν γνωριστεί προσωπικά, ο Βενιζέλος αλληλογραφούσε μαζί του, λόγω της στενής σχέσης του Μερκούρη με την κοινότητα Κρητών της Αθήνας, ζητώντας μεταξύ άλλων να αποκαταστήσει διάφορους προστατευόμενους του τόσο στο νοσοκομείο όσο και στον δήμο αργότερα. Τα αιτήματα αυτά φαίνεται πως είχαν ικανοποιηθεί, καθώς στα μέσα της δεκαετίας του 1910 αρκετοί Κρήτες μακεδονομάχοι ανήκαν στο εργατοϋπαλληλικό προσωπικό του Δήμου Αθηναίων. Μάλιστα, το 1905, όταν ξέσπασε το επαναστατικό κίνημα του Θερίσου στην Κρήτη, ο Μερκούρης τους αποδέσμευσε έτσι ώστε να ενισχύσουν τον αγώνα εκεί. Την επαύριο του κινήματος στο Γουδί, ο Μερκούρης, σύμφωνα με τον Παρασκευόπουλο, ήταν μεταξύ των ανθρώπων που συμβούλευαν τον Βενιζέλο και προσπαθούσαν να τον πείσουν να αναλάβει την ηγεσία της χώρας. Επιπλέον, ο Παρασκευόπουλος αναφέρει πως ο Μερκούρης είχε μεσολαβήσει για να αποκτήσει ο Βενιζέλος ερείσματα σε τοπικό πολιτικό επίπεδο, αλλά και να καμφθεί η δυσπιστία του βασιλιά Γεωργίου Α' απέναντι στον Κρητικό πολιτικό. Βλ.

πολιτικών χώρισαν, γεγονός που κατέστη γρήγορα σαφές με την κινητοποίηση των οπαδών του Μερκούρη υπέρ των αντιπάλων του Βενιζέλου στις βουλευτικές εκλογές του 1912.<sup>285</sup>

Η απόφαση του Βενιζέλου να προκρίνει άλλον υποψήφιο για το δημαρχιακό θώκο της Αθήνας πρέπει να εξεταστεί και από μια διαφορετική σκοπιά. Ο Μερκούρης, γεννημένος το 1856 στην Ερμιόνη της Αργολίδας, γόνος παλαιάς πολιτικής οικογένειας με συμμετοχή στην Επανάσταση, αντιπροσώπευε όχι μόνο τον «παλαιό» πολιτικό κόσμο, αλλά και την παραδοσιακή αστική τάξη της χώρας. Συγκέντρωνε, δηλαδή, όλα τα χαρακτηριστικά με τα οποία η πολιτική φιλοσοφία του Βενιζέλου ερχόταν σε σύγκρουση. Από την άλλη πλευρά, ο Μπενάκης είχε κοσμοπολίτικο υπόβαθρο και εκπροσωπούσε τις νέες αστικές αντιλήψεις και ιεραρχίες που είχαν διαμορφωθεί και επιχειρούσε να ενισχύσει ο Βενιζέλος.<sup>286</sup> Ως εκ τούτου, η επιλογή του Μπενάκη λάμβανε χαρακτήρα ενός ξεκαθαρίσματος του πολιτικού τοπίου από τους τελευταίους εκπροσώπους της παλαιάς πολιτικής

---

Γεώργιος Π. Παρασκευόπουλος, *Ακτίνες και νέφη. Αναμνήσεις μια πενήνταετίας, 1882-1932*, Αθήνα, τύπος «Πυρσού», 1932, σ. 216.

<sup>285</sup> Αν και ο Μερκούρης δεν είχε τοποθετηθεί ανοικτά, οι οπαδοί του είχαν δυναμική παρουσία στις κεντρικές προεκλογικές συγκεντρώσεις της αντιπολίτευσης, όπου δεν παρέλειπαν να ζητωκραυγάζουν το όνομα του δημάρχου μεταξύ των διαφόρων συνθημάτων. Βλ. *Σκριπ*, 1/3/1912, σ. 4. Σε μια άλλη περίπτωση, εντοπίζουμε ορισμένους καταστηματαρχες να διαμαρτύρονται έντονα για τη συμπερίληψη των υπογραφών τους στους υποστηρικτές του Βενιζέλου, επισημαίνοντας πως επρόκειτο για φίλους του Μερκούρη και της αντιπολίτευσης. Βλ. *Σκριπ*, 8/3/1912, σ. 2.

<sup>286</sup> Όπως έχει επισημανθεί από μελετητές, και συγκεκριμένα τον Κωνσταντίνο Τσουκαλά και τον Γιώργο Μαυρογορδάτο, το κίνημα του 1909 μεταξύ άλλων οδήγησε στην ανατροπή των συσχετισμών εντός της ελληνικής αστικής τάξης. Αποτέλεσμα ήταν να τερματιστεί η ηγεμονία της «κρατικής», κατά τον Τσουκαλά, ή «κρατικοδίαιτης», κατά τον Μαυρογορδάτο, αστικής τάξης, δηλαδή της γηγενούς άρχουσας τάξης των προκρίτων και των «τζακιών» που για να διατηρήσουν την εξουσία τους μετά την Ανεξαρτησία είχαν στραφεί στα ελεύθερα επαγγέλματα και κυρίως στην κατάληψη δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων (π.χ. επαγγελματίες πολιτικοί και κρατικοί λειτουργοί), έχοντας ως πρώτη οικονομική βάση τον έλεγχο του κρατικού προϋπολογισμού. Στη θέση της αναδείχτηκε η επιχειρηματική (έμποροι, βιομήχανοι και εφοπλιστές) αστική τάξη, τόσο της Ελλάδας όσο και της διασποράς, η οποία από καιρό διεκδικούσε ηγεμονικό ρόλο και είχε κατευθύνει ανάλογα τις δραστηριότητές της. Βλ. Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1985, σ. 211-266 και 362-371· Γ. Μαυρογορδάτος, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 239-240. Οι αλλαγές που είχαν επέλθει στη διάρθρωση της οικονομίας και της κοινωνίας επέτρεπαν στους οικονομικούς αυτούς κύκλους να ασκούν σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης χωρίς να καταφεύγουν σε πρακτικές του παρελθόντος, όπως η νομιμοποίησή τους με τη λαϊκή ψήφο, είτε με την υποστήριξη «παλαιοκομματικών» πολιτικών είτε με την κάθοδό τους στην πολιτική. Βλ. Χ. Χατζηϊωσήφ, «Εισαγωγή», ό.π., σ. 32. Ακόμη μια διάσταση που κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί είναι πως για την παραδοσιακή αστική τάξη της χώρας το μεγαλοϊδεατικό όραμα ήταν αποκομμένο από εσωτερικές αναπροσαρμογές στον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό τομέα. Αντίθετα, η νέα άρχουσα τάξη διείδε και απέδιδε ιδιαίτερη σημασία στην ανάγκη εκσυγχρονισμού και συμμόρφωσης με τα ανεπτυγμένα δυτικοευρωπαϊκά κράτη, η οποία θα συντελούσε αποφασιστικά στην υλοποίησή του. Βλ. Θ. Διαμαντόπουλος, ό.π., σ. 38-43. Ο Μπενάκης ήταν από τους κυριότερους εκφραστές αυτής της αντίληψης, αντιμετωπίζοντας εξ αρχής το κίνημα στο Γουδί ως μια κατάλληλη ευκαιρία για πολιτικό και κοινωνικό εκσυγχρονισμό. Βλ. Ε. Γαρδίκια-Κατσιαδάκη, «Η γνωριμία Βενιζέλου και Μπενάκη», ό.π.



«ολιγαρχίας», μετά την ανανέωση που είχε συντελεστεί σε κυβερνητικό και κοινοβουλευτικό επίπεδο.<sup>287</sup> Αυτό επιβεβαιώνεται από την επιλογή του Αναστάσιου Παναγιωτόπουλου για τη διεκδίκηση της δημαρχίας του Πειραιά. Ο Παναγιωτόπουλος, επικεφαλής ιδιόκτητης τράπεζας με έδρα τον Πειραιά και παραρτήματα στο εξωτερικό, όπως και βουλευτής Αττικοβοιωτίας του Κόμματος Φιλελευθέρων, επρόκειτο να αντιπαρατεθεί με βασικό αντίπαλο τον δήμαρχο από το 1907 του Πειραιά Δημοσθένη Ομηρίδη-Σκυλίτση. Ο Παναγιωτόπουλος ήταν ένα νέο πολιτικό πρόσωπο, καθώς είχε εμπλακεί στην πολιτική σκηνή μετά το κίνημα στο Γουδί στο πλευρό του Βενιζέλου. Αντίθετα ο Σκυλίτσης, αν και πρόσκεινταν στο Κόμμα Φιλελευθέρων και είχε έμπρακτα υποστηρίξει το εγχείρημα των Βαλκανικών ως έφεδρος ταγματάρχης του Πυροβολικού, ανήκε στην προγενέστερη άρχουσα πολιτική τάξη. Προερχόταν από εύπορη οικογένεια με καταγωγή από τη Χίο, ο θείος του Πέτρος και ο πατέρας του Αριστείδης ήταν πρώην δήμαρχοι Πειραιά (1841-1845/1848-1854 και 1883-1887 αντίστοιχα), ενώ ο ίδιος είχε διατελέσει στο παρελθόν δύο φορές βουλευτής με το κόμμα του Κωνσταντίνου Θεοτόκη (1895-1898 και 1905-1906).<sup>288</sup>

Η επιλογή του Βενιζέλου να προσδώσει έντονο πολιτικό χαρακτήρα στις δημοτικές εκλογές ήταν επόμενο να αποτελέσει πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία δεν είχε καθολική εφαρμογή, αλλά ήταν εστιασμένη στις δύο μεγαλύτερες και σημαντικότερες πόλεις, της Αθήνας και του Πειραιά, καθώς η κυβέρνηση δεν επέδειξε ανάλογο ενδιαφέρον για κάποιον από τους υπόλοιπους δήμους της χώρας. Αυτό όμως δεν αναιρούσε το γεγονός ότι σημειωνόταν μια ευθεία παρέμβαση στα δημοτικά πράγματα λίγα χρόνια μετά την ψήφιση ενός νόμου που θεωρητικά αποσκοπούσε στην εξάλειψη κάθε κομματικής και κυβερνητικής επίδρασης. Σε συμβολικό επίπεδο, ο αντίκτυπος ήταν ακόμη πιο ηχηρός, καθώς η ανάδειξη των δημοτικών και κοινοτικών αρχών ήταν το καθοριστικό βήμα για να τεθεί ο συγκεκριμένος νόμος σε πλήρη ισχύ, σηματοδοτώντας έτσι την αλλαγή παραδείγματος που η κυβέρνηση ευαγγελιζόταν.

---

<sup>287</sup> Για την ανανέωση σε επίπεδο της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης, βλ. αναλυτικά Η. Νικολακόπουλος, «Οι εκλογές 1910-1920», *ό.π.*, σ. 12-13.

<sup>288</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 174-178. Οι άλλοι δύο υποψήφιοι για τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς ήταν οι Βασίλειος Τουφεξής και Παύλος Δαμαλάς αντίστοιχα. Ο Τουφεξής ήταν γηγενής αθηναίος, γιατρός στο επάγγελμα και είχε εκλεγεί μέλος του δημοτικού συμβουλίου το 1907. Ο Δαμαλάς διήθνη μεγάλη εμπορική οικογενειακή επιχείρηση, ήταν πρώην δήμαρχος Πειραιά (1903-1907), γιός του πρώην δημάρχου Ερμούπολεως Αμβροσίου Δαμαλά (1853-1862) και γαμπρός του επίσης δημάρχου Πειραιά Λουκά Ράλλη (1855-1866). βλ. *στο ίδιο*.

Η αντιπαράθεση διεξήχθη μεταξύ των εφημερίδων που πρόσκεινταν στην κυβέρνηση και στην αντιπολίτευση, καθώς τα πολιτικά κόμματα, παρά την ευθεία παρέμβαση του Βενιζέλου, δεν πήραν θέση στην εκλογική αυτή διαμάχη. Στο πλαίσιο αυτό, ένα τμήμα του αντιπολιτευτικού Τύπου υποδέχτηκε την ενέργεια του πρωθυπουργού με δριμυία σχόλια χαρακτηρίζοντάς την «σκανδαλώδη».<sup>289</sup> Ακόμη και η θετικά τότε διακεείμενη απέναντι στην κυβέρνηση *Νέα Ημέρα Τεργέστης* επισήμανε πως οι δηλώσεις του Βενιζέλου, οι οποίες άφηναν να εννοηθεί πως η κυβέρνηση επρόκειτο να σταθεί αρωγός μόνο στην περίπτωση εκλογής των υποψηφίων του Κόμματος Φιλελευθέρων, δεν υπηρετούσαν τις σύγχρονες «φιλελεύθερες» αρχές που ήθελαν «ανεπηρέαστον την εκδήλωση του εκλογικού φρονήματος και ελευθέραν από πάσης ηθικής πίεσεως».<sup>290</sup> Το ζήτημα έλαβε μεγαλύτερες διαστάσεις μετά την κεντρική προεκλογική συγκέντρωση που διοργανώθηκε στις 5 Φεβρουαρίου 1914, περίξ της πλατείας Συντάγματος, για την προώθηση της υποψηφιότητας τόσο του Μπενάκη όσο και του Παναγιωτόπουλου. Κύριος ομιλητής δεν ήταν κάποιος από τους υποψηφίους, αλλά ο ίδιος ο Βενιζέλος σε μια δημόσια εμφάνιση με ιδιαίτερη σημασία, καθώς ήταν η πρώτη που έκανε μετά την εμπλοκή στους Βαλκανικούς Πολέμους και την εδαφική επέκταση της χώρας. Επιπλέον, είχε μόλις επιστρέψει από δίμηνη ευρωπαϊκή περιοδεία, με σκοπό την προβολή των ελληνικών θέσεων και την εξασφάλιση στηριγμάτων απέναντι στις τουρκικές διεκδικήσεις για τα νησιά του Αιγαίου που πρόσφατα είχαν παραχωρηθεί στην Ελλάδα από τις Μεγάλες Δυνάμεις.<sup>291</sup>

Η ομιλία του πρωθυπουργού ξεκίνησε με αναφορά στη νικηφόρα έκβαση των Βαλκανικών Πολέμων για να υποστηρίξει πως ζητούμενο πλέον ήταν να καταστεί η Αθήνα όχι μόνο πρωτεύουσα αντάξια της «μεγαλυνθείσης» Ελλάδας, αλλά και κέντρο «εντονωτάτου» πολιτισμού όλης της Ανατολής. Ανάλογη σπουδαιότητα είχε και ο Πειραιάς, ο οποίος ήταν αναγκαίο να εξελιχθεί σε διεθνή σταθμό εμπορικής και βιομηχανικής κίνησης, μέσω της ενοποίησης του σιδηροδρομικού δικτύου, συνιστώντας με αυτόν τον τρόπο το συνδετικό κρίκο μεταξύ Ελλάδας και Ευρώπης. Για τον Βενιζέλο, οι δύο αυτοί στόχοι καταδείκνυαν πως το διακύβευμα της εκλογικής αναμέτρησης ήταν ευρύτερο, επιχείρημα με το οποίο θέλησε να

<sup>289</sup> Βλ. ενδεικτικά *Αθήναι*, 1/2/1914, σ. 4, το σχόλιο της εφημερίδας στην επιστολή ενός υποστηρικτή του Μερκούρη για την ανάμειξη του Βενιζέλου στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές.

<sup>290</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 4/2/1914, σ. 1.

<sup>291</sup> Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης (Παπαδάης), *Ελευθέριος Βενιζέλος, Ο άνθρωπος, ο ηγέτης. Βιογραφία*, τ. Β', Χανιά και Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος» και Εκδόσεις της Εστίας, 2017, σ. 484-485.

δικαιολογήσει την ενεργή του ανάμειξη, σημειώνοντας χαρακτηριστικά πως το κράτος «ηναγκάσθη» να παρέμβει, έτσι ώστε να εγγυηθεί την εκτέλεση των απαραίτητων έργων. Τα έργα αυτά δεν θα περιορίζονταν στη δημιουργία υποδομών, στην εξυγίανση και στον εξωραϊσμό των πόλεων, αλλά θα περιλάμβαναν και την προετοιμασία για τον προσήκοντα εορτασμό της εκατονταετηρίδας της Επανάστασης του 1821 μέσα από την ανέγερση μνημείων αφιερωμένων στα πολεμικά κατορθώματα της χώρας. Μετά την παρουσίαση των προσόντων που διέθεταν οι Μπενάκης και Παναγιωτόπουλος, ο Βενιζέλος έκλεισε την ομιλία του υπενθυμίζοντας πως από το ίδιο σημείο τέσσερα χρόνια νωρίτερα είχε εξαγγείλει το πολιτικό του όραμα, ένα όραμα που είχε επιδοκιμαστεί από τον ελληνικό λαό, λαμβάνοντας χαρακτήρα «συμβολαίου» μεταξύ των δύο μερών. Αναγνωρίζοντας πως το συμβόλαιο αυτό είχε τηρηθεί, ζήτησε από τον κόσμο να τον εμπιστευτεί για ακόμη μια φορά, υπερψηφίζοντας τους δύο κυβερνητικούς υποψηφίους, προκειμένου να συνεχιστεί η προσπάθεια για την ανάπτυξη και την πρόοδο της χώρας.<sup>292</sup>

Οι αντιδράσεις δεν άργησαν να σημειωθούν με τον Μερκούρη αυθημερόν να δηλώνει πως ο Μπενάκης επιζητούσε την ψήφο του αθηναϊκού λαού «διά πληρεξουσίου».<sup>293</sup> Τρεις μέρες αργότερα, στην κεντρική προεκλογική του συγκέντρωση, στο ίδιο κλίμα ανέφερε πως ο αθηναϊκός λαός «ουδέποτε υπήρξε κοπάδι προβάτων» και συνεπώς δεν είχε ανάγκη «έξωθεν καθοδηγήσεως και κηδεμονίας». Για τον Μερκούρη, η εκλογική αυτή αναμέτρηση ήταν «οικογενειακή» υπόθεση, εκφράζοντας για ακόμη μια φορά τη λύπη και την κατάπληξή του για την ανάμειξη του Βενιζέλου, παρά το γεγονός ότι ο πρωθυπουργός επανειλημμένως στο παρελθόν είχε διατυπώσει διαφορετικές πολιτικές απόψεις.<sup>294</sup> Ανάλογη ήταν και η αντίδραση αρκετών αντιπολιτευτικών εφημερίδων, οι οποίες τόνισαν πως η έκταση της κυβερνητικής παρέμβασης ήταν πρωτοφανής.<sup>295</sup> Ιδιαίτερα καταγγελτική ήταν η εφημερίδα *Αθήναι*, η οποία παρομοίασε την ομιλία του πρωθυπουργού με αυτήν ενός κομματάρχη και υπογράμμισε την ανακολουθία με τις παλαιότερες δηλώσεις του για την επιτακτική ανάγκη καταπολέμησης της επέμβασης των κυβερνώντων στο έργο των τοπικών αρχών, με αφορμή τον νέο δημοτικό νόμο.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> *Παρίς*, 6/2/1914, σ. 3-4.

<sup>293</sup> *Εμπρός*, 6/2/1914, σ. 3.

<sup>294</sup> *Εμπρός*, 8/2/1914, σ. 2.

<sup>295</sup> *Εμπρός*, 6/2/1914, σ. 1.

<sup>296</sup> *Αθήναι*, 7/2/1914, σ. 1.

Αξίζει να σημειωθεί πως η στάση που επέδειξαν οι αντιπολιτευτικές εφημερίδες απέναντι στην εκλογική αυτή διαμάχη δεν ήταν ενιαία. Εκτός από την *Αθήναι*, η οποία τάχθηκε αναφανδόν υπέρ του Μερκούρη, ορισμένες εκ των υπολοίπων εξαρχής διαφοροποιήθηκαν αντιμετωπίζοντας ευμενώς τις κυβερνητικές υποψηφιότητες σε Αθήνα ή Πειραιά.<sup>297</sup> Η επιλογή αυτή σχετιζόταν κυρίως με το πολιτικό προφίλ των Μερκούρη και Σκυλίτση, συγκεκριμένα της σύνδεσής τους με τον «παλαιό» πολιτικό κόσμο, εκλαμβάνοντας και παρουσιάζοντας τις εκλογές ως συνέχεια του «ανορθωτικού» αγώνα. Μπροστά σε αυτό το γεγονός οι διαφωνίες τους με τους χειρισμούς του Βενιζέλου όσο και με τη γενικότερη κυβερνητική πολιτική παραμερίστηκαν. Η *Αστραπή*, για παράδειγμα, αναφερόμενη στη δημοτική εκλογή της Αθήνας, εξέφρασε την ανάγκη να καταπέσει το τελευταίο προπύργιο του «κομματισμού», το οποίο είχε καταφέρει να κρατηθεί όρθιο, παρά τη «σωτήρια» μεταβολή του 1909.<sup>298</sup> Παρόμοια ήταν και η άποψη της εφημερίδας *Ακρόπολις* του Βλάση Γαβριηλίδη, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στον Πειραιά. Σε σειρά άρθρων της κατήγγειλε τη δημαρχία Σκυλίτση για διασπάθιση του δημοτικού χρήματος και συσσώρευση χρεών, επισημαίνοντας πως είχε φτάσει η ώρα να συντελεστεί μετά το «πολιτικό» και ένα «δημοτικό» Γουδί.<sup>299</sup> Η δημόσια εμφάνιση του Βενιζέλου προσέφερε στηρίγματα για να ενισχυθεί η γραμμή της συγκεκριμένης μερίδας του Τύπου. Η *Αστραπή*, αν και αναγνώρισε πως η πρωθυπουργική ομιλία είχε έντονη πολιτική χροιά, σημείωσε πως ο χαρακτήρας της αναμέτρησης παρέμενε «δημοτικός» και γι' αυτό καλούσε τους αναγνώστες της να ψηφίσουν τον Μπενάκη, ο οποίος παρείχε τις περισσότερες εγγυήσεις για την προαγωγή του Δήμου Αθηναίων.<sup>300</sup> Στον αντίποδα, το *Νέον Άστυ*, μια ακόμη εφημερίδα του αντιπολιτευτικού χώρου που παρείχε στήριξη στους κυβερνητικούς υποψηφίους, έχοντας διαφοροποιήσει πρόσκαιρα τη στάση της απέναντι στην κυβέρνηση μετά την επιτυχία των Βαλκανικών, θεωρούσε πως ο Βενιζέλος είχε σαφώς θέσει ζήτημα επιδοκίμασίας ή μη της κυβερνητικής πολιτικής. Παρά τις αιχμές περί παραβίασης των πολιτικών

<sup>297</sup> Μια μικρή μερίδα, αν και άσκησε σφοδρή κριτική στον Βενιζέλο για την αναγωγή των εκλογών σε κυβερνητικό ζήτημα, δεν πήρε σαφή θέση υπέρ κάποιου υποψηφίου. Τέτοιο παράδειγμα ήταν η εφημερίδα *Σκριπ* και σε μικρότερο βαθμό το *Εμπρός*, καθώς δεν έκρυψε την προτίμησή του στην υποψηφιότητα Σκυλίτση στον Πειραιά. Βλ. *Εμπρός*, 7/2/1914, σ. 1. Αποκλίσεις σημειώθηκαν και εντός του φιλοκυβερνητικού Τύπου, όπως π.χ. η εφημερίδα *Καιροί*, η οποία συντάχθηκε με τον Μερκούρη, επικαλούμενη την επιτυχημένη οικονομική πολιτική του Δήμου Αθηναίων και τη βελτίωση των υποδομών επί των δημαρχιών του. Βλ. ενδεικτικά *Καιροί*, 1/2/1914, σ. 1.

<sup>298</sup> *Αστραπή*, 5/2/1914, σ. 1. Στον Δήμο Πειραιώς η εφημερίδα στήριξε την υποψηφιότητα του Παύλου Δαμαλά.

<sup>299</sup> *Ακρόπολις*, 29/1/1914, σ. 2.

<sup>300</sup> *Αστραπή*, 8/2/1914, σ. 1.

τύπων, δεν άσκησε περαιτέρω κριτική στην ομιλία του. Αντίθετα, υποστήριξε πως ήταν λογικό η κυβέρνηση να αγωνίζεται για την ανάδειξη προσώπων της εμπιστοσύνης της από τη στιγμή που αποσκοπούσε στην εκτέλεση μεγάλων έργων για την αναβάθμιση της πρωτεύουσας.<sup>301</sup>

Το αποτέλεσμα των εκλογών σε Αθήνα και Πειραιά δικαίωσε τον Βενιζέλο, καθώς Μπενάκης και Παναγιωτόπουλος αντίστοιχα αναδείχθηκαν πρώτοι με ισχυρή πλειοψηφία, η οποία τους επέτρεψε να καταλάβουν την πλειονότητα των εδρών εντός των δημοτικών συμβουλίων.<sup>302</sup> Η νίκη των δύο αυτών προσώπων ήταν ιδιαίτερα σημαντική, αν ληφθεί υπόψη πως ο μεν Μπενάκης είχε απέναντι του έναν κατά κοινή ομολογία επιτυχημένο δήμαρχο, ενώ ο δε Παναγιωτόπουλος κλήθηκε να αντιπαρατεθεί με βασικό αντίπαλο έναν υποψήφιο, ο οποίος ανήκε στην ίδια πολιτική παράταξη και, συνεπώς, έπρεπε να διαχειριστεί το ρήγμα στην εκλογική βάση του Κόμματος Φιλελευθέρων.<sup>303</sup> Η επιτυχία τους ήταν συνισταμένη πολλών παραγόντων. Αρχικά, διέθεταν ένα πλούσιο βιογραφικό, έχοντας επιδείξει σημαντικές περγαμηνές σε μια σειρά δραστηριοτήτων τους και ιδιαίτερα στις επιχειρηματικές. Ένα δεύτερο στοιχείο ήταν το εκλογικό τους πρόγραμμα και οι υψηλές προσδοκίες που καλλιέργησε. Το πρόγραμμα του Μπενάκη, για παράδειγμα, μπορεί κάλλιστα να χαρακτηριστεί ανεδαφικό, καθώς σε μεγάλο βαθμό περιλάμβανε μέτρα και πρωτοβουλίες που ενέπιπταν στην αποκλειστική ευχέρεια της κεντρικής εξουσίας (π.χ. μεταρρύθμιση δημοτικών δασμών, ανέγερση εργατικών κατοικιών, διεκδίκηση της κυριότητας των δημοσίων οδών).<sup>304</sup> Καθοριστικά επέδρασε επίσης η υποστήριξη που τους παρείχε η κυβέρνηση, όχι μόνο μέσω του πρωθυπουργού, αλλά και με την κινητοποίηση υπουργών, βουλευτών και πολιτευτών. Η κινητοποίηση αυτή συνίστατο σε επισκέψεις, οι οποίες συχνά συνοδεύονταν με εκφωνήσεις λόγων, τόσο στα εκλογικά κέντρα όσο και σε διάφορους σταθμούς της προεκλογικής περιόδου.

---

<sup>301</sup> *Νέον Άστυ*, 6/2/1914, σ. 1.

<sup>302</sup> Στην Αθήνα εκλέχθηκαν όλοι οι υποψήφιοι πάρεδροι και δημοτικοί σύμβουλοι με το ψηφοδέλτιο του Μπενάκη. Σε αυτό το πλαίσιο, σε ένα σύνολο 30 εδρών, τις 20 κατέλαβε ο συνδυασμός του Μπενάκη και τις 10 αυτός του Μερκούρη. Στον Πειραιά, από την άλλη, ο συνδυασμός του Παναγιωτόπουλου κατέλαβε τις 15 έδρες του δημοτικού συμβουλίου, ο συνδυασμός του Σκυλίτη τις 7 και αυτός του Δαμαλά τις 2. Μ. Βλ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 186-187.

<sup>303</sup> Παρά την προβολή του Μερκούρη ως προσωποποίηση του «παλαιοκομματισμού» και του πολιτικού αριβισμού, η πλειονότητα των εφημερίδων αναγνώρισε πως η δράση του ως δήμαρχος ήταν ιδιαίτερα επωφελής για την πόλη της Αθήνας. Βλ. ενδεικτικά *Έθνος*, 2/1/1914, σ. 1· *Νέον Άστυ*, 4/2/1914, σ. 1· *Εστία*, 10/2/1914, σ. 1. Ως προς τον Παναγιωτόπουλο, μια μερίδα του Κόμματος Φιλελευθέρων είχε αντιταχθεί στην υποψηφιότητά του υποστηρίζοντας αυτήν του Σκυλίτη. Βλ. *Ακρόπολις*, 5/2/1914, σ. 1.

<sup>304</sup> *Εμπρός*, 22/1/1914, σ. 2.

των δύο υποψηφίων.<sup>305</sup> Τέλος, σε άμεση συνάρτηση με τα παραπάνω ήταν το προβάδισμα που εξαρχής διέθεταν, ως εκλεκτοί μιας κυβέρνησης, της οποίας η δημοφιλία είχε ενισχυθεί σημαντικά έπειτα από τους νικηφόρους Βαλκανικούς Πολέμους.

Αναμφισβήτητα, οι εκλογές είχαν ακόμη έναν νικητή που δεν ήταν άλλος από τον Ε. Βενιζέλο. Παρά το γεγονός ότι στους 14 από τους συνολικά 20 δήμους της χώρας εκλέχθηκαν δήμαρχοι που είχαν υποστηριχθεί από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, η επικράτηση των κυβερνητικών υποψηφίων σε Αθήνα και Πειραιά έδωσε το πολιτικό στίγμα των εκλογών.<sup>306</sup> Ο φιλοκυβερνητικός Τύπος ερμήνευσε το εκλογικό αποτέλεσμα πρώτιστα ως διαδήλωση της «άκρας» αφοσίωσης του ελληνικού λαού προς την κυβέρνηση και της «πλήρους» έγκρισής του στη διαχείριση των εθνικών ζητημάτων, παρομοιάζοντάς το με αυτό ενός δημοψηφίσματος.<sup>307</sup> Η συνδρομή των Ε. Μπενάκη και Α. Παναγιωτόπουλου αναγνωρίστηκε ως σημαντική, ωστόσο στην ανάλυση των περισσότερων εφημερίδων διαδραμάτισε μάλλον δευτερεύοντα ρόλο, καθώς εκτιμήθηκε πως η επιτυχία της κυβέρνησης ήταν αναπόδραστη. Περισσότερο βάρυνε το «παλαιοκομματικό» στίγμα των τώως

---

<sup>305</sup> Αναφέρουμε, ενδεικτικά, την ομιλία του βουλευτή Αττικοβοιωτίας των Φιλελευθέρων, Αριστ. Σακελλαρίου, στο εκλογικό κέντρο του Μπενάκη στις 24 Ιανουαρίου 1914, την παρουσία του βουλευτή της ίδιας περιφέρειας, Μιλτιάδη Νεγρεπόντη, στην περιοδεία του υποψηφίου στη Γαργαρέττα στις αρχές Φεβρουαρίου, όπως και την προσέλευση των υπουργών Ναυτικών και Εσωτερικών, Κ. Δεμερτζή και Ε. Ρέπουλη αντίστοιχα, στο εκλογικό του κέντρο τις επόμενες μέρες. Βλ. *Εμπρός*, 24/1/1914, σ. 1· *Ακρόπολις*, 2, 5 και 6/2/1914, σ. 6, 5 και 4 αντίστοιχα. Στον Πειραιά, οι Κυριάκος Βενιζέλος και Κοσμάς Ρέπουλης, πρωτότοκος γιος του πρωθυπουργού και αδελφός του υπουργού αντίστοιχα, επισκέφθηκαν κατ' επανάληψη το εκλογικό κέντρο του Παναγιωτόπουλου, προκειμένου να κατευθύνουν τις ψήφους των Κρητικών και των Κρανιδιωτών της πόλης. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 178-179.

<sup>306</sup> Εκτός από τις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά, δήμαρχοι με την επίσημη ή ανεπίσημη στήριξη του Κόμματος Φιλελευθέρων αναδείχτηκαν σε 4 ακόμα πόλεις και συγκεκριμένα στη Λαμία, στη Λάρισα, στο Αργοστόλι και στην Ερμούπολη. Όπως ήδη σημειώθηκε, η κυβέρνηση δεν είχε δώσει ιδιαίτερη έμφαση στους δήμους της περιφέρειας. Ωστόσο, χωρίς να γνωρίζουμε αν είχαν δοθεί σχετικές οδηγίες, διάφορα κυβερνητικά στελέχη είχαν μεταβεί στις έδρες των εκλογικών τους περιφερειών, ενισχύοντας την προσπάθεια των τοπικών υποψηφίων των. Στην Κέρκυρα, για παράδειγμα, ο πρόεδρος της Βουλής, Κωνσταντίνος Ζαβιτσιάνος, σε δημόσια ομιλία του ανήγαγε την ψήφο στις δημοτικές εκλογές σε ψήφο υπέρ ή κατά της κυβέρνησης. Στη Λαμία, επίσης, ο υπουργός Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδύσεως, Ιωάννης Τσιριμώκος, υποσχέθηκε την επαναφορά του 2ου Συντάγματος Πεζικού από την πόλη της Χαλκίδας σε περίπτωση εκλογής του κυβερνητικού υποψηφίου. Η αδυναμία, πάντως, του Κόμματος Φιλελευθέρων να αναδείξει περισσότερους δημάρχους οφειλόταν σε ένα βαθμό στη διάσταση που σημειώθηκε εντός των τάξεων του γύρω από διάφορες υποψηφιότητες. Αν στο Δήμο Πειραιώς το γεγονός αυτό δεν στοίχισε, το ίδιο δεν συνέβη, για παράδειγμα, στο Δήμο Παγασών (Βόλου), όπου ο αναδειχθείς δήμαρχος, αν και δήλωνε «φιλελεύθερος», υποστηρίχθηκε μόνο από δυνάμεις της αντιπολίτευσης. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 187-189.

<sup>307</sup> Βλ. ενδεικτικά *Εστία*, 10/2/1914, σ. 1· *Πατρίς*, 10/2/1914, σ. 1.

δημάρχων, ιδίως στην περίπτωση του Σ. Μερκούρη, σημείο στο οποίο συνέκλιναν όλες οι εφημερίδες που υποστήριζαν τους κυβερνητικούς υποψηφίους.<sup>308</sup>

Στο πολιτικό παρελθόν του Μερκούρη στάθηκαν και οι αντιπολιτευτικές εφημερίδες, εξ' αυτών που δεν συμπαρατάχθηκαν με τον Μπενάκη, θεωρώντας πως καθοριστικό ρόλο στην ήττα του διαδραμάτισαν οι επανειλημμένες προσπάθειες, στη διάρκεια της παραμονής του στο δημαρχιακό αξίωμα, να διεκδικήσει έναν πιο ενεργό ρόλο στα πολιτικά πράγματα. Οι πολιτικές του επιδιώξεις είχαν σωρεύσει τη δυσφορία μιας μεγάλης μερίδας πολιτών, συμπεριλαμβανομένων μάλιστα αρκετών οπαδών της αντιπολίτευσης.<sup>309</sup> Το γεγονός ότι για πρώτη φορά ένας αντίπαλός του είχε κατορθώσει να τη κεφαλαιοποιήσει αποδόθηκε στην ισχυρή προσωπικότητα του Μπενάκη και επιπρόσθετα στην «προστασία» που του παρείχε η κυβέρνηση, υπερβαίνοντας τα επιτρεπόμενα όρια της πολιτικής «αξιοπρέπειας» και «ηθικής».<sup>310</sup> Ευθύνες όμως αποδόθηκαν και στις δυνάμεις της αντιπολίτευσης, οι οποίες δεν επιχείρησαν να αναδείξουν το «άτοπο» και «πρωτάκουστο» της κυβερνητικής επέμβασης αφήνοντας έτσι το εκλογικό πεδίο ελεύθερο στο Βενιζέλο.<sup>311</sup>

Η ενίσχυση της κυβερνητικής πολιτικής συνιστούσε ενδεχομένως το σημαντικότερο λόγο που ώθησε τον Βενιζέλο να καταβάλει έντονη προσπάθεια για την ανάδειξη σε Αθήνα και Πειραιά δημάρχων της εμπιστοσύνης του. Όπως και ο ίδιος σημείωνε προεκλογικά, μία από τις εκφάνσεις της ήταν η βελτίωση των υποδομών της πρωτεύουσας μέσα από την εκτέλεση μιας σειράς μεγάλων έργων υποδομής. Ήταν ένα ζήτημα που αφορούσε άμεσα τους δήμους και ο Βενιζέλος φαινεται πως ήθελε να διασφαλίσει ότι τα έργα αυτά επρόκειτο να υλοποιηθούν με τις λιγότερο δυνατές αντιδράσεις. Μεταξύ των έργων ήταν η ενίσχυση και η επέκταση του υδρευτικού δικτύου, όπως και η κατασκευή υπονόμων. Οι ανοδικές οικιστικές και πληθυσμιακές τάσεις των δύο πόλεων είχαν εντείνει το υπάρχον πρόβλημα της λειψυδρίας, το οποίο συν τοις άλλοις είχε οδηγήσει στην έξαρση λοιμωδών νόσων, όπως ο τύφος και η χολέρα. Από τον Νοέμβριο του 1913 εκκρεμούσε η ψήφιση του νομοσχεδίου για τη διενέργεια διεθνούς διαγωνισμού και τη σύναψη σύμβασης προκειμένου να αξιοποιηθούν τα ύδατα της Στυμφαλίας λίμνης ή του Μέλανα

<sup>308</sup> Βλ. ενδεικτικά *Έθνος*, 10/2/1914, σ. 1· *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 10/2/1914, σ. 1· *Νέον Αστυ*, 10/2/1914, σ. 1.

<sup>309</sup> *Αθήναι*, 10/2/1914, σ. 1· *Σκριπ*, 10/2/1914, σ. 1.

<sup>310</sup> Στο ίδιο. Το *Εμπρός* εξέφρασε διαφορετική άποψη, υποστηρίζοντας πως η προσπάθεια του Βενιζέλου να δεσμεύσει την «ανεξαρτησία» των πολιτών ήταν το μόνο που μπορούσε να δημιουργήσει προσκόμματα στην εκλογή του Μπενάκη. Βλ. *Εμπρός*, 10/2/1914, σ. 1.

<sup>311</sup> *Σκριπ*, 10/2/1914, σ. 1.

ποταμού, στην Κορινθία και στη Βοιωτία αντίστοιχα, σύμφωνα με τα σχέδια ξένων μηχανικών που είχαν μετακληθεί παλαιότερα για την εκπόνηση των σχετικών μελετών.<sup>312</sup>

Οι εργασίες αυτές δεν θα πραγματοποιούνταν από τους δήμους, οι οποίοι έως τότε είχαν την αρμοδιότητα της ύδρευσης, αλλά από ιδιώτες. Οι τελευταίοι, μάλιστα, εκτός από την κατασκευή και τη συντήρηση, θα αναλάμβαναν και την εκμετάλλευση του υδρευτικού και αποχετευτικού δικτύου για ένα διάστημα 70 ετών. Μετά τη λήξη της σύμβασης ή σε περίπτωση εξαγοράς της επιχείρησης από το ελληνικό δημόσιο (όχι όμως νωρίτερα από τα 30 έτη), η κυριότητα και η διαχείριση του έργου θα μεταβιβαζόταν στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς. Σύμφωνα με τους όρους του μειοδοτικού διαγωνισμού, στην ανάδοχο εταιρεία επρόκειτο να παραχωρηθεί το σύνολο των διαθέσιμων υδρευτικών υποδομών των δήμων (Αδριάνειο υδραγωγείο, κρήνες, δεξαμενές, σωληνώσεις) και της επιτρεπόταν να προχωρήσει σε απαλλοτριώσεις δημοτικών κτημάτων άνευ υποχρέωσης καταβολής αποζημιώσεων. Σε αντάλλαγμα, οι δήμοι θα λάμβαναν δωρεάν τις αναγκαίες ποσότητες για την εξυπηρέτηση των δημοτικών κτιρίων και ιδρυμάτων, των δημοτικών αγορών, των σφαγείων, των κρηνών και των πυροσβεστικών κρουνών, όπως και για το πότισμα των κήπων και των πάρκων. Παράλληλα, υπήρχε πρόβλεψη για συμμετοχή των δήμων στα καθαρά κέρδη της εταιρείας, εφόσον βέβαια συνέτρεχαν μια σειρά από αυστηρές προϋποθέσεις που είχαν να κάνουν με το ύψος των κερδών και την αποπληρωμή όλων των εκκρεμών οικονομικών της οφειλών. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί πως στις υποχρεώσεις του αναδόχου δεν συμπεριλαμβανόταν το κατάβρεγμα των οδών, το οποίο συνιστούσε απαραίτητη και μη αμελητέα δημοτική δαπάνη, ενώ στην περίπτωση που οι δήμοι χρειαζόνταν επιπλέον ποσότητες για την εξυπηρέτηση των πάγιων αναγκών τους έπρεπε να καταβάλλουν υψηλό αντίτιμο.<sup>313</sup>

Η αντίδραση τότε του Δήμου Αθηναίων ήταν άμεση με την υποβολή υπομνήματος

---

<sup>312</sup> Οι δημόσιες πρωτοβουλίες για την αξιοποίηση των υδάτων της Στυμφαλίας ή άλλων περιοχών χρονολογούνταν από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα με αφετηρία την πέμπτη διακυβέρνηση του Χαρίλαου Τρικούπη (1886-1890). Στη διάρκεια αυτών των ετών, αρκετές κυβερνήσεις, οι δήμοι, τραπεζικά ιδρύματα, ξένες επιχειρήσεις και κοινοπραξίες επιχειρήσαν να δρομολογήσουν την επέκταση του υδρευτικού δικτύου, ωστόσο οι προσπάθειές τους δεν είχαν ευτυχή κατάληξη. Το ζήτημα ανακινήθηκε από τον Ρέπουλη αμέσως μετά την ανάληψη του Υπουργείου Εσωτερικών το 1911. Βλ. αναλυτικά Ευάγγελος Α. Χεκίμογλου, *Υδάτινη ιστοριογραφία. Χρονικό της διαχείρισης του νερού στην Αττική*, Αθήνα, Δίκτυο Πολιτισμού ΕΥΔΑΠ, 2014, σ. 108-133. Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στη Βουλή στις 4 Απριλίου του 1913 και υποβλήθηκε προς επεξεργασία στην ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή. Η τελευταία σχετική συζήτηση στην ολομέλεια είχε διεξαχθεί το Νοέμβριο της ίδιας χρονιάς, όταν και παρουσιάστηκαν οι τροποποιήσεις στις οποίες είχε καταλήξει η επιτροπή. Βλ. *ΕΣΒ*, 25η Συνεδρίαση, 4/4/1913, σ. 209-211· 14η Συνεδρίαση, 23/11/1913, σ. 206-211.

<sup>313</sup> *Πατρίς*, 4/4/1913, σ. 5· *Εμπρός*, 5/4/1913, σ. 1 και 3-4.



προς την κυβέρνηση, στο οποίο εκδηλωνόταν η δυσαρέσκεια για τη δήμευση της δημοτικής περιουσίας και τον αποκλεισμό από ένα ζήτημα των αρμοδιοτήτων του.<sup>314</sup>

Η κοινοβουλευτική συζήτηση για την ψήφιση του νομοσχεδίου πραγματοποιήθηκε τον Μάιο του 1914, τρεις μήνες μετά τη διεξαγωγή των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Μια μερίδα βουλευτών προέβαλε ενστάσεις κυρίως για το γεγονός ότι η εκμετάλλευση ενός έργου κοινής ωφελείας επρόκειτο να παραχωρηθεί σε ιδιωτική εταιρεία και συνακόλουθα για την αποστέρηση των δήμων και των κοινοτήτων ενός από τους κυριότερους λόγους της «υπάρξεώς» τους. Η διαφωνία τους όμως δεν ήταν στενά ιδεολογική, προσθέτοντας πως μόλις είχε ολοκληρωθεί η ανάδειξη νέων δημοτικών αρχών, στη βάση των εγγυήσεων που παρείχαν για την ανάληψη τέτοιων πρωτοβουλιών, και επιπλέον ήταν σε ισχύ ο νέος δημοτικός νόμος, ο οποίος θεωρητικά επέτρεπε στους δήμους να εξασφαλίζουν νέες και περισσότερο επικερδείς πηγές εσόδων.<sup>315</sup> Ο υπουργός Εσωτερικών και εισηγητής του νομοσχεδίου Ε. Ρέπουλης, δεν διαφοροποίησε τη στάση του και προσπάθησε να αντικρούσει τα παραπάνω επιχειρήματα εστιάζοντας, καταρχάς, στο υπέρογκο κόστος του έργου για τις δυνάμεις του δημοσίου, πόσω μάλλον των δήμων. Επιπρόσθετα, αν και συνιστούσε έναν από τους εμπνευστές του νόμου για την αλλαγή των δημοτικών πραγμάτων, επικαλέστηκε την πρότερη εμπειρία για να επισημάνει πως οι δήμοι είχαν αποδειχθεί αφερέγγυοι ως προς τη διαχείριση αντίστοιχων έργων, θέτοντας για παράδειγμα πολιτικά κριτήρια στην άσκηση τιμολογιακής πολιτικής.<sup>316</sup>

Θέση απέναντι στο νομοσχέδιο θέλησε να πάρει και η νέα δημοτική αρχή των Αθηνών, υπό τον Μπενάκη, με έκτακτη συνεδρίαση που διενεργήθηκε στις αρχές του μήνα. Αρκετοί σύμβουλοι, τόσο της μειοψηφίας όσο και της πλειοψηφίας, αναγνώρισαν την προσπάθεια της κυβέρνησης να δρομολογήσει την επίλυση ενός από τα σημαντικότερα προβλήματα που ταλάνιζαν την πόλη, ωστόσο εξέφρασαν τη σφοδρή τους αντίθεση στην εκχώρηση της διαχείρισης του υδρευτικού δικτύου, υποστηρίζοντας πως επρόκειτο για μια ενέργεια που ουσιαστικά έθετε το δήμο σε

---

<sup>314</sup> *Η ύδρευσις των πόλεων Αθηνών-Πειραιώς. Υπόμνημα της δημοτικής αρχής Αθηναίων. (Συζήτησις εν τω δημοτικῷ συμβουλίῳ Αθηναίων κατὰ την συνεδρίασιν της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1913)*, Αθήνα, εκ του τυπογραφείου Αθανασίου Γ. Δεληγιάννη, 1913, σ. 3-36. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Υδάτινη ιστοριογραφία*, ό.π., σ. 134-135.

<sup>315</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 73η Συνεδρίαση, 13/5/1914, σ. 1611-1620, τις τοποθετήσεις των βουλευτών Θ. Κουτούπη, Σ. Αγαπητού και Κ. Σοκόλη.

<sup>316</sup> Στο ίδιο, σ. 1620-1621.

καθεστώς «κηδεμονίας».<sup>317</sup> Η ενέργεια αυτή ερμηνεύτηκε ως προσβολή των δικαιωμάτων του δήμου και ως μια απόπειρα υποβάθμισης του ρόλου που μπορούσε να διαδραματίσει.

Ο Ε. Μπενάκης, από την άλλη πλευρά, είχε μια διαφορετική αντιμετώπιση. Συγκεκριμένα, μετέφερε τις διαβεβαιώσεις της κυβέρνησης για την ενσωμάτωση αρκετών από τα αιτήματα που είχε διατυπώσει στο παρελθόν ο Δήμος Αθηναίων και επιχείρησε να κάμψει τη δυσπιστία των μελών του σώματος τονίζοντας τη σημασία του έργου και μια σειρά προβλέψεων που θεωρούσε ευνοϊκές.<sup>318</sup> Ο ίδιος, άλλωστε, ως βουλευτής, είχε διοριστεί πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που επεξεργάστηκε το συγκεκριμένο νομοσχέδιο, αντιτασσόμενη και αυτή στην ανάθεση του έργου στους δήμους.<sup>319</sup> Ενδεικτική, επίσης, της στάσης του Μπενάκη ήταν η άρνησή του να αναγραφεί η λέξη «διαμαρτυρία» στο σχετικό ψήφισμα που συντάχθηκε. Κατά την άποψή του, ο δήμος δεν ήταν σε θέση να διαμαρτυρηθεί προς την κυβέρνηση, παρά μόνο να εκφράσει μια «ευχή», δήλωση που προκάλεσε την απορία ακόμη και ορισμένων μελών της πλειοψηφίας.<sup>320</sup> Το ψήφισμα απευθυνόταν στην κυβέρνηση και αποσκοπούσε στη διασφάλιση των δικαιωμάτων του δήμου και στη συμπερίληψη του στη διαμόρφωση των όρων της σύμβασης. Τελικά, ως μέτρο άμβλυνσης των αντιδράσεων, ο Ε. Ρέπουλης εισηγήθηκε να αποδοθεί στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς δικαίωμα συμμετοχής στην ανάδοχο εταιρεία μέχρι 10% του μετοχικού της κεφαλαίου.<sup>321</sup> Ωστόσο, το νομοσχέδιο δεν έμελλε να εφαρμοστεί, καθώς η εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού, η είσοδος της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και οι επακόλουθες εξελίξεις στα μέτωπα της εγχώριας και εξωτερικής πολιτικής έθεσαν το υδρευτικό ζήτημα της πρωτεύουσας σε δεύτερη μοίρα και ανέβαλαν την επίλυση του.

Οι κυβερνητικές επιλογές και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες, στις οποίες εστίασαμε στις προηγούμενες σελίδες, καταδεικνύουν πως η κυβέρνηση Βενιζέλου πολύ γρήγορα απομακρύνθηκε από τις αρχές μιας μεταρρύθμισης που η ίδια εισηγήθηκε και επένδυσε με αναφορές για την κατοχύρωση της έννοιας της αυτοδιοίκησης, την ανάπτυξη των τοπικών οργανισμών, και τη θεμελίωση μιας υγιούς σχέσης μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας. Οι παρεμβάσεις της κεντρικής

<sup>317</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 8/5/1914, 35, 50, σ. 97-112.

<sup>318</sup> Στο ίδιο.

<sup>319</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Υδάτινη ιστοριογραφία*, ό.π., σ. 135.

<sup>320</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 8/5/1914, 35, 50, σ. 97-112.

<sup>321</sup> Ν. 283/1914, άρθρο 23, στο: ΦΕΚ, 173Α/27-6-1914.

διοίκησης στη διαδικασία σχηματισμού των νέων δήμων και κοινοτήτων, η ανάμειξη του Ε. Βενιζέλου στις δημοτικές εκλογές, η εκχώρηση τοπικών αρμοδιοτήτων σε αναδόχους μαρτυρούν την απομάκρυνση από τις εξαγγελίες των Φιλελευθέρων περί ανεξαρτησίας και ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η απομάκρυνση αυτή αποτυπώθηκε σύντομα και νομοθετικά, μέσω περιορισμών που επιβλήθηκαν στη λήψη αποφάσεων εκ μέρους των τοπικών αρχών.

#### **2.4. Η πρώτη τροποποίηση του Νόμου ΔΝΖ'/1912**

Στα τέλη του 1914, ψηφίστηκε ένα ακόμη νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο αυτή τη φορά είχε ως αντικείμενο την τροποποίηση άρθρων και διατάξεων του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Στόχος του νομοσχεδίου ήταν η διαρρύθμιση διαφόρων «ελλείψεων» και «ανωμαλιών» που είχαν παρατηρηθεί μετά την εφαρμογή του νόμου. Ο Ρέπουλης, κατά την εναρκτήρια αγόρευσή του, δεν απέκρυψε πως τις ανέμενε περισσότερες από τη στιγμή που απαντούσαν σε έναν θεσμό «εξαιρετικής εκτάσεως και σημασίας». Οι συνοικισμοί, όμως, στο σύνολό τους είχαν ανταποκριθεί με προθυμία στην «προσταγήν» του νόμου, όπως ο καθένας από αυτούς «άρη το κράββατόν του και περιπατήση», με αποτέλεσμα να μην παρουσιαστούν τόσες πολλές δυσχέρειες. Εμφανίστηκε πεπεισμένος πως η «αποδοχή» και η «εγκόλπωση» του θεσμού από την κοινή γνώμη επρόκειτο να συντελέσει αποφασιστικά στην άρση των δυσχερειών και παρακίνησε τους βουλευτές να συνδράμουν με πρόσθετες παρατηρήσεις έχοντας εικόνα της εφαρμογής του νόμου στις εκλογικές τους περιφέρειες.<sup>322</sup>

Ένα από τα πιο επιτακτικά ζητήματα είχε να κάνει με τη συγκρότηση των κοινοτήτων. Όπως επισημάνθηκε από αρκετούς βουλευτές, αυτή σε πολλές περιπτώσεις είχε αποδειχθεί προβληματική. Ορισμένοι οικισμοί, για παράδειγμα, δεν είχαν κατορθώσει να αναγνωριστούν ως κοινότητες, αν και πληρούσαν τα σχετικά κριτήρια. Ανάλογη τύχη είχαν και οικισμοί που ξεπερνούσαν το κατώτατο πληθυσμιακό όριο των 300 κατοίκων, αλλά δεν διέθεταν σχολείο εντός των ορίων τους ή τις απαραίτητες προσόδους με αποτέλεσμα να σημειωθούν παραδοξότητες, όπως ήταν η υπαγωγή τους σε κοινότητες με μικρότερο πληθυσμό. Ιδιαίτερα συχνό φαινόμενο είχε αποτελέσει η σύσταση κοινοτήτων που περιλάμβαναν οικισμούς πολύ απομακρυσμένους μεταξύ τους. Οι κάτοικοι των συγκεκριμένων περιοχών έπρεπε να

<sup>322</sup> ΕΣΒ, 19<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 6/10/1914, σ. 410.

καλύψουν μια μεγάλη χιλιομετρική απόσταση προκειμένου να επισκεφτούν την έδρα της εκάστοτε κοινότητας, ενώ κάλλιστα μπορούσαν να έχουν υπαχθεί σε κοινότητες με τις οποίες συνόρευαν. Προβλήματα, επίσης, είχαν παρουσιαστεί σε διάφορες περιοχές λόγω της εποχικής μετακίνησης των κατοίκων. Ο ορεινός τόπος διαμονής, καθώς παρέμενε για ένα μακρύ χρονικό διάστημα ακατοίκητος, δεν ήταν δυνατό να αναγνωριστεί ως ίδια κοινότητα. Για τον λόγο αυτόν, εντασσόταν σε γειτονική και συνακόλουθα, μεταβιβαζόταν η περιουσία που διατηρούσαν εκεί οι πληθυσμιακές αυτές ομάδες.<sup>323</sup>

Από τη συζήτηση προέκυπτε επίσης πως ένα ποσοστό κοινοτήτων αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις οικονομικές του υποχρεώσεις, γεγονός που μεταξύ άλλων είχε οδηγήσει σε αθρόες παραιτήσεις κοινοτικών συμβούλων. Μία από τις αιτίες ήταν η αδυναμία των κεντρικών υπηρεσιών και συγκεκριμένα της τριμελούς επιτροπής που είχε οριστεί και απαρτιζόταν από ανώτατα στελέχη των Υπουργείων Οικονομικών και Εσωτερικών να διεκπεραιώσει τον τεράστιο όγκο εργασιών για την κατανομή των εισπράξεων από τους δημοτικούς φόρους σε όλες τις κοινότητες της επικράτειας, με αποτέλεσμα να καθυστερεί αρκετά η επίδοσή τους. Φαίνεται πως η καθυστέρηση αυτή σε συνδυασμό με τις πιέσεις ορισμένων νομαρχών για αύξηση των κοινοτικών εσόδων, αλλά και την ανεπάρκεια που πιθανότατα διέκρινε τις προβλεπόμενες από το νέο νόμο πηγές εσόδων είχαν αναγκάσει πολλές κοινότητες να επιβάλουν υπέρμετρη φορολογία. Δεν μπορεί, ωστόσο, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο κατάχρησης εξουσίας εκ μέρους των τοπικών αρχών, στο οποίο η κυβέρνηση απέδιδε την αποκλειστική ευθύνη. Όπως πληροφορούμαστε, περιστατικά υπερφορολόγησης είχαν καταγραφεί σε αρκετές περιοχές προκαλώντας παράπονα και διαμαρτυρίες των φορολογουμένων. Μεταξύ αυτών ήταν οι μεγαλοϊδιοκτήτες γης («τσιφλικιούχοι») της περιφέρειας και ιδίως της Θεσσαλίας, όπως οι οικογένειες Καρτάλη και Χρηστάκη-Ζωγράφου, επί της ιδιοκτησίας των οποίων είχαν ανεγερθεί οικισμοί και συσταθεί κοινότητες.<sup>324</sup>

Για την αποφυγή αντίστοιχων περιστατικών στο μέλλον, το νομοσχέδιο τροποποιούσε το άρθρο 58 του Νόμου ΔΝΖ'/1912, το οποίο έδινε τη δυνατότητα σε δήμους και κοινότητες να επιβάλλουν άμεσους φόρους ως πρόσθετους σε αντικείμενα που υπόκεινταν σε δημόσια φορολόγηση. Συγκεκριμένα, έθετε μια σειρά προϋποθέσεων και περιορισμών: οι σχετικές αποφάσεις έπρεπε πλέον να έχουν την

<sup>323</sup> ΕΣΒ, 63<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 10/12/1914, σ. 1407-8· 77<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 20/12/1914, σ. 1689-1692.

<sup>324</sup> Στο ίδιο, σ. 1411-1412 και 1704-1707 αντίστοιχα.

έγκριση του υπουργού Εσωτερικών και επιπρόσθετα μειώνονταν τα επιτρεπόμενα όρια φορολόγησης και διαχωρίζονταν ανάλογα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς και το είδος των περιουσιών.<sup>325</sup> Η τροποποίηση συνάντησε τη αντίδραση των «αγροτιστών» βουλευτών της Θεσσαλίας, με προεξάρχοντα τον Δημήτριο Μπούσδρα, καθώς για τις κοινότητες που είχαν ανεγερθεί πάνω σε τσιφλίκια προβλέπονταν περισσότεροι περιορισμοί στη φορολόγηση. Τόσο ο Ρέπουλης όσο και ο Βενιζέλος αρνήθηκαν να αφαιρέσουν τη συγκεκριμένη διάκριση, υποστηρίζοντας πως ήταν καθήκον της κυβέρνησης να προστατεύσει τους «αδυνατωτέρους», οι οποίοι, όμως, σε αυτήν την περίπτωση δεν ήταν οι κολλίγοι, αλλά οι κάτοχοι των τσιφλικιών.<sup>326</sup> Επρόκειτο για μια σαφή μεταστροφή των αρχικών θέσεων του Βενιζέλου. Τρία χρόνια νωρίτερα, κατά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912, με προσωπική του εισήγηση είχαν αποσυρθεί οι περιοριστικές διατάξεις που περιλαμβάνονταν αρχικά στο παραπάνω άρθρο, με τον ίδιο χαρακτηριστικά να σημειώνει: «Είμαι υποχρεωμένος να δηλώσω ότι [...] δεν βλέπω τον λόγον, διά τον οποίον εις αυτόν τον οργανισμόν, τον φυσικόν των κοινοτήτων, θα θέσωμεν τοιούτους φραγμούς, ώστε να μη επιτρέψωμεν εις αυτόν να διαρρυθμίση τα καθ' εαυτόν ως θέλει».<sup>327</sup>

Τα συγκεκριμένα μέτρα περιόριζαν αισθητά τη δυνατότητα των δήμων και των κοινοτήτων να δράσουν αυτοτελώς και αντιστρατεύονταν την πρόσφατη μεταρρύθμιση θίγοντας ως ένα βαθμό την κυριότερη επιταγή της, δηλαδή της κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης. Υπενθυμίζουμε πως αυτή αποτυπωνόταν στην παροχή του δικαιώματος να ρυθμίζουν οι τοπικοί οργανισμοί τις διοικητικές και οικονομικές τους υποθέσεις, άνευ της έγκρισης των οργάνων της κεντρικής διοίκησης, παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις. Παρ' όλα αυτά, η συζήτηση αναλώθηκε περισσότερο στις επιμέρους διατάξεις και όχι στην ουσία της τροποποίησης. Ο μοναδικός βουλευτής που εστίασε στο εν λόγω ζήτημα ήταν ο βουλευτής της πολιτικής ομάδας των «Κοινωνιολόγων» Θαλής Κουτούπης. Ο Κουτούπης επισήμανε πως η επιβολή των παραπάνω περιορισμών ελλόχευε τον

---

<sup>325</sup> Ν. 641/1915, άρθρο 22, στο: 67Α/14-2-1915. Για την επίσπευση της διαδικασίας επίδοσης των φόρων, η τριμελής επιτροπή αντικαταστάθηκε από αντίστοιχες επιτροπές που θα λειτουργούσαν ανά νομούς με τη συμμετοχή του νομάρχη, του επαρχιακού ταμιά, του εφόρου και ενός πρωτοδίκη. Βλ. στο ίδιο, άρθρο 21.

<sup>326</sup> *ΕΣΒ*, 77<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 20/12/1914, σ. 1689-1692 και 1704-1707.

<sup>327</sup> *ΕΣΒ*, 194<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 16/12/1911, σ. 1533-1534. Το ενδεχόμενο, πάντως, καταγραφής περιστατικών υπερφορολόγησης δεν είχε διαφύγει της προσοχής της τότε Βουλής. Βάσει ειδικής διάταξης, σε περίπτωση που η πρόσθετη άμεση δημοτική ή κοινοτική φορολόγηση υπερέβαινε το 50% της αντίστοιχης δημόσιας, επιτρεπόταν η προσφυγή κατά των αποφάσεων των τοπικών αρχών ενώπιον του υπουργού Εσωτερικών. Βλ. Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρο 195, στο: ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912.

κίνδυνο να υποταχθούν ξανά οι τοπικοί οργανισμοί στην κεντρική εξουσία και να καταστούν ατροφικοί, εφόσον η τελευταία δεν ήταν διατεθειμένη να προσφέρει κάποια οικονομική αρωγή. Συμπλήρωσε πως η άμεση φορολόγηση έπρεπε να ασκείται με τους ίδιους όρους σε όλο το φάσμα του διοικητικού οργανισμού, διαφορετικά απομακρυνόταν ένας ακόμη στόχος, αυτός της διοικητικής αποκέντρωσης. Ο Κουτούπης δεν αμφισβητούσε τις καταγγελίες περί καταχρήσεων αναγνωρίζοντας πως πολλοί τοπικοί οργανισμοί δεν είχαν φανεί αντάξιοι της εμπιστοσύνης που είχε επιδείξει η πολιτεία στην άσκηση των φορολογικών τους καθηκόντων. Άλλωστε, οι ενστάσεις του αφορούσαν αποκλειστικά τα δικαιώματα και την προαγωγή των μεγάλων δήμων, οι οποίοι, αντίθετα με τους μικρότερους και τις κοινότητες, διέθεταν, κατά την άποψή του, τόσο τα μέσα όσο κυρίως την ωριμότητα για τη διαμόρφωση και την επιβολή μιας ισοβαρούς φορολογικής πολιτικής.<sup>328</sup>

Ο Κουτούπης στη συνέχεια εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους ένα μέτρο, όπως αυτό της πρόσθετης άμεσης φορολόγησης, έτσι όπως ήταν διαρρυθμισμένο, ήταν τελικά αδιέξοδο. Μεταξύ των άμεσων φόρων που είχε σε χρήση το ελληνικό δημόσιο ήταν αυτοί επί των αροτριώντων ζώων, των περιβολιών και των βοσκησίμων γαιών, οι οποίοι εκ των πραγμάτων δεν μπορούσαν να αποφέρουν σημαντικά έσοδα στους αστικούς δήμους. Ως εκ τούτου, οι μόνοι φόροι στους οποίους μπορούσαν να αποβλέψουν ήταν αυτοί επί των εισοδημάτων, των οικοδομών και των επιτηδευμάτων. Ωστόσο, η δημόσια φορολόγηση ήταν ήδη επαχθής με αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιβληθεί δημοτική χωρίς να ακολουθήσουν κοινωνικές αντιδράσεις. Η φορολόγηση των οικοδομών, για παράδειγμα, αν και θεωρητικά βάρυνε ένα μικρό ποσοστό δημοτών, είχε ευρύτερες επιπτώσεις, καθώς οδηγούσε στην αύξηση των ενοικίων. Σε αυτό το πλαίσιο, εξέφρασε την ανάγκη αναθεώρησης του φορολογικού συστήματος, προσαρμογής του στις ανάγκες και στις δυνατότητες κάθε τοπικού οργανισμού και παραχώρησης του δικαιώματος στους μεγαλύτερους δήμους να κανονίζουν τις πηγές εσόδων τους κατ' ιδίαν βούληση και χωρίς να απαιτείται η συναίνεση των εποπτευόμενων κρατικών αρχών.<sup>329</sup>

Αφορμή για τις δηλώσεις του Κουτούπη είχε σταθεί μια συνέντευξη του δημάρχου Αθηναίων που είχε δημοσιευτεί τις προηγούμενες μέρες. Ο Ε. Μπενάκης διεκτραγωδούσε σε αυτή την ανεπάρκεια και την ακαταλληλότητα των σχολικών κτιρίων εκδηλώνοντας την πρόθεσή του να προχωρήσει στη σύναψη δανείου, με

<sup>328</sup> ΕΣΒ, 63<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 10/12/1914, σ. 1412-1414.

<sup>329</sup> Στο ίδιο.

σκοπό την ανέργερση ενός αριθμού σχολικών μονάδων.<sup>330</sup> Για τον βουλευτή των «Κοινωνιολόγων», το γεγονός ότι ο μεγαλύτερος δήμος της χώρας επρόκειτο να προσφύγει σε δάνειο επιβεβαίωνε πως οι δήμοι δεν είχαν τα κατάλληλα μέσα για την αύξηση των εσόδων τους. Η ερμηνεία του δεν απείχε από την πραγματικότητα. Τους μήνες που είχαν προηγηθεί, το δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας, κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού, είχε βρεθεί μπροστά σε αδιέξοδο. Για την πλειονότητα των συμβούλων, ο προϋπολογισμός δεν ήταν ικανός να εγγυηθεί την κάλυψη των στοιχειωδών και επιτακτικών αναγκών της πόλης, έστω και αν επαληθεύονταν οι εκτιμήσεις για αύξηση των εσόδων. Οι εκτιμήσεις στηρίζονταν στην διεύρυνση των κερδών από τα διαπύλια τέλη, χάρη στην εγκατάσταση νέων κατοίκων, στην είσπραξη των οφειλών της υδροληψίας, η οποία είχε καθυστερήσει λόγω των Βαλκανικών Πολέμων και της μεσολάβησης των δημοτικών εκλογών, και, τέλος, στην απόδοση μιας σειράς νέων φορολογικών μέτρων. Τα μέτρα αυτά περιλάμβαναν την φορολόγηση των ευπόρων τάξεων με την επιβολή φόρων επί της χρήσης των πεζοδρομίων, επί οικιών παρακειμένων σε ασφαλτοστρωμένες οδούς και επί της ακίνητης περιουσίας που απέφερε εισόδημα άνω των 10.000 δραχμών.<sup>331</sup> Ειδικά ο τελευταίος φόρος, υπερέβαινε τους συντελεστές του Δημοσίου, καταδεικνύοντας έτσι πως η χρήση υψηλών ποσοστών φορολόγησης ήταν μία από τις ελάχιστες διεξόδους για την εξεύρεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων για τους δήμους ή τις κοινότητες.

Κυριότερη αιτία της οικονομικής δυσπραγίας του Δήμου Αθηναίων, σύμφωνα με τις τοποθετήσεις, ήταν η «αστοργία» του κράτους, όπως αυτή εκδιπλωνόταν με τη δέσμευση του μεγαλύτερου μέρους των εισπράξεων από την επιβολή των άμεσων δημοτικών φόρων, την αφαίρεση της εκμετάλλευσης έργων υποδομής και την επιβάρυνση με τις δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας. Αξίζει να σημειωθεί πως οι δαπάνες αυτές, εκείνη τη χρονιά, υπολογίζονταν περίπου σε 1.000.000 δραχμές, σε ένα σύνολο εξόδων περίπου 7.000.000 (14,3%), με αποτέλεσμα να απομένει ένα αποθεματικό της τάξης των 20.000. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι λύσεις που προτάχθηκαν ήταν δύο: είτε η θέσπιση πρόσθετης φορολόγησης, είτε η σύναψη ενός δανείου. Εντέλει, καμία δεν έγινε αποδεκτή. Αφενός θα έθεταν σε δοκιμασία τις οικονομικές αντοχές των δημοτών, αφετέρου ο δήμος δεν ήταν σε θέση να εξασφαλίσει την εξυπηρέτηση ενός νέου δανείου. Ο

<sup>330</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 5/12/1914, σ. 5-6.

<sup>331</sup> *ΙΑΔΑ, ΠΔΣ*, 2/7/1912, 72, 20, σ. 205-258.

προϋπολογισμός εγκρίθηκε με την ελπίδα να εισακουστούν οι παραινήσεις προς την κυβέρνηση για απόδοση του συνόλου των συνεισπραττόμενων εσόδων από την φορολόγηση των οικοδομών και να ασκηθούν πιέσεις για την πλήρη οικονομική ανεξάρτηση του Δήμου Αθηναίων από το κεντρικό κράτος.<sup>332</sup> Ωστόσο, όπως παρουσιάστηκε νωρίτερα, οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες και ενέργειες ήταν προς την αντίθετη κατεύθυνση.

### **2.5. Το ξέσπασμα του Εθνικού Διχασμού**

Το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα σημαδεύτηκε από την εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού, των πολιτικών και κοινωνικών διαιρέσεων που πυροδότησε το ζήτημα της συμμετοχής της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η σύγκρουση μεταξύ Ε. Βενιζέλου και βασιλιά Κωνσταντίνου αποτυπώθηκε και γεωγραφικά με τον διαχωρισμό της επικράτειας σε «κράτος των Αθηνών» και «κράτος της Θεσσαλονίκης». Οι ποικίλες αυτές διαιρέσεις συνοδεύτηκαν συχνά από σφοδρές ένοπλες συγκρούσεις, λαμβάνοντας ως έναν βαθμό χαρακτήρα ανοικτής εμφύλιας αναμέτρησης. Ξεχωρίζει το «πογκρόμ» κατά των οπαδών του Βενιζέλου στην πρωτεύουσα, το Νοέμβριο του 1916, από τα σώματα των Επιστράτων σε συνεργασία με τις κρατικές αρχές, μετά την απόκρουση της απόβασης των αγγλογαλλικών δυνάμεων της Αντάντ.<sup>333</sup> Στα διάρκεια αυτών των γεγονότων που έμειναν γνωστά ως «Νοεμβριανά», στο στόχαστρο των επιθέσεων τέθηκαν και επιφανείς προσωπικότητες του Κόμματος Φιλελευθέρων, με πιο χαρακτηριστική περίπτωση τον προπηλακισμό, την κακοποίηση και τη φυλάκιση του δημάρχου Αθηναίων Ε. Μπενάκη.<sup>334</sup> Το μένος εναντίον του Μπενάκη είχε προκαλέσει η σύνδεσή του με τον Βενιζέλο, ενώ πιθανώς αυτό είχε τροφοδοτηθεί από τη δεξίωση που είχε παραχωρήσει στο δημαρχιακό μέγαρο προς τιμήν του Γάλλου ναυάρχου Φουρνέ, τις παραμονές της απόβασης των συμμαχικών στρατευμάτων. Μάλιστα, έξω από το δημαρχείο, είχε συρρεύσει μια ομάδα βενιζελικών που φώναζαν συνθήματα υπέρ του

---

<sup>332</sup> Στο ίδιο.

<sup>333</sup> Βλ. αναλυτικά Γεώργιος Βεντήρης, *Η Ελλάδα του 1910-1920. Ιστορική μελέτη*, τ. Β΄, Αθήνα, τύποις «Πυρσού», 1931, σ. 268-275· Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Εθνικός Διχασμός και μαζική οργάνωση. 1. Οι Επίστρατοι του 1916*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1996, σ. 95-101· του ίδιου, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 96-103· Γιάννης Μουρέλος, *Τα «Νοεμβριανά» του 1916. Από το αρχείο της Μεικτής Επιτροπής Αποζημιώσεων των θυμάτων*, Αθήνα, Πατάκης, 2007, ιδιαίτερα σ. 141-283.

<sup>334</sup> Γ. Βεντήρης, ό.π.· Γ. Μουρέλος, ό.π., σ. 231-235.



Βενιζέλου και του κινήματος της Εθνικής Άμυνας, προσδίδοντας έτσι χαρακτήρα πολιτικής συγκέντρωσης.<sup>335</sup>

Ο αντίκτυπος των γεγονότων στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ευρύτερος, καθώς, πέραν του Μπένακη, αρκετοί ακόμη δήμαρχοι υπέστησαν διώξεις από τις δυνάμεις που πρόσκεινταν στον Κωνσταντίνο. Ο δήμαρχος του Πειραιά, Α. Παναγιωτόπουλος, εξίσου συνδεδεμένος πολιτικά με τον Βενιζέλο, αναγκάστηκε, υπό την απειλή των Επιστράτων, να καταφύγει μαζί με την οικογένειά του στα συμμαχικά πολεμικά πλοία που είχαν αγκυροβολήσει στον όρμο του Κερατσινίου.<sup>336</sup> Ανάλογα περιστατικά σημειώθηκαν σε πόλεις της περιφέρειας που ήλεγχε η κυβέρνηση των Αθηνών. Στο Μεσολόγγι, ο δήμαρχος της πόλης Ελευθέριος Σπετσιέρης, έπεσε θύμα λεηλασίας και παράνομης κράτησης, διαφεύγοντας μετά την αποφυλάκισή του στην Αθήνα. Σε παράνομη κράτηση τέθηκε και ο δήμαρχος της Πρέβεζας Παναγιώτης Καρυστινός.<sup>337</sup> Στο Βόλο, τέλος, ο τοπικός σύνδεσμος των Επιστράτων καθαίρεσε τον δήμαρχο Κωνσταντίνο Γκλαβάνη, ως «αποδειχθέντα συνεργάτην των στασιαστών Θεσσαλονίκης».<sup>338</sup> Από τις διώξεις δεν εξαιρέθηκαν μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και εργαζόμενοι στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε μια προσπάθεια να αποκαθαρθεί το σύνολο του κρατικού μηχανισμού από τα «αντιδυναστικά» στοιχεία.<sup>339</sup> Τα ηνία των δήμων ανέλαβαν φίλα προσκείμενοι στο καθεστώς του Κωνσταντίνου, όπως καταδεικνύουν οι περιπτώσεις του Γεωργίου Τσόχα και του Κωνσταντίνου Παυλούση, στους οποίους ανατέθηκε ο ρόλος του «δημαρχεύοντος» στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς αντίστοιχα.<sup>340</sup> Η

---

<sup>335</sup> *Εμπρός*, 4/11/1916, σ. 2.

<sup>336</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 210. Κατόπιν συστάσεων του Βενιζέλου, ο Παναγιωτόπουλος είχε υποδεχτεί ιδιαίτερα θερμά τις ναυτικές δυνάμεις της Αντάντ και προχωρήσει σε διάφορες διευκολύνσεις στη διάρκεια της παραμονής τους στον Πειραιά. Για παράδειγμα, λίγες μέρες πριν τη συμμαχική απόβαση στην πρωτεύουσα, είχε δώσει τη συγκατάθεσή του στην επίταξη των δημοτικών σχολείων για τον στρατωνισμό τους. Βλ. *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 18/11/1916, σ. 6.

<sup>337</sup> Γ. Μουρέλος, ό.π., σ. 248 και 278.

<sup>338</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 1/12/1914, σ. 4.

<sup>339</sup> Βλ. ενδεικτικά *Σκριπ*, 9/12/1916, σ. 2, όπου γίνεται αναφορά στην επιδιωκόμενη απόλυση του νομικού συμβούλου του Δήμου Αθηναίων με την κατηγορία του «στασιαστή».

<sup>340</sup> Ο Γ. Τσόχας είχε εκλεγεί πρώτος σε ψήφους δημορχιακός πάρεδρος το 1914 με το συνδυασμό του Μπενάκη. Δεν είναι γνωστές οι προγενέστερες πολιτικές του θέσεις. Εκ των πραγμάτων, φαίνεται πως συμπαρατάχθηκε με τον Κωνσταντίνο στη διάρκεια του Εθνικού Διχασμού. Πριν από τον Τσόχα, για αρκετό σύντομο χρονικό διάστημα, δημορχιακά καθήκοντα άσκησε ο δημοτικός σύμβουλος Σπυριδών Πάτσος. Ο Πάτσος ανήκε επίσης στην παράταξη του Μπενάκη και είχε εκλεγεί μέλος της δημορχιακής επιτροπής. Η αναπλήρωση του Μπενάκη από τον Πάτση είχε γίνει σύμφωνα με το άρθρο 9 του Νόμου 720/1926, που είχε ψηφίσει η κυβέρνηση Στέφανου Σκουλούδη τον Απρίλιο του 1916. Με τον συγκεκριμένο νόμο λαμβάνονταν, κατά βάση, μέτρα προσωρινού χαρακτήρα, προκειμένου να διασφαλιστεί η λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στη διάρκεια της επιστράτευσης. Αντίθετα από τα υπόλοιπα, το άρθρο 9 είχε μόνιμη ισχύ και όριζε πως τον δήμαρχο, σε περίπτωση απουσίας, έπρεπε να αναπληρώνει ένα από τα μέλη της δημορχιακής επιτροπής. Βλ. ΦΕΚ,

πολιτική αλλαγή είχε επιτευχθεί. Στα τέλη Δεκεμβρίου του 1916 το δημοτικό συμβούλιο του Πειραιά προέβη στην αποκήρυξη του Βενιζέλου,<sup>341</sup> ενώ δύο μήνες αργότερα αντιπροσωπεία του Δήμου Αθηναίων παρουσιάστηκε ενώπιον του βασιλιά καταθέτοντας ψήφισμα αφοσίωσης στο θρόνο: «προς τον Μεγάλον ημών ΒΑΣΙΛΕΑ [sic] και εις τας πόδας του Θρόνου Αυτού, οφείλομεν [...] να καταθέσωμεν ευλαβώς την ανυπόκριτον ημών αφοσίωσιν».<sup>342</sup>

Ανακατατάξεις σε επίπεδο τοπικής διοίκησης σημειώθηκαν και στην επικράτεια της Προσωρινής Κυβέρνησης. Ο μουσουλμάνος δήμαρχος της Θεσσαλονίκης, Οσμάν Σαΐτ, αντικαταστάθηκε από τον Κωνσταντίνο Αγγελάκη, ο οποίος είχε πρωτοστατήσει στο κίνημα της Εθνικής Άμυνας.<sup>343</sup> Ο Αγγελάκης ήταν γηγενής πολιτικός και είχε διατελέσει στο παρελθόν μέλος της οργανωτικής επιτροπής του Μακεδονικού Αγώνα.<sup>344</sup> Προτού αναλάβει δημαρχιακά καθήκοντα, είχε διοριστεί σε διευθυντική θέση στη Νομαρχία Θεσσαλονίκης.<sup>345</sup> Αντίστοιχες ενέργειες συντελέστηκαν και σε άλλες πόλεις της Μακεδονίας. Στη Βέροια, για παράδειγμα, στη δημαρχία τοποθετήθηκε ο Αντώνιος Σμυρλής, μέλος της τοπικής επαναστατικής επιτροπής, έπειτα από την απομάκρυνση του Χαλήλ Αλή Βέη, μουσουλμάνου δημάρχου από την εποχή της απελευθέρωσης.<sup>346</sup> Το 1916, ο αντιπρόσωπος της Προσωρινής Κυβέρνησης στη Δυτική Μακεδονία, Ιωάννης Ηλιάκης, προχώρησε στην καθαίρεση δημάρχων και δημοτικών συμβούλων σε εννέα

---

79Α/22-3-1916. Παρά το γεγονός ότι είχε τηρηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία, ο Πάσης με πολιτική απόφαση απαλλάχθηκε, λόγω της συστράτευσής του με τον Βενιζέλο, γεγονός που οδήγησε στο διορισμό του Τσόχα στη θέση του δημαρχεύοντα. Βλ. Δ. Λαμπίκης, *ό.π.*, σ. 128· Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 312. Ο Μπενάκης αναγκάστηκε τελικά να υποβάλει παραίτηση, την οποία η κεντρική διοίκηση έκανε αποδεκτή στις αρχές του 1917. Σύμφωνα με τον Νόμο ΔΝΖ'/1912, εφόσον η δημαρχιακή θέση έμενε κενή, έπρεπε να διενεργηθεί νέα εκλογή δημάρχου, εκτός και αν αυτό συνέβαινε τον τελευταίο χρόνο της δημοτικής περιόδου. Χρέη δημάρχου αναλάμβανε τότε ένας από τους παρέδρους. Βλ. Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρο 189, στο: ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912. Ωστόσο, η δημοτική περίοδος έληγε τον Σεπτέμβριο του 1918, καταδεικνύοντας έτσι πως η εγκατάσταση του Τσόχα στο δημαρχιακό θώκο δεν συμβάδιζε με την κείμενη νομοθεσία. Όσον αφορά τον Δήμο Πειραιώς, στη θέση του δημάρχου Α. Παναγιωτόπουλου διορίστηκε αρχικά ο δημαρχιακός πάρεδρος της παράταξης του Π. Ξανθάκης. Βλ. *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 26/12/1916. Σύντομα, όμως, αντικαταστάθηκε από τον Κ. Παυλούση, δημοτικό σύμβουλο της παράταξης του Δ. Ομηρίδη-Σκυλίτση. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 210-211.

<sup>341</sup> *Εμπρός*, 19/12/1916, σ. 2

<sup>342</sup> *Σκριπ*, 3/2/1917, σ. 2.

<sup>343</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 92-93.

<sup>344</sup> «Αγγελάκης, Κωνσταντίνος», στο: *Παγκόσμιο Βιογραφικό Λεξικό*, τ. Α', Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, 1983, σ. 35.

<sup>345</sup> Π. Αλ. Αργυρόπουλος, *ό.π.*, σ. 245.

<sup>346</sup> Κωνσταντίνος Γαλλής, *Η Βέροια την εποχή του Εθνικού Διχασμού, 1914-1917*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Φλώρινα, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης/Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας, 2018, σ. 51-56.

πόλεις της περιφέρειας, εξαιτίας της άρνησής τους να προσχωρήσουν στο κίνημα της Εθνικής Άμυνας.<sup>347</sup>

Το γεγονός ότι οι δημοτικές αρχές των Νέων Χωρών δεν είχαν εκλεγεί με βάση την ελληνική νομοθεσία, ενδεχομένως καθιστά τις παραπάνω μεταβολές ήσσονος σημασίας συγκριτικά με αυτές στην Παλαιά Ελλάδα· ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη πως η κεντρική διοίκηση κατείχε το δικαίωμα να προχωρήσει στην παύση τοπικών αρχόντων, στα νεοπροσαρτηθέντα εδάφη, όποτε αυτό κρινόταν αναγκαίο. Οι συγκλίσεις όμως είναι εμφανείς, αν εξετάσουμε πως αντιμετωπίστηκαν οι αντιφρονούντες στις περιοχές της Παλαιάς Ελλάδας που επεκτάθηκε η Προσωρινή Κυβέρνηση. Μετά την κατάληψη της Θεσσαλίας, στις αρχές Ιουνίου του 1917, οι δυνάμεις των Γάλλων κατέλυσαν τις πολιτικές και στρατιωτικές αρχές της περιφέρειας. Ο βασιλόφρων δήμαρχος της Λάρισας, Μιχαήλ Σιάπκας, κηρύχθηκε έκπτωτος και στη θέση του διορίστηκε ο Κωνσταντίνος Βλάχος, αδερφός του βουλευτή των Φιλελευθέρων Γεωργίου Βλάχου.<sup>348</sup> Στις επαρχίες εγκαταστάθηκαν διοικούσες επιτροπές, οι οποίες διέταξαν την άμεση καθαίρεση των «βασιλικών» κοινοτικών συμβουλίων και την αντικατάστασή τους από εκτελεστικές επιτροπές. Οι διαταγές προέτρεπαν, επίσης, στη διοργάνωση συλλαλητηρίων αποκήρυξης του Κωνσταντίνου.<sup>349</sup>

Έπειτα από την εκθρόνιση του βασιλιά Κωνσταντίνου, την επανένωση της χώρας και την επίσημη πρόσδεσή της στο πλευρό της Αντάντ, ο Βενιζέλος στα 1917-1918 προχώρησε σε μια εκτεταμένη εκκαθάριση όλων των τομέων της δημόσιας διοίκησης, των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, προκειμένου να οργανώσει έναν πολιτικά αξιόπιστο κρατικό μηχανισμό και να διασφαλίσει τη γενική επιστράτευση. Αμέσως μετά τη συγκρότησή της, η νέα κυβέρνηση ανέστειλε τα σχετικά με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων άρθρα του Συντάγματος μόνο για την περίοδο του πολέμου. Στόχος ήταν η εκδίωξη όλων των δημοσίων λειτουργών που είχαν συνεργήσει στο καθεστώς τρομοκρατίας κατά των βενιζελικών το προηγούμενο διάστημα, όπως και αυτών που είχαν αρνηθεί να υπηρετήσουν την Προσωρινή Κυβέρνηση στις περιοχές που είχε θέσει υπό τον έλεγχό της. Στη θέση

<sup>347</sup> Στυλιανή Λιάπη, *Οι Γάλλοι και η διοίκηση του Ιωάννη Ηλιάκη στην Κοζάνη την περίοδο του Εθνικού Διχασμού (1916-1920)*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Φλώρινα, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης/Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας, 2017, σ. 71.

<sup>348</sup> Ιουλία Κανδήλα, «Η είσοδος του γαλλικού στρατού στη Λάρισα το 1917 και η “Μάχη της Σημαίας”», στο: *Η Θεσσαλία του 1917*, Βόλος, Λάρισα, Τρίκαλα και Καρδίτσα, Περιφέρεια Θεσσαλίας, 2019, σ. 41.

<sup>349</sup> ΓΑΚ, Αρχείο Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού, Φ. 41, αναφορά των κατοίκων της κοινότητας Μεγάλου Χαλιτσίου (νυν Διλόφου) Λαρίσης.

τους επανήλθαν όσοι είχαν απομακρυνθεί από την κυβέρνηση των Αθηνών και διορίστηκαν όσοι είχαν στελεχώσει το διοικητικό μηχανισμό της Προσωρινής Κυβέρνησης. Επιπρόσθετα, η ίδρυση νέων υπηρεσιών και υπουργείων επιφύλαξε θέσεις εργασίας για έναν σημαντικό αριθμό οπαδών του Βενιζέλου, καταδεικνύοντας πως οι εκκαθαρίσεις, πέρα από πολιτικές, εξυπηρετήσαν και πελατειακές σκοπιμότητες.<sup>350</sup>

Η βιβλιογραφία έχει υποστηρίξει πως οι εκκαθαρίσεις συνιστούσαν ένα μέτρο που παραβίαζε πρόδηλα τη συνταγματική τάξη, υποκινούμενες από φανατισμό και συντελώντας σε πλήθος υπερβάσεων.<sup>351</sup> Ο Γεώργιος Λεονταρίτης έχει υπολογίσει τις εκκαθαρίσεις σε 6.237 χωρίς να έχει συμπεριλάβει σε αυτές το σώμα της Χωροφυλακής, τον κλάδο που έπληξε περισσότερο η καθεστωτική μεταβολή.<sup>352</sup> Από το παραπάνω σύνολο, οι 273 (4,3%) αντιστοιχούσαν στο Υπουργείο Εσωτερικών περιλαμβάνοντας την απόλυση μιας σειράς λειτουργών απ' όλο το φάσμα της διοικητικής ιεραρχίας.<sup>353</sup>

Παράλληλα με την εκκαθάριση των δημοσίων υπαλλήλων, μια συγγενής διαδικασία βρισκόταν σε εξέλιξη. Στις αρχές Ιουλίου του 1917, ο υπουργός Εσωτερικών Ε. Ρέπουλης ζήτησε εγγράφως από τον Ε. Μπενάκη να επανέλθει στο δημαρχιακό αξίωμα του Δήμου Αθηναίων. Ο Μπενάκης αποδέχτηκε την πρόσκληση, αλλά προχώρησε άμεσα σε χρήση αδειας. Έπειτα από πολύμηνη απουσία,

---

<sup>350</sup> William Edgar, «Οι εκκαθαρίσεις του 1917. Η σημασία τους για το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα του Βενιζέλου», στο: Θάνος Βερέμης και Οδυσσέας Δημητρακόπουλος (επιμ.), *Μελετήματα γύρω από τον Ελευθέριο Βενιζέλο και την εποχή του*, Αθήνα, Φιλιπότη, 1980, σ. 532-534· Γεώργιος Β. Λεονταρίτης, *Η Ελλάδα στον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο, 1917-1918*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2005, σ. 90-93.

<sup>351</sup> W. Edgar, «Οι εκκαθαρίσεις του 1917», *ό.π.*, σ. 542-544· Γ. Λεονταρίτης, *ό.π.*, σ. 94-95· Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 235· Γ. Μαυρογορδάτος, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, *ό.π.*, σ. 118-119.

<sup>352</sup> Γ. Λεονταρίτης, *ό.π.*, σ. 92. Επιλέξαμε να βασιστούμε στην εργασία του Λεονταρίτη, καθώς ο Edgar δεν έχει προσμετρήσει τις εκκαθαρίσεις που έλαβαν χώρα στη διάρκεια του 1918. Επιπλέον, τα στοιχεία που παραθέτει είναι σε ένα βαθμό συγκεχυμένα. Συγκεκριμένα, αντιπαραβάλλει μια σειρά πηγών που δίνουν συχνά αριθμούς αντικρουόμενους μεταξύ τους και επιπρόσθετα είναι ελλειπτικές ως προς ορισμένους κλάδους του Δημοσίου και των ενόπλων δυνάμεων. Παρ' όλα αυτά, αν κανείς επιχειρήσει έναν υπολογισμό, θα καταλήξει σε ένα σύνολο περίπου 6.000 εκκαθαρισθέντων, εκ των οποίων οι 3.000 ανήκαν στο σώμα της Εθνικής Χωροφυλακής (ποσοστό 75% επί του συνόλου των απασχολούμενων στο σώμα). Βλ. W. Edgar, «Οι εκκαθαρίσεις του 1917», *ό.π.*, σ. 536.

<sup>353</sup> Γ. Λεονταρίτης, *ό.π.*, σ. 92. Για να σχηματιστεί μια εικόνα των υπερβάσεων που συντελέστηκαν, τουλάχιστον στις τάξεις του συγκεκριμένου υπουργείου, αξίζει μια αναφορά στις επιστολές του Ε. Μπενάκη προς τον Αλέξανδρο Μαζαράκη-Αινιάν και τον αντιπρόεδρο τότε της κυβέρνησης, Ε. Ρέπουλη, το Νοέμβριο του 1917. Σε αυτές εκδήλωνε τη δυσαρέσκειά του για την άδικη απόλυση ενός εργαζόμενου στον Δήμο Αθηναίων και για τη διατήρηση τριών υπαλλήλων που είχαν «αιτήθει φίλων» απολυθεί, αλλά αργότερα τέθηκαν «υπό την αιγίδα της κυβερνήσεως». Βλ. W. Edgar, «Οι εκκαθαρίσεις του 1917», *ό.π.*, σ. 535.

παραιτήθηκε για λόγους υγείας.<sup>354</sup> Τελικά, χρέη δημάρχου ανέλαβε ο Σπυρίδων Πάτσης, αναπληρωτής του Μπενάκη όλο αυτό το διάστημα, ως πλειοψηφούν μέλος της δημορχιακής επιτροπής.<sup>355</sup> Στον Δήμο Πειραιώς, στον δημορχιακό θώκο επέστρεψε ο Α. Παναγιωτόπουλος.<sup>356</sup> Το ίδιο διάστημα, η Νομαρχία Αττικοβοιωτίας εξέδωσε εγκυκλίους για την αποκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών που είχαν καθαιρεθεί στη διάρκεια των «Νοεμβριανών».<sup>357</sup> Δεν είναι σαφές αν αντίστοιχες εγκυκλίαι κοινοποιήθηκαν και στους υπόλοιπους νομούς της Παλαιάς Ελλάδας. Κατά πάσα πιθανότητα αυτό δεν συνέβη, κρίνοντας από τον Νόμο 814/1917 που θέσπισε η κυβέρνηση Βενιζέλου τον Αύγουστο του 1917 με τη διαδικασία του κατεπείγοντος.

Ο παραπάνω νόμος έφερε τον τίτλο «περί λειτουργίας δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων μη πληρούντων τους όρους του ΔΝΖ'» και αφορούσε αποκλειστικά τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια του «παλαιού Κράτους», τα οποία λειτουργούσαν με μειωμένη σύνθεση ή είχαν πλήρως καταλυθεί «συνεπεία των τελευταίων γεγονότων».<sup>358</sup> Ο όρος «τελευταία γεγονότα» δεν διευκρινιζόταν. Φαίνεται πως δεν προσδιόριζε μόνο τις εκκαθαρίσεις που είχαν συντελεστεί από την κυβέρνηση των Αθηνών κατά τα Νοεμβριανά και έπειτα, αλλά και εκείνες που είχαν πραγματοποιηθεί καθώς ο Βενιζέλος ανακτούσε τον πολιτικό έλεγχο ολόκληρης της χώρας.

Συγκεκριμένα, ο Νόμος 814/1917 δεν προέβλεπε ούτε την επαναφορά, ούτε την αναπλήρωση όσων είχαν καθαιρεθεί, αλλά τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με τον υπολειπόμενο αριθμό μελών, εφόσον αυτός δεν ήταν κατώτερος του 1/3 της σύνθεσης που όριζε ο Νόμος ΔΝΖ'/1912. Επιπλέον, προβλεπόταν η διατήρηση των «κατασταθείσων» επιτροπών σε δήμους και κοινότητες. Υποθέτουμε πως επρόκειτο για τις επιτροπές που είχαν συγκροτηθεί μετά την επέκταση της Προσωρινής Κυβέρνησης στο νοτιότερο κομμάτι της χώρας σε περιφέρειες όπως η Θεσσαλία. Εφόσον εξέλειπαν ο δήμαρχος ή ο νόμιμος αναπληρωτής του, τα δημοτικά συμβούλια και οι διοικούσες επιτροπές των δήμων καλούνταν να προχωρήσουν στην εκλογή «δημαρχεύοντα». Σε όσες κοινότητες δεν είχε καταστεί δυνατή η συγκρότηση διοικουσών επιτροπών, ο νομάρχης όφειλε να

<sup>354</sup> Σκριπ, 6/7/1917, σ. 2· Εμπρός, 19/7/1918, σ. 3.

<sup>355</sup> Δ. Λαμπίκης, *ό.π.*, σ. 130.

<sup>356</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 211-212.

<sup>357</sup> Σκριπ, 1/7/1917, σ. 1· Νέα Ελλάς, 9/7/1917, σ. 4.

<sup>358</sup> Ν. 814/1917, στο: ΦΕΚ, 185Α/4-9-1917.

αναθέσει τη διοίκησή τους στο συμβούλιο της εγγύτερης κοινότητας. Αν διαπιστωνόταν καταπάτηση συμφερόντων, η κεντρική διοίκηση θα έθετε υπό την «προστασίαν» της την πρώτη κοινότητα διορίζοντας πενταμελή επιτροπή από τους περισσότερο φορολογουμένους κατοίκους της. Όλες οι αποφάσεις των διοικουσών επιτροπών των δήμων και των κοινοτήτων υπάγονταν υποχρεωτικά στη ρητή έγκριση του νομάρχη. Το ίδιο ίσχυε και για τις αποφάσεις των κοινοτικών συμβουλίων που λειτουργούσαν με περιορισμένη σύνθεση.<sup>359</sup>

Μια ακόμη νέα ρύθμιση ήταν η καθιέρωση της εξουσίας του υπουργικού συμβουλίου να απολύει με πρόταση του υπουργού Εσωτερικών δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων «διά λόγους σοβαρούς δημοσίας τάξεως ή συμφέροντος».<sup>360</sup> Για τους ίδιους λόγους, παρεχόταν το δικαίωμα στους νομάρχες να θέτουν τα πρόσωπα αυτά σε μηνιαία αργία, η οποία ήταν δυνατό να παραταθεί μέχρι τρεις μήνες με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών. Τα παραπάνω μέτρα μπορούσαν να ληφθούν και για μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, σε περίπτωση εμπόλεμης κατάστασης.<sup>361</sup>

Η κείμενη ως τότε νομοθεσία προέβλεπε μόνο την απόλυση δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων αποκλειστικά σε περιπτώσεις υπέρβασης των ορίων της αρμοδιότητάς τους ή εάν προκαλούσαν προφανή ζημία στους δήμους ή τις κοινότητες «ένεκα αποδεδειγμένου δόλου ή μεγάλης ραθυμίας».<sup>362</sup> Η προσθήκη της δημόσιας τάξης και του συμφέροντος στους λόγους που επέτρεπαν την παύση ή και την απόλυση εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων μπορεί να θεωρηθεί απότοκη της πολιτικής συγκυρίας. Οι έννοιες αυτές δεν καθορίζονταν με σαφήνεια, με αποτέλεσμα η κεντρική εξουσία να διαθέτει τη δυνατότητα να τις επικαλείται κατά το δοκούν, όποτε το έκρινε σκόπιμο. Όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, η συγκεκριμένη ρύθμιση διατηρήθηκε από τις διάδοχες κυβερνήσεις. Πρόκειται για ένα ζήτημα που συζητήθηκε έντονα στους κύκλους των νομικών τα επόμενα χρόνια. Αρχικά, η καθαίρεση προσώπων από το αξίωμα τους, τη στιγμή που είχαν αναδειχτεί σε αυτό με τη λαϊκή ψήφο, θεωρήθηκε ασυμβίβαστη με την έννοια της αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, η απόλυση αιρετών για σοβαρούς λόγους δημοσίας τάξης ή συμφέροντος κρίθηκε νομολογιακά πως ήταν *διοικητικό μέτρο*, γεγονός που

<sup>359</sup> Στο ίδιο.

<sup>360</sup> Η απόλυση σήμαινε πως οι θιγόμενοι δεν μπορούσαν να λάβουν μέρος στις αναπληρωματικές εκλογές για την ανάδειξη του αντικαταστάτη τους, παρά μόνο στις επόμενες γενικές δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Βλ. στο ίδιο.

<sup>361</sup> Στο ίδιο.

<sup>362</sup> Χ. Κλειώσης, *ό.π.*, σ. 551.

σήμαινε πως δεν ήταν απαραίτητη η κλήση προηγουμένως των ενδιαφερόμενων σε απολογία και η αιτιολόγηση της σχετικής απόφασης εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης. Συνεπώς, εξέλειπαν ορισμένες εγγυήσεις απέναντι σε μια πιθανή καταχρηστική εφαρμογή του εν λόγω μέτρου. Στον αντίποδα, διάφοροι δημοσιολόγοι υποστήριζαν πως συνιστούσε πειθαρχική ποινή και όχι μέτρο που μπορούσε να ληφθεί ανεξαρτήτως των προσώπων και στάθμησης της υπαιτιότητάς τους. Σε αυτό το πλαίσιο, σημείωναν πως η κλήση των τελευταίων σε απολογία και η κατάθεση αιτιολογικών σκέψων για την απόφαση της απόλυσης ήταν απαραίτητες με βάση το πειθαρχικό δίκαιο.<sup>363</sup>

Ο Νόμος 814/1917 καταδεικνύει πως η τοπική αυτοδιοίκηση την επαύριον της σύγκρουσης Ε. Βενιζέλου και Κωνσταντίνου ήταν πλήρως αποδιορθωμένη. Από τα χαμηλά αριθμητικά όρια που τέθηκαν ως προϋπόθεση για τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, γίνεται αντιληπτό πως οι διώξεις που υπέστησαν οι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ιδιαίτερα εκτεταμένες. Το φαινόμενο ήταν ευρύτερο, αν συνυπολογιστεί πως πολλοί δήμαρχοι, πάρεδροι, πρόεδροι κοινοτήτων και μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είχαν αναγκαστεί σε παραίτηση ή σε αποχή από τα καθήκοντά τους υπό το φόβο αντιποίνων. Σε σχέση με το αρχικό μας ερώτημα, συμπεραίνουμε πως οι πρωτότερες ενέργειες της κεντρικής διοίκησης για την επαναφορά των -προ των Νοεμβριανών- δημοτικών και κοινοτικών διοικήσεων είτε έγιναν στοχευμένα, δηλαδή σε μεμονωμένες περιφέρειες ή τοπικούς οργανισμούς, είτε συντελέστηκαν μέχρι ενός σημείου. Δεδομένης της επισφάλειας που επικρατούσε σε πολιτικό επίπεδο στην Παλαιά Ελλάδα, η κυβέρνηση πιθανώς αδυνατούσε να διαχειριστεί την ανασύσταση των τοπικών αρχών με τρόπο ικανό, ώστε να εξασφαλιστεί ο εξοβελισμός των φιλοβασιλικών δυνάμεων. Ως εκ τούτου, φαίνεται πως προκρίθηκε η αναστολή κάθε διαδικασίας και η επιβολή ουσιαστικά ενός καθεστώτος πολιτικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Νόμος 814/1917 καταστρατηγούσε την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η νομιμοποίηση των διοικουσών επιτροπών που είχαν αντικαταστήσει τα καταλυθέντα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια προσέβαλε καταφανώς τη συνταγματική αρχή της αιρετότητας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Παράλληλα, επρόκειτο για μια νομοθετική ρύθμιση με ασαφή ορίζοντα εφαρμογής.

---

<sup>363</sup> Φαίδων Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωσις*, Αθήνα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1963, σ. 178-179· Μ. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον*, σ. 356-357.

Σε ορισμένες περιπτώσεις προβλεπόταν η διεξαγωγή αναπληρωματικών εκλογών και άλλοτε η ισχύς μιας σειράς μέτρων έως τις επόμενες γενικές δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Επομένως, ο νόμος διατηρούσε όλα τα ενδεχόμενα ανοικτά, δίνοντας την ευχέρεια στην κυβέρνηση να επωφεληθεί της πολιτικής κατάστασης και των παρεκτροπών στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό καθίσταται περισσότερο σαφές από την απόφαση της κυβέρνησης να αναβάλει επ' αόριστον τη διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών στην Παλαιά Ελλάδα.<sup>364</sup> Οι εκλογές έπρεπε τυπικά να διενεργηθούν εντός του 1918, όταν δηλαδή συμπληρωνόταν μια τετραετία από τη διεξαγωγή των προηγούμενων.

Στην προσπάθειά της να αναδείξει τις πολιτικές διώξεις της κυβέρνησης Βενιζέλου, η ιστοριογραφία έχει δώσει έμφαση στις εκκαθαρίσεις που συντελέστηκαν στις τάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, των αξιωματικών των ενόπλων δυνάμεων και εκείνης των σωμάτων ασφαλείας. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε έναν από τους κατεξοχήν χώρους που επλήγησαν εκείνη την περίοδο,<sup>365</sup> γεγονός που φωτίζει περαιτέρω τη διαδικασία εκκαθάρισης της δημόσιας διοίκησης. Η διαδικασία αυτή δεν χαρακτηρίστηκε μόνο από το εύρος της. Αν παρακολουθήσουμε την εξέλιξή της περισσότερο εστιασμένα, μπορούμε να διακρίνουμε κι άλλες ιδιαιτερότητες. Για παράδειγμα, τον Ιανουάριο του 1918, οι Φιλελεύθεροι της κοινότητας Αγιάς στον νομό Λαρίσης κατήγγειλαν πως στην κοινότητά τους, όπως και στις περισσότερες της οικείας επαρχίας, εξακολουθούσαν να λειτουργούν τοπικές αρχές «αντιθέτων» πολιτικών φρονημάτων και γι' αυτό ζητούσαν την αποπομπή τους. Ο νομάρχης Λαρίσης, εξετάζοντας την καταγγελία, έκρινε πως δεν υπήρχε λόγος πειθαρχικής ή άλλης δίωξης, καθώς τα πέντε από τα εννέα μέλη του κοινοτικού συμβουλίου της Αγιάς ήταν «καθαρώς» Φιλελεύθεροι, ενώ τα υπόλοιπα «ήσαν μεν αντιθέτων φρονημάτων, αλλά από της καταλύσεως του παλαιού καθεστώτος ησπάσθησαν το νέο καθεστώς».<sup>366</sup> Η άρνηση του νομάρχη να απολύσει τους βασιλόφρονες, εφόσον επέδειξαν νομιμοφροσύνη, καταδεικνύει πως δεν έλειψαν οι περιπτώσεις που οι κρατικοί αξιωματούχοι ενήργησαν με μετριοπάθεια σε μια τεταμένη πολιτικά και κοινωνικά περίοδο.

<sup>364</sup> Ν. 1180/1918, στο: ΦΕΚ, 69Α/3-4-1918.

<sup>365</sup> Βλ. ενδεικτικά ΦΕΚ, 157Γ/20-7-1917, 237Γ/11-10-1917, 65Γ/13-3-1918, 99Γ/21-4-1918, όπου περιλαμβάνονται διατάγματα για την απόλυση δημάρχων και εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

<sup>366</sup> ΓΑΚ, Αρχείο Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού, Φ. 41.



Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν περιστατικά που αποτυπώνουν πως η κεντρική διοίκηση ενήργησε με ιδιαίτερη σφοδρότητα απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση. Χαρακτηριστικά είναι τα όσα συνέβησαν στην Πάτρα, την επαύριο της αποτυχημένης δολοφονικής απόπειρας εναντίον του Βενιζέλου, που έλαβε χώρα στο Παρίσι στα τέλη Ιουλίου του 1920. Το απόγευμα της 31<sup>ης</sup> Ιουλίου, αμέσως μετά τη δημοσιοποίηση της είδησης, με πρωτοβουλία της τοπικής οργάνωσης των Φιλελευθέρων, διοργανώθηκε δοξολογία στην πλατεία Γεωργίου Α΄ για τη σωτηρία του πρωθυπουργού. Η δοξολογία τελέστηκε από τον μητροπολίτη, παρουσία των στρατιωτικών αρχών της πόλης, του νομάρχη, του προεδρείου του συλλόγου των Φιλελευθέρων και πλήθους κόσμου. Μετά το πέρας της δοξολογίας, ομάδα διαδηλωτών κατευθύνθηκε προς το δημαρχείο με σκοπό να το καταλάβει και να καθαιρέσει τη δημοτική αρχή, επειδή δεν είχε σύσσωμη παραστεί στην τελετή. Η επίθεση απετράπη έπειτα από παρέμβαση της αστυνομίας. Ακολούθησε παράσταση διαμαρτυρίας στον νομάρχη και αποστολή τηλεγραφήματος προς την κυβέρνηση, το οποίο υπέγραφαν τοπικοί πολιτικοί και επιχειρηματικοί παράγοντες, με αίτημα την άμεση απόλυση του δημάρχου και τη διάλυση του δημοτικού συμβουλίου.<sup>367</sup> Δήμαρχος Πατρέων εκείνη την εποχή ήταν ο Δημήτριος Ανδρικόπουλος-Μπουκαούρης, ο οποίος είχε εκλεγεί το 1914 και είχε έκτοτε διατηρηθεί στη θέση του.<sup>368</sup>

Την επομένη ακολούθησαν αντεγκλήσεις εκ μέρους του δημοτικού συμβουλίου που συνεδρίασε εκτάκτως, με αφορμή τη δολοφονική απόπειρα εναντίον του Βενιζέλου. Ο Μπουκαούρης γνωστοποίησε πως ήδη από την προηγούμενη μέρα είχε αποστείλει τηλεγράφημα προς τον αντιπρόεδρο της κυβέρνησης Ε. Ρέπουλη, στο οποίο εξέφραζε τον αποτροπιασμό της δημοτικής αρχής και ευχές για την ταχεία

---

<sup>367</sup> *Νεολόγος Πατρών*, 1/8/1920, σ. 1-2. Βλ. επίσης Βασίλειος Κ. Λάζαρης, *Πολιτική ιστορία της Πάτρας*, τ. Β΄, Αθήνα, Αχαϊκές Εκδόσεις, 1990, σ. 138 και 139.

<sup>368</sup> Οι πολιτικές θέσεις του Μπουκαούρη δεν είναι γνωστές. Σχολιάζοντας το 1914 την εκλογή του, ο αθηναϊκός αντιπολιτευτικός Τύπος τον χαρακτηρίζει «φίλο» του Δ. Γούναρη και «δεινό» πολέμιο της κυβέρνησης Βενιζέλου. Βλ. *Αθήνα*, 11/2/1914, σ. 1. Παρ' όλα αυτά, η υποψηφιότητά του υποστηρίχθηκε από τον πατρινό πολιτικό Ανδρέα Μιχαλακόπουλο, επιφανές στέλεχος των Φιλελευθέρων και υπουργό Εθνικής Οικονομίας εκείνη την περίοδο. Βλ. *Νεολόγος Πατρών*, 9/2/1914, σ. 2. Η στάση του Μπουκαούρη, κατά την εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού και έπειτα, δεν παρέκκλιε από τις πολιτικές γραμμές των εκάστοτε κυβερνήσεων, γεγονός που εξηγεί γιατί δεν απομακρύνθηκε από το δημαρχιακό αξίωμα. Έτσι, μετά τα «Νοεμβριανά», θα ικανοποιήσει τις αξιώσεις του τοπικού συνδέσμου Επιστράτων για τη μετονομασία της οδού Ελευθερίου Βενιζέλου (νυν Ερμού) σε 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου και την αφαίρεση της ιδιότητας του δημότη από τον Α. Μιχαλακόπουλο, ενώ θα λάβει μέρος στην τοπική τελετή του «Αναθέματος». Βλ. Β. Λάζαρης, *ό.π.*, τ. Β΄, σ. 101-103. Αργότερα, με την επάνοδο του Βενιζέλου στην εξουσία, το δημοτικό συμβούλιο θα αποκηρύξει τις ενέργειες αυτές, υποστηρίζοντας πως είχαν συντελεστεί υπό καθεστώς «βίας» και «τρόμου». Βλ. *Νεολόγος Πατρών*, 17/7/1917, σ. 1.

ανάρρωση του πρωθυπουργού. Η συζήτηση επεκτάθηκε γρήγορα στα επεισόδια που είχαν εκτυλιχθεί στην πόλη, με τον δήμαρχο να υποστηρίζει πως δεν είχε λάβει γνώση για τη διεξαγωγή της δοξολογίας. Οι δημοτικοί σύμβουλοι επιβεβαίωσαν πως η τελετή είχε διοργανωθεί αρκετά επισπευμένα και ότι δεν είχε σταλεί επίσημη πρόσκληση στη δημοτική αρχή. Επικράτησε η άποψη πως η λαϊκή διαμαρτυρία υποκινήθηκε από τοπικούς πολιτικούς κύκλους που ήθελαν να μονοπωλήσουν τον «πατριωτισμό» και τη «βενιζελική ιδεολογία».<sup>369</sup> Οι εξελίξεις όμως είχαν δρομολογηθεί. Λίγες ώρες μετά το πέρας της συνεδρίασης, επιδόθηκε διάταγμα του υπουργικού συμβουλίου που όριζε την οριστική απόλυση του δημάρχου Πατρέων για σοβαρούς λόγους «δημόσιας τάξεως ή συμφέροντος».<sup>370</sup>

Η αποπομπή του Δ. Μπουκαούρη οφείλεται σε τοπικές πολιτικές έριδες και στη δυσπιστία, ενδεχομένως, που επικρατούσε στις τάξεις των Φιλελευθέρων της Πάτρας ως προς την προσήλωσή του στην κυβέρνηση. Η επιλογή της κεντρικής διοίκησης να προχωρήσει άμεσα σε απόλυση και να μη διερευνήσει το περιστατικό μπορεί να συσχετιστεί με αυτά τα αίτια. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη πως η απόπειρα δολοφονίας κατά του Βενιζέλου είχε προκαλέσει κύμα επιθέσεων και σε άλλες πόλεις της χώρας. Κατεξοχήν παράδειγμα συνιστά η πρωτεύουσα, όπου φανατικοί του βενιζελικού κόμματος, κατέστρεψαν τα γραφεία των αντιπολιτευτικών εφημερίδων, λεηλάτησαν οικίες και περιουσίες πολιτικών στελεχών και οπαδών της αντιπολίτευσης, ενώ το αποκορύφωμα ήταν η δολοφονία του Ίωνα Δραγούμη.<sup>371</sup> Μπροστά στον κίνδυνο επέκτασης των αιματηρών γεγονότων, η απομάκρυνση του δημάρχου Πατρέων κρίθηκε ενδεχομένως σκόπιμη, προκειμένου να μην κλιμακωθούν οι κοινωνικές αντιδράσεις και να αποκατασταθεί η τάξη στην πόλη.

Περιστατικά, όπως της Πάτρας και της Αγιάς, είναι ενδεικτικά της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζουν τις εκκαθαρίσεις και της ανάγκης να εξεταστούν ως μια διαδικασία που περιείχε συχνά αντιφάσεις και δεν συντελέστηκε απαραίτητα από πάνω προς τα κάτω, όσο και με την αντίστροφη φορά. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα των εκκαθαρίσεων χρήζει περαιτέρω διερεύνησης και παραμένει ανοικτό σε ερμηνείες και αποτιμήσεις. Ανεξάρτητα όμως από τα παραπάνω, είναι σαφές πως οι

<sup>369</sup> *Νεολόγος Πατρών*, 2/8/1920, σ. 2.

<sup>370</sup> Στο ίδιο.

<sup>371</sup> Νικόλαος Οικονόμου, «Εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις από το Νοέμβριο του 1918 ως τον Οκτώβριο του 1920», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΕ', Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, 1978, σ. 145.

πολιτικοί χειρισμοί της περιόδου δημιούργησαν ένα προηγούμενο.<sup>372</sup> Παρήγαγαν και παρέιχαν μια τεχνογνωσία στο κεντρικό κράτος, ένα υπόδειγμα για την περιστολή στο εξής της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έκρυθμες στιγμές της πολιτικής ζωής της χώρας.

## **2.6. Η αναδιάρθρωση του φορολογικού θεσμού των διαπολιτών τελών**

Κατά την τριετή διακυβέρνηση του Ε. Βενιζέλου (1917-1920), συντελέστηκε μία από τις σημαντικότερες νομοθετικές παρεμβάσεις στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 1920 δημοσιεύτηκε ο Νόμος 2125, σύμφωνα με τον οποίο καταργούνταν οι δαπάνες για την κάλυψη των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης που επιβάρυναν έως τότε τους δημοτικούς και κοινοτικούς προϋπολογισμούς.<sup>373</sup> Επρόκειτο για μια ενέργεια που σηματοδότησε την πλήρη αναδιάρθρωση του φορολογικού συστήματος σε τοπικό επίπεδο και έμελλε να καθορίσει την οικονομική δραστηριότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1940.

Το παραπάνω ζήτημα είχε δρομολογηθεί το 1911, κατά τη διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης, όταν και θεσπίστηκαν διατάξεις για την ανάληψη όλων των εκπαιδευτικών δαπανών από το κεντρικό κράτος, σηματοδοτώντας έτσι την αφαίρεση της στοιχειώδους εκπαίδευσης από τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>374</sup> Ειδικό ψήφισμα της Β΄ Αναθεωρητικής Βουλής όριζε πως μέχρι την κατάρτιση και την ψήφιση του σχετικού νόμου θα παρέμενε σε ισχύ το προγενέστερο καθεστώς δημοτικών και κοινοτικών εισφορών.<sup>375</sup> Η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε επιχειρήσει να ρυθμίσει αυτήν την εκκρεμότητα το 1914, ωστόσο οι έκτακτες πολιτικές εξελίξεις την ανάγκασαν να αναστείλει την ψήφιση του νομοσχεδίου που είχε υποβάλει στα τέλη του ίδιου έτους.<sup>376</sup> Έτσι, οι δήμοι και οι κοινότητες εξακολούθησαν να είναι υπόχρεοι καταβολής των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Το νέο νομοσχέδιο κατατέθηκε στα μέσα Δεκεμβρίου του

---

<sup>372</sup> Για τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των εκκαθαρίσεων, βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, ό.π., σ. 235.

<sup>373</sup> ΦΕΚ, 64Α/16-3-1920. Ο νόμος προέβλεπε επίσης την κατάργηση των δημοτικών και κοινοτικών εισφορών για τις χρηματοδοτικές ανάγκες της αστυνομίας. Έως τότε, στους δήμους και τις κοινότητες αναλογούσε ένα τμήμα των δαπανών για τη μισθοδοσία των αστυνομικών οργάνων, παρά το γεγονός ότι η αστυνόμευση είχε παύσει προ πολλού να συνιστά αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βλ. Ν. 2069/1892, άρθρα 1 και 40. Βλ. επίσης Α. Φωτάκης, ό.π., σ. 20-21.

<sup>374</sup> Βλ. το πρώτο εδάφιο του άρθρου 16, στο: *Το Σύνταγμα της Ελλάδος μετά την κατά το έτος 1911 αναθεώρησιν και μεταρρυθμίσιν αυτού*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1911, σ. 7.

<sup>375</sup> Στο ίδιο, σ. 30-32.

<sup>376</sup> *Εμπρός*, 22/11/1914, σ. 2.

1919 και έλαβε τελικά τη μορφή του Νόμου 2125/1920.<sup>377</sup> Σύμφωνα με τις προβλέψεις του, το κράτος αναλάμβανε εφεξής την κάλυψη των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Για να καταστεί αυτή δυνατή, η κυβέρνηση προέβη στη μεταρρύθμιση του θεσμού των διαφυλίων τελών, δηλαδή της έμμεσης φορολόγησης στα είδη που κατέφθαναν από το εξωτερικό ή και από κάποια άλλη περιοχή εντός της ελληνικής επικράτειας.<sup>378</sup>

Ο Νόμος 2125/1920 καταργούσε τους δημοτικούς δασμούς, όπως είχαν νομοθετικά κατοχυρωθεί από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα και έπειτα, εισάγοντας στη θέση τους έναν νέο δημοτικό φόρο. Ο φόρος αυτός διαιρέθηκε σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλάμβανε τα εγχώρια διαμετακομιζόμενα προϊόντα κατανάλωσης και η δεύτερη τα εισαγόμενα εμπορεύματα. Αρμόδιοι για την είσπραξη των δασμών στα εγχώρια προϊόντα παρέμειναν οι δήμοι, διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμα ελεύθερης διαχείρισης των εσόδων. Όσον αφορά τους δασμούς στα εισαγόμενα εμπορεύματα, υπεύθυνες για την είσπραξή τους ορίστηκαν πλέον οι τελωνειακές αρχές, οι οποίες όφειλαν να μεταβιβάσουν το σύνολο των εισπράξεων απευθείας στο δημόσιο ταμείο. Προς αναπλήρωση της απώλειας εσόδων, το κεντρικό κράτος υποχρεωνόταν στην καταβολή ετήσιας επιχορήγησης προς όλους τους δήμους και τις κοινότητες που διέθεταν πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή συνιστούσαν πρώην έδρες επαρχιών ή υποδιοικήσεων. Το ύψος της επιχορήγησης ήταν πάγιο και όχι προοδευτικό, καθώς βασιζόταν αποκλειστικά στην απόδοση των δημοτικών δασμών κατά τα έτη 1914 και 1919.<sup>379</sup> Η ενδιάμεση περίοδος εξαιρέθηκε από τους υπολογισμούς, καθώς οι εισαγωγές λόγω της εμπόλεμης κατάστασης ήταν ελάχιστες. Μέχρι την έναρξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, το καλοκαίρι του 1914, οι εισαγωγές είχαν κινηθεί σε σταθερά για την εποχή επίπεδα, ενώ το 1919 συνιστούσε μια χρονιά σημαντικής αύξησής τους.<sup>380</sup> Οι παραπάνω προβλέψεις διασφάλιζαν τους δήμους και τις κοινότητες σε περίπτωση μείωσης των εισαγωγών. Από την άλλη, απέκλειαν τους οργανισμούς αυτούς από τα κέρδη που μπορούσε να αποφέρει μια περαιτέρω αύξηση των εισαγωγών στο μέλλον.

Τα αίτια της εν λόγω φορολογικής μεταρρύθμισης συνδέονται αρχικά με την αδυναμία και, ενδεχομένως, την απροθυμία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

<sup>377</sup> *Καθημερινή*, 14/12/1919, σ. 1.

<sup>378</sup> Ν. 2125/1920, άρθρο 1, στο: ΦΕΚ, 64Α/16-3-1920.

<sup>379</sup> ΦΕΚ, 64Α/16-3-1920. Βλ. επίσης Θ. Δ. Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 334.

<sup>380</sup> Χριστίνα Αγριαντώνη, «Έξαρση και κρίση. Η οικονομία της περιόδου 1909-1922», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, *ό.π.*, τ. 6, σ. 115 και 117.

να καταβάλλουν τα έξοδα της στοιχειώδους εκπαίδευσης ήδη από τα πρώτα βήματα του δημοτικού θεσμού στην Ελλάδα.<sup>381</sup> Οι δαπάνες για τα σχολεία ήταν σημαντικές και πολλοί δήμοι δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν. Ενδεικτικό των δυσχερειών είναι πως το 1844 το 1/3 των δήμων της χώρας (89 από τους συνολικά 271) δεν είχε συστήσει ακόμη δημοτικό σχολείο.<sup>382</sup> Την ίδια χρονιά θεσπίστηκε η καταβολή κρατικής επιχορήγησης στους άπορους δήμους για την ανέγερση σχολείων. Οι ενέργειες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων συνεχίστηκαν. Το 1855 το κράτος ανέλαβε να προκαταβάλει τις αμοιβές των δημοδιδασκάλων. Το 1888 ιδρύθηκε ειδικό ταμείο για τη δημοτική εκπαίδευση με συνεισφορές του δημοσίου, των δήμων, μονών, ιδιωτών κ.ά. Το 1895 το ταμείο αυτό καταργήθηκε και οι δαπάνες μεταβιβάστηκαν ξανά στους δήμους.<sup>383</sup>

Καθοριστικό ρόλο στην αύξηση των διδακτικών δαπανών διαδραμάτιζε η επέκταση του σχολικού δικτύου και οι υποχρεώσεις που συνακόλουθα δημιουργήθηκαν ως προς τη συντήρηση, τη μισθοδοσία του προσωπικού, την πληρωμή ενοικίων κ.ά.. Για παράδειγμα, στον Δήμο Αιγίου τα έξοδα της δημοτικής εκπαίδευσης παρουσίαζαν για τον συγκεκριμένο λόγο αυξητική τάση ως το 1870, ενώ τις επόμενες δεκαετίες τα ποσά που διατέθηκαν ήταν ακόμη μεγαλύτερα.<sup>384</sup> Από 200.000 δραχμές το 1890, οι διδακτικές δαπάνες του Δήμου Αθηναίων ανήλθαν στις 400.000 το 1892, καθώς στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα ο αριθμός του διδακτικού προσωπικού είχε διπλασιαστεί.<sup>385</sup> Παρά τις διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες, η κεντρική διοίκηση αδυνατούσε σταθερά να εξασφαλίσει από την τοπική αυτοδιοίκηση το σύνολο των απαιτούμενων δαπανών.<sup>386</sup> Μάλιστα, το 1905 είχε ψηφιστεί νόμος που υποχρέωνε τους δήμους να αυξήσουν τα φορολογικά τους έσοδα, εφόσον αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν στην κάλυψη των διδακτικών δαπανών. Σε περίπτωση που οι τοπικές αρχές δεν συμμορφώνονταν, παρενέβαιναν οι νομάρχες τροποποιώντας τους δημοτικούς προϋπολογισμούς.<sup>387</sup> Αντίστοιχες προβλέψεις περιλάμβανε αργότερα ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 και για τις κοινότητες.<sup>388</sup>

---

<sup>381</sup> Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 234-236.

<sup>382</sup> Αλέξης Δημαράς, *Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Το «ανακοπτόμενο άλμα». Τάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική εκπαίδευση, 1833-2000*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2013, σ. 7.

<sup>383</sup> Χ. Λέφας, *ό.π.*, σ. 22-27.

<sup>384</sup> Θ. Καλαφάτης, *ό.π.*, σ. 179.

<sup>385</sup> Χ. Λέφας, *ό.π.*, σ. 26.

<sup>386</sup> Στο ίδιο, σ. 24.

<sup>387</sup> Ν. 3098/1905, άρθρο 6, στο: 165Α/19-8-1905.

<sup>388</sup> Ν. ΔΝΖ'/1912, άρθρο 8, στο: ΦΕΚ, 58Α/14-2-1912.

Για το έτος 1919, από μια στιχομυθία στη Βουλή μεταξύ του υπουργού Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδύσεως Δημήτριου Δίγκα και του βουλευτή των Φιλελευθέρων Κωνσταντίνου Γόντικα, πληροφορούμαστε πως οι δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης είχαν ανέλθει συνολικά στα 11.400.000 δραχμές, εκ των οποίων μόλις τα 5.000.000 είχαν εισπραχθεί από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>389</sup> Στην ίδια συνεδρίαση, καθίσταται επίσης γνωστό πως η κεντρική διοίκηση τα προηγούμενα χρόνια προκειμένου να καλύψει τη διαφορά προχωρούσε συχνά στην κατάσχεση εσόδων που προορίζονταν αποκλειστικά για άλλες δαπάνες τόσο των δήμων όσο και των κοινοτήτων, αφήνοντάς τους το αναγκαίο κεφάλαιο για την κάλυψη των διοικητικών τους υποχρεώσεων. Επιπλέον, γινόταν χρήση μιας πίστωσης ορισμένων εκατομμυρίων που αναγραφόταν ετησίως στον κρατικό προϋπολογισμό «υπέρ των απόρων δήμων» για τον ίδιο σκοπό.<sup>390</sup>

Ένα ακόμη στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι πως το ίδιο διάστημα η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε υποβάλει νομοσχέδιο για την αύξηση των αποδοχών των δημοδιδασκάλων.<sup>391</sup> Η διόγκωση των συνολικών δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης επρόκειτο να οδηγήσει σε αξιοσημείωτη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού σε μια περίοδο, κατά την οποία η μικρασιατική εκστρατεία ενέτεινε τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα της χώρας. Από το καλοκαίρι του 1919, η δραχμή είχε αρχίσει να ακολουθεί καθοδική πορεία, η έκδοση εσωτερικού δανείου τον Σεπτέμβριο της ίδιας χρονιάς είχε καταλήξει σε αποτυχία, ενώ οι πιστώσεις που είχαν εξασφαλιστεί από τους συμμάχους ήταν ανεπαρκείς ως προς το ύψος των πολεμικών δαπανών και, επιπλέον, δεν ήταν άμεσα ρευστοποιήσιμες.<sup>392</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, η κυβέρνηση Βενιζέλου δεν τήρησε τελικά την εξαγγελία περί απαλλαγής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από τις δαπάνες για τη στοιχειώδη εκπαίδευση. Οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, αν και θεωρητικά καταργούσαν τις δημοτικές και κοινοτικές εισφορές, πρακτικά τις παροχέτευαν στην κεντρική διοίκηση με τη μορφή των εσόδων του αναπροσαρμοσμένου δημοτικού φόρου στα εισαγόμενα εμπορεύματα. Επρόκειτο ουσιαστικά για έναν κατ' ονόμα δημοτικό φόρο, αφού οι δήμοι αποστερούνταν κάθε δικαίωμα είσπραξης και

---

<sup>389</sup> *ΕΣΒ*, 45<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 24/2/1920, σ. 700.

<sup>390</sup> Στο ίδιο.

<sup>391</sup> Ν. 2145/1920, στο: ΦΕΚ, 69Α/20-3-1920.

<sup>392</sup> Γιώργος Μητροφάνης, «Τα δημόσια οικονομικά. Οικονομική ανόρθωση και πόλεμοι, 1909-1922», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 6, σ. 126-127· Κ. Κωστής, ό.π., σ. 570-572.

διαχείρισης, λαμβάνοντας από κοινού μόνο ένα τμήμα των συνολικών εσόδων ως αντιστάθμισμα.

Κατά την ψήφιση του Νόμου 2125/1920 στη Βουλή, διατυπώθηκαν ενστάσεις και προβληματισμοί από μια μερίδα βουλευτών. Γενικότερα, επισήμαναν πως το νομοσχέδιο είχε ταμειυτικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου έθιγε καίρια τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταδικάζοντας τόσο τους δήμους όσο και τις κοινότητες σε «στασιμότητα» και, πιθανώς, σε «μαρασμό». Όπως σημειωνόταν, στο γεγονός αυτό θα συντελούσαν ο προσεταιρισμός των εσόδων των τοπικών οργανισμών από τη φορολόγηση των εισαγόμενων ειδών, η αποστέρησή τους από το πλεόνασμα μιας ενδεχόμενης αύξησης της απόδοσης του φόρου και η αναγκαστική μεταστροφή τους στην επιβολή άμεσων φόρων, δηλαδή σε μία πρόσοδο που είχε αποδειχτεί ατελέσφορη. Στον αντίποδα, ο Κ. Ρακτιβάν υποστήριξε πως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα επωφελούνταν, καθώς η κυβέρνηση επεδίωκε τη σταδιακή μείωση των εισαγωγών, ενώ αναφέρθηκε σε μια σειρά από επιμέρους προβλέψεις, όπως ήταν η εκχώρηση του δημόσιου φόρου επί των σφαζόμενων ζώων στους δήμους και τις κοινότητες, καθώς και η παροχή οικονομικής ενίσχυσης από το κράτος σε περίπτωση που παρουσίαζαν ζημία από την εν λόγω αναθεώρηση της έμμεσης δημοτικής φορολόγησης. Σε κάθε περίπτωση, τόνιζε πως η διάταξη του Συντάγματος για την ανάληψη των εκπαιδευτικών δαπανών από το κράτος δεν είχε ως στόχο να ευεργετήσει τους δήμους, αλλά να διασφαλίσει με κάθε μέσο τη δωρεάν παροχή παιδείας στον λαό.<sup>393</sup>

Αντιδράσεις υπήρξαν και εκ μέρους των δήμων, οι οποίοι θεωρούσαν πως το κεντρικό κράτος έπρεπε να καλύψει τις δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης αποκλειστικά με ίδιους πόρους. Παρουσιάζοντας το νομοσχέδιο στο δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας, ο δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης έκανε λόγο για «θανάσιμο» πλήγμα στα οικονομικά του δήμου, καθώς οι δασμοί στα εισαγόμενα είδη συνιστούσαν την «κυριωτάτην» πηγή των δημοτικών εσόδων. Συγκεκριμένα, ανέφερε πως οι δασμοί αυτοί απέφεραν τα  $\frac{3}{4}$  των εσόδων από τους έμμεσους φόρους, αποδίδοντας κατά μέσο όρο 2.250.000 δραχμές ετησίως. Την ίδια στιγμή, ο μέσος όρος των ετήσιων εξόδων για τη στοιχειώδη εκπαίδευση ήταν γύρω στις 500.000 δραχμές, γεγονός που σήμαινε πως το κεντρικό κράτος θα εξασφάλιζε ένα πλεόνασμα ύψους 1.800.000. Παρά την έντονη δυσαρέσκειά του, ο Πάτσης εμφανίστηκε

<sup>393</sup> Βλ. αναλυτικά *ΕΣΒ*, 45<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 24/2/1920, σ. 698-704· 46<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 25/2/1920, σ. 708-720.

διαλλακτικός, επισημαίνοντας το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του Ε. Βενιζέλου για τη βελτίωση των οικονομικών του Δήμου Αθηναίων. Επιπλέον, γνωστοποίησε πως είχε εξασφαλίσει υπουργικές δεσμεύσεις για συμμετοχή στα κέρδη από τη μελλοντική επέκταση του ηλεκτρικού σιδηρόδρομου. Για τον λόγο αυτόν, σύστησε τη λήψη μιας απόφασης με την οποία η δημοτική αρχή θα ζητούσε «ευλαβώς» τον καταλογισμό ενός ποσοστού υπέρ αυτής από τον νέο φόρο. Επρόκειτο ουσιαστικά για μια προσπάθεια κατευνασμού, καθώς η πλειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου επιθυμούσε πιο δυναμικά διαβήματα. Ένας αριθμός συμβούλων είχε τοποθετηθεί ιδιαίτερα αρνητικά απέναντι στο νομοσχέδιο, παρακινώντας μέχρι και σε παραίτηση της δημοτικής αρχής σε περίπτωση ψήφισής του.<sup>394</sup>

Οι δήμοι των μεγάλων αστικών κέντρων έβγαιναν ιδιαίτερα ζημιωμένοι από τον νέο νόμο. Από το 1880 και έπειτα, το μεγαλύτερο μέρος του φορολογικού βάρους είχε μετατεθεί στα αστικά κοινωνικά στρώματα, κυρίως στα κατώτερα, διαμέσου της έμμεσης φορολόγησης. Μη διαθέτοντας διεξόδους σε αγαθά ανάλογες με αυτές των αγροτών, οι φτωχοί αστικοί πληθυσμοί αγόραζαν κατεξοχήν προϊόντα πρώτης ανάγκης.<sup>395</sup> Το γεγονός αυτό επέτρεπε σε δήμους με μεγάλες καταναλωτικές αγορές να αποκομίζουν σημαντικά έσοδα από την επιβολή έμμεσων φόρων και ιδίως από τους εισαγωγικούς δασμούς. Μάλιστα, ήταν τόσο σημαντικά τα έσοδά τους από τα διαπύλια, ώστε τους άφηναν πλεονάσματα ακόμη και μετά την αποπληρωμή των υποχρεώσεών τους προς το κράτος. Η ενοποίηση των εσόδων των δήμων από τα διαπύλια τέλη μέσω του Νόμου 2125/1920 στόχευε ουσιαστικά στη συγκέντρωση και την αξιοποίηση αυτών των πλεονασμάτων για να καλυφθούν όλες οι δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης, μιας και οι ασθενέστεροι οικονομικά τοπικοί οργανισμοί αδυνατούσαν έως τότε να ανταπεξέλθουν σε αυτές.<sup>396</sup>

Οι δήμοι είχαν επιδείξει αρνητική στάση και παλαιότερα κατά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης του θεσμού των διαπυλίων τελών από τις κυβερνήσεις του Χαρίλαου Τρικούπη.<sup>397</sup> Έχοντας ασχοληθεί με την εξέλιξη του φορολογικού

<sup>394</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 20/11/1919, 2456, 55, σ. 181-190.

<sup>395</sup> Γιώργος Β. Δερτιλής, *Ατελέσφοροι ή τελεσφόροι; Φόροι και εξουσία στο Νεοελληνικό Κράτος*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1993, σ. 64-65.

<sup>396</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», ό.π., σ. 282.

<sup>397</sup> Ο Χ. Τρικούπης είχε καταβάλει έντονη προσπάθεια για την κατάργηση των διαπυλίων, καταθέτοντας τέσσερα σχετικά νομοσχέδια από το 1888 έως το 1894. Τα σχέδια που προωθούσε απέβλεπαν στην αντικατάσταση των διαπυλίων από άμεσους δημοτικούς φόρους και στη χορήγηση ενός τμήματος των τελωνειακών εσόδων στους δήμους. Οι ρυθμίσεις αυτές συντελούσαν στην αύξηση των άμεσων και έμμεσων φόρων. Το 1894, εν μέσω οικονομικής κρίσης, η κυβερνητική πρωτοβουλία ξεσήκωσε πλήθος κοινωνικών αντιδράσεων που εκδηλώθηκαν με τη μορφή ψηφισμάτων, διαδηλώσεων έως και συλλαλητηρίων. Τα συγκεκριμένα γεγονότα οδήγησαν τόσο στην απόσυρση του



αυτού θεσμού στη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα, ο Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος αποδίδει τις αντιστάσεις των δήμων όχι τόσο στον περιορισμό των εσόδων τους όσο κυρίως στην απώλεια της φορολογικής τους εξουσίας. Η τελευταία, όπως υποστηρίζει ο συγγραφέας και έχει καταδειχθεί αναλυτικά σε άλλες μελέτες για την ίδια περίοδο, επέτρεπε στις δημοτικές αρχές και στα τοπικά πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα εν γένει να συντηρούν πελατειακά δίκτυα και πλέγματα προσωπικών εξαρτήσεων, διασυνδέσεων και εξυπηρετήσεων, με σκοπό την αναπαραγωγή του πολιτικού ελέγχου εντός των ορίων της κυριαρχίας τους.<sup>398</sup> Η ερμηνεία του στηρίζεται στην υπόθεση ότι τα μεταρρυθμιστικά νομοσχέδια του Τρικούπη προέβλεπαν την ενίσχυση των δήμων με εισφορές από τον κρατικό προϋπολογισμό. Συνεπώς, θεωρεί πως κάθε διαμαρτυρία εκ μέρους τους περί χρηματικών απωλειών ήταν μάλλον προσχηματική.<sup>399</sup>

Η διάσταση που θέτει ο Σακελλαρόπουλος δεν πρέπει να αγνοηθεί στη συγκυρία του 1920, ωστόσο η διερεύνησή της εκφεύγει των στόχων της ανά χείρας μελέτης. Προϋποθέτει την εμβάθυνση στις τοπικές οικονομικές λειτουργίες και στις ομάδες συμφερόντων που ήταν οργανωμένες γύρω από αυτές εντός και εκτός των δήμων. Στις συγκεκριμένες ομάδες συγκαταλέγονταν οι ενοικιαστές των δημοτικών φόρων, οι οποίοι εξακολουθούσαν να δραστηριοποιούνται και να επιδίδονται σε παραεισπράξεις, επιβαρύνοντας πρόσθετα τους φορολογούμενους. Μάλιστα για την κυβέρνηση, η απεμπλοκή των ενοικιαστών και η είσπραξη εφεξής του δημοτικού φόρου από τις δημόσιες αρχές συμπεριεχόταν στα σημαντικά οφέλη του νέου νόμου.<sup>400</sup>

Η κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1920-1921, που κατατέθηκε αρκετά καθυστερημένα τον Μάιο του 1920, καταδεικνύει πάντως πως οι αιτιάσεις των δήμων ήταν σε μεγάλο βαθμό δικαιολογημένες. Οι συνολικές χρηματικές τους απώλειες προσέδιδαν διαστάσεις οικονομικής αφαίμαξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα έξοδα για τις ανάγκες όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης ανέρχονταν συνολικά στα 45.123.674 δραχμές., έναντι 21.274.124 που είχαν προϋπολογιστεί για το προηγούμενο έτος. Σύμφωνα με τον υπουργό

---

νομοσχεδίου, όσο και στον εξαναγκασμό του Τρικούπη σε παραίτηση τον Ιανουάριο του 1895. Βλ. Μ. Δένδιας, *Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης*, ό.π., σ. 13· Θ. Δ. Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 340-341.

<sup>398</sup> Θ.Δ. Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 336-340. Για την αναπαραγωγή και την επέκταση του πολιτικού ελέγχου διαμέσου της οικονομικής δραστηριότητας των δήμων στα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, βλ. Θ. Καλαφάτης, *ό.π.*, τ. 2, σ. 188-206.

<sup>399</sup> Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*

<sup>400</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 46<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 25/2/1920, σ. 718, την τοποθέτηση του Ρακτιβάν.

Οικονομικών Μιλτιάδη Νεγρεπόντη, η διαφορά των περίπου 24.000.000 δραχμών οφειλόταν πρωτίστως στην εφαρμογή του νόμου για την αύξηση των αποδοχών των λειτουργών της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Οι συνολικές δαπάνες για τη συγκεκριμένη βαθμίδα της εκπαίδευσης υπολογίζονταν στα 26.842.120, ενώ το 1919 ήταν μόλις 9.909.620, εκ των οποίων 4.000.000 είχαν αναγραφεί ως συνδρομή «υπέρ των απόρων δήμων». Από τα περίπου 27.000.000 δραχμές, το κεντρικό κράτος επρόκειτο να επιβαρυνθεί μόνο με 6.000.000. Τα υπόλοιπα θα τα εξασφάλιζε από τον νέο δημοτικό φόρο στα εισαγόμενα είδη που εκτιμήθηκε πως θα απέφερε συνολικά στο δημόσιο ταμείο γύρω στα 22.000.000 δραχμές. Ως αντιστάθμισμα, δήμοι και κοινότητες θα λάμβαναν λίγο παραπάνω από τα μισά μέσω της κρατικής επιχορήγησης.<sup>401</sup>

Ο Νόμος 2125/1920 της κυβέρνησης Βενιζέλου ερχόταν να συμπληρώσει το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα του 1912, καθορίζοντας τα οικονομικά μέσα και τις φορολογικές δικαιοδοσίες των δήμων και των κοινοτήτων που δεν είχαν μέχρι τότε οριστικοποιηθεί, επειδή εκκρεμούσε η ανάληψη των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης από το κεντρικό κράτος. Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία αποσκοπούσε στην ενίσχυση και την εμπέδωση των κατευθύνσεων του Νόμου ΔΝΖ'/1912, με βάση τον οποίο οι άμεσοι φόροι συνιστούσαν την κυριότερη πηγή εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων. Απηχούσε επίσης την προσπάθεια εξορθολογισμού των δημοσιονομικών της χώρας, μέσω της μείωσης της αναλογίας των άμεσων προς τους έμμεσους φόρους, η οποία συνιστούσε μία από τις βασικές προγραμματικές εξαγγελίες του Βενιζέλου μετά την άνοδό του στην εξουσία το 1910-1912. Έως τότε, στην επικράτεια λειτουργούσαν 450 εσωτερικές τελωνειακές ζώνες για την είσπραξη των διαπυλίων τελών, αριθμός που αντιστοιχούσε στις δημοτικές περιφέρειες όπως ήταν διαρρυθμισμένες πριν τη μεταρρύθμιση του 1912 και την καθιέρωση των κοινοτήτων. Οι ζώνες αυτές δεν είχαν τροποποιηθεί, καθώς ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 είχε διατηρήσει σε ισχύ τα διαπύλια τέλη ως προσόδους τόσο των δήμων όσο και των κοινοτήτων.<sup>402</sup> Ωστόσο, σύμφωνα με τον Νόμο 2125/1920, μόνο οι δήμοι θα τηρούσαν εφεξής τη δυνατότητα επιβολής διαπυλίων τελών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι εσωτερικές τελωνειακές ζώνες θα μειώνονταν στις 40, όσοι δηλαδή ήταν οι δήμοι τη

<sup>401</sup> ΕΣΒ, 57<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 4/5/1920, σ. 835 και 839.

<sup>402</sup> Για την συγκεκριμένη ρύθμιση, βλ. ενότητα 1.4 της παρούσας εργασίας.

δεδομένη στιγμή.<sup>403</sup> Έτσι, η κυβέρνηση εμφανιζόταν να πραγματοποιεί ένα σημαντικό βήμα όσον αφορά τη μείωση της έμμεσης φορολογίας στην Ελλάδα, αν και τελικά αυτό δεν συνέβη.<sup>404</sup>

Από την άλλη πλευρά, ο Νόμος 2125/1920 παρείχε την ευχέρεια στο κεντρικό κράτος να εξασφαλίζει τις απαιτούμενες δαπάνες για τις ανάγκες της στοιχειώδους εκπαίδευσης, χωρίς να επιβαρύνει ιδιαίτερα τον κρατικό προϋπολογισμό. Όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, η απόδοση του δημοτικού φόρου στα εισαγόμενα εμπορεύματα όχι μόνο επέτρεψε την κάλυψη των εν λόγω δαπανών, αλλά απέφερε στο δημόσιο ταμείο σημαντικά πλεονάσματα καθόλα σχεδόν τα επόμενα χρόνια, εις βάρος των δήμων που απώλεσαν ένα σημαντικό κομμάτι των εσόδων τους. Το ύψος της κρατικής επιχορήγησης, αν και αυξήθηκε στη συνέχεια, όχι όμως σημαντικά, από τις αρχές της δεκαετίας του 1930 παρέμεινε σταθερό και δεν αναπροσαρμόστηκε, γεγονός που ζημίωσε ιδιαίτερα τους τοπικούς οργανισμούς δεδομένης της ραγδαίας υποτίμησης της δραχμής στα χρόνια αυτά.<sup>405</sup> Ωστόσο, ο εν λόγω νόμος δεν σηματοδότησε μόνο την αποστέρηση των δήμων και των κοινοτήτων από φορολογικά έσοδα, αλλά και τον περιορισμό της φορολογικής τους εξουσίας. Για τον λόγο αυτόν, χαρακτηρίστηκε μεταγενέστερα από επιφανείς νομικούς ως «σκανδαλώδης» ανάμειξη στην οικονομική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών, αλλά και ως μια ενέργεια αντίθετη προς τις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>406</sup> Το

<sup>403</sup> Ο αριθμός των δήμων είχε αυξηθεί σε 40, λόγω της επέκτασης του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες. Βλ. την επόμενη ενότητα του συγκεκριμένου κεφαλαίου.

<sup>404</sup> Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 571-572. Η ευρύτατη εφαρμογή του θεσμού των διαπυλίων τελών είχε προκαλέσει την έντονη δυσαρέσκεια ενός μεγάλου μέρους του πολιτικού κόσμου, της επιχειρηματικής τάξης και της κοινής γνώμης, ήδη από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Στα χρόνια αυτά, διάφορες κυβερνήσεις είχαν αναλάβει πρωτοβουλίες για την κατάργηση των διαπυλίων, χωρίς όμως αποτέλεσμα. Η κατάτμηση της επικράτειας σε διακριτές φορολογικές ζώνες έθετε εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, δημιουργούσε άνισες συνθήκες ανταγωνισμού για τις παραγωγικές μονάδες της χώρας και επιβάρυνε το κόστος ζωής. Βλ. Θ. Δ. Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 323-333. Για παράδειγμα, στις αρχές του 1915, ξέσπασε στην Πάτρα σειρά κοινωνικών διαμαρτυριών, εξαιτίας της επιβολής δημοτικών δασμών στα άλευρα και στα σιτηρά, η οποία είχε ως συνέπεια την άνοδο της τιμής του άρτου. Η ενέργεια αυτή ενέτεινε το υπάρχον τότε πρόβλημα της έλλειψης άρτου, καθώς ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος είχε περιορίσει δραματικά τη σιτάρκεια της χώρας και επιφέρει σημαντική αύξηση στην τιμή των πρώτων υλών λόγω των μειωμένων εισαγωγών. Με πρωτοβουλία των εργατικών και επαγγελματικών σωματείων της πόλης διοργανώθηκε συλλαλητήριο, το οποίο κατέληξε στην υποβολή ψηφίσματος για την κατάργηση του δημοτικού δασμού. Ο δήμαρχος αρνήθηκε να ανταποκριθεί στο αίτημα, ισχυριζόμενος πως ο φόρος δεν ήταν επαχθής. Η άρνησή του εξαγρίωσε το πλήθος που είχε συγκεντρωθεί, με αποτέλεσμα την εισβολή ομάδας πολιτών στο δημαρχείο. Τρομοκρατημένος από τη συγκεκριμένη εξέλιξη, ο δήμαρχος αναγκάστηκε να υποσχεθεί την κατάργηση του δημοτικού φόρου. Ωστόσο, συνεδριάζοντας λίγες μέρες αργότερα, το δημοτικό συμβούλιο ψήφισε υπέρ της διατήρησης του φόρου, έπειτα από εισήγηση του δημάρχου. Βλ. Β. Λάζαρης, *ό.π.*, σ. 78-80.

<sup>405</sup> Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 127-128.

<sup>406</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α΄ βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 246. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 302.

ζήτημα αυτό δεν είχε αγνοηθεί την περίοδο της ψήφισης του νόμου. Στο δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας είχε επισημανθεί πως αυτό που δημιουργούσε την «οικτρωτέραν» των εντυπώσεων ήταν το γεγονός ότι, παρά τις προσδοκίες για την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης που είχε καλλιεργήσει ο Νόμος ΔΝΖ'/1912, ο Δήμος Αθηναίων δεν είχε ερωτηθεί ως προς την αναδιάρθρωση μιας τόσο σημαντικής προσόδου για την οικονομική του δυναμική.<sup>407</sup> Επρόκειτο για μια σημαντική φορολογική μεταρρύθμιση που συνετέλεσε στην αποδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, λίγα χρόνια μετά την αναμόρφωση του συγκεκριμένου θεσμού.

## **2.7. Η εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες**

Τον Νοέμβριο του 1917 ψηφίστηκε ο Νόμος 1051 για το σχηματισμό δήμων και κοινοτήτων στις Νέες Χώρες. Επρόκειτο για μια διαδικασία που είχε παραμείνει εκκρεμής έχοντας γνωρίσει αναβολές στα προηγούμενα χρόνια.<sup>408</sup> Ακολουθώντας τον Νόμο ΔΝΖ'/1912, το νομοθέτημα αναγνώρισε ως δήμους τις πρωτεύουσες των νομών και όλες τις πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων. Ως προς τη σύσταση των κοινοτήτων υπήρξαν διαφοροποιήσεις, καθώς αποκλειστικό κριτήριο σε πρώτη φάση ορίστηκε η μονιμότητα του οικισμού. Μέχρι τη διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, ο νόμος προέβλεπε τη διατήρηση των υφιστάμενων τοπικών αρχών υπάγοντας το σύνολο των αποφάσεών τους στην έγκριση της «διοικητικής αρχής».<sup>409</sup> Την κεντρική διοίκηση στις Νέες Χώρες εκπροσωπούσε τη δεδομένη στιγμή ο θεσμός των Κυβερνητικών Αντιπροσώπων που είχε καθιερώσει η Προσωρινή

<sup>407</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 20/11/1919, 2456, 55, σ. 186.

<sup>408</sup> Το 1914 η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε προχωρήσει στην ψήφιση του Νόμου 293/1914, ο οποίος προέβλεπε την επέκταση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες και, μετά την παρέλευση 10 μηνών από την έκδοση του εκτελεστικού διατάγματος, τη διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Ο νόμος παρείχε επίσης τη δυνατότητα περαιτέρω τρίμηνης αναβολής των εκλογών. Το εκτελεστικό διάταγμα για την επέκταση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 εκδόθηκε το Νοέμβριο της ίδιας χρονιάς και αφορούσε τις περιφέρειες Μακεδονίας, Ηπείρου και νησιών του Βορειοανατολικού Αιγαίου. Εξαιρέθηκε η Κρήτη, καθώς αποφασίστηκε η διατήρηση της προϋπάρχουσας διοικητικής της διαίρεσης σε τρεις αστικούς δήμους (Χανίων, Ρεθυμνίων και Ηρακλείου) και 569 αγροτικούς (Α' και Β' τάξης) που είχε θεσπιστεί επί Κρητικής Πολιτείας. Η διοικητική αυτή διαίρεση ήταν παρόμοια με αυτή της Παλαιάς Ελλάδας, σε δήμους και κοινότητες, έχοντας άλλωστε αποτελέσει πηγή έμπνευσης για την κατάρτιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Με τη συγκρότηση δήμων και κοινοτήτων στις Νέες Χώρες να χαρακτηρίζεται από καθυστερήσεις, τον Αύγουστο του 1915 η κυβέρνηση Βενιζέλου έκανε χρήση της δυνατότητας τρίμηνης αναβολής των εκλογών. Η κλιμάκωση στη συνέχεια της πολιτικής κρίσης για τη συμμετοχή της χώρας στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο κατέστησε αδύνατη την ολοκλήρωση των παραπάνω ενεργειών. Η σύσταση δήμων και κοινοτήτων στις Νέες Χώρες αναβλήθηκε και επίσημα, έπειτα από νόμο της κυβέρνησης Στέφανου Σκουλούδη που δημοσιεύτηκε τον Απρίλιο του 1916. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 208-209.

<sup>409</sup> Ν. 1051/1917, άρθρο 17, στο: ΦΕΚ, 259Α/13-11-1917.

Κυβέρνηση. Συνιστούσε έναν θεσμό αντίστοιχο με αυτόν των Γενικών Διοικητών που είχε εγκαθιδρύσει η κυβέρνηση Βενιζέλου το 1913 και στη συνέχεια είχε καταργήσει η κυβέρνηση Δημητρίου Γούναρη.<sup>410</sup> Σύντομα, στις αρχές του 1918, επανήλθε το οργανωτικό σχήμα των Γενικών Διοικήσεων, με τον επικεφαλής τους να διατηρεί ευρύτατες δικαιοδοσίες, μεταξύ των οποίων την παύση δημάρχων, δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων.<sup>411</sup>

Στις αρχές του 1920, η σύσταση δήμων και κοινοτήτων στο μεγαλύτερο τμήμα των Νέων Χωρών είχε ολοκληρωθεί. Αποτέλεσμα ήταν να συγκροτηθούν 16 νέοι δήμοι και 1332 κοινότητες.<sup>412</sup> Τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επιτρέπουν την εξαγωγή συμπερασμάτων γύρω από το πως διαμορφώθηκε ο αριθμός των κοινοτήτων. Υποθέτουμε πως ο σχηματισμός τους δεν βασίστηκε μόνο στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε οικισμού, αλλά συνυπολογίστηκαν κι άλλοι παράγοντες. Σε συνέντευξη του στην εφημερίδα *Μακεδονία*, ένας τμηματάρχης της κυβερνητικής αντιπροσωπείας στη Θεσσαλονίκη, λίγους μήνες μετά τη δημοσίευση του Νόμου 1051/1917, σημείωνε πως η κυβέρνηση δεν θέλησε να δεσμευτεί στον τρόπο σύστασης των κοινοτήτων, επιθυμώντας να καθορίσει την έκτασή τους όχι με βάση ορισμένους γενικούς κανόνες, αλλά «προς τα γενικότερα συμφέροντα του κράτους».<sup>413</sup>

Ενδεικτικό της συνθετότητας είναι το γεγονός πως η συγκεκριμένη διαδικασία δεν συγκέντρωσε πάντα συναινέσεις μεταξύ των φορέων της κεντρικής εξουσίας. Το 1920, για παράδειγμα, ο νομάρχης Πέλλας, σε έγγραφό του προς τη Γενική Διοίκηση

---

<sup>410</sup> Στο πλαίσιο της πολιτικής αντιπαράθεσης που είχε ξεσπάσει το 1913 για την εγκαθίδρυση του θεσμού των Γενικών Διοικήσεων και με δεδομένο ότι επρόκειτο για ένα έκτακτο και προσωρινό διοικητικό καθεστώς, το Μάρτιο του 1915 η κυβέρνηση Γούναρη κατήργησε όλες τις Γενικές Διοικήσεις και εφάρμοσε το νομαρχιακό σύστημα, διατηρώντας ωστόσο την ενδιάμεση βαθμίδα των υποδιοικήσεων. Βλ. Β. Ανδρονόπουλος, Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 119 · Δ. Μοσχόπουλος, *ό.π.*, σ. 9.

<sup>411</sup> Ν. 1149/1918 και Β.Δ της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1918. Αντίθετα από την προηγούμενη περίοδο εφαρμογής του θεσμού, αυτή τη φορά οι γενικοί διοικητές δεν συνιστούσαν αυτόνομους φορείς πολιτικής εξουσίας, αλλά υπάγονταν ιεραρχικά στον Υπουργό Εσωτερικών. Επρόκειτο, δηλαδή, για ενδιάμεσα όργανα μεταξύ της κυβέρνησης και των τοπικών κοινωνιών, όπως ίσχυε και στην περίπτωση του θεσμού των Νομαρχών που απαντούσε στην υπόλοιπη επικράτεια. Βλ. Δ. Μοσχόπουλος, *ό.π.*, σ. 9.

<sup>412</sup> Δήμους αποτέλεσαν 11 πόλεις ως πρωτεύουσες νομών (Δράμα, Έδεσσα, Θεσσαλονίκη, Ιωάννινα, Κοζάνη, Λιμίν Βαθέος, Μυτιλήνη, Πρέβεζα, Σέρρες, Φλώρινα, Χίος) και 5 πόλεις που είχαν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων (Βέροια, Βροντάδες, Νάουσα, Καβάλα, Πλωμάρι). Η προσαρμογή της Κρήτης στη δημοτική και κοινοτική οργάνωση της υπόλοιπης επικράτειας πραγματοποιήθηκε τελικά μεταξύ των ετών 1924 και 1925. Το ίδιο συνέβη τότε και με τη Δυτική Θράκη, η οποία κατοχυρώθηκε οριστικά στην Ελλάδα με τη Συνθήκη της Λωζάνης το 1923. Ως εκ τούτου, σχηματίστηκαν 6 ακόμη δήμοι (Αγίου Νικολάου, Αλεξανδρουπόλεως, Ηρακλείου, Κομοτηνής, Ρεθυμνίων, Χανίων) και 396 κοινότητες. Βλ. αναλυτικά Μ. Χουλιαράκης, *ό.π.*, τ. Β', σ. 129-185, 201-208 και 213-226. Για τα συγκεντρωτικά νούμερα, βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 213 και 218-219.

<sup>413</sup> *Μακεδονία*, 18/1/1918, σ. 1.

Θεσσαλονίκης-Πέλλας, ζήτησε την ανάκληση της αναγνώρισης του μουσουλμανικού οικισμού Οσλόβου (Παναγίτσα) σε ξεχωριστή κοινότητα, με το επιχείρημα ότι οι κάτοικοι δεν γνώριζαν την ελληνική γλώσσα. Ως εκ τούτου, παρατηρούνταν προβλήματα στη διεκπεραίωση των διοικητικών τους υποθέσεων και στην επικοινωνία με τις κεντρικές αρχές. Για τον λόγο αυτόν, πρόταση του νομάρχη ήταν η συγχώνευση της κοινότητας με τον ελληνικό οικισμό Όστροβον (Αρνισσα).<sup>414</sup> Το συγκεκριμένο αίτημα απηχεί μεν τις δυσχέρειες που αντιμετώπιζε ο διοικητικός μηχανισμός, εξαιτίας της ετερογλωσσίας των μειονοτήτων, ωστόσο μπορεί να συνδεθεί με ένα ευρύτερο ζήτημα και συγκεκριμένα το φόβο περί απειλής της εθνικής ασφάλειας και της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας.

Η πρόταση του νομάρχη για τη συγχώνευση της μουσουλμανικής με μια ελληνική κοινότητα ενδεχομένως είχε ακόμη έναν στόχο, τον περιορισμό των δικαιωμάτων του μειονοτικού πληθυσμού. Η σύσταση των κοινοτήτων ήταν ένα βήμα για να αποδοθεί μελλοντικά αυτοδιοίκηση και, συνακόλουθα, για την παραχώρηση ευρύτερων πολιτικών ελευθεριών σε πληθυσμούς με διαφορετική εθνική συνείδηση. Στις τάξεις της κεντρικής εξουσίας υπήρχαν διαφορετικές αντιλήψεις γύρω από την αντιμετώπιση που έπρεπε να έχουν οι μειονοτικοί πληθυσμοί. Τόσο ο Βενιζέλος όσο και ανώτερα στελέχη της ελληνικής διοίκησης υποστήριζαν πως η πολιτική του κράτους στις Νέες Χώρες έπρεπε να διαπνέεται από τις αρχές της ισονομίας, του σεβασμού των ελευθεριών και των θρησκευτικών παραδόσεων. Ήταν επίσης υπέρ της ένταξης των πληθυσμών αυτών στο διοικητικό μηχανισμό, ώστε να επιτευχθεί μακροπρόσθεσμα η αφομοίωσή τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο Βενιζέλος θα αντιταχθεί το 1918 στην προσπάθεια τοπικών στελεχών του Κόμματος Φιλελευθέρων να αντικαταστήσουν τον μουσουλμάνο δήμαρχο Ρεθύμνου με χριστιανό, ενώ ένα χρόνο αργότερα, σε επιστολή προς τον κυβερνητικό αντιπρόσωπο στη Δυτική Θράκη Χαρίσιο Βαμβακά, θα τονίσει το πολιτικό συμφέρον της διατήρησης των μουσουλμάνων συμβούλων σε δήμους ή κοινότητες, όπου επικρατούσε το μουσουλμανικό στοιχείο. Για τον ίδιο λόγο, ο γενικός διοικητής Θεσσαλονίκης-Πέλλας τον Αύγουστο του 1919 προχώρησε στην απόλυση των χριστιανών δημάρχων Φουστάνης και Σούμποσκου (Αριδαίας) και στην αντικατάστασή τους από μουσουλμάνους. Την ίδια χρονιά, ο Ι. Ηλιάκης, από τη θέση πλέον του γενικού διοικητή Δυτικής Μακεδονίας, σε έκθεσή του προέκρινε την

---

<sup>414</sup> Γ. Γκλαβίνας, *ό.π.*, σ. 310, σημ. 72.

αξιοποίηση γηγενών σλαβόφωνων ή μουσουλμάνων για τη διοίκηση των κοινοτήτων, σε αντίθεση με το διορισμό Ελλήνων ως προέδρων των τοπικών αυτών οργανισμών, οι οποίοι δημιουργούσαν σοβαρά προσκόμματα στις διαδικασίες αφομοίωσης των μειονοτικών πληθυσμών.<sup>415</sup>

Από την άλλη πλευρά, οι περισσότεροι συμφωνούσαν στην εμπέδωση ενός μοντέλου διοίκησης που εξασφάλιζε την έντονη παρουσία του κράτους, ώστε να μην υπονομευθεί η εθνική πολιτική. Ο Ηλιάκης, για παράδειγμα, ο οποίος εκφραζόταν υπέρ των ελευθεριών των μειονοτικών πληθυσμών, την ίδια στιγμή διατύπωνε αιτήματα για την ενίσχυση της κρατικής εποπτείας μέσα από την τοποθέτηση επιθεωρητών κοινοτήτων.<sup>416</sup> Τα παραπάνω περιστατικά είναι χαρακτηριστικά της έλλειψης μιας κοινής γραμμής ως προς την τοπική διοίκηση των Νέων Χωρών, με τους φορείς της κεντρικής εξουσίας να εφαρμόζουν συχνά αντικρουόμενες πολιτικές.

Μέσα σε ένα τέτοιο κλίμα η διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών πρέπει να αντιμετωπιζόταν με αρκετή επιφυλακτικότητα, παρά το γεγονός ότι ο Νόμος 1051/1917 όριζε πως αυτές μπορούσαν να διενεργηθούν αμέσως μετά το σχηματισμό των δήμων και των κοινοτήτων, είτε στο σύνολο είτε σε ορισμένα διαμερίσματα των Νέων Χωρών.<sup>417</sup> Οι όποιες επιφυλάξεις για τη διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών μπορούν να συσχετισθούν και με την εκλογική συμπεριφορά των μειονοτικών πληθυσμών. Οι πληθυσμοί αυτοί είχαν λάβει μέρος στις βουλευτικές εκλογές του Μαΐου και του Δεκεμβρίου του 1915. Η εκλογική νομοθεσία του Ελληνικού Βασιλείου είχε επεκταθεί στα εδάφη αυτά από το 1914, χορηγώντας εκλογικά δικαιώματα στο σύνολο των κατοίκων. Επρόκειτο για μια ουσιαστική διαφοροποίηση σε σχέση με την υπόλοιπη επικράτεια, όπου για τον ίδιο σκοπό ήταν απαραίτητη η ελληνική υπηκοότητα.<sup>418</sup> Τα αποτελέσματα των εκλογικών αναμετρήσεων καταδεικνύουν τη μαζική στήριξη των μειονοτήτων των Νέων Χωρών, ιδίως της Μακεδονίας, στην αντιβενιζελική παράταξη.<sup>419</sup> Οι μουσουλμάνοι,

---

<sup>415</sup> Στο ίδιο, σ. 389-402.

<sup>416</sup> Στο ίδιο, σ. 397.

<sup>417</sup> Ν. 1051/1917, άρθρο 15, στο: ΦΕΚ, 259Α/13-11-1917.

<sup>418</sup> Γ. Γκλαβίνας, *ό.π.*, σ. 218.

<sup>419</sup> Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, *ό.π.*, σ. 196-200. Η στήριξη αυτή επιβεβαιώνεται και από τα αποτελέσματα των βουλευτικών εκλογών του Νοεμβρίου του 1920. Η εκλογική συμπεριφορά των μειονοτικών πληθυσμών ήταν συνάρτηση της εξωτερικής πολιτικής του Βενιζέλου και μιας σειράς επιλογών του ως προς τη διακυβέρνηση των Νέων Χωρών. Οι μουσουλμάνοι της Μακεδονίας δεν επιθυμούσαν τη σύγκρουση με την Οθωμανική Αυτοκρατορία, καθώς συνδέονταν μαζί της με ισχυρούς και πολλαπλούς δεσμούς. Καθοριστικό ρόλο είχε διαδραματίσει επίσης η αντιμετώπιση των συγκεκριμένων πληθυσμών από τα όργανα της ελληνικής διοίκησης, ιδίως των

ειδικότερα, αποτελούσαν μια αρκετά υπολογίσιμη εκλογική δύναμη με δυνατότητα διαμόρφωσης του εκλογικού αποτελέσματος στις Νέες Χώρες. Το 1915, για παράδειγμα, οι μουσουλμάνοι συνιστούσαν το 28,3% του συνολικού πληθυσμού της Μακεδονίας. Για τον λόγο αυτόν, υπήρξαν πρωτοβουλίες στη διάρκεια της κυβέρνησης Βενιζέλου για τη συγκρότηση ειδικών εκλογικών καταλόγων τόσο για τον μουσουλμανικό όσο και για τον εβραϊκό πληθυσμό, οι οποίες όμως δεν ολοκληρώθηκαν.<sup>420</sup>

Πάτημα στην κυβέρνηση για την αναβολή της διεξαγωγής δημοτικών και κοινοτικών εκλογών έδινε προς το παρόν η εμπόλεμη κατάσταση, καθώς ένα μεγάλο μέρος του εκλογικού σώματος είχε επιστρατευτεί και δεν ήταν δυνατό να λάβει μέρος στην εκλογική διαδικασία. Εξελίξεις γύρω από το συγκεκριμένο ζήτημα σημειώθηκαν μετά την υπογραφή Συνθήκης των Σεβρών τον Ιούλιο του 1920. Η συνθήκη αυτή τερμάτιζε τις πολεμικές επιχειρήσεις και σηματοδοτούσε τη λήξη της θητείας της «Βουλής των Λαζάρων» που είχε αντισυνταγματικά παραταθεί μετά το Μάιο του 1919. Σε μία από τις τελευταίες συνόδους της, ο Βενιζέλος κατέθεσε προς ψήφιση την κυβερνητική πρόταση για τα αναθεωρητέα από την προσεχή Βουλή άρθρα του Συντάγματος.<sup>421</sup> Ανάμεσα σε αυτά ήταν το άρθρο 195 που όριζε την εκλογή των δημοτικών αρχών μέσα από καθολική ψηφοφορία. Πρόταση της κυβέρνησης ήταν η συμπερίληψη μεταβατικής διάταξης, ώστε να αναβληθεί στις Νέες Χώρες η εφαρμογή της αρχής της αιρετότητας των δημοτικών αρχών μέχρι τη σύνταξη δημοτολογίων και τη συγκρότηση ξεχωριστών εκλογικών συλλόγων για τις

---

κατώτερων, η οποία χαρακτηρίστηκε συχνά από αλαζονική συμπεριφορά, αυθαιρεσίες και διώξεις. Δυσaréσκεια επικρατούσε και στις τάξεις των μουσουλμάνων μεγαλογαιοκτημόνων, λόγω της κατάληψης των εγκαταλελειμμένων κτημάτων και της απαλλοτρίωσης των οθωμανικών τσιφλικιών από το ελληνικό δημόσιο, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία του 1914 και τα διατάγματα που είχαν εκδοθεί το 1917 επί Προσωρινής Κυβέρνησης. Ωστόσο, για τις εκλογικές επιλογές των μουσουλμάνων, πρέπει να συνεκτιμηθεί η αποδεδειγμένη ανάμιξη ξένων κέντρων εξουσίας, ώστε να κατευθύνουν τις ψήφους τους στις βουλευτικές εκλογές. Βλ. Γ. Γκλαβίνας, *ό.π.*, σ. 256-261. Αντίστοιχοι δεσμοί συνέδεαν την πλειονότητα των σλαβόφωνων με τη Βουλγαρία, με αποτέλεσμα να αντιταχθούν στην εξωτερική πολιτική του Βενιζέλου, στηρίζοντας τους αντιπάλους του στις εκλογικές αναμετρήσεις που διεξήχθησαν τόσο το 1915 όσο και το 1920. Για τους σεφαραδίτες Εβραίους της Θεσσαλονίκης, ο Βενιζέλος στα χρόνια αυτά συνιστούσε τον κυριότερο εκφραστή του ελληνικού εθνικισμού. Οι Εβραίοι δεν είχαν υποδεχτεί θετικά την ελληνική κατάκτηση, όντας προσαρμοσμένοι σε ένα καθεστώς αυτονομίας επί οθωμανικής κυριαρχίας που είχε συντελέσει στην ευημερία τους. Το κύμα επιθέσεων εις βάρος τους μετά την είσοδο του ελληνικού στρατού στη Θεσσαλονίκη το 1912, η αντίθεσή τους στην εμπλοκή της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η εναντίωσή τους στο κίνημα της Εθνικής Άμυνας και στην πολιτική που ακολούθησε η Προσωρινή Κυβέρνηση, η αναγκαστική μετεγκατάστασή του μισού πληθυσμού τους στα προάστια, εξαιτίας των περιορισμών που επέβαλε ο σχεδιασμός της ανοικοδόμησης της πόλης μετά την καταστροφική πυρκαγιά του 1917, εξηγούν σε μεγάλο βαθμό τη συστράτευσή τους στο αντιβενιζελικό στρατόπεδο. Βλ. Γ. Μαυρογορδάτος, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, *ό.π.*, σ. 206-216.

<sup>420</sup> Γ. Γκλαβίνας, *ό.π.*, σ. 257-258 και 261.

<sup>421</sup> Ν. Οικονόμου, «Εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις», *ό.π.*, σ. 144-145.



μειονότητες.<sup>422</sup> Η σύσταση διακριτών εκλογικών συλλόγων ήταν μια ειδική πρόβλεψη της Συνθήκης των Σεβρών που εξυπηρετούσε ταυτόχρονα τους εκλογικούς σχεδιασμούς του Βενιζέλου.<sup>423</sup> Ωστόσο, οι ενέργειες αυτές δεν είχαν συνέχεια, εξαιτίας της κυβερνητικής αλλαγής τον Νοέμβριο του 1920.

Γενικότερα, η εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες δεν εξελίχθηκε ομαλά παρουσιάζοντας κατά τόπους δυσχέρειες. Τον Νοέμβριο του 1919, ο υπουργός Εσωτερικών Κ. Ρακτιβάν προέβη στην κατάθεση νομοσχεδίου στη Βουλή, το οποίο έλαβε τη μορφή του νόμου 1838/1920, ώστε να ρυθμιστούν διάφορα ζητήματα που αφορούσαν τη διοίκηση των δήμων και των κοινοτήτων των Νέων Χωρών.<sup>424</sup> Κατά τη σχετική κοινοβουλευτική συζήτηση, ο βουλευτής των Φιλελευθέρων Γεώργιος Κάλδης επισήμανε πως οι κοινότητες των Νέων Χωρών παρέμεναν ανοργάνωτες, παρά τη μεσολάβηση δύο χρόνων από την επέκταση του νόμου «περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων». Συγκεκριμένα, ανέφερε ότι σε πολλές περιοχές υπήρχε απροθυμία εκ μέρους των κατοίκων να αναλάβουν πρόεδροι ή μέλη κοινοτικών συμβουλίων. Αιτία ήταν η επιβάρυνση των οργανισμών με ένα πλήθος τακτικών υπηρεσιών, γεγονός που δημιουργούσε ιδιαίτερο φόρτο εργασιών και λειτουργούσε ανασταλτικά. Ο Ρακτιβάν σημείωσε πως η νομοθετική πρωτοβουλία αποσκοπούσε στην επίλυση ακριβώς αυτών των ζητημάτων.<sup>425</sup>

Ο Νόμος 1838/1920 παρείχε το δικαίωμα στους γενικούς διοικητές να αναθέσουν τα διοικητικά καθήκοντα του δημάρχου ή του προέδρου του κοινοτικού συμβουλίου, συνολικά ή τμηματικά, στις αρχές μιας όμορης κοινότητας ή δήμου. Τα καθήκοντα αυτά μπορούσαν να ανατεθούν επίσης στον υποδιοικητή της εκάστοτε περιοχής. Εντοπίζει κανείς μια παραλληλία με τα μέτρα που είχαν εφαρμοστεί νωρίτερα στην Παλαιά Ελλάδα για τις κοινότητες που είχαν μείνει ακέφαλες μετά τις εκκαθαρίσεις. Επιπλέον, υπήρχε η δυνατότητα διορισμού ειδικού παρέδρου ώστε να ασκεί καθήκοντα ληξιάρχου και να εκδίδει πιστοποιητικά σε κάθε οικισμό μιας κοινότητας ή ενός δήμου. Η συγκεκριμένη ρύθμιση, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα εκχώρησης ορισμένων αρμοδιοτήτων είτε σε γειτονικές δημοτικές ή κοινοτικές αρχές είτε σε φορείς της κεντρικής εξουσίας διαμοίραζαν τα βάρη της τοπικής διοίκησης και δημιουργούσαν προϋποθέσεις για την προσέλκυση ατόμων και τη στελέχωση των

<sup>422</sup> Στο ίδιο. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 216-217.

<sup>423</sup> Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, «Οι εθνικές μειονότητες», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *ό.π.*, τ. Β2, σ. 25.

<sup>424</sup> Ν. 1838/1920, στο: ΦΕΚ. 12Α/17-1-1920.

<sup>425</sup> *ΕΣΒ*, 8<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 29/11/1919, σ. 90.

τοπικών αρχών. Σε αυτήν την κατεύθυνση, τα έξοδα παράστασης των δημάρχων και των προέδρων των κοινοτικών συμβουλίων μπορούσαν να είναι ανώτερα από τα ποσά που όριζε ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 και ίσχυαν στην υπόλοιπη επικράτεια. Τέλος, για τη θέση του ειδικού γραμματέα μιας κοινότητας θεσπίζονταν μια σειρά από κριτήρια, μεταξύ των οποίων ήταν η ελληνική υπηκοότητα και η επάρκεια της ελληνικής γλώσσας.<sup>426</sup> Η πρόβλεψη αυτή απέκλειε ουσιαστικά το μειονοτικό στοιχείο, το οποίο στην πλειονότητά του δεν πληρούσε τα παραπάνω κριτήρια.

Επρόκειτο για έναν νόμο που επιχειρούσε να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της κρατικής διοίκησης και, πιθανώς, να θέσει πρόσθετους φραγμούς στη δράση των ντόπιων πληθυσμών μέχρι να οριστικοποιηθεί το διοικητικό και πολιτικό τους μέλλον. Αξίζει να σημειωθεί πως ο βουλευτής Γ. Κάλδης, κατά την ψήφιση του εν λόγω νόμου, είχε ζητήσει να εξεταστεί η πιθανότητα διεξαγωγής δημοτικών και κοινοτικών εκλογών στις Νέες Χώρες, τουλάχιστον στις περιοχές που είχε λήξει η επιστράτευση, καθώς οι διορισμοί κοινοτικών αρχών προκαλούσαν κοινωνικές αντιδράσεις και διαιρέσεις. Όμως, ο Κ. Ρακτιβάν απέφυγε να πάρει θέση, σημειώνοντας πως οι εκλογές συνιστούσαν ένα ευρύτερο ζήτημα που θα δρομολογούσε η κυβέρνηση, όταν έκρινε πως οι συνθήκες ήταν κατάλληλες.<sup>427</sup> Είναι προφανές ότι τα κενά στην τοπική διοίκηση δεν ήταν αποτέλεσμα μόνο της απροθυμίας των κατοίκων να εμπλακούν στον διοικητικό οργανισμό, αλλά και της δυσπιστίας των φορέων της κεντρικής διοίκησης ως προς το διορισμό προσώπων που δεν ήταν ελληνικής καταγωγής.

Η δυσπιστία αυτή καταγράφεται αναλυτικά σε μια έκθεση του νομάρχη Πέλλας προς τον υπουργό Εσωτερικών το Δεκέμβριο του 1921. Η έκθεση ενημέρωνε για τα αποτελέσματα της εφαρμογής του Νόμου ΔΝΖ'/1912 στις Νέες Χώρες, τα οποία σύμφωνα με τον συντάκτη της δεν ήταν τα προσδοκώμενα. Για τον εν λόγω νομάρχη, η σχετική νομοθεσία προϋπέθετε τη δραστηριοποίηση «ομοιογενών» και «μεμορφωμένων» στοιχείων, ώστε να δύνανται να ανταποκριθούν στις ανάγκες του διοικητικού συστήματος. Το χαμηλό, όμως, μορφωτικό επίπεδο στις Νέες Χώρες, ιδιαίτερα στην ύπαιθρο, όπως και η ετερογλωσσία του μειονοτικού πληθυσμού είχαν ως αποτέλεσμα την αδυναμία εξεύρεσης προσώπων κατάλληλων για τη στελέχωση των τοπικών αρχών. Αναγκαστικά, σε πολλές περιοχές είχαν διοριστεί κοινοτικά συμβούλια, των οποίων τα μέλη δεν πληρούσαν τις παραπάνω προϋποθέσεις,

<sup>426</sup> ΦΕΚ, 12Α/17-1-1920.

<sup>427</sup> ΕΣΒ, 8<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 29/11/1919, σ. 91.

καθιστώντας αδύνατη την εκπλήρωση των καθηκόντων τους και τη συνεννόηση με τις προϊστάμενες διοικητικές αρχές. Προβλήματα καταγράφονταν ακόμη και όταν χρέη γραμματέα μιας κοινότητας ασκούσαν οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί, καθώς δεν μπορούσαν να συνδυάσουν ικανοποιητικά το διδακτικό με το διοικητικό έργο. Επιπλέον, η πρόσληψη ειδικών γραμματέων στις μειονοτικές κοινότητες είχε αποδειχθεί ατελέσφορη. Τα πρόσωπα που είχαν διοριστεί διέθεταν περιορισμένη μόρφωση, δεν παρείχαν ουσιαστικές υπηρεσίες και ταυτόχρονα επιβάρυναν σημαντικά τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Το ίδιο ίσχυε και στην περίπτωση των διορισμένων προέδρων των κοινοτικών συμβουλίων, οι οποίοι αντιλαμβάνονταν, όπως αναφερόταν, το συγκεκριμένο αξίωμα ως ένα μέσο για να εξασφαλίσουν υψηλές χρηματικές απολαβές. Ο νομάρχης κατέληγε στο συμπέρασμα πως η επέκταση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και η παραχώρηση αυτοδιοίκησης στις Νέες Χώρες επρόκειτο να οδηγηθεί σε «πλήρη» και «τελεία» αποτυχία. Κατά την άποψή του, ο συγκεκριμένος νόμος ήταν καταρχήν «ανεφάρμοστος», όσο και «ασύμφορος» από εθνική σκοπιά από τη στιγμή που στα εδάφη αυτά επικρατούσαν οι αλλοεθνείς πληθυσμοί.<sup>428</sup>

Οι εκτιμήσεις του νομάρχη Πέλλας δεν εδράζονταν αποκλειστικά στις πληθυσμιακές συνθήκες και στο μορφωτικό επίπεδο των Νέων Χωρών. Στην έκθεσή του ασκούσε κριτική στην κοινοτική νομοθεσία εν γένει, τονίζοντας το εύρος και την περιπλοκότητα των διοικητικών υποχρεώσεων, τη διαχείριση των κοινοτικών ταμείων από τους δημόσιους ταμίες, τις καθυστερήσεις και τα εμπόδια που έθεταν οι τελευταίοι, αλλά και την απορρόφηση του μεγαλύτερου μέρος των κοινοτικών εσόδων από την κεντρική διοίκηση.<sup>429</sup> Η έκθεση συντάχθηκε σε μια περίοδο κατά την οποία τη διακυβέρνηση της χώρας είχε αναλάβει ο Δ. Γούναρης, έπειτα από την ήττα του Βενιζέλου στις βουλευτικές εκλογές του Νοεμβρίου του 1920 και τα βραχύβια κυβερνητικά σχήματα που μεσολάβησαν μέχρι το Μάρτιο του 1921.<sup>430</sup> Ήταν ένα πολυσέλιδο κείμενο που μετέφερε τη διοικητική εμπειρία από την πρόσφατη εφαρμογή του νόμου «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» και επιπρόσθετα συνοδευόταν από λεπτομερείς προτάσεις για την κατάρτιση και την επιβολή ενός

---

<sup>428</sup> ΕΛΙΑ-ΜΙΕΤ Θεσσαλονίκης, Αρχείο Γεωργίου Μπούσιου, Φ. 1.3, Έκθεση νομάρχη Πέλλας προς τον υπουργό Εσωτερικών.

<sup>429</sup> Στο ίδιο.

<sup>430</sup> Βλ. ενδεικτικά Ιωάννης Γιαννουλόπουλος, «Οι εκλογές της 1<sup>ης</sup> Νοεμβρίου και η επάνοδος του Κωνσταντίνου», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., ΙΕ', σ. 146-148· του, ίδιου, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις και πολεμικές επιχειρήσεις από το Νοέμβριο του 1920 έως και το Μάρτιο του 1921», στο: *στο ίδιο*, σ. και 160-168.

διαφορετικού μοντέλου διοίκησης των Νέων Χωρών. Δεν είναι σαφές αν συνιστούσε προσωπική πρωτοβουλία ή συντάχθηκε κατά παραγγελία των προϊστάμενων αρχών. Ωστόσο, καταδεικνύει πως η πολιτική μεταβολή έδωσε αφορμές για να επανεξεταστούν οι κατευθύνσεις που είχαν δοθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση τα προηγούμενα χρόνια.

## **2.8. Ο αντιβενιζελισμός στην εξουσία: οι πολιτικές εξελίξεις στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Οι βουλευτικές εκλογές της 1<sup>ης</sup> Νοεμβρίου του 1920 σηματοδότησαν την άνοδο της αντιβενιζελικής παράταξης στην εξουσία. Ο εκλογικός συνασπισμός της «Ηνωμένης Αντιπολίτευσης» αναδείχτηκε πρώτος με μεγάλη διαφορά, περιορίζοντας το Κόμμα Φιλελευθέρων στις 118 από τις 369 έδρες της νέας Βουλής.<sup>431</sup> Ανάμεσα στους παράγοντες που καθόρισαν την ήττα του Βενιζέλου ήταν οι πρακτικές της αυταρχικής του διακυβέρνησης την προηγούμενη τριετία, μια περίοδος που χαρακτηρίστηκε από τους αντιπάλους του ως «τυραννία».<sup>432</sup> Αμέσως μετά τη γνωστοποίηση του εκλογικού αποτελέσματος, ο Βενιζέλος προχώρησε στην παράδοση της εξουσίας και αποφάσισε να εγκαταλείψει την πολιτική και την Ελλάδα. Επικεφαλής, ουσιαστικά, του συνασπισμού των αντιβενιζελικών κομμάτων και ομάδων ήταν ο Δ. Γούναρης, αρχηγός του Λαϊκού Κόμματος, ο οποίος όμως δεν κατέλαβε το πρωθυπουργικό αξίωμα, προκειμένου να μην ενισχυθούν οι εχθρικές αντιδράσεις των δυνάμεων της Αντάντ. Πρωθυπουργός διορίστηκε ο γηραιός πολιτικός Δημήτριος Ράλλης. Οι σοβαρές διαφωνίες μεταξύ Ράλλη και Γούναρη εντός του υπουργικού συμβουλίου οδήγησαν στον εξαναγκασμό του πρώτου σε παραίτηση τον Ιανουάριο του 1921 και στην ανάθεση εντολής σχηματισμού κυβέρνησης στο Νικόλαο Καλογερόπουλο. Μετά τις πρώτες αποτυχίες στο πολεμικό μέτωπο, το Μάρτιο της ίδιας χρονιάς ορκίστηκε νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Δ. Γούναρη. Η σταδιακή εξέλιξη της μικρασιατικής εκστρατείας σε εμπλοκή είχε ως αποτέλεσμα το ξέσπασμα μιας μακρόχρονης πολιτικής κρίσης και την πραγματοποίηση αλλεπάλληλων κυβερνητικών μεταβολών. Την ηγεσία της χώρας ανέλαβε για δεύτερη συνεχόμενη φορά ο Γούναρης και στη συνέχεια οι Νικόλαος Στράτος και Πέτρος Πρωτοπαπαδάκης. Τελευταία αντιβενιζελική κυβέρνηση ήταν αυτή υπό τον Νικόλαο

<sup>431</sup> Στο ίδιο: Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 125-148.

<sup>432</sup> Βλ. ενδεικτικά *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 26/10/1920, σ. 1-5, όπου οι λόγοι των Δ. Γούναρη, Δ. Ράλλη και Ν. Στράτου κατά την κεντρική προεκλογική συγκέντρωση της «Ηνωμένης Αντιπολίτευσης» στην πλατεία Συντάγματος.

Τριανταφυλλάκο που σχηματίστηκε στα τέλη Αυγούστου του 1922, λίγο μετά την κατάρρευση του μικρασιατικού μετώπου.<sup>433</sup>

Μία από τις προτεραιότητες και βασικές προεκλογικές δεσμεύσεις της αντιβενιζελικής παράταξης ήταν η επάνοδος του Κωνσταντίνου στο θρόνο. Στις 22 Νοεμβρίου του 1920 διενεργήθηκε ένα ιδιαίτερα αμφιλεγόμενο δημοψήφισμα. Σύμφωνα με τα επίσημα αποτελέσματα, το 99% των ψηφισάντων τοποθετήθηκε υπέρ της επιστροφής του βασιλιά Κωνσταντίνου, ο οποίος επανήλθε θριαμβευτικά στην Ελλάδα στις αρχές Δεκεμβρίου.<sup>434</sup>

Ακόμη μία προτεραιότητα ήταν η αποκατάσταση των δημόσιων λειτουργιών, των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας που είχαν απολυθεί, αποταχθεί ή εξαναγκαστεί για πολιτικούς λόγους σε παραίτηση στη διάρκεια της τελευταίας βενιζελικής διακυβέρνησης. Οι σχετικές ενέργειες ξεκίνησαν άμεσα και επεκτάθηκαν στη δημόσια διοίκηση, στη δικαιοσύνη, στην εκπαίδευση, στην εκκλησία και κυρίως στις ένοπλες δυνάμεις.<sup>435</sup> Η έκταση των αλλαγών καταδεικνυε πως η επικράτηση του αντιβενιζελισμού δεν συνιστούσε απλώς μια εναλλαγή κομμάτων στην εξουσία, αλλά μια μεταβολή καθεστώτος.<sup>436</sup>

Στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι αλλαγές σε αρκετές περιπτώσεις έγιναν με ακόμη μεγαλύτερη ταχύτητα, χωρίς να μεσολαβήσουν πάντα επίσημες διαδικασίες. Η κεντρική διοίκηση απλώς επικύρωσε ιδιωτικές πρωτοβουλίες και αυθόρμητες ως ένα βαθμό λαϊκές κινητοποιήσεις που έλαβαν χώρα την επαύριο της εκλογικής νίκης των αντιβενιζελικών. Το απόγευμα της 4<sup>ης</sup> Νοεμβρίου του 1920, λίγες ώρες μετά το σχηματισμό της κυβέρνησης Ράλλη, ο Γ. Τσόχας, δήμαρχος της Αθήνας μετά τα «Νοεμβριανά», ο οποίος είχε καθαιρεθεί το 1917, συνοδεία δεκάδων πολιτών κατήλθε στο δημαρχιακό μέγαρο της οδού Αθηνάς απαιτώντας την αντικατάσταση του Σ. Πάτση. Πρώτη ενέργεια του Τσόχα ήταν να δώσει εντολές για την απομάκρυνση των πορτραίτων του Βενιζέλου απ' όλα τα δημοτικά καταστήματα και

<sup>433</sup> Ιωάννης Γιαννουλόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από το Σεπτέμβριο του 1921 έως τον Αύγουστο του 1922», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., τ. ΙΕ', σ. 197-198· του ίδιου, «Η επανάσταση του 1922, η δίκη των Εξ και η Συνθήκη της Λωζάνης», στο: *στο ίδιο*, σ. 248-249 · Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 125-148.

<sup>434</sup> Ιωάννης Γιαννουλόπουλος, «Οι εκλογές της 1<sup>ης</sup> Νοεμβρίου», ό.π., σ. 150· του ίδιου, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις, ό.π., σ. 154-156. Βλ. επίσης Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 140-142.

<sup>435</sup> Ι. Γιαννουλόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις και πολεμικές επιχειρήσεις από το Νοέμβριο του 1920 έως και το Μάρτιο του 1921», ό.π., σ. 154-156. Βλ. επίσης Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 140-142.

<sup>436</sup> Σωτήρης Ριζάς, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας. Ο Βενιζέλος, ο αντιβενιζελισμός και η Μικρά Ασία*, Αθήνα, Καστανιώτη, 2015, σ. 191.

την ανάρτηση εκείνων του Κωνσταντίνου.<sup>437</sup> Δύο μέρες αργότερα, έγγραφο της Νομαρχίας Αττικοβοιωτίας βεβαίωσε τον Τσόχα πως καλώς ανέλαβε δημαρχιακά καθήκοντα και τον παρακαλούσε όπως συνεχίσει σε αυτά.<sup>438</sup>

Αντίστοιχα γεγονότα εκτυλίχθηκαν στην Πάτρα. Στις 5 Νοεμβρίου, ο δημαρχεύων Γεώργιος Τοπάλης υπέβαλε οικειοθελώς την παραίτησή του, αιτούμενος από τον νέο υπουργό Εσωτερικών να επιστρέψει ο «φυσικός» και «νόμιμος» κάτοχος του δημαρχιακού αξιώματος Δ. Μπουκαούρης.<sup>439</sup> Ο Τοπάλης είχε διοριστεί στη συγκεκριμένη θέση τον Αύγουστο του 1920, αντικαθιστώντας τον Μπουκαούρη, εκλεγμένο δήμαρχο από το 1914, ο οποίος είχε απολυθεί με αφορμή τη μη συμμετοχή του στη δοξολογία υπέρ της σωτηρίας του Βενιζέλου μετά την δολοφονική απόπειρα εναντίον του τέως πρωθυπουργού στο Παρίσι. Την επόμενη μέρα ο Τοπάλης έκανε γνωστή στον κόσμο την απόφασή του. Πομπή με επικεφαλής τον ίδιο, τον βουλευτή Αχαϊοήλιδας του Λαϊκού Κόμματος Λουκά Κανακάρη-Ρούφο και τον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου μετέβη στην οικία του Μπουκαούρη για να ζητηθεί η επάνοδος του στη δημαρχία. Λίγο αργότερα, από τον εξώστη του δημαρχείου, ο Μπουκαούρης αναφέρθηκε στην «ανοσίαν πράξιν» της απομάκρυνσης ενός εκλεκτού του λαού από την «ακατανόμαστον αυθαιρεσίαν» της προηγούμενης περιόδου και ανακοίνωσε την επιστροφή του, εν μέσω ζητωκραυγών και επευφημιών.<sup>440</sup>

Αναλαμβάνοντας επίσημα τα καθήκοντά του, στις 5 Νοεμβρίου του 1920, ο υπουργός Εσωτερικών Παναγής Τσαλδάρης συνέταξε διάταγμα για την απόλυση όλων των νομαρχών και των γενικών διοικητών της επικράτειας, το οποίο και εγκρίθηκε άμεσα από το υπουργικό συμβούλιο.<sup>441</sup> Στο διάστημα που ακολούθησε και μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου, οι Νομαρχίες κοινοποίησαν διαταγές για την αποκατάσταση των δημάρχων, των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων που είχαν απομακρυνθεί ή εξαναγκαστεί σε παραίτηση από το βενιζελικό καθεστώς.<sup>442</sup> Ένας αριθμός βενιζελικών δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων είχε ήδη σπεύσει να παραιτηθεί, διευκολύνοντας έτσι τις διαδικασίες μετάβασης.

<sup>437</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 5/11/1920, σ. 3.

<sup>438</sup> Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 316.

<sup>439</sup> *Νεολόγος Πατρών*, 6/11/1920, σ. 1.

<sup>440</sup> *Νεολόγος Πατρών*, 7/11/1920, σ. 1.

<sup>441</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 6/11/1920, σ. 6.

<sup>442</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 20/12/1920, Προ Η.Δ., 56, σ. 298-302, όπου παρατίθεται επιστολή του δημάρχου, Γ. Τσόχα, με την οποία γνωστοποιεί στο σώμα την επάνοδο ενός αριθμού δημοτικών συμβούλων, κατόπιν των σχετικών διαταγών της Νομαρχίας Αττικοβοιωτίας: *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 12/12/1920, σ. 2, όπου δημοσίευμα για τις κλήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών προς τους δημάρχους, δημοτικούς παρέδρους και κοινοτικούς συμβούλους, «οίτινες υπέβαλον παραίτησεις δια λόγους πολιτικούς κατά το τέως καθεστώς», να αναλάβουν ξανά τις θέσεις τους.

Στόχος της κυβέρνησης, σε πρώτη φάση τουλάχιστον, δεν ήταν η εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τους αιρετούς που πρόσκεινταν στον Ε. Βενιζέλο. Αυτό επιβεβαιώνεται από την παραμονή του Α. Παναγιωτόπουλου, ενός δεδηλωμένου βενιζελικού, στη δημαρχία του Πειραιά. Οι κυβερνητικές ενέργειες αποσκοπούσαν στην επαναφορά των αντιβενιζελικών και στην ακύρωση εν γένει των αλλαγών που είχαν συντελεστεί την τελευταία τριετία στη σύνθεση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και παραβιάσει τη συνταγματική αρχή της αιρετότητας των τοπικών αρχών. Έτσι, οι επεμβάσεις περιορίστηκαν στην απομάκρυνση των δοτών δημάρχων, δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων και στην απαλλαγή όσων είχαν εκλεγεί ως αναπληρωματικοί το 1914 και επιστρατευθεί για την κάλυψη των κενών στα δημοτικά και κοινοτικά σχήματα. Η αποκατάσταση των αντιβενιζελικών συνοδεύτηκε, επίσης, από την καταβολή χρηματικών αποζημιώσεων για όλο το διάστημα της αποχής από τα διοικητικά τους καθήκοντα.<sup>443</sup>

Η επιλογή να μην επεκταθούν οι εκκαθαρίσεις σε αιρετούς πολιτικούς αντιπάλους σχετίζεται, καθώς φαίνεται, με τις εξαγγελίες του αντιβενιζελικού συνασπισμού, του οποίου κεντρικό σύνθημα συνιστούσε προεκλογικά η αποκατάσταση των ελευθεριών. Η αντιβενιζελική παράταξη είχε δώσει ιδιαίτερη έμφαση στα εσωτερικά ζητήματα, έχοντας ως πρωταρχικό στόχο την οικοδόμηση ενός νέου και υγιούς συστήματος διοίκησης.<sup>444</sup> Επιπλέον, αμέσως μετά το σχηματισμό της νέας κυβέρνησης, ο Δ. Ράλλης είχε διαβεβαιώσει τους πρεσβευτές της Αντάντ για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και εθνικής ενότητας στο εσωτερικό της χώρας.<sup>445</sup> Στο πλαίσιο αυτό, στις αρχές Νοεμβρίου, ο Π. Τσαλδάρης ενημέρωσε τον δήμαρχο Πειραιά, Α. Παναγιωτόπουλο, για τις «διαλλακτικές» διαθέσεις της κυβέρνησης και την πρόθεσή της να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα «πλήρους ελευθερίας» στη διοίκηση.<sup>446</sup>

Στην πρώτη συνεδρίαση της δημοτικής αρχής του Πειραιά μετά την πολιτική μεταβολή, ο Παναγιωτόπουλος θα εκφράσει τη χαρά του για την επιστροφή των συμβούλων που απείχαν τα τελευταία χρόνια και την ευχή να επικρατήσει στο μέλλον ομόνοια προς όφελος των δημοτικών συμφερόντων. Παράλληλα, έγιναν γνωστές από

<sup>443</sup> Ν. 2575/1921, στο: ΦΕΚ, 69Α/27-4-1921.

<sup>444</sup> Σ. Ριζάς, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας*, ό.π., σ. 166. Για την προεκλογική εκστρατεία της αντιβενιζελικής παράταξης, βλ. Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγίδος. Το μικρασιατικό ζήτημα στην ελληνική πολιτική (1891-1922)*, Αθήνα, Εστία, 2016, σ. 244-252.

<sup>445</sup> Ι. Γιαννουλόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις και πολεμικές επιχειρήσεις από το Νοέμβριο του 1920 έως και το Μάρτιο του 1921», ό.π., σ. 154.

<sup>446</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 8/11/1920, σ. 4.

το προεδρείο οι συστάσεις του υπουργού Εσωτερικών για «συνδιαλλαγή», ενώ οι αποκαταστηθέντες τόνισαν άπαντες την ανάγκη απομάκρυνσης από το παρελθόν.<sup>447</sup> Ωστόσο, το συναινετικό αυτό κλίμα δεν ανταποκρινόταν στην πραγματικότητα, καθώς οι αντιθέσεις παρέμεναν οξύτατες. Τις παραμονές του δημοψηφίσματος της 22<sup>ας</sup> Νοεμβρίου 1920, ο Παναγιωτόπουλος κατηγορήθηκε ότι διέταξε την ανάρτηση της εικόνας του Βενιζέλου που είχε καθαιρεθεί μετά τις εκλογές από το δημαρχιακό μέγαρο. Η συγκεκριμένη ενέργεια προκάλεσε διαμαρτυρίες και αποσοβήθηκε με παρέμβαση του αστυνομικού διευθυντή της πόλης.<sup>448</sup> Αντιδράσεις σημειώθηκαν και εκ μέρους του Τύπου, όπου το περιστατικό παρομοιάστηκε με πραξικόπημα.<sup>449</sup>

Λίγες μέρες αργότερα, ο Παναγιωτόπουλος αιτήθηκε άδεια για λόγους υγείας και όρισε αντικαταστάτη τον Αθανάσιο Δρίβα, δημοτικό σύμβουλο και μέλος της δημαρχιακής επιτροπής, ο οποίος ανήκε στην αντιβενιζελική πτέρυγα.<sup>450</sup> Υποθέτουμε πως ο Παναγιωτόπουλος, μετά το παραπάνω συμβάν, έπεσε σε δυσμένεια και ωθήθηκε σε άδεια, προκειμένου η κυβέρνηση να μην εμφανιστεί ανακόλουθη σε σχέση με τις εξαγγελίες της πριν και μετά τις εκλογές προς το κοινωνικό σώμα και τους συμμάχους αντίστοιχα. Ο Παναγιωτόπουλος θα κάνει συνεχώς χρήση αδειάς μέχρι και τις αρχές Αυγούστου του 1922, όταν ο υπουργός Εσωτερικών της κυβέρνησης Πρωτοπαπαδάκη, Ν. Στράτος, θα του ζητήσει είτε να επιστρέψει στα καθήκοντά του είτε να προχωρήσει σε παραίτηση. Ο Παναγιωτόπουλος αποφάσισε εντέλει να διακόψει την άδεια και να επανέλθει στη δημαρχία. Ως εκ τούτου, ο Α. Δρίβας απαλλάχθηκε, γεγονός που δεν έγινε αρεστό στους «Γουναρικούς» του Πειραιά, καθώς θεωρούσαν πως η δημαρχιακή μεταβολή περιόριζε την κομματική δύναμη του Λαϊκού Κόμματος.<sup>451</sup>

Το περιθώριο που δόθηκε στον Παναγιωτόπουλο για επάνοδο στα δημαρχιακά καθήκοντα, αντί π.χ. να εξαναγκαστεί σε παραίτηση, καταδεικνύει πόσο περίπλοκες ήταν οι πολιτικές ισορροπίες, αλλά και τις ρηγματώσεις εντός του αντιβενιζελισμού. Από την άνοιξη του 1922, ο αντιβενιζελικός συνασπισμός παρουσίαζε φυγόκεντρες τάσεις, λόγω του στρατηγικού αδιεξόδου στο μικρασιατικό μέτωπο. Ο Στράτος, συγκεκριμένα, είχε κινηθεί τότε εναντίον του Γούναρη, φιλοδοξώντας να αναλάβει ηγετικό ρόλο, αλλά στις τάξεις των αντιβενιζελικών

---

<sup>447</sup> *Εμπρός*, 20/11/1920, σ. 2.

<sup>448</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 22/11/1920, σ. 4.

<sup>449</sup> Στο ίδιο.

<sup>450</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 24/11/1920, σ. 2· *Σφαίρα*, 3/12/1920, σ. 2 και 4/12/1920, σ. 1.

<sup>451</sup> *Εμπρός*, 4/8/1922, σ. 2.



τύγχανε μικρής υποστήριξης. Η διαλλακτικότητά του απέναντι στον Παναγιωτόπουλο μπορεί να συσχετιστεί με τις επαφές που είχε αναπτύξει τον Απρίλιο και το Μάιο της ίδιας χρονιάς με τους Φιλελεύθερους για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης σε κυβερνητικό σχήμα με επικεφαλής τον ίδιο, οι οποίες όμως δεν είχαν τελεσφορήσει.<sup>452</sup>

Οι πολιτικές αντιθέσεις δεν άργησαν να εκδηλωθούν και στην περίπτωση του δημοτικού συμβουλίου της Αθήνας. Στις αρχές Ιανουαρίου του 1921, απετράπη η συμμετοχή του Σ. Πάτση στις αρχαιρεσίες για την ανάδειξη νέου προεδρείου. Επρόκειτο για πρωτοβουλία του νέου δημάρχου, Γ. Τσόχα, ο οποίος επικαλέστηκε την πιθανότητα πρόκλησης επεισοδίων, αλλά και γιατί εκκρεμούσε η απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών για το αν ο Πάτσης διατηρούσε την ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου μετά την πρόσφατη παραίτησή του από το δημαρχιακό αξίωμα. Από τη συνεδρίαση απείχαν επίσης οι αντιβενιζελικοί σύμβουλοι, καθώς ήταν αντίθετοι με τις υποψηφιότητες που είχαν κατατεθεί και ιδιαίτερα με αυτήν του Αντωνίου Παπαγεωργίου για τη θέση του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου. Αν και ο Παπαγεωργίου ανήκε στο αντιβενιζελικό στρατόπεδο, υπήρχαν πληροφορίες πως είχε έρθει σε συμφωνία με τους βενιζελικούς συμβούλους για να πετύχει την εκλογή του. Το νέο προεδρείο θα λάμβανε έτσι ξεκάθαρο βενιζελικό χαρακτήρα, δεδομένου πως οι δύο υποψήφιοι για τις θέσεις του αντιπροέδρου και του γραμματέα ανήκαν στη βενιζελική παράταξη, η οποία κατείχε την πλειοψηφία.<sup>453</sup> Παρ' όλα αυτά, ο Παπαγεωργίου εξελέγη. Στον ευχαριστήριο λόγο αναφέρθηκε στην παρουσία δύο αντιτιθέμενων πολιτικών μερίδων εντός του δημοτικού συμβουλίου, υπογραμμίζοντας την ανάγκη να επικρατήσει σύμπνοια και δεσμευόμενος να καταβάλλει πάσα δυνατή προσπάθεια για το συγκερασμό των κομματικών διαιρέσεων. Οι δημαρεισίες ολοκληρώθηκαν με την έκδοση ψηφίσματος, στο οποίο διατυπωνόταν η χαρά τη δημοτικής αρχής για την «πολιτειακή παλινόρθωση» και η αφοσίωσή της στον βασιλιά Κωνσταντίνο.<sup>454</sup>

Το κλίμα επρόκειτο να οξυνθεί στην επόμενη συνεδρίαση που διενεργήθηκε στις 19 Ιανουαρίου του 1921. Λαμβάνοντας το λόγο στην έναρξή της, ο Α. Παπαγεωργίου έθεσε ζήτημα νομιμότητας της εκπροσώπησης της δημοτικής αρχής, ισχυριζόμενος πως η εγκατάσταση του Τσόχα στο δημαρχιακό αξίωμα ήταν έκνομη.

<sup>452</sup> Σ. Ριζάς, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας*, ό.π., σ. 321-324.

<sup>453</sup> *Εμπρός*, 4/1/1921, σ. 2.

<sup>454</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 3/1/1921, 2835, 56, σ. 312-315.

Το πρόβλημα προέκυπτε από το γεγονός ότι η Νομαρχία δεν είχε τυπικά αποφανθεί γύρω από την αποδοχή ή μη της παραίτησης του Σ. Πάτση. Συνεπώς, όσο υπήρχε αυτή η εκκρεμότητα, ο Πάτσης έπρεπε να παραμείνει ως δήμαρχος μέχρι τον ορισμό αντικαταστάτη.<sup>455</sup> Πέραν τούτου, ο Τσόχας, σε αναφορά του προς την κεντρική διοίκηση, είχε υποστηρίξει πως, από τη στιγμή που ο αιρετός δήμαρχος (Ε. Μπενάκης) είχε παραιτηθεί, η εγκατάστασή του συμβάδιζε με το Νόμο ΔΝΖ'/1912, καθώς συνιστούσε τον πρώτο τη τάξει δημαρχιακό πάρεδρο.<sup>456</sup> Ωστόσο, όπως σωστά ανέφερε ο Παπαγεωργίου, οι σχετικές διατάξεις είχαν τροποποιηθεί. Από το 1918 είχε θεσπιστεί πως ο δήμαρχος έπρεπε να αντικαθίσταται από ένα μέλος της δημαρχιακής επιτροπής ορισμένο από τον ίδιο. Βάσει της συγκεκριμένης διάταξης ο Πάτσης είχε διοριστεί δήμαρχος, μετά την αποχώρηση του Ε. Μπενάκη. Υπό αυτό το πρίσμα, ακόμη και αν γινόταν επίσημα αποδεκτή η παραίτηση του Πάτση, ο Τσόχας δεν πληρούσε τα τυπικά κριτήρια για την κάλυψη της δημαρχιακής θέσης. Ο Παπαγεωργίου δικαιολόγησε την παρέμβασή του, επισημαίνοντας τον κίνδυνο να αμφισβητηθεί μελλοντικά το κύρος των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου και την πιθανότητα να ασκηθούν διώξεις εναντίον των μελών του, καθώς η παράβλεψη ενός τέτοιου ζητήματος μπορούσε να εκληφθεί ως αμέλεια και αδιαφορία από την κεντρική διοίκηση. Ο Τσόχας, φανερά ενοχλημένος, επέμεινε πως είχε ενεργήσει νομότυπα, άποψη στην οποία συνηγόρησε ένας αριθμός συμβούλων της αντιβενιζελικής πτέρυγας. Τελικά, για να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ακύρωσης των ενεργειών του σώματος, αποφασίστηκε να αναβληθεί η συνεδρίαση και να συνεχιστούν οι εργασίες, όταν η κεντρική διοίκηση θα παρείχε σχετική γνωμοδότηση.<sup>457</sup>

<sup>455</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 19/1/1921, Προ Η.Δ., 56, σ. 318-329.

<sup>456</sup> Στο ίδιο, σ. 323. Έχει ενδιαφέρον πως ο Γ. Τσόχας δεν επικαλέστηκε την παραίτηση του Ε. Μπενάκη το 1918, αλλά αυτήν που ο πρώην δήμαρχος αναγκάστηκε να υποβάλει το 1916, έπειτα από τη διώξή του στα «Νοεμβριανά». Η αναφορά του Τσόχα εστάλη στις 6 Νοεμβρίου του 1920, δύο μέρες μετά το σχηματισμό της κυβέρνησης Ράλλη. Ενδεχομένως, θεωρούσε πως η νέα κυβέρνηση θα ακύρωνε όλες τις νομοθετικές και διοικητικές πράξεις της κυβέρνησης Βενιζέλου. Ως εκ τούτου, η αποκατάσταση του Μπενάκη στη δημαρχιακή εξουσία το 1917 επρόκειτο να θεωρηθεί ως μη γενόμενη, κάτι το οποίο δεν συνέβη. Έστω και αν επαληθεύονταν οι εκτιμήσεις του Τσόχα, η εγκατάστασή του στο δημαρχιακό αξίωμα πάλι δεν θα ήταν σύννομη, όπως ίσχυε και για την προηγούμενή του δημαρχιακή θητεία.

<sup>457</sup> ΙΑΔΑ, ό.π., σ. 318-341. Ο Παπαγεωργίου δεν είχε σταθεί μόνο στην ανάληψη δημαρχιακών καθηκόντων εκ μέρους του Τσόχα, αλλά είχε πάει ένα βήμα παραπέρα, υποστηρίζοντας πως ούτε η συγκρότηση του δημοτικού συμβουλίου σε σώμα ήταν νομότυπη. Στη συγκεκριμένη διαδικασία δεν είχε λάβει μέρος ο Πάτσης, καθώς η παραμονή του με την ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου είχε αμφισβητηθεί από τον Τσόχα και η κεντρική διοίκηση δεν είχε αποφανθεί σχετικά. Ο Τσόχας ανέφερε πως κατόπιν νεότερων πληροφοριών ο Πάτσης θα διατηρούσε την εν λόγω ιδιότητα, όπως και τελικά συνέβη. Βλ. στο ίδιο.

Ο αντιβενιζελικός Τύπος, μια μέρα αργότερα, χαρακτήρισε «προκλητική» την ενέργεια του Παπαγεωργίου και τον εγκάλεσε ως βενιζελικό.<sup>458</sup> Ο Παπαγεωργίου, με απαντητική επιστολή, αντέκρουσε τις συγκεκριμένες αιτιάσεις, προβάλλοντας ανάμεσα σε άλλα τη δραστηριότητά του ως μέλος του διοικητικού συμβουλίου του «Κεντρικού Λαϊκού Πολιτικού Συλλόγου», δηλαδή της κομματικής οργάνωσης του Λαϊκού Κόμματος στην πρωτεύουσα.<sup>459</sup> Το ζήτημα, όμως, δεν έλαβε περαιτέρω διαστάσεις, καθώς η Νομαρχία Αττικοβοιωτίας εξέδωσε διαταγή, με την οποία γνωστοποιούσε την αποδοχή της παραίτησης του Σ. Πάτση και επιβεβαίωνε τη συγκατάθεσή της στην πρωτοβουλία του Τσόχα να αναλάβει δημαρχιακά καθήκοντα.<sup>460</sup> Η απόφαση της κεντρικής διοίκησης φαίνεται πως δεν ήταν αποτέλεσμα νομικής επεξεργασίας. Από τις πληροφορίες που αντλούμε από τα πρακτικά των συνεδριάσεων, καταλαβαίνουμε πως το σχετικό έγγραφο δεν περιλάμβανε κάποιο σκεπτικό, ούτε παρείχε πρόσθετες πληροφορίες, επιβεβαιώνοντας έτσι πως η δημαρχιακή μεταβολή στο Δήμο Αθηναίων συνιστούσε μια αμιγώς πολιτική επιλογή.

Η αμφισβήτηση της δημαρχιακής εξουσίας, τόσο στην Αθήνα όσο και στον Πειραιά, καταδεικνύει την ρευστότητα της πολιτικής κατάστασης στην τοπική αυτοδιοίκηση τους πρώτους μήνες μετά την εκλογική νίκη της αντιβενιζελικής παράταξης, αλλά και τις προσπάθειες της κεντρικής εξουσίας να ισορροπήσει ανάμεσα στην τήρηση της νομιμότητας και στην απαίτηση των υποστηρικτών της για εκτεταμένες διώξεις των βενιζελικών. Μάλιστα, τις μέρες που εκτυλισσόταν η διένεξη γύρω από τον νόμιμο κάτοχο του δημαρχιακού αξιώματος στο Δήμο Αθηναίων, δημοσιεύματα στον αντιβενιζελικό Τύπο σχολίαζαν με αρκετή δυσaráσκεια πως στην Παλαιά Ελλάδα εξακολουθούσαν να λειτουργούν δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια «οργιάσαντα και παρεκβάντα του νομίμου αυτών προορισμού», εκφράζοντας τη δυσφορία τους για την καθυστέρηση της εκκαθάρισης. Αντίθετα, σημείωναν πως η «αποκατάσταση» των τοπικών αρχών στις Νέες Χώρες εξελισσόταν ικανοποιητικά.<sup>461</sup>

Οι όποιες καθυστερήσεις στην Παλαιά Ελλάδα συνδέονται ενδεχομένως με την επιλογή των αντιβενιζελικών κυβερνήσεων να επιλύσουν νομοθετικά το ζήτημα

<sup>458</sup> Σκριπ, 20/1/1921, σ. 4. Βλ. επίσης *Εσπερινή*, 20/1/1921, σ. 3.

<sup>459</sup> Σκριπ, 21/1/1921, σ. 2. Για τη σύσταση και τη δράση των «Λαϊκών Πολιτικών Συλλόγων», βλ. ενδεικτικά Γ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 133-134.

<sup>460</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 15/2/1921, Προ Η.Δ., 56, σ. 343.

<sup>461</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 20/1/1921, σ. 5.

της επαναφοράς των αιρετών δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Μεταξύ Μαΐου και Ιουλίου 1921 διενεργήθηκε η ψήφιση του Νόμου 2727 «περί αποκαταστάσεως των αιρετών δημοτικών και κοινοτικών αρχών», ο οποίος δημοσιεύτηκε στις αρχές Σεπτεμβρίου.<sup>462</sup> Το συγκεκριμένο νομοθέτημα καταργούσε ως αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις του Νόμου 814/1917 που είχε θεσπίσει η κυβέρνηση Βενιζέλου το 1917 για να νομιμοποιήσει τις αλλαγές στη σύνθεση των τοπικών αρχών του «παλαιού Κράτους» μετά την ανάληψη της εξουσίας.<sup>463</sup> Οι διορισμοί δημάρχων, δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων, όπως και διοικουσών επιτροπών σε δήμους ή κοινότητες, που είχαν συντελεστεί από αντιπροσώπους της Προσωρινής Κυβέρνησης ή με άλλους τρόπους κατά την περίοδο 1916-1917, ακυρώνονταν και θεσπιζόταν η επαναφορά των αιρετών που είχαν απολυθεί ή καθαιρεθεί στο ίδιο διάστημα. Διευκρινιζόταν, όμως, πως όλες οι πράξεις, στις οποίες είχαν προβεί οι διορισθέντες, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, δεν επρόκειτο να θεωρηθούν παράτυπες.<sup>464</sup> Επρόκειτο για ένα νόμο που εξυπηρετούσε την επίσπευση και την ομαλή διεξαγωγή των διαδικασιών μετάβασης.

Στις Νέες Χώρες, οι αλλαγές στη σύνθεση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων ξεκίνησαν παράλληλα με αυτές στην Παλαιά Ελλάδα. Στις 13 Νοεμβρίου 1920, κοινοποιήθηκε διαταγή για τον επαναδιορισμό του Οσμάν Σαΐτ στο δημαρχιακό αξίωμα του Δήμου Θεσσαλονίκης, τον οποίο η Προσωρινή Κυβέρνηση είχε αντικαταστήσει το 1916 με τον Κ. Αγγελάκη. Ακολούθησε η απόλυση δύο δημαρχιακών παρέδρων και 11 δημοτικών συμβούλων.<sup>465</sup> Στις αρχές Δεκεμβρίου διορίστηκαν νέοι δήμαρχοι σε Καβάλα, Πρέβεζα και Σέρρες.<sup>466</sup> Είναι ελέγξιμο κατά πόσο η συγκεκριμένη διαδικασία μπορεί να προσδιοριστεί ως «αποκατάσταση». Τα διαθέσιμα στοιχεία για τους 6 από τους συνολικά 9 δήμους της Μακεδονίας εκείνη την περίοδο καταδεικνύουν πως μόνο σε 3 περιπτώσεις συντελέστηκε επαναφορά των καθαιρεθέντων δημάρχων από το βενιζελικό καθεστώς.<sup>467</sup>

Αξίζει επίσης να σημειωθεί πως η εκλογική επικράτηση του αντιβενιζελισμού δεν επέφερε κάποια αλλαγή νοοτροπίας ως προς τις πρακτικές της κεντρικής διοίκησης στις Νέες Χώρες. Τα δημοτικά και κοινοτικά σχήματα στις συγκεκριμένες

<sup>462</sup> ΦΕΚ, 162Α/3-9-1921.

<sup>463</sup> ΦΕΚ, 185Α/4-9-1917.

<sup>464</sup> Ν. 2727/1921, άρθρα 1 και 2, στο: ΦΕΚ, 162Α/3-9-1921.

<sup>465</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 156-157.

<sup>466</sup> *Νέα Ημέρα Τεργέστης*, 3/12/1920, σ. 2.

<sup>467</sup> Η διασταύρωση έγινε μέσα από την καταγραφή των δημαρχιακών μεταβολών στη βόρειο Ελλάδα που παρατίθεται, στο: Περικλής Γ. Αγγελόπουλος, *Πολιτική διοικήσεις και αυτοδιοικήσεις εις την βόρειον Ελλάδα, 1912-1965*, Θεσσαλονίκη, χ.ε., 1965, σ. 158, 194, 201, 210-211 και 213.

περιφέρειες γνώρισαν πρόσθετες μεταβολές στα επόμενα χρόνια. Τον Ιούνιο του 1921 με απόφαση του γενικού διοικητή Μακεδονίας παύθηκαν 5 μέλη του δημοτικού συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, κατά πάσα πιθανότητα για πολιτικούς λόγους.<sup>468</sup> Πολλές φορές, οι μεταβολές αυτές ήταν απότοκες πιέσεων που ασκούσαν επαγγελματικοί ή και πολιτικοί σύλλογοι. Για παράδειγμα, οι χριστιανικές συντεχνίες της Θεσσαλονίκης, χωρίς να είναι σαφείς οι αιτίες, ζητούσαν κατ' επανάληψη την απομάκρυνση του Οσμάν Σαΐτ από τη δημαρχία, την οποία πέτυχαν στις αρχές Σεπτεμβρίου του 1922.<sup>469</sup>

Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση μετά την άνοδο του αντιβενιζελισμού στην εξουσία καταδεικνύουν πως η αντιβενιζελική παράταξη επιθυμούσε να παρουσιαστεί ως την πολιτική δύναμη που επρόκειτο να επιφέρει την επιστροφή στη νομιμότητα και, συνακόλουθα, τον τερματισμό της πολιτικής κρίσης που είχε προκαλέσει ο Εθνικός Διχασμός. Ο Νόμος 2727/1921 είναι ενδεικτικός των προσπαθειών των αντιβενιζελικών κυβερνήσεων να ρυθμίσουν δραστικά την επαναφορά των αιρετών δημοτικών και κοινοτικών αρχών, αλλά και να προβάλουν την αλλαγή παραδείγματος σε σχέση με την αυθαιρεσία της τελευταίας βενιζελικής διακυβέρνησης.

Ωστόσο, η πρόθεση των αντιβενιζελικών να εμφανιστούν ως φορέας ευνομίας γύρω από τη λειτουργία των θεσμών είχε από πολύ νωρίς υπονομευθεί. Κατά την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών της 1<sup>ης</sup> Νοεμβρίου του 1920, η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε ανακοινώσει πως η νέα Βουλή επρόκειτο να είναι αναθεωρητική. Ο αντιβενιζελικός συνασπισμός δεν τήρησε τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις, ανακηρύσσοντας τη Βουλή σε συντακτική στις αρχές του 1921.<sup>470</sup> Οι συγκλίσεις με τις πρακτικές των Φιλελευθέρων δεν αποτυπώνονταν μόνο στην παραβίαση της συνταγματικής νομιμότητας, αλλά και σε μια σειρά μέτρων πρακτικής πολιτικής. Ο Νόμος 2727/1921 μπορεί να εγγραφεί σε αυτά. Ακύρωνε μεν τα άρθρα του Νόμου 814/1917 που επέτρεπαν τον διορισμό διοικουσών επιτροπών σε δήμους και κοινότητες, την ίδια στιγμή όμως κρατούσε σε ισχύ τις διατάξεις για την απόλυση

<sup>468</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 159-160.

<sup>469</sup> Στο ίδιο, σ. 167-168. Βλ. επίσης Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», Αρχείο Γεωργίου Μπούσιου, Φ. 1, συγχαρητήρια επιστολή του Αργυρίου Ζάχου, μέλους του δημοτικού συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, προς το νεοδιορισμένο υπουργό Εσωτερικών της κυβέρνησης Τριανταφυλλάκου, Γ. Μπούσιο, με την οποία ζητεί στις 7/9/1922 τον διορισμό του στη δημαρχιακή θέση, ισχυριζόμενος πως τύγγανε της υποστήριξης των συντεχνιών και του «Λαϊκού Πολιτικού Συλλόγου» της πόλης (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=68854>, τελευταία ανάκτηση: 30/5/2020).

<sup>470</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, ό.π., σ. 238-239.

δημάρχων ή προέδρων κοινοτήτων, εφόσον συνέτρεχαν σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή συμφέροντος. Ο αντιβενιζελισμός δεν ήθελε να απεμπολήσει τα εργαλεία κρατικής εποπτείας επί των αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης που είχαν θεσπίσει προγενέστερα οι Φιλελεύθεροι, διατηρώντας τα έστω ως εφεδρικά. Φαίνεται πως υπήρχαν επιφυλάξεις για μια απρόσκοπτη επάνοδο στην κανονικότητα, καθώς η ύπαρξη βενιζελικών πυρήνων στους κόλπους της τοπικής εξουσίας μπορούσε να διαταράξει τις πολιτικές ισορροπίες και να θέσει φραγμούς στην κυβερνητική πολιτική.

Οι αντιβενιζελικές κυβερνήσεις της περιόδου δεν επικεντρώθηκαν μόνο στην αποκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Παράλληλα, επεξεργάζονταν μια νέα διαρρύθμιση της δημοτικής και κοινοτικής οργάνωσης. Σχετικές αναφορές στον Τύπο εντοπίζονται ήδη τις πρώτες μέρες μετά την εκλογική επικράτηση της «Ηνωμένης Αντιπολίτευσης». Συγκεκριμένα, γινόταν λόγος για ανασύσταση των πολυκοινοτικών δήμων που είχαν καταργηθεί με τον Νόμο ΔΝΖ'/1912.<sup>471</sup> Το Μάιο του 1922, κατά τις εργασίες της Εθνοσυνέλευσης και τη συζήτηση της κυβερνητικής πρότασης για παροχή εκλογικών δικαιωμάτων στις γυναίκες, τέθηκε το ζήτημα της αναπροσαρμογής και της συνταγματικής κατοχύρωσης των πληθυσμιακών και των εδαφικών ορίων για το σύνολο των διοικητικών περιφερειών. Ήταν πρόταση δύο πληρεξουσίων της συμπολίτευσης, επισημαίνοντας πως ήταν αλληλένδετο με την άσκηση εν γένει των εκλογικών δικαιωμάτων. Έκριναν επιβεβλημένη την παγίωση της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, έτσι ώστε να τερματιστούν οι μεταβολές με απώτερο στόχο την παραμονή των κυβερνήσεων στην εξουσία. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα ανέφεραν την καθιέρωση των κοινοτήτων το 1912, «ήτις εφηρμόσθη μόνον προς πολιτικήν επικράτησιν» του Βενιζέλου.<sup>472</sup>

Ο υπουργός Εσωτερικών Ν. Στράτος υποστήριξε πως το συγκεκριμένο ζήτημα δεν ήταν σάφρον να καθοριστεί συνταγματικά, όσο και αν είχε αποτύχει μια μεταρρύθμιση, επειδή θα καθιστούσε δυσχερή και χρονοβόρα την επίλυση των προβλημάτων του διοικητικού οργανισμού. Υπενθύμισε τις επιφυλάξεις που είχε εκφράσει κατά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'1912, καθώς θεωρούσε απαραίτητη την θέσπιση πολλαπλών βαθμών αυτοδιοίκησης για την αναβάθμιση και την εμπέδωση του θεσμού. Αναγνώρισε, ωστόσο, πως ο εν λόγω νόμος ανέτρεψε τους πολιτικούς

<sup>471</sup> Σκριπ, 9/11/1920, σ. 2.

<sup>472</sup> Πρακτικά των συνεδριάσεων της Γ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως (1920-1921-1922), τ. Δ', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1922, σ. 2648-2649 (Συνεδρία 98<sup>η</sup>, 19/5/1922).

συσχετισμούς σε τοπικό επίπεδο, πλήττοντας την εξουσία των δημάρχων που συνιστούσαν τροχοπέδη τότε για την πολιτική εξέλιξη της χώρας. Ανακοίνωσε πως ήταν ήδη έτοιμο το νομοσχέδιο για την εισαγωγή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και την έναρξη της νομοθετικής προπαρασκευής για την αναδιοργάνωση των δήμων, υπογραμμίζοντας την ανάγκη σχηματισμού μεγαλύτερων τοπικών οργανισμών και παραχώρησης ευρύτερης οικονομικής δυναμικής. Πρόθεση του Στράτου ήταν το νέο σύστημα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης να κατατεθεί προς συζήτηση τον Οκτώβριο της ίδιας χρονιάς, με την προϋπόθεση, όπως σημείωνε χαρακτηριστικά, ότι θα «εξακολουθήσωμεν κατέχοντες τα εδώλια τούτα».<sup>473</sup>

Η ανάληψη κυβερνητικών πρωτοβουλιών για τη μεταρρύθμιση εκ νέου της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάστηκε ως απόρροια της αποτυχίας του Νόμου ΔΝΖ'/1912 να καταστήσει τους τοπικούς οργανισμούς διοικητικά ανεξάρτητους και οικονομικά εύρωστους. Οι προσδοκίες με τις οποίες είχε επενδυθεί η ψήφιση του συγκεκριμένου νόμου είχαν διαψευσθεί, ενισχύοντας έτσι την αντίληψη ότι η καθιέρωση των κοινοτήτων αποσκοπούσε κυρίως στην αναδιάταξη του πολιτικού σκηνικού και στη δημιουργία θυλάκων για την εδραίωση του Ε. Βενιζέλου σε τοπικό και, κατ' επέκταση, εθνικό επίπεδο. Η επιστροφή στα πολυκοινοτικά σχήματα του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η απόδοση ευρύτερων εξουσιών και οικονομικών πόρων προβλήθηκε ως μια ενέργεια ικανή, ώστε να συντελέσει στην προαγωγή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν αποκλείεται, όμως, να εξυπηρετούσε και πολιτικές στοχεύσεις, δηλαδή την απορρόφηση των βενιζελικών θυλάκων από την εκλογική πλειοψηφία της υπόλοιπης περιφέρειας. Ωστόσο, οι επακόλουθες πολιτικές εξελίξεις δεν επιτρέπουν την εξαγωγή συμπερασμάτων, καθώς ο Οκτώβριος του 1922 δεν βρήκε τον Ν. Στράτο, όπως υποπτευόταν, στα υπουργικά έδρανα, αλλά σε αυτά του έκτακτου στρατοδικείου ως συνυπεύθυνου για τη Μικρασιατική Καταστροφή.

## ***2.9. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η «Επανάσταση» του 1922***

Τον Αύγουστο του 1922, η κυβέρνηση Πρωτοπαπαδάκη αναγκάστηκε να παραιτηθεί, υπό το βάρος της γενικής κατακραυγής για την κατάρρευση του μετώπου και την ήττα του ελληνικού στρατού στη Μικρά Ασία. Η νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Ν. Τριανταφυλλάκο κλήθηκε να διαχειριστεί την επισιτιστική κρίση, την άφιξη χιλιάδων προσφύγων και την έκρυθμη κατάσταση εντός του στρατευμάτος. Δύο

---

<sup>473</sup> Στο ίδιο, σ. 2649-2651.

εβδομάδες μετά την ορκωμοσία της, στις 11 Σεπτεμβρίου, εκδηλώθηκε στρατιωτικό κίνημα με επικεφαλής τους Νικόλαο Πλαστήρα, Στυλιανό Γονατά, Δημήτριο Φωκά και αιτήματα την άμεση εκθρόνιση του Κωνσταντίνου, τη διάλυση της Εθνοσυνέλευσης και τη συγκρότηση κυβέρνησης που θα τύγχανε της εμπιστοσύνης της Αντάντ. Μπροστά στην αδυναμία να οργανώσει ένοπλη αντίσταση, ο βασιλιάς Κωνσταντίνος υπέβαλε την παραίτησή του και στα τέλη Σεπτεμβρίου αποχώρησε οριστικά από την Ελλάδα. Η παραίτηση του Κωνσταντίνου σηματοδότησε την επικράτηση των κινηματιών και την επιβολή ενός καθεστώτος που αυτοπροσδιορίστηκε ως «Επανάσταση». Τις παραμονές της αναχώρησης του Κωνσταντίνου και της ανόδου στο θρόνο του διαδόχου Γεωργίου Β΄, το καθεστώς προέβη στο σχηματισμό κυβέρνησης υπό τον Σωτήριο Κροκιά, παραχωρώντας ένα μέρος της εξουσίας στους πολιτικούς. Η «Επανάσταση» του 1922 ταυτίστηκε με τον βενιζελισμό, αθετώντας γρήγορα τις εξαγγελίες για υπέρβαση των κομματικών διαιρέσεων και επιδιδόμενη σε αιματηρές διώξεις των αντιβενιζελικών, με σημείο καμπής την παραπομπή σε δίκη και την εκτέλεση των Εξ το Νοέμβριο του 1922.<sup>474</sup>

Λίγες μέρες μετά την εκδήλωση του πραξικοπήματος, η Επαναστατική Επιτροπή παρείχε διαβεβαιώσεις προς τον δήμαρχο Αθηναίων Γ. Τσόχα για τον «πατριωτικό» χαρακτήρα του κινήματος και την πρόθεση να μην συντελεστεί καμία μεταβολή των τοπικών πολιτικών αρχών.<sup>475</sup> Ωστόσο, οι πραγματικές διαθέσεις των κινηματιών δεν άργησαν να διαφανούν. Αμέσως μετά την εγκατάσταση της κυβέρνησης Κροκιά, στις 23 Σεπτεμβρίου 1922, δημοσιεύτηκε νομοθετικό διάταγμα που υποχρέωνε τις δημοτικές αρχές των «παλαιών χωρών» να προβούν στην εκλογή δημάρχου, εφόσον ο κάτοχος της δημοκρατικής έδρας δεν είχε εκλεγεί ως δήμαρχος κατά τις διατάξεις του Νόμου ΔΝΖ΄/1912. Η εκλογή επρόκειτο να διενεργηθεί έμμεσα από το δημοτικό συμβούλιο και υποψηφιότητα μπορούσαν να υποβάλλουν όλα τα μέλη των δημοτικών αρχών.<sup>476</sup> Το νομοθέτημα είχε μεταβατικό χαρακτήρα, καθώς οριζόταν η ισχύς του μέχρι τη διεξαγωγή δημοτικών εκλογών. Το γεγονός ότι δεν προσδιοριζόταν ο χρονικός ορίζοντας των εκλογών επιτρέπει την υπόθεση ότι το διάταγμα αποτελούσε έναν εύσχημο ελιγμό για την περαιτέρω αναβολή τους.

<sup>474</sup> Ι. Γιαννουλόπουλος, «Η επανάσταση του 1922, η δίκη των Εξ και η Συνθήκη της Λωζάννης», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., τ. ΙΕ΄, σ. 251-253 και 255-259· Γ. Θ. Μαυρογορδάτος, 1915. *Ο Εθνικός Διχασμός*, ό.π., σ. 148-155·

<sup>475</sup> *Εμπρός*, 17/9/1922, σ. 4.

<sup>476</sup> Ν.Δ. της 23<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1922. Το διάταγμα επαναλάμβανε τις προβλέψεις της διάταξης που είχε θεσπίσει η κυβέρνηση Πρωτοπαπαδάκη, τον Ιούνιο του 1922, για την κάλυψη «κενωθείσας» δημοκρατικής θέσης. Βλ. Ν. 2798/1922, άρθρο 24, στο: ΦΕΚ, 92Α/16-6-1922. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 220.



Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία καταδεικνύει πως ένας αριθμός αιρετών δημάρχων δεν είχε επιστρέψει στα καθήκοντά του, παρά τις προγενέστερες ενέργειες των αντιβενιζελικών κυβερνήσεων για την αποκατάστασή τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις είχαν μεσολαβήσει αντικειμενικοί λόγοι. Ο Ε. Μπενάκης, για παράδειγμα, είχε παραιτηθεί το 1918 από το αξίωμα του δημάρχου Αθηναίων για προσωπικούς λόγους, ενώ ο Μ. Σιάπκας, εκλεγμένος δήμαρχος Λαρίσης, ο οποίος είχε καθαιρεθεί το 1917 από την Προσωρινή Κυβέρνηση, δεν επανήλθε μετά την εκλογική επικράτηση της «Ηνωμένης Αντιπολίτευσης» το 1920, εξαιτίας της εκλογής του ως βουλευτή.<sup>477</sup> Ωστόσο, η απουσία αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις θέσεις τους οφείλεται επίσης στους φραγμούς που τελικά επέβαλαν οι προκάτοχες κυβερνήσεις, όπως επιβεβαιώνεται από τις εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών προς τους νομάρχες για την επαναφορά των δημάρχων, των παρέδρων, των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων που είχαν παραιτηθεί «ένεκα ψυχολογικής βίας ή ηθικής πίεσεως» από το αντιβενιζελικό καθεστώς.<sup>478</sup>

Η «Επανάσταση» του 1922 επιδίωξε να ανατρέψει τις επιλογές των αντιβενιζελικών κυβερνήσεων, θεωρώντας πως είχαν εκβιάσει καταστάσεις και στηριχτεί σε παράτυπες διαδικασίες για να εγκαταστήσουν σε ορισμένους δημαρχιακούς θώκους πρόσωπα φιλικά προσκείμενα σε αυτές. Κατεξοχήν παράδειγμα συνιστούσε ο διορισμός του Γ. Τσόχα ως δημάρχου Αθηναίων, ο οποίος φαίνεται πως αποτέλεσε την κύρια αφορμή για την έκδοση του διατάγματος.<sup>479</sup> Η «επαναστατική» κυβέρνηση επιθυμούσε να εμφανιστεί ως ο πραγματικός εγγυητής της νομιμότητας και να ρυθμίσει μια μεταβατική κατάσταση, προκειμένου να μην φανεί ότι αυθαιρετεί. Οι συγκλίσεις με τις προκάτοχες κυβερνήσεις δεν είναι εμφανείς μόνο σε επίπεδο προθέσεων και εξαγγελιών, αλλά και σε επίπεδο πρακτικής πολιτικής. Για ακόμη μια φορά, η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούσε ένα από τα πρώτα και τα κύρια πεδία της κυβερνητικής παρέμβασης, επιβεβαιώνοντας έτσι την ιδιαίτερη πολιτική σημασία του συγκεκριμένου θεσμού.

Ακολουθώντας τις υποδείξεις του νομοθετικού διατάγματος, ένας αριθμός δημοτικών συμβουλίων προέβη άμεσα σε εκλογή δημάρχου. Το δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας συνεδρίασε έκτακτα γι' αυτόν τον σκοπό στις 27 Σεπτεμβρίου 1922,

<sup>477</sup> Αντώνης Α. Αντωνίου, *Εγκυκλοπαιδικό βιογραφικό λεξικό νεότερης θεσσαλικής ιστορίας*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2018, σ. 425.

<sup>478</sup> *Εμπρός*, 28/9/1922, σ. 2.

<sup>479</sup> *Εμπρός*, 23/9/1922, σ. 4, όπου ο Κροκιδάς, έχοντας αναλάβει επίσης το χαρτοφυλάκιο των Εσωτερικών, σε δηλώσεις του σχετικά με την έκδοση του διατάγματος τονίζει την περίπτωση του Δήμου Αθηναίων.

καθώς ο εκλεγμένος δήμαρχος -σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου ΔΝΖ'/1912- Ε. Μπενάκης είχε προ πολλού παραιτηθεί. Πρόεδρος του σώματος παρέμενε ο αντιβενιζελικός δημοτικός σύμβουλος Α. Παπαγεωργίου, ο οποίος εξέλαβε την έκδοση του διατάγματος ως δικαίωση της πρωτοβουλίας που είχε αναλάβει δύο χρόνια νωρίτερα για να κηρυχθεί έκνομος ο διορισμός του Γ. Τσόχα στο δημαρχιακό αξίωμα. Ο Παπαγεωργίου σημείωσε χαρακτηριστικά πως ήταν αδιαμφισβήτητο ότι «εστραγγαλίσθησαν» όλες οι νομικές διατάξεις εκ μέρους της «τέως Διοικήσεως», προκειμένου ο Τσόχας να αναλάβει χρέη δημάρχου. Ένωσε την ανάγκη να απολογηθεί για τη συνεισφορά του στην προεκλογική εκστρατεία της «Ηνωμένης Αντιπολίτευσης» το 1920, αναγνωρίζοντας πως είχαν διαψευστεί οι προσδοκίες για την «αναστήλωση» των νόμων. Ενδεικτική της απογοήτευσής του ήταν η παραδοχή πως «εν τη χώρα ταύτην φαίνεται ότι αι Επαναστάσεις σέβονται περισσότερον των Συνταγματικών Κυβερνήσεων τους κειμένους νόμους».<sup>480</sup>

Η στάση του Παπαγεωργίου δεν ήταν αποτέλεσμα πολιτικής μεταστροφής, όσο της προσπάθειας να διατηρηθούν οι ισορροπίες εντός του δημοτικού συμβουλίου. Αυτό καταδεικνύεται από την πρόθεση να παραιτηθεί από το προεδρείο, υποστηρίζοντας πως είχαν ανατραπεί οι πολιτικές συνθήκες που είχαν επιτρέψει την εκλογή του. Αναγκάστηκε όμως να υποχωρήσει μπροστά στη σύσσωμη αντίδραση των δημοτικών συμβούλων. Το γεγονός ότι ένα στέλεχος του Λαϊκού Κόμματος είχε αμφισβητήσει τον Γ. Τσόχα κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από την αντιβενιζελική παράταξη φαίνεται πως λειτούργησε καθοριστικά. Άλλωστε, η διατήρηση ενός μετριοπαθούς αντιβενιζελικού στο προεδρικό αξίωμα εξυπηρετούσε τις εξαγγελίες της βενιζελικής πλειοψηφίας, εκπρόσωποι της οποίας είχαν τοποθετηθεί υπέρ της ανάγκης υπέρβασης των διχασμών του παρελθόντος.

Μοναδικός υποψήφιος για το δημαρχιακό αξίωμα ήταν ο βενιζελικός δημοτικός σύμβουλος και πρώην δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης, ο οποίος εξελέγη πανηγυρικά. Αφού εξήρε την «Επανάσταση», εγκωμιάζοντας τη στρατιωτική επέμβαση για την απαλλαγή της χώρας από την «ανικανότητα» και τη «μωρία» της διετούς «ακυβερνησίας», ο Πάτσης επισήμανε το πλήθος των υποχρεώσεων, στις οποίες η δημοτική αρχή έπρεπε πλέον να ανταποκριθεί. Πρώτιστο καθήκον ήταν η ανάληψη πρωτοβουλιών για την φροντίδα των θυμάτων της Μικρασιατικής Καταστροφής.<sup>481</sup>

<sup>480</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 27/9/1922, 3529, 58, σ. 391.

<sup>481</sup> Στο ίδιο, σ. 393-394.

Μια δεκαετία περίπου μετά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 ήταν έκδηλο πως η εμπέδωση και η προαγωγή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέμενε ακόμη ζητούμενο. Απότοκη μιας ιστορικής τομής και των προσδοκιών για «ανόρθωση» τη δημόσιας ζωής, η εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης συνέπεσε με την ενσωμάτωση νέων εδαφών και πληθυσμών στην ελληνική επικράτεια, την έκρηξη της βαθύτατης πολιτικής κρίσης που προξένησε ο Εθνικός Διχασμός και την είσοδο της χώρας σε μια μακρόχρονη εμπόλεμη περίοδο. Τα γεγονότα αυτά ανέδειξαν την αμφιθυμία της κεντρικής εξουσίας ως προς την ίδια τη μεταρρύθμιση και τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρά την κοινή πεποίθηση πως η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των δήμων και των κοινοτήτων από το κεντρικό κράτος συνιστούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη και την αποτελεσματική τους λειτουργία, καμιά κυβέρνηση στα χρόνια αυτά δεν εμφανίστηκε διατεθειμένη να παράσχει κατάλληλες εγγυήσεις, πόσο μάλλον σε μια επισφαλή πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά συγκυρία. Πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστούν οι κυβερνήσεις του Ε. Βενιζέλου και η θέσπιση μιας σειράς νομοθετημάτων που συντελούσαν στην αποδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντίθετα με τις εξαγγελίες και τις δεσμεύσεις των Φιλελευθέρων το 1911. Η αμφιθυμία αυτή θα καταστεί εντονότερη κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου. Οι επιπτώσεις της προσφυγικής κρίσης, η υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα, οι περιπέτειες της ελληνικής οικονομίας και η ανάδυση ριζοσπαστικών πολιτικών δυνάμεων θα διαμορφώσουν σταδιακά ένα αυστηρό πλαίσιο κρατικής εποπτείας και ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης, εντείνοντας τα προϋπάρχοντα προβλήματα και καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών εκ μέρους των τοπικών οργανισμών για την αντιμετώπιση των πολλαπλών δυσχερειών.



## Κεφάλαιο 3

### Οι προκλήσεις του Μεσοπολέμου

#### 1922-1927

#### **3.1. Προσφυγική κρίση και τοπική αυτοδιοίκηση**

Από τις αρχές Σεπτεμβρίου του 1922, είχαν καταφθάσει στην Ελλάδα περίπου 200.000 πρόσφυγες από τη Μικρά Ασία και την Ανατολική Θράκη, εκ των οποίων οι 15.000 είχαν εγκατασταθεί προσωρινά στην Αττική. Στα τέλη Οκτωβρίου, ο αριθμός των προσφύγων είχε ανέλθει συνολικά στις 800.000, με τους 75.000 να βρίσκονται στην Αθήνα και τους 50.000 στον Πειραιά. Εκτός από την πρωτεύουσα, στους κυριότερους τόπους προσωρινής διαμονής των προσφύγων συγκαταλέγονταν η Θεσσαλονίκη, η Μυτιλήνη, η Σάμος, η Χίος, η Καβάλα, ο Βόλος, το Ηράκλειο και τα Χανιά. Η διοχέτευση των προσφύγων στα αστικά κέντρα συνδέεται με την ύπαρξη χώρων για τη στέγασή τους, τις διαθεσιμότητες σε ιατρικό και υγειονομικό προσωπικό, την εγγύτητα σε δημόσιες υπηρεσίες, τη λειτουργία καταστημάτων και αγορών για την κάλυψη των αναγκών τους, αλλά και την επάρκεια σε αστυνομικές και στρατιωτικές δυνάμεις για την τήρηση της τάξης. Τους πρώτες μήνες μετά την άφιξή τους οι συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων ήταν τραγικές. Στις περισσότερες πόλεις είχαν σχηματιστεί πρόχειροι καταυλισμοί, ενώ ως προσωρινά καταλύματα είχαν αξιοποιηθεί δημόσια και ιδιωτικά κτίρια, σπίτια, εκκλησίες, αποθήκες, σχολεία, θέατρα και στρατόπεδα. Πρόσφυγες είχαν εγκατασταθεί ακόμη και σε μη στεγασμένους χώρους, όπως σε κενά οικόπεδα, πλατείες και πάρκα. Υπήρχε επίσης μεγάλη έλλειψη σε τρόφιμα, φάρμακα και είδη ένδυσης, γεγονός που επιβάρυνε την υγεία των προσφύγων και συνετέλεσε στην έξαρση επιδημικών και μολυσματικών ασθενειών.<sup>482</sup>

Τις επείγουσες ανάγκες διαχειρίστηκε σε πρώτη φάση ο κρατικός μηχανισμός μέσω κυρίως του Υπουργείου Περιθάλψεως (τον Δεκέμβριο του 1922 ανασυστάθηκε ως Υπουργείο Υγιεινής, Προνοίας και Αντιλήψεως). Το Νοέμβριο του 1922, ιδρύθηκε το Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων, ως αυτόνομος οργανισμός υπό την εποπτεία του εν λόγω Υπουργείου, ενώ κατά τόπους συστάθηκαν κρατικές επιτροπές επιφορτισμένες με την περίθαλψη του προσφυγικού πληθυσμού. Το Ταμείο ανέλαβε

---

<sup>482</sup> Νίκος Ανδριώτης, *Πρόσφυγες στην Ελλάδα, 1821-1940: άφιξη, περίθαλψη, αποκατάσταση*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2020, σ. 131, 145, 173 και 177.

τη διαχείριση των χρηματικών πόρων που προέρχονταν από εράνους, δωρεές, κρατικές επιχορηγήσεις, φόρους υπέρ των προσφύγων κ.ά. Τις κρατικές προσπάθειες ενίσχυσαν ιδιωτικοί οργανισμοί και ξένες φιλανθρωπικές οργανώσεις, όπως ο Αμερικανικός Ερυθρός Σταυρός, ο οποίος είχε αναπτύξει σχετική δράση πριν το 1922 και οργάνωσε ένα φιλανθρωπικό δίκτυο που εξαπλώθηκε σε ολόκληρη τη χώρα. Τα πρώτα μέτρα περιλάμβαναν την προσωρινή στέγαση, τον επισιτισμό, την ιατρική περίθαλψη των προσφύγων, την παροχή χρηματικών βοηθημάτων και ειδών πρώτης ανάγκης, όπως σκηνών, στρωμάτων, κλινοσκεπασμάτων, οικοσκευής, ενδυμάτων, φαρμακευτικού υλικού.<sup>483</sup>

Σημαντική στις πρώτες προσπάθειες του κρατικού μηχανισμού να αντιμετωπίσει την προσφυγική εισροή υπήρξε η συνδρομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άφιξη των προσφύγων είχε ανατρέψει την καθημερινότητα των πόλεων και δημιουργήσει πλήθος επιτακτικών προβλημάτων. Τον Οκτώβριο του 1922, ο Δήμος Αθηναίων θα αναλάβει πρωτοβουλία για τη σύναψη δανείου ύψους 1.000.000 δραχμών, αποκλειστικά για τη στέγαση και την περίθαλψη των προσφύγων, όπως και την εκτέλεση έργων εξυγίανσης της πόλης. Αν και το ποσό υπερέβαινε τις οικονομικές αντοχές του Δήμου Αθηναίων, ο δήμαρχος Σ. Πάτσης επικαλέστηκε τον υψηλό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, όπως και την ηθική υποχρέωση της δημοτικής αρχής να παράσχει κάθε είδους βοήθεια. Οι πρόχειρες λύσεις είχαν ήδη εξαντληθεί και ήταν κατεπείγον να παρθούν ενισχυτικά μέτρα. Στο Δημοτικό Θέατρο της Αθήνας είχαν εγκατασταθεί πάνω από 1.000 πρόσφυγες, ενώ τα περισσότερα δημοτικά καταστήματα είχαν διατεθεί για τον ίδιο σκοπό. Κατελημμένα από πρόσφυγες, τα δημοτικά κηπάρια είχαν εκτεταμένες ζημιές και ήταν πλήρη ακαθαρσιών. Ανάλογη ήταν η κατάσταση στα δημόσια ουρητήρια. Οι υπηρεσίες καθαριότητας αδυνατούσαν να ανταποκριθούν άμεσα και επαρκώς στα καθήκοντά τους. Το μεγαλύτερο μέρος του δανείου προοριζόταν για την ανέργεση μικρών οικημάτων και τη διασκευή δημοτικών ή άλλων κτιρίων με σκοπό τη στέγαση ενός αριθμού προσφύγων. Το υπόλοιπο επρόκειτο να αξιοποιηθεί για την καθαριότητα και την απολύμανση των χώρων διαμονής των προσφύγων, όπως και για την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.<sup>484</sup>

<sup>483</sup> Στο ίδιο, σ. 167-170 και 181-183.

<sup>484</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 5/10/1922, 3530, 58, σ. 398-403· ΠΔΣ, 18/10/1922, Προ Η.Δ. και 3532, 58, σ. 411-413 και 417-424.

Πολυσχιδή δράση ανέπτυξε και ο Δήμος Παγασών, καθώς στην πόλη του Βόλου έως τα τέλη Οκτωβρίου είχαν εγκατασταθεί προσωρινά περίπου 20.000 πρόσφυγες, αριθμός που αντιστοιχούσε στα 2/3 του μόνιμου πληθυσμού.<sup>485</sup> Αμέσως μετά την άφιξη των πρώτων προσφύγων, εγκρίθηκαν έκτακτες πιστώσεις για τις ανάγκες των κρατικών επιτροπών περιθάλψεως, την πρόσληψη έκτακτων ιατρών, νοσοκόμων και οδοκαθαριστών, την αγορά απολυμαντικών ειδών, άρτου και κιβωτίων γάλακτος, την κατασκευή πλυντηρίων και αποχωρητηρίων, την οργάνωση συσσιτίων και τη μετατροπή του μαιευτηρίου σε προσφυγικό νοσοκομείο.<sup>486</sup>

Οι συνθήκες προσωρινής στέγασης και υγιεινής επιβάρυναν ιδιαίτερα τη δημόσια υγεία, με αποτέλεσμα να σημειωθούν υψηλοί δείκτες θνησιμότητας στις πόλεις, παρά την προτεραιότητα που έδωσε η κεντρική διοίκηση στην αντιμετώπιση της εμφάνισης λοιμωδών νόσων.<sup>487</sup> Στις αρχές Οκτωβρίου του 1922, το Υπουργείο Εσωτερικών κοινοποίησε εγκύκλια διαταγή στις δημοτικές αρχές για τη λήψη μέτρων υγιεινής στα μέρη που είχαν εγκατασταθεί προσωρινά πρόσφυγες. Επιπρόσθετα, ζήτησε από τους δήμους την παροχή χρηματικών βοηθημάτων στις κρατικές επιτροπές περιθάλψεως.<sup>488</sup> Ο Δήμος Χαλκιδέων θα χορηγήσει ποσά στην οικεία επιτροπή και θα εγκρίνει πιστώσεις για την κατασκευή αποχωρητηρίων, την προμήθεια καταβρεκτήρων, κάρων καθαριότητας και κλιβάνου.<sup>489</sup> Δύο μήνες αργότερα, ενέκρινε πρόσθετες πιστώσεις για την επισκευή κτιρίων, με την προοπτική να αποσυμφορηθεί και να λειτουργήσει ένας αριθμός σχολείων και εκκλησιών, καθώς είχαν στο σύνολό τους διατεθεί για τη στέγαση των προσφύγων.<sup>490</sup> Ο Δήμος Λαρίσης, το Μάρτιο του 1923, αποφάσισε να καταθέσει ένα ποσό ορισμένων χιλιάδων δραχμών στο Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων για την «εξυγίανση» τη πόλης.<sup>491</sup> Επιπλέον, ενέκρινε την αίτηση του εργολάβου της νεκροφόρας για αύξηση του

<sup>485</sup> Ν. Ανδριώτης, *ό.π.*, σ. 131. Με βάση την γενική απογραφή του 1920, ο Βόλος διέθετε πληθυσμό 30.046 κατοίκους. Βλ. Υπουργείον Εθνικής Οικονομίας-Διεύθυνση Στατιστικής, *Πληθυσμός του Βασιλείου της Ελλάδος κατά την απογραφήν της 19 Δεκεμβρίου 1920*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 192, σ. 202.

<sup>486</sup> Δημοτικό Κέντρο Ιστορίας και Τεκμηρίωσης Βόλου (στο εξής ΔΗΚΙ), Αρχείο Δήμου Βόλου, Πρακτικά Δ.Σ. Παγασών (Βόλου), αποφάσεις 177-178 (12/9/1922)· 194-197, 199, 200-202 (22/9/1922)· 210, 215-216 (7/10/1922)· 242 (14/11/1922).

<sup>487</sup> Ν. Ανδριώτης, *ό.π.*, σ. 177-179.

<sup>488</sup> ΓΑΚ, Αρχεία Νομού Ευβοίας, Αρχείο Δήμου Χαλκιδέων, Σειρά 1, Υποσειρά 2, Τεκμήριο 44, λήψη 111.

<sup>489</sup> Στο ίδιο.

<sup>490</sup> Στο ίδιο, λήψεις 132-133.

<sup>491</sup> ΓΑΚ, Αρχεία Νομού Λάρισας, Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Λάρισας, Φ. 14, λήψη 64.

μισθώματος, αναγνωρίζοντας τη ζημία που είχε υποστεί λόγω της επιβάρυνσης με την ταφή των προσφύγων.<sup>492</sup>

Η διαχείριση της προσφυγικής κρίσης έδωσε νέα διάσταση στη λειτουργία των δήμων, επιφορτίζοντάς τους με πρόσθετες υποχρεώσεις, καθήκοντα και δαπάνες. Ενέργειες, όπως οι παραπάνω, αποτυπώνουν ένα μικρό τμήμα της αρωγής που προσέφεραν. Σημαντικό μέρος της συνεισφοράς τους καταλαμβάνει, επίσης, η ικανοποίηση πολλών από τα αιτήματα που υπέβαλαν, είτε μεμονωμένα είτε συλλογικά, πρόσφυγες για παροχή οικονομικής, υλικής ή άλλης βοήθειας. Ο Δήμος Λαρίσης, για παράδειγμα, επέτρεψε σε πρόσφυγες να εγκαταστήσουν πρόχειρα παραπήγματα, κατέβαλε τα έξοδα μετάβασης ενός πρόσφυγα στην Κρήτη με σκοπό την εξεύρεση εργασίας, αγόρασε βιβλία υπέρ των απόρων προσφύγων μαθητριών κ.ά.<sup>493</sup>

Η άμεση κάλυψη των προσφυγικών αναγκών λειτούργησε συχνά εις βάρος της μέριμνας για το μόνιμο πληθυσμό. Καθοριστικά επέδρασε η στάση των κρατικών και των ξένων φορέων, οι οποίοι, σε πολλές περιπτώσεις, άσκησαν πιέσεις για την παροχή περισσότερων υλικών και χρηματικών πόρων. Έχοντας έρθει σε συμφωνία με την ελληνική κυβέρνηση για την ανέγερση προσφυγικού νοσοκομείου στη Χαλκίδα, ο Αμερικανικός Ερυθρός Σταυρός, τον Μάιο του 1923, προειδοποίησε με διακοπή της βοήθειας προς τους πρόσφυγες, εφόσον δεν τηρούνταν οι όροι που είχαν τεθεί για τη δημοτική αρχή: καταβολή των εξόδων συντήρησης, εφοδιασμός σε τρόφιμα, μισθοδοσία του νοσηλευτικού και εργατικού προσωπικού, κατασκευή αποχωρητηρίων και εκκένωση των βόθρων στους προσφυγικούς καταυλισμούς. Το δημοτικό συμβούλιο, ακολουθώντας τη σύσταση της Νομαρχίας, ενέκρινε την πίστωση 10.000 δρχ. και επιφυλάχθηκε για τη χορήγηση πρόσθετων ποσών στο μέλλον.<sup>494</sup>

Ο Αμερικανικός Ερυθρός Σταυρός με ανάλογο τρόπο επιχείρησε να εξασφαλίσει πρόσθετη ποσότητα νερού για τη λειτουργία των προσφυγικών λουτρών στη Χαλκίδα. Ο δήμος αρνήθηκε να εγκρίνει το αίτημα, υποστηρίζοντας πως η παροχή νερού γινόταν στο μέτρο του δυνατού. Η ξένη οργάνωση επιθυμούσε την καθημερινή υδροδότηση για την πλύση τουλάχιστον 1.000 προσφύγων, η οποία, σύμφωνα με τον δήμαρχο, ήταν ανέφικτη λόγω της λειψυδρίας. Επιπλέον, είχαν

<sup>492</sup> Στο ίδιο, λήψη 65.

<sup>493</sup> Στο ίδιο, λήψεις 89, 131 και 125.

<sup>494</sup> ΓΑΚ, Αρχείο Νομού Ευβοίας, Αρχείο Δήμου Χαλκιδέων, Σειρά 1, Υποσειρά 2, Τεκμήριο 44, λήψη 194.



εκφραστεί παράπονα εκ μέρους των κατοίκων, των καταστηματαρχών, των αστυνομικών και των στρατιωτικών αρχών, καθώς η διανομή νερού είχε περιοριστεί σημαντικά σε ολόκληρη την πόλη μετά την άφιξη των προσφύγων. Ο δήμαρχος έκρινε εύλογες τις διαμαρτυρίες, δυσφορώντας για την τακτική του Αμερικανικού Ερυθρού Σταυρού, καθόλο το διάστημα της τοπικής του δραστηριότητας, να εξωθεί σε άμεση και καθολική εφαρμογή των αξιώσεών του.<sup>495</sup>

Συνεπώς, παρά την κινητοποίηση των ετών 1922-1924, οι διαδικασίες προσωρινής στέγασης και περίθαλψης δεν εξελίχθηκαν ιδιαίτερα ομαλά. Αυτό οφείλεται, σε σημαντικό βαθμό, στην εμπλοκή ενός μεγάλου αριθμού φορέων και στην έλλειψη συντονισμού.<sup>496</sup> Άλλες αναφορές καταδεικνύουν πως οι κρατικές επιτροπές δεν διέθεταν πάντοτε τα χρηματικά ποσά για το σκοπό που αποδεσμεύονταν από τα δημοτικά ταμεία. Στις αρχές του 1923, έπειτα από την εμφάνιση κρουσμάτων ευλογιάς, ο Δήμος Χαλκιδέων θέλησε να υλοποιήσει την πρόταση του τοπικού υγειονομικού επιθεωρητή και να καταβάλει ένα ποσό για την κατασκευή απομονωτηρίου προς νοσηλεία των προσφύγων. Ενδεικτικό των επιπλοκών που είχαν παρουσιαστεί στο παρελθόν είναι το γεγονός πως η έγκριση της πίστωσης έγινε υπό την προϋπόθεση ότι η αρμόδια επιτροπή δεν θα αξιοποιούσε τα χρήματα για άλλη εργασία.<sup>497</sup>

Έχει σημασία να τονιστεί πως η συνδρομή των δήμων γινόταν ως επί το πλείστον με ιδίους χρηματικούς πόρους, κατ' επιβάρυνση των δημοτικών προϋπολογισμών.<sup>498</sup> Εν είδει διευκόλυνσης, το Νοέμβριο του 1922, η κυβέρνηση Κροκιδά αναδιαμόρφωσε το καθεστώς της έμμεσης δημοτικής φορολόγησης. Συγκεκριμένα, διπλασιάστηκε ο φόρος επί των εγχώριων διαμετακομιζόμενων προϊόντων και επετράπη η φορολόγηση των εισαγόμενων ειδών κατανάλωσης, δικαίωμα που οι δήμοι είχαν απωλέσει το 1920 με σαφείς επιπτώσεις.<sup>499</sup> Αντίθετα όμως με ό,τι ίσχυε στο παρελθόν, τα έσοδα από τον δεύτερο φόρο έπρεπε να αξιοποιηθούν αποκλειστικά υπέρ των αναγκών των δημοτικών φιλανθρωπικών ιδρυμάτων (π.χ. νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, βρεφοκομεία). Αν και ο συγκεκριμένος

---

<sup>495</sup> Στο ίδιο, λήψεις 194-195.

<sup>496</sup> Ν. Ανδριώτης, *ό.π.*, σ. 169.

<sup>497</sup> ΓΑΚ, Αρχεία Νομού Ευβοίας, Αρχείο Δήμου Χαλκιδέων, Σειρά 1, Υποσειρά 2, Τεκμήριο 44, λήψεις 153 και 162.

<sup>498</sup> Η κεντρική διοίκηση περιστασιακά ικανοποίησε αιτήματα των δημοτικών αρχών για παροχή χρηματικής βοήθειας. Βλ. ενδεικτικά ΔΗΚΙ, Πρακτικά Δ.Σ. Παγασών, 46<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 26/3/1923, σ. 787, όπου γνωστοποιείται η χορήγηση 160.000 δραχμών από το Υπουργείο Υγιεινής, Προνοίας και Αντιλήψεως για την καθαριότητα και την υγιεινή των προσφύγων.

<sup>499</sup> Ν.Δ. της 11<sup>ης</sup> Νοεμβρίου του 1922.

φόρος σε ορισμένες περιπτώσεις απέφερε σημαντικά έσοδα, όπως π.χ. στον Δήμο Λαρίσης, αποδείχτηκε ένα μικρό αντιστάθμισμα σε σχέση με το πλήθος των έκτακτων και τακτικών δημοτικών δαπανών.<sup>500</sup>

Οι πιεστικές συνθήκες και ανάγκες οδήγησαν στην εξάντληση των οικονομικών κεφαλαίων ενός αριθμού δήμων. Έως τον Μάιο του 1923, ο Δήμος Παγασών είχε δαπανήσει υπέρ των προσφύγων περίπου 500.000 δραχμές, το σύνολο σχεδόν του αποθεματικού του κεφαλαίου.<sup>501</sup> Κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 1923-1924, ανακοινώθηκε ο διπλασιασμός των εξόδων καθαριότητας σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Για την ανεύρεση εσόδων, κρίθηκε σκόπιμη η αύξηση και η επιβολή νέων δημοτικών φόρων. Οι φόροι αυτοί αφορούσαν τα εύπορα κοινωνικά στρώματα, σε μια προσπάθεια να μη δοκιμαστούν οι οικονομικές αντοχές των ασθενέστερων τάξεων της πόλης.<sup>502</sup>

Τον Ιούνιο του 1923, η δημοτική αρχή αποφάσισε να συνάψει ένα δάνειο 500.000 δραχμών, ως εισφορά στο Ταμείο Περιθάλψεως, για την ανέγερση προσφυγικού συνοικισμού.<sup>503</sup> Προηγήθηκε η έκδοση νομοθετικού διατάγματος, με αντικείμενο τη σύσταση ανώνυμης οικοδομικής εταιρείας, «διά την ανέγερσιν οικημάτων και καταστημάτων προς εγκατάστασιν των εν Βόλω προσφύγων και εργατών».<sup>504</sup> Το διάταγμα συνιστούσε την απόληξη μιας σειράς διαβουλεύσεων με αφετηρία τον Οκτώβριο του 1922, όταν η Νομαρχία Λαρίσης είχε ζητήσει από το Δήμο Παγασών και το Λιμενικό Ταμείο Βόλου την έγκριση πιστώσεων για τον παραπάνω σκοπό. Ο δήμος ήταν εξαρχής επιφυλακτικός, καταβάλλοντας προσπάθεια να μετακυλιστούν τα βάρη στο Λιμενικό Ταμείο που διέθετε επαρκή έσοδα.<sup>505</sup> Οι μεταγενέστερες ενέργειες της κεντρικής διοίκησης για τη σύσταση οικοδομικού οργανισμού φαίνεται πως έκαμψαν τις αντιστάσεις. Το Ταμείο Περιθάλψεως επρόκειτο να καλύψει ένα σημαντικό μέρος της δαπάνης και, επιπλέον, παρέχονταν διάφορες διευκολύνσεις και προνόμια, όπως π.χ. ατέλειες για την εισαγωγή των

---

<sup>500</sup> ΓΑΚ, Αρχεία Νομού Λάρισας, Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Λάρισας, Φ. 14, λήψη 96, όπου ο δήμαρχος ανακοινώνει πως ο φόρος απέφερε στο δημοτικό ταμείο 215.500 δρχ., αντί των 120.000 που είχαν προϋπολογιστεί.

<sup>501</sup> ΔΗΚΙ, Πρακτικά Δ.Σ. Παγασών, 50<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 17/5/1923, σ. 19. Βάσει του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 1922-1923, το αποθεματικό κεφάλαιο ανερχόταν στις 510.338 δρχ. Βλ. στο ίδιο, 21<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 17/3/1922, σ. 483.

<sup>502</sup> Στο ίδιο, 50<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 9/5/1923, σ. 15 και 17.

<sup>503</sup> Στο ίδιο, απόφαση 371 (18-6-1923).

<sup>504</sup> Ν.Δ. της 28<sup>ης</sup> Μαΐου 1923. Βλ. επίσης Ν. Ανδριώτης, *ό.π.*, σ. 231-232.

<sup>505</sup> ΔΗΚΙ, Πρακτικά Δ.Σ. Παγασών, 32<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 11/10/1922, σ. 607-608· 33<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 13/10/1922, σ. 614-617.

πρώτων υλών, συμμετοχή του δήμου στα κέρδη από τα ενοίκια, κρατικές εισφορές σε περίπτωση ζημίας.<sup>506</sup>

Στη σχετική συζήτηση μετείχαν ο νομάρχης Λαρίσης και ο αντιπρόσωπος του Ταμείου Περιθάλψεως στον Βόλο, με την ιδιότητα επίσης του προέδρου του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου, προκειμένου να τονιστεί η αναγκαιότητα της οικονομικής συνδρομής του Δήμου Παγασών. Πέρα από την βελτίωση των υγειονομικών συνθηκών και την περιφρούρηση της δημόσιας τάξης, η ανέγερση του προσφυγικού συνοικισμού κρίνόταν σκόπιμη για την αποκατάσταση των κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών. Για τις ανάγκες της προσωρινής διαμονής των προσφύγων, εξακολουθούσαν να παραμένουν επιταγμένα ιδιωτικά κτίρια, σχολικές εγκαταστάσεις, αλλά και τα  $\frac{3}{4}$  των αποθηκών των εμπορικών επιχειρήσεων, γεγονός που είχε προκαλέσει την παύση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και την αύξηση της ανεργίας.<sup>507</sup>

Ωστόσο, τον Οκτώβριο του 1923, όταν το Υπουργείο Εσωτερικών ενέκρινε τη σύναψη του δανείου και τα διαδικαστικά είχαν ολοκληρωθεί, στο δημοτικό συμβούλιο εκφράστηκαν δεύτερες σκέψεις. Υποστηρίχτηκε πως ο προσφυγικός συνοικισμός έπρεπε να αποπερατωθεί με δαπάνες αποκλειστικά του ελληνικού δημοσίου, καθώς τα οικονομικά του δήμου ήταν σε κάκιστη κατάσταση. Επιπλέον, θεωρήθηκε άδικο να επιβαρυνθεί ο Δήμος Παγασών με πρόσθετα έξοδα, από τη στιγμή που οι δαπάνες του υπέρ των προσφύγων πλησίαζαν πλέον το 1.000.000 δραχμές, ενώ άλλοι δήμοι είχαν ελάχιστη έως μηδαμινή συνεισφορά. Σε συνεννόηση και με παρότρυνση του τοπικού εκπροσώπου του Ταμείου Περιθάλψεως, προτιμήθηκε η αναβολή των σχετικών διαδικασιών και η υποβολή αναφοράς στην κεντρική υπηρεσία με αίτημα την αποδέσμευση του Δήμου Παγασών.<sup>508</sup> Το αίτημα δεν πρέπει να έγινε αποδεκτό, καθώς το Υπουργείο Υγιεινής, Προνοίας και Αντιλήψεως, στα τέλη Νοεμβρίου, διέταξε τη δημοτική αρχή να εκθέσει τους λόγους, για τους οποίους δεν είχε ακόμη προβεί στην υπογραφή της δανειακής σύμβασης. Το δημοτικό συμβούλιο δεν άλλαξε γνώμη, εξουσιοδοτώντας το δήμαρχο να γνωστοποιήσει την οριστική απόφαση να μη συνδράμει ο Δήμος Παγασών στην ανέγερση του προσφυγικού συνοικισμού.<sup>509</sup>

<sup>506</sup> Στο ίδιο, 57<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 11/6/1923, σ. 50-51· Ν.Δ. της 28<sup>ης</sup> Μαΐου 1923.

<sup>507</sup> Στο ίδιο, 58<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 18/6/1923, σ. 53-54.

<sup>508</sup> Στο ίδιο, 65<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 15/10/1923, σ. 89 και 93-94.

<sup>509</sup> Στο ίδιο, 67<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 26/11/1923, σ. 108.

Η υπαναχώρηση του Δήμου Παγασών καταδεικνύει πως η προσφυγική περίθαλψη και αποκατάσταση κατέληξε σύντομα σε διελκυστίνδα ανάμεσα στην κεντρική και την τοπική διοίκηση για το ποιος όφειλε τελικά να αναλάβει την ευθύνη. Το πλήθος των επιτακτικών προβλημάτων σε συνδυασμό με τα αιτήματα και τις άνωθεν πιέσεις για παροχή περισσότερων χρηματικών πόρων είχαν οδηγήσει έναν αριθμό δήμων σε οικονομικό αδιέξοδο. Οι οργανισμοί αυτοί από την πρώτη στιγμή έσπευσαν να παράσχουν κάθε είδους βοήθεια, αντιλαμβανόμενοι τη μέριμνα για τους πρόσφυγες ως ένα εθνικό και, ταυτόχρονα, τοπικό ζήτημα. Έτσι, η συγκυρία ανέδειξε την ιδιαίτερη σημασία των δήμων, έστω και αν οι ίδιοι σταδιακά θέλησαν να απεμπλακούν, εντείνοντας την ανάγκη για μια κεντρική διαχείριση της προσφυγικής κρίσης.

Η κάλυψη των προσφυγικών αναγκών αποδείχτηκε δυσβάσταχτη οικονομικά τόσο για τους δήμους όσο και για το ελληνικό δημόσιο. Αποτέλεσμα ήταν να αναζητηθούν χρήματα από το εξωτερικό και να ιδρυθεί τον Σεπτέμβριο του 1923 η Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων, ένας ανεξάρτητος φορέας υπό την αιγίδα της Κοινωνίας των Εθνών (ΚτΕ), ο οποίος ανέλαβε το κύριο έργο της προσφυγικής αποκατάστασης.<sup>510</sup> Ωστόσο, τα προβλήματα για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν σταμάτησαν στο συγκεκριμένο χρονικό σημείο. Η προσφυγική αποκατάσταση αποτέλεσε μια μακρόχρονη και πολυδαίδαλη διαδικασία, η οποία, όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, τους έφερε συνεχώς αντιμέτωπους με νέες προκλήσεις.

### ***3.2. Η ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας και οι πρωτοβουλίες της κυβέρνησης Παπαναστασίου για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης***

Τον Οκτώβριο του 1923, προκηρύχθηκαν βουλευτικές εκλογές με στόχο τη σύγκληση Εθνοσυνέλευσης. Τα αντιβενιζελικά κόμματα απείχαν από την εκλογική αναμέτρηση. Νικητής αναδείχθηκε το Κόμμα Φιλελευθέρων, εξασφαλίζοντας τις 250 από τις συνολικά 398 έδρες της νέας Βουλής. Πρωθυπουργός ανέλαβε ο Ε. Βενιζέλος, ο οποίος επέστρεψε στην Ελλάδα μετά την αναχώρησή του για τη Γαλλία το 1920. Η πολιτική σύγκρουση γύρω από την επίλυση του πολιτειακού ανάγκασε τον Βενιζέλο σε παραίτηση. Την ίδια τύχη είχε η διάδοχη κυβέρνηση του Γεωργίου Καφαντάρη. Τελικά, στις 12 Μαρτίου 1924 σχηματίστηκε κυβέρνηση του κόμματος της

---

<sup>510</sup> Ν. Ανδριώτης, *ό.π.*, σ. 205-206.

Δημοκρατικής Ένωσης υπό τον Α. Παπαναστασίου. Στις 25 Μαρτίου, η Εθνοσυνέλευση ψήφισε ομόφωνα την ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας. Το νέο πολίτευμα επικυρώθηκε με ποσοστό 70% κατά το δημοψήφισμα της 13<sup>ης</sup> Απριλίου.<sup>511</sup>

Η κυβέρνηση Παπαναστασίου θέλησε να συνδέσει το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης με την εμπέδωση της πολιτειακής μεταβολής, ως τμήμα ενός ευρύτερου πολιτικού οράματος για τη μετάβαση από τη βασιλευόμενη στην αληθινή δημοκρατία της αβασίλευτης. Η Δημοκρατική Ένωση είχε συσταθεί τον Απρίλιο του 1921 από πολιτικά στελέχη που ανήκαν την αριστερή πτέρυγα των Φιλελευθέρων.<sup>512</sup> Το πρόγραμμά της απέδιδε ιδιαίτερη σημασία στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία παρουσιαζόταν ως βασική αρχή για την έμπρακτη αναγνώριση των δημοκρατικών αξιών. Σε αυτό το πλαίσιο, υπογραμμιζόταν η ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών για την «κατά τόπους διαχείρισιν υπό του λαού εμμέσως ή και αμέσως όλων των τοπικής σημασίας ζητημάτων όσο το δυνατόν ελευθερώτερον».<sup>513</sup> Ως οπαδός του μεταρρυθμιστικού σοσιαλισμού, ο Α. Παπαναστασίου δεν επεδίωκε την κατάργηση του κοινοβουλευτισμού, αλλά τη διαμόρφωση ενός φιλελεύθερου και δημοκρατικού πλαισίου λειτουργίας του κράτους. Η τοπική αυτοδιοίκηση για το συγκεκριμένο πολιτικό ρεύμα συνιστούσε προϋπόθεση για την εμπέδωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και την επίτευξη του σοσιαλισμού.<sup>514</sup> Κατά την ανάγνωση των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησής του, ο Παπαναστασίου συμπεριέλαβε την «εφαρμογή» της τοπικής αυτοδιοίκησης στις κύριες θεσμικές παρεμβάσεις που επρόκειτο να προωθήσει, με απώτερο στόχο τον εκδημοκρατισμό του πολιτικού συστήματος. Η εφαρμογή συνίστατο στη «χειραφέτηση» των κοινοτήτων και στην άμεση σύσταση των νομών ως δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>515</sup>

Τον Μάιο του 1923, η επαναστατική κυβέρνηση Σ. Γονατά είχε δημοσιεύσει νομοθετικό βασιλικό διάταγμα που αναγνώριζε τους νομούς ως οργανισμούς

<sup>511</sup> Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922. Η παράταση του Διχασμού*, Αθήνα, Πατάκη, 2017, σ. 34-40· Βερέμης, *ό.π.*, σ. 277-280.

<sup>512</sup> Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, τ. 2, σ. 89-90· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 32.

<sup>513</sup> Αλέξανδρος Παπαναστασίου, *Μελέτες, Λόγοι, Άρθρα*, επιμέλεια Ξενοφών Λευκοπαρίδης, Αθήνα, Κλεισιούνης, 1957, σ. 306-307.

<sup>514</sup> Αναστάσιος Ι. Τάχος, «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου για το κράτος και τη δημόσια διοίκηση», στο: Γιώργος Αναστασιάδης, Γιώργος Κοντογιώργης και Παύλος Πετρίδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Παπαναστασίου. Θεσμοί, ιδεολογία και πολιτική στο Μεσοπόλεμο*, Αθήνα, Πολύτυπο, 1987, σ. 299-300· Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, τ. 2, σ. 94-95.

<sup>515</sup> *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Δ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως*, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1924, σ. 637 (Συνεδρία 37<sup>η</sup>, 24-3-1924)

αυτοδιοίκησης με διοικητικά όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, τη νομαρχιακή επιτροπή και τον νομάρχη. Η νομοθετική αυτή ρύθμιση ήταν απότοκη των εργασιών νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που είχε συσταθεί το 1917 με σκοπό τη σύνταξη νομοσχεδίων για την διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με την επιδιωκόμενη μεταρρύθμιση, ανώτατο αποφασιστικό όργανο στους νομούς θα συνιστούσε στο εξής το νομαρχιακό συμβούλιο, το οποίο θα εκλεγόταν με άμεση ψηφοφορία ανά τετραετία παράλληλα με τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές. Ο νομάρχης θα έφερε την ιδιότητα του οργάνου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα αυτήν του οργάνου του κεντρικού κράτους. Θα αποτελούσε το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής.<sup>516</sup>

Οι νομαρχιακοί οργανισμοί αυτοδιοίκησης θα διέθεταν εκτεταμένες αρμοδιότητες που αφορούσαν τη συγκοινωνία, την δημόσια υγεία, την εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, τη γεωργία και την κτηνοτροφία, την εποπτεία των διοικητικών, αστυνομικών, δημοτικών και κοινοτικών αρχών, όπως και την επιβολή φορολογιών. Ωστόσο, το διάταγμα είχε εκδοθεί επισπευμένα, με αποτέλεσμα να παραλειφθούν οι διατάξεις για τη σύσταση των διοικητικών δικαστηρίων που θα αναλάμβαναν τον έλεγχο των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Για την εφαρμογή του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν αναγκαία η προσθήκη των εν λόγω διατάξεων, καθώς δεν προβλεπόταν διοικητικός έλεγχος των αποφάσεων των νομαρχιακών συμβουλίων, παρά μόνο δικαστικός. Η πρόβλεψη αυτή ήταν ενδεικτική των σημαντικών ελευθεριών που θα παραχωρούνταν στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και της πρόθεσης να αποδεσμευτεί η δράση της από κάθε κρατικό έλεγχο.<sup>517</sup>

Τον Ιούνιο του 1924, ο υπουργός Εσωτερικών της κυβέρνησης Παπαναστασίου Παναγιώτης Αραβαντινός κατέθεσε μια σειρά νομοσχεδίων που αποσκοπούσαν στη διεύρυνση των ορίων δικαιοδοσίας των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, στη συγκρότηση διοικητικών δικαστηρίων, ώστε να ολοκληρωθεί και να εφαρμοστεί στη συνέχεια η μεταρρύθμιση του 1923 για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, όπως και στην καθιέρωση της διοικητικής αποκέντρωσης, δηλαδή στη μεταβίβαση πολλών υπουργικών εξουσιών στις γενικές διοικήσεις και

---

<sup>516</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 120-121· Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, ό.π., σ. 131-133· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 112-115.

<sup>517</sup> Στο ίδιο.

στις νομαρχίες.<sup>518</sup> Σε αντίθεση με τα υπόλοιπα, το νομοσχέδιο για την διοικητική αποκέντρωση δεν ψηφίστηκε, καθώς στην πορεία συνάντησε αντιδράσεις από διάφορα υπουργεία.<sup>519</sup>

Ως προς τους δήμους και τις κοινότητες, οι νομοθετικές ρυθμίσεις έλαβαν τη μορφή του Νόμου 3194/1924, ο οποίος προέβαινε στην άρση μιας σειράς περιορισμών που οι τοπικές αρχές υφίσταντο στη διοικητική και οικονομική τους λειτουργία, σε μια προσπάθεια αύξησης της αποδοτικότητάς τους.<sup>520</sup> Όπως σημειωνόταν χαρακτηριστικά στην σχετική αιτιολογική έκθεση: «η αυτοδιοίκησης τότε μόνον αποβαίνει πραγματική, όταν ο νόμος ασφαρίζει υπέρ αυτής ως οίον τε μείζοναν ανεξαρτησίαν απέναντι των οργάνων της ενεργού Κρατικής διοικήσεως».<sup>521</sup> Στις σημαντικότερες προβλέψεις του νόμου περιλαμβάνονταν η μείωση των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για τις οποίες η κεντρική διοίκηση τηρούσε δικαίωμα ελέγχου σκοπιμότητας, η αναβάθμιση των επιτρεπόμενων χρηματικών ορίων για την άμεση εκτέλεση αποφάσεων σχετικών με δαπάνες, έργα και προμήθειες, καθώς και η παροχή της δυνατότητας επιβολής πρόσθετων φορολογιών.<sup>522</sup>

Η ψήφιση του νόμου αποτέλεσε αφορμή για να συζητηθούν εντός του κοινοβουλίου τα προβλήματα στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αρκετοί πληρεξούσιοι εστίασαν στον θεσμό των κοινοτήτων, επισημαίνοντας πως είχε αποτύχει. Ανεπάρκεια οικονομικών πόρων, επιβάρυνση των προέδρων κοινοτήτων με πλήθος κρατικών καθηκόντων, στέρηση ταμειακής διαχείρισης, κομματισμός ήταν ορισμένες από τις ερμηνείες που προβλήθηκαν.<sup>523</sup> Ο Π. Αραβαντινός αντέτεινε πως οι δυσχέρειες που είχαν παρατηρηθεί οφείλονταν κυρίως στο γεγονός ότι είχε μεσολαβήσει περίπου μια δεκαετία από τη διεξαγωγή των τελευταίων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Για τον λόγο αυτόν, απέρριψε προτάσεις που κατατέθηκαν για σημαντικές τροποποιήσεις, σημειώνοντας πως προείχε το ζήτημα των αυτοδιοικητικών εκλογών και όχι η πραγματοποίηση «ριζικών καινοτομιών» στη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία.<sup>524</sup>

<sup>518</sup> Σκριπ, 8/6/1924, σ. 4. Βλ. επίσης Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, τ. 2, σ. 310-311.

<sup>519</sup> Σ. Μαρκέτος, *ό.π.*, τ. 2, σ. 311.

<sup>520</sup> Ν. 3194/1924, στο: ΦΕΚ, 193Α/14-8-1924.

<sup>521</sup> ΒτΒ, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων, Αρχείο Νομοθετικού Έργου, «Αιτιολογική έκθεση επί του σχεδίου νόμου “περί τροποποιήσεως διατάξεων της περί δήμων και κοινοτήτων νομοθεσίας”», σ. 1.

<sup>522</sup> Ν. 3194/1924, στο: ΦΕΚ, 193Α/14-8-1924. Βλ. επίσης Χ. Κλειώσης, *ό.π.*, σ. 564.

<sup>523</sup> ΕΣΒ, 81<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 17/7/1924, σ. 1030-1034.

<sup>524</sup> Στο ίδιο, σ. 1031.

Η διεξαγωγή των εκλογών θα σηματοδοτούσε επίσης την εφαρμογή του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μέσω της ανάδειξης αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων. Από το 1909 και έπειτα, ο Α. Παπαναστασίου υπογράμμισε επανειλημμένα την αναγκαιότητα θεσμοθέτησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο του δημοκρατικού κράτους που οραματιζόταν, υποστηρίζοντας πως ο θεσμός αυτός θα συντελούσε στην κατοχύρωση ευρύτερων πολιτικών ελευθεριών και στην αμεσότερη εξυπηρέτηση των τοπικών υποθέσεων.<sup>525</sup> Παρά τις διαβεβαιώσεις που παρείχαν οι Παπαναστασίου και Αραβαντινός για τάχιση διενέργεια των αυτοδιοικητικών εκλογών, αυτή δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθεί.<sup>526</sup> Η κυβέρνηση της Δημοκρατικής Ένωσης ανατράπηκε πέντε μήνες μετά το σχηματισμό της και αντικαταστάθηκε τον Ιούλιο του 1924 από την προσωρινή κυβέρνηση του Θεμιστοκλή Σοφούλη.<sup>527</sup>

### **3.3. Αντιπαράθεσεις των κομμάτων γύρω από το ζήτημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών**

Η κυβέρνηση Σοφούλη προέβη στην προκήρυξη αυτοδιοικητικών εκλογών για τις 5 Οκτωβρίου 1924, ξεσηκώνοντας θύελλα πολιτικών αντιδράσεων.<sup>528</sup> Το επίμαχο ζήτημα ήταν οι εκλογικοί κατάλογοι και η απόφαση να μην αναθεωρηθούν. Το γεγονός ότι δεν είχαν απαλειφθεί οι νεκροί των τελευταίων πολέμων, η επισπευμένη εγγραφή των προσφύγων το 1923 και οι καταγγελίες για σωρεία καλπονοθειών στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές είχαν συντελέσει στην έντονη αμφισβήτηση των εκλογικών καταλόγων. Από την πλευρά του, ο Θ. Σοφούλης έκρινε αναγκαία την άμεση ανάδειξη νέων δημοτικών και κοινοτικών αρχών προκειμένου να αποκατασταθεί η ομαλότητα σε τοπικό πολιτικό επίπεδο. Ως περισσότερο επιτακτική

---

<sup>525</sup> Το αίτημα του Παπαναστασίου για «ευρεία», όπως την περιέγραφε, τοπική αυτοδιοίκηση συμπεριλαμβανόταν τόσο στο «Τι πρέπει να γίνει», το υπόμνημα που είχε συντάξει το 1909 και περιείχε τις προτάσεις του για την αλλαγή των δημόσιων πραγμάτων, όσο και στο πρόγραμμα του «Λαϊκού Κόμματος», της πολιτικής ομάδας που είχαν συστήσει το 1910 τα μέλη της Κοινωνιολογικής Εταιρείας. Επιπλέον, τον Δεκέμβριο του 1911, αμέσως μετά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912, στο περιθώριο της συζήτησης στη Βουλή για την έγκριση του προϋπολογισμού, ο Παπαναστασίου είχε επισημάνει στον Βενιζέλο πως η δημοτική μεταρρύθμιση, παρά την αναγκαιότητα και την σπουδαιότητά της, είχε συντελεστεί ατελώς, καθώς δεν είχε λάβει πρόνοια για την εξυπηρέτηση των ευρύτερων τοπικών αναγκών μέσα από τη σύσταση δευτεροβάθμιων οργανισμών αυτοδιοίκησης. Βλ. Α. Παπαναστασίου, *ό.π.*, σ. 46-47 και 149. Βλ. επίσης Α. Τάχος, «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου», *ό.π.*, σ. 287.

<sup>526</sup> Σχετικές τους δηλώσεις εντοπίζονται στον Τύπο ήδη από τον Απρίλιο του 1924. Βλ. ενδεικτικά *Ελεύθερον Βήμα*, 4/4/1924, σ. 3.

<sup>527</sup> Βλ. ενδεικτικά Αθανάσιος Βερέμης, «Η Αντεπανάσταση του 1923 και η ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, *ό.π.*, τ. ΙΔ', σ. 284.

<sup>528</sup> *Καθημερινή*, 5/8/1924, σ. 4.



χαρακτήριζε τη διαρρύθμιση της τοπικής διοίκησης στις Νέες Χώρες, όπου τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια παρέμεναν διορισμένα από την προσάρτηση των εδαφών αυτών και έπειτα.<sup>529</sup>

Οι αντιδράσεις προέρχονταν κατά βάση από τον αντιβενιζελικό χώρο. Κόμματα, πολιτικά στελέχη, πρώην δήμαρχοι, επαγγελματικά σωματεία και οργανώσεις επέμεναν για την αναβολή των εκλογών, υποστηρίζοντας ότι η αναθεώρηση των εκλογικών καταλόγων μπορούσε να πραγματοποιηθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα. Κατηγορούσαν την κυβέρνηση για προσπάθεια νόθευσης του εκλογικού αποτελέσματος, προειδοποιώντας με αποχή από την εκλογική διαδικασία και αμφισβήτηση του κύρους των εκλογών.<sup>530</sup> Όσον αφορά τα βενιζελογενή κόμματα, η Δημοκρατική Ένωση ήταν αυτή που θεωρούσε απαραίτητη την αναθεώρηση των καταλόγων, αν και δεν είχε θέσει αντίστοιχο ζήτημα κατά την παραμονή της στην εξουσία.<sup>531</sup> Παρά τις εκατέρωθεν πιέσεις, αλλά και την παραδοχή του Σοφούλη πως οι κατάλογοι περιείχαν χιλιάδες «πλαστών» ψηφοφόρων, η κυβέρνηση δεν εμφανίστηκε διατεθειμένη να υποχωρήσει από την άμεση διενέργεια των αυτοδιοικητικών εκλογών.<sup>532</sup> Ωστόσο, ο Σοφούλης την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1924 αναγκάστηκε να παραιτηθεί. Λίγες μέρες αργότερα, σχηματίστηκε νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Α. Μιχαλακόπουλο.<sup>533</sup>

Αν και είχαν περάσει δέκα χρόνια από τη διεξαγωγή των τελευταίων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών και είχαν επιλυθεί μια σειρά από ζητήματα που επέβαλαν έως τότε την αναβολή τους (λήξη εμπόλεμης κατάστασης, αποκατάσταση ειρήνης, διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών και δημοψηφίσματος), η διενέργειά τους δεν αντιμετωπιζόταν ως ένα διακριτό, αυτόνομο ζήτημα, αλλά ως κομμάτι ενός

<sup>529</sup> Βλ. ενδεικτικά *Εμπρός*, 9/8/1924, σ. 4· *Σκριπ*, 22/8/1924, σ. 5.

<sup>530</sup> Βλ. ενδεικτικά *Σκριπ*, 2/8/1924, σ. 4· *Καθημερινή*, 2/8/1924, σ. 2· 3/8/1924, σ. 1· *Εμπρός*, 9/8/1924, σ. 2· *Σκριπ*, 10/8/1924, σ. 4.

<sup>531</sup> Το Κόμμα Προοδευτικών Φιλελευθέρων του Γ. Καφαντάρη και το Κόμμα Συντηρητικών Φιλελευθέρων του Α. Μιχαλακόπουλου επιφυλάχτηκαν αρχικά να πάρουν θέση, υποστηρίζοντας στη συνέχεια πως δεν θα ήταν αντίθετα με την αναβολή των εκλογών, εφόσον η αναθεώρηση μπορούσε να γίνει σε ένα διάστημα τριών ή τεσσάρων μηνών. Από την άλλη πλευρά, το Εθνικό Δημοκρατικό Κόμμα του Γ. Κονδύλη ήταν εξαρχής υπέρ της άμεσης διεξαγωγής των εκλογών. Βλ. ενδεικτικά *Εμπρός*, 9/8/1924, σ. 4· *Σκριπ*, 30/8/1924, σ. 1.

<sup>532</sup> Βλ. ενδεικτικά *Εμπρός*, 9/8/1924, σ. 4· *Ριζοσπάστης*, 28/8/1924, σ. 1. Στις αρχές Σεπτεμβρίου, η κυβέρνηση αποφάσισε να μεταθέσει τις εκλογές για τις 26 Οκτωβρίου 1924, για λόγους όμως που δεν σχετίζονται με τους εκλογικούς καταλόγους. Σύμφωνα με τον Θ. Σοφούλη, υπήρχε νόμος του 1923 που υποχρέωνε τους υποψηφίους να γνωρίζουν γραφή και ανάγνωση. Η πρόβλεψη αυτή επρόκειτο να αποκλείσει ένα μεγάλο ποσοστό των μουσουλμάνων της Δυτικής Θράκης, για τους οποίους η Συνθήκη της Λωζάνης αναγνώριζε πλήρη εκλογικά δικαιώματα. Εφόσον η κυβέρνηση δεν είχε εξουσιοδότηση για την τροποποίηση του συγκεκριμένου νόμου, κρίθηκε σκόπιμη η αναβολή των εκλογών για λίγες εβδομάδες, έτσι ώστε να επιληφθεί του ζητήματος η Εθνοσυνέλευση. Βλ. *Καθημερινή*, 2/9/1924, σ. 4.

<sup>533</sup> Α. Βερέμης, «Η Αντεπανástαση του 1923», *ό.π.*, σ. 284.

ευρύτερου πολιτικού σχεδιασμού από πρόσωπα, κόμματα και παρατάξεις. Σε αυτήν την κατεύθυνση, η κυβέρνηση Μιχαλακόπουλου, αμέσως μετά τον σχηματισμό της, υπέβαλε ψήφισμα για την επ' αόριστον αναβολή των εκλογών, κατόπιν συμφωνίας με τους πολιτικούς αρχηγούς της Εθνοσυνέλευσης. Η αναβολή αποδόθηκε στην ανάγκη αναθεώρησης των εκλογικών καταλόγων.<sup>534</sup> Ακολούθησε διαβούλευση της κυβέρνησης με στελέχη της αντιβενιζελικής παράταξης, η οποία κατέληξε στην απόφαση για γενική ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων.<sup>535</sup> Οι όποιοι σχεδιασμοί για διενέργεια εκλογών με εκκαθαρισμένους καταλόγους τελικά ανατράπηκαν, εξαιτίας της επιβολής του στρατιωτικού κινήματος του Θεόδωρου Πάγκαλου στις 25 Ιουνίου 1925.

### **3.4. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1925**

Ο Θ. Πάγκαλος σχημάτισε κυβέρνηση, η οποία εξασφάλισε ψήφο εμπιστοσύνης στις 30 Ιουνίου με την αρωγή του Α. Παπαναστασίου. Ο Παπαναστασίου είχε προβάλει ως όρο την ικανοποίηση ενός σχεδίου ψηφίσματος που περιείχε διάφορα σημεία. Μεταξύ των σημείων ήταν η διεξαγωγή νομαρχιακών, δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.<sup>536</sup> Αν και η συγκεκριμένη αξίωση δεν συμπεριλήφθηκε τελικά στο ψήφισμα που ενέκρινε η Εθνοσυνέλευση, ο Πάγκαλος υποσχέθηκε στον Παπαναστασίου πως θα την υλοποιούσε.<sup>537</sup> Στις 5 Σεπτεμβρίου δημοσιεύτηκε νομοθετικό διάταγμα που όριζε την 25<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1925 ως ημέρα διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Οι νομαρχιακές εκλογές μετατέθηκαν για αργότερα και στη συνέχεια έλαβαν διαδοχικές αναβολές.<sup>538</sup> Η μεταρρύθμιση του 1923 για την καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης παρέμεινε ανεφάρμοστη, προσκρούοντας στις έκτακτες πολιτικές εξελίξεις των επόμενων ετών.<sup>539</sup>

<sup>534</sup> Σκριπ, 3/10/1924, σ. 4· 5/10/1924, σ. 6· 9/10/1924, σ. 6· 25/10/1924, σ. 5.

<sup>535</sup> Σκριπ, 6/11/1924, σ. 5· 13/12/1924, σ. 6· 24/4/1925, σ. 4.

<sup>536</sup> Α. Βερέμης, «Η Αντεπανάσταση του 1923», *ό.π.*, σ. 291.

<sup>537</sup> Γρηγόριος Δαφνής, *Η Ελλάς μεταξύ δύο πολέμων, 1923-1940*, Αθήνα, Κάκτος, 1997 [1<sup>η</sup> έκδοση: Ίκαρος, 1955], σ. 307.

<sup>538</sup> ΦΕΚ, 236Α/5-9-1925. Σύμφωνα με το διάταγμα, οι νομαρχιακές εκλογές μετατέθηκαν για τις 28 Φεβρουαρίου 1926. Το επιχείρημα της κυβέρνησης ήταν ότι η παρεμβολή μιας ακόμη εκλογής επρόκειτο να επιφέρει σύγχυση τους ψηφοφόρους. Βλ. *Εμπρός*, 2/9/1925, σ. 4. Με νέο διάταγμα, που δημοσιεύθηκε λίγο πριν την διεξαγωγή τους, αναβλήθηκαν επ' αόριστον. Βλ. ΦΕΚ, 66Α/22-2-1926. Τον Αύγουστο του 1926, ο Πάγκαλος προκήρυξε τις νομαρχιακές εκλογές για τις 26 Σεπτεμβρίου 1926. Ωστόσο, ο Γεώργιος Κονδύλης, ο οποίος ανέτρεψε τη δικτατορία του Πάγκαλου τις ανέβαλε επ' αόριστον, εν όψει της διεξαγωγής βουλευτικών εκλογών. Βλ. Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 118-119.

<sup>539</sup> Σ. Ι. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, *ό.π.*, σ. 121· Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 133-134· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 118-120.

Η απόφαση του Πάγκαλου να διενεργήσει δημοτικές και κοινοτικές εκλογές πρέπει να συσχετιστεί μάλλον με τις πολιτικές του επιδιώξεις παρά με τις δεσμεύσεις απέναντι στον Παπαναστασίου. Οι εκλογές προκηρύχθηκαν σε μια περίοδο που ο Πάγκαλος είχε ήδη εκδηλώσει τις αυταρχικές του τάσεις και την πρόθεση να ασκήσει ανεξέλεγκτα την εξουσία. Αμέσως μετά της ορκωμοσία της κυβέρνησής του, επέβαλε λογοκρισία στον Τύπο, άσκησε διώξεις εναντίον ηγετικών στελεχών του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος (ΚΚΕ), ενώ στις αρχές Σεπτεμβρίου δήλωσε πως δεν επρόκειτο να δημοσιεύσει το νέο Σύνταγμα που είχε καταρτίσει ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, κατά παράβαση της συμφωνίας με την Δημοκρατική Ένωση.<sup>540</sup> Συνεπώς, οι εκλογές μπορούν να εκληφθούν ως μια προσπάθεια του Πάγκαλου να καταδείξει πως το καθεστώς που εγκαθίδρυσε δεν επρόκειτο να εξελιχθεί σε αποκάλυπτη δικτατορία, προκειμένου να εξασφαλίσει πολιτικά ερείσματα.

Έως τότε, ο Παπαναστασίου πίστευε πως ο Πάγκαλος θα παρέμενε εντός των ορίων που έθετε το ψήφισμα της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου. Έτσι, θα μπορούσε να προωθήσει τη δική του πολιτική ατζέντα, η οποία δεν περιοριζόταν στην εφαρμογή του νέου Συντάγματος. Με βάση το ψήφισμα της Εθνοσυνέλευσης, η κυβέρνηση έπρεπε απαραίτητα να έχει τη σύμφωνη γνώμη της κοινοβουλευτικής επιτροπής που είχε συσταθεί για την κατάρτιση νέου Συντάγματος ως προς κάθε νομοθετική ρύθμιση που αφορούσε την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και την εκλογική νομοθεσία.<sup>541</sup> Επικεφαλής της επιτροπής για το νέο Σύνταγμα ήταν ο Παπαναστασίου. Τον Αύγουστο του 1925, η επιτροπή έδωσε τη θετική της εισήγηση για την έκδοση νομοθετικού διατάγματος που τροποποιούσε άρθρα και διατάξεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας.<sup>542</sup>

Ανάμεσα στις διατάξεις που εισήχθησαν ήταν η καθιέρωση της έμμεσης εκλογής δημάρχου από το δημοτικό συμβούλιο, σε ετήσια βάση, σε όλους τους δήμους έως 100.000 κατοίκους.<sup>543</sup> Η νομοθετική αυτή ρύθμιση αφορούσε ουσιαστικά όλους τους δήμους πλην Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης. Σύμφωνα με αναφορές στον Τύπο, η σχετική διάταξη είχε προστεθεί από την συνταγματική

<sup>540</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 309-311 και 313-314· Α. Βερέμης, «Η Αντεπανάσταση του 1923», *ό.π.*, σ. 292.

<sup>541</sup> *Εμπρός*, 1/7/1925, σ. 1, όπου δημοσιεύεται το κείμενο του ψηφίσματος. Για τη σύσταση της επιτροπής, βλ. Αλέξανδρος Ι. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήνα, τύποις «Πυρσού», 1928, σ. 7-8.

<sup>542</sup> Ν.Δ. της 27<sup>ης</sup> Αυγούστου 1925.

<sup>543</sup> Στο ίδιο, άρθρο 70.

επιτροπή κατά την επεξεργασία του διατάγματος.<sup>544</sup> Απηχούσε καθώς φαίνεται την ευρύτερη προσπάθεια του Παπαναστασίου για καταπολέμηση του συγκεντρωτισμού της εξουσίας που αποτελούσε σταθερά της πολιτικής του φιλοσοφίας. Επιπρόσθετα, μπορεί να συσχετιστεί με την εισήγησή του να κατοχυρωθεί στο νέο Σύνταγμα η ενιαύσια πρωθυπουργική θητεία.<sup>545</sup>

Ωστόσο, η καθιέρωση της έμμεσης εκλογής δημάρχου σε όλους σχεδόν τους δήμους προσέκρουσε σε πολιτικές και κοινωνικές αντιστάσεις, αναγκάζοντας την κυβέρνηση Πάγκαλου να τροποποιήσει δύο φορές τη σχετική διάταξη.<sup>546</sup> Τελικά, αποφασίστηκε να εφαρμοστεί μόνο στις πόλεις έως 10.000 κατοίκους και στις πρωτεύουσες νομών με πληθυσμό κατώτερο των 5.000 κατοίκων, δηλαδή σε ελάχιστο αριθμό δήμων.<sup>547</sup> Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, επρόκειτο να εφαρμοστούν οι προϊσχύουσες νομοθετικές προβλέψεις, δηλαδή η άμεση εκλογή στο δημαρχιακό αξίωμα του υποψηφίου που ο συνδυασμός του θα συγκέντρωνε την σχετική πλειοψηφία.<sup>548</sup>

Η προκήρυξη των εκλογών δημιούργησε αυξημένες προσδοκίες στην κοινή γνώμη. Η κατάσταση της τοπικής διοίκησης περιγραφόταν από τον Τύπο ως «ερμαφρόδιτη», χαρακτηρισμός που απέδιδε τις εκτεταμένες και αλλεπάλληλες μεταβολές που είχαν συντελεστεί τα προηγούμενα χρόνια στη σύνθεση των

<sup>544</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 12/8/1925, σ. 3.

<sup>545</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 313· Θ. Διαμαντόπουλος, *ό.π.*, σ. 115· Νίκος Αλιβιζάτος, «Ενιαύσια πρωθυπουργική θητεία και υποχρεωτική συμμετοχή των κομμάτων στην κυβέρνηση. Δύο παραγνωρισμένες “αντιπολιτικές” προτάσεις του Αλ. Παπαναστασίου», στο: Γ. Αναστασιάδης, Γ. Κοντογιώργης και Π. Πετρίδης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 314-317· Α. Τάχος, «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου», *ό.π.*, σ. 284.

<sup>546</sup> Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 222. Η κυβέρνηση ανακοίνωσε πως η αλλαγή κρίθηκε επιβεβλημένη, λόγω της «κοινής επιθυμίας του Λαού» και της «ομοθύμου εξεγέρσεως» του πολιτικού κόσμου. Βλ. *Σκριπ*, 26/9/1925, σ. 4. Τόσο ο αντιβενιζελικός όσο και ο βενιζελικός Τύπος, το προηγούμενο διάστημα υποστήριζαν πως η έμμεση εκλογή δημάρχου συνιστούσε ένα αναχρονιστικό μέτρο, το οποίο περιόριζε τις λαϊκές ελευθερίες και καθιστούσε ευνοϊκή την πολιτική συναλλαγή. Βλ. ενδεικτικά *Καθημερινή*, 30/7/1925, σ. 1· *Ελεύθερον Βήμα*, 13/9/1925, σ. 3. Αντίστοιχες ενστάσεις διατυπώθηκαν από υποψηφίους δημάρχους και πολίτες μέσω επιστολών στον Τύπο. Βλ. ενδεικτικά *Δημοκρατία*, 28/7/1925, σ. 5· *Ελεύθερον Βήμα*, 19/9/1925, σ. 1.

<sup>547</sup> Σύμφωνα με τις κυβερνητικές ανακοινώσεις, οι πόλεις αυτές ήταν ο Άγιος Νικόλαος, οι Βροντάδες, η Νάουσα, το Πλωμάρι και ο Πολύγυρος. Βλ. *Δημοκρατία*, 23/9/1925, σ. 4. Ωστόσο, τα προβλήματα δεν έλειψαν. Στο Πλωμάρι της Λέσβου, οι κάτοικοι αντέδρασαν στην απόφαση να εφαρμοστεί η έμμεση εκλογή δημάρχου, με αποτέλεσμα να μην υποβληθεί καμιά υποψηφιότητα. Εκ των υστέρων, η Νομαρχία διαπίστωσε πως η πόλη αριθμούσε πάνω από 11.500 κατοίκους, γεγονός που επέτρεπε την άμεση εκλογή δημάρχου και οδήγησε στην προκήρυξη επαναληπτικών εκλογών. Βλ. *Ελεύθερος Τύπος*, 30/10/1925, σ. 3.

<sup>548</sup> Για την ανάδειξη δημοτικού συμβουλίου διατηρήθηκε η δυνατότητα ανάμειξης (*panachage*), δηλαδή η υπερψηφίση ταυτόχρονα υποψηφίων από διαφορετικούς συνδυασμούς. Τα 2/3 των εδρών εξασφάλιζε ο πλειοψηφής συνδυασμός. Τις υπόλοιπες έδρες καταλάμβανε ο δεύτερος κατά σειρά επιτυχίας συνδυασμός. Βλ. Ν. 3194/1924, άρθρο 23, στο: ΦΕΚ, 193Α/14-8-1924. Για τη διαδικασία ανάμειξης υποψηφίων, βλ. Ηλίας Νικολακόπουλος, *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989, σ. 29-30.

δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, λόγω των πολιτικών εξελίξεων και της επιστράτευσης.<sup>549</sup> Παρά τις ευχές και τις συστάσεις για αχρωμάτιστες κομματικά εκλογές, η εκλογική αναμέτρηση έλαβε γρήγορα πολιτικό χαρακτήρα, με τις παρατάξεις να επιρρίπτουν την ευθύνη η μία στην άλλη.<sup>550</sup> Στο γεγονός αυτό συνετέλεσε η αυθαίρετη διάλυση της Εθνοσυνέλευσης στα τέλη Σεπτεμβρίου και οι δηλώσεις του Πάγκαλου πως επρόκειτο να προκηρύξει βουλευτικές εκλογές το προσεχές χρονικό διάστημα.<sup>551</sup> Έτσι, οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές απέκτησαν ιδιαίτερη σημασία, επειδή θεωρήθηκε πως θα λειτουργούσαν προκριματικά.<sup>552</sup> Για την βενιζελική παράταξη, το διακύβευμα ήταν ευρύτερο, συνδέοντας το εκλογικό αποτέλεσμα όχι μόνο με την εξέλιξη της πολιτικής κατάστασης, αλλά και με την τύχη της αβασίλευτης δημοκρατίας.<sup>553</sup>

Από τη μεριά του, ο Πάγκαλος δεν θέλησε να πάρει επίσημη θέση, συστήνοντας την ανάδειξη των υποψηφίων που αναγνώριζε ο καθένας ως καταλληλότερους.<sup>554</sup> Στην Αθήνα, οι βενιζελικοί συσπειρώθηκαν γύρω από την υποψηφιότητα του απερχόμενου δημάρχου Αθηναίων Σ. Πάτση.<sup>555</sup> Ο Πάτσης δεν είχε λάβει επίσημη κομματική υποστήριξη, ωστόσο συνιστούσε τον μοναδικό βενιζελικό υποψήφιο.<sup>556</sup> Οι αντιβενιζελικοί μοιράστηκαν ανάμεσα στις υποψηφιότητες του πρώην δημάρχου Σ. Μερκούρη και του βιομηχάνου Άγγελου Κανελλόπουλου. Ο Μερκούρης υποστηρίχθηκε από το Λαϊκό Κόμμα και ο Κανελλόπουλος ανεπίσημα από το Κόμμα Ελευθεροφρόνων.<sup>557</sup> Υποψήφιος ήταν και

<sup>549</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 10/9/1925, σ. 1.

<sup>550</sup> Βλ. ενδεικτικά *Δημοκρατία*, 26/9/1925, σ. 3· *Ελεύθερον Βήμα*, 26/9/1925, σ. 1· *Εσπερινή*, 2/10/1925, σ. 1.

<sup>551</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 314.

<sup>552</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελεύθερον Βήμα*, 24/10/1925, σ. 3, όπου σχετικές δηλώσεις του Γ. Καφαντάρη σε προεκλογική συγκέντρωση στην Κοκκινιά.

<sup>553</sup> Βλ. ενδεικτικά *Δημοκρατία*, 19/10/1925, σ. 1· *Ελεύθερον Βήμα*, 25/10/1925, σ. 5.

<sup>554</sup> *Εμπρός*, 26/9/1925, σ. 4.

<sup>555</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελεύθερον Βήμα*, 26/9/1925, σ. 1· *Δημοκρατία*, 17/10/1925, σ. 4.

<sup>556</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 17/9/1925, σ. 4, όπου ο Πάτσης δηλώνει πως δεν ανήκει σε κανένα κόμμα της «δημοκρατικής» παράταξης, διαβεβαιώνοντας ωστόσο για τα «φιλελεύθερα» και «δημοκρατικά» του ιδεώδη.

<sup>557</sup> Ενδεικτικές για τις διεργασίες στον αντιβενιζελικό χώρο είναι οι πληροφορίες που καταγράφονται στο ημερολόγιο του Ι. Μεταξά. Συγκεκριμένα, ο Μεταξάς προέκρινε αρχικά ως υποψήφιο τον πρώην δήμαρχο Αθηναίων Γ. Τσόχα, ο οποίος είχε προαναγγείλει την υποψηφιότητά του. Ο Τσόχας, ωστόσο, συνειδητοποιώντας πως δεν είχε την στήριξη του αντιβενιζελικού Τύπου, αλλά και το ρεύμα των γηγενών ψηφοφόρων προς τον Μερκούρη, συμφώνησε με τον Μεταξά να μην κατέλθει ως υποψήφιος. Σύμφωνα με τα γραφόμενα του Μεταξά, ο Τσόχας δέχθηκε να «θυσιαστεί», έτσι ώστε να παρουσιαστεί πως ο αρχηγός του Κόμματος Ελευθεροφρόνων δεν επιθυμούσε τη διάσπαση του αντιβενιζελικού μετώπου, μετά την αποτυχία υπόδειξης κοινού υποψηφίου με το Λαϊκό Κόμμα. Έτσι, μια πιθανή αποτυχία του Μερκούρη θα παρουσιαζόταν ως ήττα του Λαϊκού Κόμματος και του «παλαιοκομματισμού». Το επόμενο χρονικό διάστημα, ο Μεταξάς δέχθηκε να συνεργαστεί με τον Κανελλόπουλο, με την προϋπόθεση ότι ο τελευταίος θα διεκδικούσε τη δημαρχία της Αθήνας ως

ο φυλακισμένος Σεραφεΐμ Μάξιμος, εκ μέρους του ΚΚΕ.<sup>558</sup> Στον Πειραιά, οι κύριες υποψηφιότητες ήταν του Παναγιώτη (Τάκη) Παναγιωτόπουλου, πρώην βουλευτή και γιού του απερχόμενου δημάρχου Α. Παναγιωτόπουλου, και του αντιβενιζελικού πρώην δημάρχου Δημοσθένη Ομηρίδη-Σκυλίτση.<sup>559</sup>

Οι εκλογές αποτέλεσαν μια μεγάλη νίκη της βενιζελικής παράταξης, καθώς οι υποψήφιοί της υπερίσχυσαν στους περισσότερους δήμους της χώρας.<sup>560</sup> Δήμαρχοι σε Αθήνα και Πειραιά αναδείχθηκαν οι Σ. Πάτσης και Τ. Παναγιωτόπουλος αντίστοιχα, με μεγάλη διαφορά από τους βασικούς τους αντιπάλους.<sup>561</sup> Ως προς την Αθήνα, οι αντιβενιζελικοί απέδωσαν την ήττα στην απόφαση του Ι. Μεταξά να διασπάσει το αντιβενιζελικό μέτωπο μέσω της υποψηφιότητας Κανελλόπουλου και στη συστράτευση των προσφύγων υπέρ του Πάτση, αφήνοντας παράλληλα υπόνοιες για νοθεία.<sup>562</sup>

Το ενδεχόμενο νοθείας είχε επισημανθεί ιδιαίτερα από τον αντιβενιζελικό Τύπο τις παραμονές των εκλογών.<sup>563</sup> Αφορμή έδωσε η κυβέρνηση, εισάγοντας ένα ιδιόμορφο σύστημα στις μεγάλες πόλεις για την κατανομή των ψηφοφόρων στα εκλογικά κέντρα. Συγκεκριμένα, τα εκλογικά τμήματα των γηγενών δεν καθορίστηκαν με βάση τις συνοικίες, αλλά σύμφωνα με τον αριθμό του εκλογικού βιβλιαρίου και το αρχικό γράμμα του επωνύμου, με αποτέλεσμα ένα ποσοστό ψηφοφόρων να χρειαστεί να διανύσει απόσταση για να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα. Αντίθετα, για τους πρόσφυγες συστάθηκαν εκλογικά κέντρα σε κάθε προσφυγικό συνοικισμό, ενώ όσοι από αυτούς διέμεναν σε άλλες γειτονιές είχαν τη δυνατότητα να ψηφίσουν στο πλησιέστερο τμήμα, ανεξάρτητα από το αρχικό γράμμα

---

ανεξάρτητος υποψήφιος. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει στο ημερολόγιο: «Ούτω εν επιτυχία δικός μας, εν αποτυχία μακράν μου». Βλ. *Μεταξάς. Το προσωπικό του ημερολόγιο*, τ. Γ', Αθήνα, Γκοβόστης, 2005, σ. 416 και 420, εγγραφές της 15<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου και 9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1925. Για τη στήριξη του Λαϊκού Κόμματος στον Μερκούρη, βλ. επίσης *Εσπερινή*, 16/10/1925, σ. 2.

<sup>558</sup> *Δημοκρατία*, 2/10/1925, σ. 2

<sup>559</sup> Ο Παναγιωτόπουλος υποστηρίχθηκε από την Δημοκρατική Ένωση και το Κόμμα Προοδευτικών Φιλελευθέρων. Βλ. *Δημοκρατία*, 15/10/1925, σ. 4. Ο Μιχαλακόπουλος στήριξε την υποψηφιότητα του πρώην βουλευτή Γεωργίου Ι. Πολίτη. Βλ. *Έθνος*, 16/10/1925, σ. 6. Ο Σκυλίτσης ήταν ο κύριος υποψήφιος της αντιβενιζελικής παράταξης, έχοντας την υποστήριξη του Λαϊκού Κόμματος. Βλ. Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 228, σημ. 465.

<sup>560</sup> Βλ. ενδεικτικά *Έθνος*, 26/10/1925, σ. 4· *Εστία*, 26/10/1925, σ. 3, όπου δημοσιεύονται τα αποτελέσματα ανά την επικράτεια με πληροφορίες για την κομματική στήριξη των εκλεγμένων δημάρχων. Βλ. επίσης Γ. Δαφνής, ό.π., σ. 319.

<sup>561</sup> *Σκριπ*, 1/11/1925, σ. 6. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 228.

<sup>562</sup> *Εσπερινή*, 27/10/1925, σ. 6, όπου οι σχετικές δηλώσεις των αντιβενιζελικών πολιτικών αρχηγών. Βλ. επίσης *Σκριπ*, 26/10/1925, σ. 1.

<sup>563</sup> *Εσπερινή*, 23/10/1925, σ. 1· *Σκριπ*, 24/10/1925, σ. 1.

του επωνύμου τους.<sup>564</sup> Ο σχεδιασμός αυτός ενδεχομένως κρίθηκε σκόπιμος, έτσι ώστε να διασφαλιστεί το αδιάβλητο των εκλογών, αποσκοπώντας δηλαδή στον περιορισμό διπλοψηφιών ή άλλων καλπονοθειών, σε ό,τι αφορούσε τη συμμετοχή των γηγενών. Ωστόσο, είναι σαφές πως διευκόλυνε την προσφυγική ψήφο, απηχώντας έτσι την προσπάθεια της κυβέρνησης να ενισχύσει τις πιθανότητες εκλογής βενιζελικών υποψηφίων.<sup>565</sup>

#### **3.4.1. Η εκλογή του Μηνά Πατρίκιου στον Δήμο Θεσσαλονίκης**

Το έντονο ενδιαφέρον του Πάγκαλου για το εκλογικό αποτέλεσμα αποτυπώνεται στην ακύρωση της εκλογής του Μηνά Πατρίκιου στη δημαρχία της Θεσσαλονίκης και του Μιχαήλ Λουκοβίκα σε εκείνη της Ξάνθης. Ο Μ. Πατρίκιος είχε εκλεγεί ως επικεφαλής του «εργατοπροσφυγικού» συνδυασμού που είχε την υποστήριξη του ΚΚΕ. Ήταν πρόσφυγας δικηγόρος από την Καλλικράτεια και είχε διακριθεί για τη μαχητικότητά του στα δύο τελευταία παμπροσφυγικά συνέδρια, ως εκπρόσωπος της Ανεξάρτητης Προσφυγικής Ένωσης. Δεν τεκμαίρεται να ασπαζόταν την κομμουνιστική ιδεολογία, ωστόσο το ΚΚΕ έκρινε πως ήταν μια κατάλληλη επιλογή, στο πλαίσιο της ευρύτερης προσπάθειας για τη συνεργασία του εργατικού με το προσφυγικό κίνημα.<sup>566</sup> Όσον αφορά τον Μ. Λουκοβίκα, τα διαθέσιμα στοιχεία αναφέρουν ότι ήταν κομμουνιστής καπνεργάτης.<sup>567</sup>

Ο συνδυασμός του Μ. Πατρίκιου συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία, επικρατώντας με ένα ποσοστό περίπου 30%. Η εκλογή του Πατρίκιου οφείλεται ως έναν βαθμό στη διάσπαση της βενιζελικής ψήφου. Υποψήφιοι για το δημαρχιακό αξίωμα εκ μέρους των βενιζελικών ήταν ο πρώην δήμαρχος Κ. Αγγελάκης, ο συνδυασμός του οποίου αναδείχθηκε δεύτερος με την ανεπίσημη στήριξη του Πάγκαλου, ο απερχόμενος δήμαρχος Πέτρος Συνδίκας, που υποστηρίχτηκε από τους Καφαντάρη, Μιχαλακόπουλο και Παπαναστασίου, και ο τέως δημοτικός σύμβουλος Γεώργιος Καρβωνίδης. Οι συνδυασμοί των τριών αυτών υποψηφίων συγκέντρωσαν συνολικά το 44% των ψήφων. Οι υποψήφιοι της αντιβενιζελικής παράταξης

<sup>564</sup> *Δημοκρατία*, 21/10/1925, σ. 3, όπου δημοσιεύεται η σχετική εγκύκλιος της Νομαρχίας Αττικοβοιωτίας.

<sup>565</sup> Για την μακροχρόνια προσήλωση των προσφύγων στο βενιζελισμό, βλ. Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, ό.π., σ. 181-198.

<sup>566</sup> Για την πρότερη δράση του Μ. Πατρίκιου και το παρασκήνιο πίσω από τη στήριξη που του παρείχε το ΚΚΕ, βλ. αναλυτικά Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 213-219.

<sup>567</sup> *Ελεύθερος Τύπος*, 27/10/1925, σ. 3. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 232, σημ. 478.

περιορίστηκαν από κοινού στο 25%.<sup>568</sup> Με δεδομένο ότι οι κύριες προσφυγικές ομοσπονδίες (Θρακική, Μικρασιατική και Ποντιακή) συνέστησαν την εκλογή είτε του Αγγελάκη είτε του Συνδίκου, το ποσοστό του Πατρίκιου καταδεικνύει πως μια μερίδα προσφύγων διαφοροποιήθηκε από την κεντρική γραμμή.<sup>569</sup> Ίσως αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο Πατρίκιος συνιστούσε τον μοναδικό πρόσφυγα υποψήφιο. Όλοι οι υπόλοιποι ήταν γηγενείς και οι περισσότεροι εύποροι, στοιχείο που δεν αποκλείει την πιθανότητα η δημαρχιακή εκλογή να προσέλαβε και ταξικά χαρακτηριστικά.<sup>570</sup>

Η επιτυχία των Πατρίκιου και Λουκοβίκα προκάλεσε ιδιαίτερη ανησυχία. Ήταν ακόμη ένας λόγος για να τονιστεί το ζήτημα της μεγάλης αποχής που είχε καταγραφεί στις εκλογές, ιδιαίτερα σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, γεγονός που αποδόθηκε κυρίως στο πλήθος των υποψηφιοτήτων και στην κούραση του κόσμου από την μακρόχρονη πολιτική ανωμαλία.<sup>571</sup> Στην Αθήνα ψήφισαν περίπου οι μισοί εγγεγραμμένοι, ενώ στη Θεσσαλονίκη το ποσοστό της αποχής ξεπέρασε το 60%.<sup>572</sup> Ο Παπαναστασίου συνέδεσε την εκλογή του Πατρίκιου με τη διαίρεση των βενιζελικών και την αποχή των ψηφοφόρων των αστικών κομμάτων, σε αντιδιαστολή με την «πειθαρχία» που επέδειξαν οι κομμουνιστές και «εργατοπρόσφυγες» εκλογείς.<sup>573</sup> Ο Τύπος προέβαλε την ανάδειξη «κομμουνιστών» υποψηφίων ως κίνδυνο να επικρατήσουν τα στοιχεία της «διαταραχής» και της «ανωμαλίας» στις προσεχείς βουλευτικές εκλογές, εφόσον δεν λαμβάνονταν μέτρα για την ανανέωση του ενδιαφέροντος των πολιτών.<sup>574</sup>

Η αντικομμουνιστική προπαγάνδα είχε κλιμακωθεί στη διάρκεια των προηγούμενων ετών, λόγω της ριζοσπαστικοποίησης του εργατικού κινήματος και της εντατικοποίησης των διεκδικητικών του κινητοποιήσεων. Την περίοδο 1923-1924, τόσο στην Αθήνα όσο και στην περιφέρεια, πραγματοποιήθηκαν μεγάλες απεργίες και διαδηλώσεις, οι οποίες κατέληξαν σε αιματηρές συγκρούσεις και ενέτειναν τον φόβο της κοινωνικής ανατροπής. Την αντικομμουνιστική έξαρση πυροδότησε στα τέλη του 1924 η απόφαση του ΚΚΕ να υποστηρίξει την ιδέα της

<sup>568</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 209 και 224.

<sup>569</sup> Στο ίδιο, σ. 208-209.

<sup>570</sup> Στο ίδιο, σ. 219.

<sup>571</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελεύθερον Βήμα*, 27/10/1925, σ. 1· *Σκριπ*, 27/10/1925, σ. 1.

<sup>572</sup> Για την αποχή στην Αθήνα, βλ. *Εστία*, 26/10/1925, σ. 1, όπου σχετική αναφορά σε πρωτοσέλιδο άρθρο. Όσον αφορά τη Θεσσαλονίκη, βλ. Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 223, όπου παρατίθενται τα ακριβή στοιχεία.

<sup>573</sup> *Εθνος*, 26/10/1925, σ. 4. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 225.

<sup>574</sup> *Εστία*, 26/10/1925, σ. 1. Βλ. επίσης *Ελεύθερος Τύπος*, 3/11/1925, σ. 3.



δημιουργίας ενός αυτόνομου μακεδονικού κράτους, στο πλαίσιο μιας βαλκανικής συνομοσπονδίας. Από το σημείο αυτό και έπειτα, το ΚΚΕ παρουσιαζόταν όχι μόνο ως απειλή για το αστικό καθεστώς, αλλά και ως ένας εθνικός εχθρός. Τον Φεβρουάριο του 1925, επί κυβέρνησης Μιχαλακόπουλου, συνελήφθησαν πολλά στελέχη του ΚΚΕ με την κατηγορία της εσχάτης προδοσίας. Οι πρώτες δίκες έγιναν στη διάρκεια της δικτατορίας του Πάγκαλου, ο οποίος έθεσε εκτός νόμου το ΚΚΕ και ανήγαγε τον «κομμουνιστικό κίνδυνο» σε κεντρικό σύνθημα, αμέσως μετά την κατάληψη της εξουσίας.<sup>575</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, η κυβέρνηση προέβη άμεσα στην ακύρωση της εκλογής του Μ. Λουκοβίκα ως επικίνδυνου για τη δημόσια ασφάλεια και «κεκρηυγμένου εχθρού του αστικού καθεστώτος».<sup>576</sup> Το δημαρχιακό αξίωμα κατέλαβε ο Ευριπίδης Χασιρτζόγλου, ο συνδυασμός του οποίου είχε αναδειχτεί δεύτερος.<sup>577</sup> Ως προς την εκλογή του Πατρίκιου, η κατάσταση ήταν φαίνεται πιο περίπλοκη, με δεδομένο ότι είχε σπεύσει να παράσχει διαβεβαιώσεις στην κεντρική διοίκηση πως δεν ήταν κομμουνιστής, ότι το ΚΚΕ είχε ανακοινώσει πως δεν ήταν μέλος του και ότι εργατικές και προσφυγικές οργανώσεις είχαν υποβάλει διαβήματα διαμαρτυρίας στην κυβέρνηση για τον «ψευδή» χαρακτηρισμό του ως κομμουνιστή.<sup>578</sup> Έτσι, την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1925 εκδόθηκε διάταγμα με αναδρομική ισχύ, το οποίο προέβλεπε τη διενέργεια επαναληπτικών εκλογών σε όσες πόλεις είχε αναδειχτεί δήμαρχος με αριθμό ψήφων που δεν υπερέβαινε το 15% του αριθμού των εγγεγραμμένων.<sup>579</sup> Ο συνδυασμός του Πατρίκιου είχε λάβει 5.279 ψήφους, αριθμός που αντιστοιχούσε περίπου στο 11% των εγγεγραμμένων (48.000).<sup>580</sup> Οι επαναληπτικές εκλογές προκηρύχθηκαν για τις 20 Δεκεμβρίου 1925.<sup>581</sup>

Ο Μ. Πατρίκιος κατάφερε να εξασφαλίσει ξανά την πρώτη θέση, υπερβαίνοντας το εκλογικό όριο του 15%. Συγκεκριμένα, ο συνδυασμός του έλαβε 7.355 ψήφους, έναντι 4.504 που συγκέντρωσε ο συνδυασμός του παγκαλικού υποψηφίου Κ. Αγγελάκη. Η νίκη του Πατρίκιου ήταν ιδιαίτερα σημαντική. Ο

<sup>575</sup> Νίκος Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1924. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1983, σ. 380-384· Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 613-614·

<sup>576</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 1/11/1925, σ. 1· *Μακεδονία*, 1/11/1925, σ. 1.

<sup>577</sup> Η πληροφορία αντλήθηκε από τον ακόλουθο σύνδεσμο: [http://maxitisthrakis.blogspot.com/2014/08/blog-post\\_430.html](http://maxitisthrakis.blogspot.com/2014/08/blog-post_430.html) (τελευταία ανάκτηση: 7/10/2020), όπου σχετική αναφορά σε επιστολή του συγγραφέα και ιστορικού της περιοχής της Ξάνθης Πέτρου Α. Γεωργαντζή.

<sup>578</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 226-228.

<sup>579</sup> ΦΕΚ, 336Α/1-11-1925.

<sup>580</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος και ο Μεσοπόλεμος στη Θεσσαλονίκη*, *ό.π.*, σ. 223.

<sup>581</sup> *Αρχείον Θεόδωρου Πάγκαλου*, τ. Β', Αθήνα, Κέδρος, 1974, σ. 50.

Πάγκαλος πριν τη διεξαγωγή του δεύτερου γύρου αναμείχθηκε προσωπικά στην εκστρατεία του Αγγελάκη, μέλη της εκλογικής επιτροπής του Πατρίκιου συνελήφθησαν για κομμουνιστική προπαγάνδα και γενικότερα υπήρχε σωρεία καταγγελιών για άσκηση βίας και νοθείας εκ μέρους της κυβέρνησης.<sup>582</sup> Σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η επιλογή των Καφαντάρη, Μιχαλακόπουλου και Παπαναστασίου να μην στηρίζουν τον Αγγελάκη, μετά την απόφαση του Π. Συνδίκου που είχαν στηρίξει στον πρώτο γύρο να αποσύρει την υποψηφιότητά του, επειδή θεωρούσαν αυθαίρετη την επανάληψη των εκλογών, αλλά και γιατί επιθυμούσαν να προκαλέσουν μια ήττα της κυβέρνησης.<sup>583</sup> Από την άλλη μεριά, το Λαϊκό Κόμμα δεν θέλησε να υποδείξει κάποιον υποψήφιο.<sup>584</sup>

Ο Πάγκαλος αποδέχτηκε αυτήν τη φορά το αποτέλεσμα, επικαλούμενος το γεγονός ότι ο Πατρίκιος είχε αποκηρύξει δημοσίως τον κομμουνισμό αμέσως μετά την επανεκλογή του. Παρ' όλα αυτά, σημειώθηκε νέα κυβερνητική επέμβαση, ώστε να μην καταλάβουν τις έδρες του δημοτικού συμβουλίου εκλεγέντες υποψήφιοι σύμβουλοι που ήταν μέλη του ΚΚΕ.<sup>585</sup> Πριν την εγκατάσταση της νέας δημοτικής αρχής, στις 6 Φεβρουαρίου 1926, δημοσιεύτηκε διάταγμα που παρείχε τη δυνατότητα στους γενικούς διοικητές των Νέων Χωρών να θέτουν σε αργία ή και να απολύουν μέλη δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων για σοβαρούς λόγους «δημοσίας τάξης ή συμφέροντος». Τη θέση των τεθέντων σε αργία ή απολυθέντων μπορούσαν να καταλάβουν αναπληρωματικοί σύμβουλοι της «απολύτου εκλογής» των γενικών διοικητών, χωρίς δηλαδή να τηρείται η σειρά επιτυχίας των προσώπων αυτών στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, όπως όριζε η κείμενη νομοθεσία σε αντίστοιχες περιπτώσεις.<sup>586</sup>

Έτσι, με κυβερνητική απόφαση απαλλάχθηκαν των καθηκόντων τους πέντε εκλεγέντες τακτικοί σύμβουλοι της πλειοψηφίας ως κομμουνιστές και αντικαταστάθηκαν από επιλαχόντες που προέρχονταν από τον συνδυασμό Αγγελάκη.<sup>587</sup> Η ενέργεια αυτή δεν απηχούσε μόνο τον αντικομμουνισμό του Πάγκαλου, αλλά και την προσπάθεια να μεταβάλει τους συσχετισμούς εντός του

<sup>582</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 237-238 και 243.

<sup>583</sup> Βλ. ενδεικτικά *Μακεδονία*, 19/12/1925, σ. 1, όπου οι προεκλογικές ανακοινώσεις των Καφαντάρη και Παπαναστασίου.

<sup>584</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 224 και 236-237.

<sup>585</sup> Στο ίδιο, σ. 243.

<sup>586</sup> ΦΕΚ, 47Α/9-2-1926. Βλ. επίσης Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 236. Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 243.

<sup>587</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 238 και 243.

δημοτικού συμβουλίου, θέτοντας προσκόμματα στη δημαρχία του Πατρίκιου.<sup>588</sup> Παρά τις σκέψεις των λοιπών συμβούλων της πλειοψηφίας να παραιτηθούν ως ένδειξη διαμαρτυρίας, ο Πατρίκιος επέλεξε να μην αντιδράσει. Αντίθετα, συμβιβάστηκε με την απόφαση του Πάγκαλου, τον οποίο προσκάλεσε στην πρώτη συνεδρίαση του νέου δημοτικού συμβουλίου και υποδέχτηκε με τιμές και φιλοφρονήσεις.<sup>589</sup>

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1925 παρουσιάστηκαν ως η αποκατάσταση της πολιτικής ομαλότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση, ωστόσο οι εξελίξεις σε Θεσσαλονίκη και Ξάνθη κατέδειξαν πως ο στόχος αυτός απομακρυνόταν ολοένα και περισσότερο. Η δικτατορία του Πάγκαλου άφησε το στίγμα της στην εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στα χρόνια που εξετάζουμε. Ο Πάγκαλος δεν περιορίστηκε στην ακύρωση της δημαρχιακής εκλογής της Ξάνθης και στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος για να αποτρέψει την επανεκλογή του Μ. Πατρίκιου στη Θεσσαλονίκη. Τροποποίησε επίσης τη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία, ενισχύοντας το καθεστώς κρατικής εποπτείας στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πέρα από την εισαγωγή διατάξεων για την επιβολή κυρώσεων και την αντικατάσταση εκλεγμένων μελών δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων ειδικά στις Νέες Χώρες, το σχετικό διάταγμα καταργούσε την προϋπόθεση της εμπόλεμης κατάστασης που έθετε η προϊσχύουσα νομοθεσία όσον αφορά την προσωρινή παύση ή και την απόλυση δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος σε όλη την επικράτεια. Έτσι, το μέτρο της προσωρινής παύσης ή και απόλυσης αιρετών συμβούλων, εφόσον συνέτρεχαν οι παραπάνω λόγοι, ενώ αρχικά είχε θεσπιστεί για να εφαρμόζεται σε έκτακτες μόνο περιστάσεις, κανονικοποιήθηκε, όπως ίσχυε ήδη για τους δημάρχους και τους προέδρους κοινοτήτων. Παράλληλα, καθιερώθηκε μια ιδιαίτερη χωρική διάκριση. Στις Νέες Χώρες, οι γενικοί διοικητές είχαν απόλυτη ελευθερία ως προς την επιλογή των προσώπων που θα αντικαθιστούσαν τους τεθέντες σε αργία ή απολυθέντες συμβούλους, ενώ στην υπόλοιπη χώρα έπρεπε να τηρηθούν συγκεκριμένες διαδικασίες. Οι παραπάνω νομοθετικές διατάξεις δεν καταργήθηκαν από τις διάδοχες κυβερνήσεις, αλλά παρέμειναν σε ισχύ μέχρι τις

---

<sup>588</sup> Έκτος από τους πέντε αυτούς συμβούλους, απαλλάχθηκαν των καθηκόντων τους ακόμα δύο σύμβουλοι της πλειοψηφίας, με το επιχείρημα ότι ήταν δημόσιοι υπάλληλοι (σιδηροδρομικοί) και υπήρχε ασυμβίβαστο. Βλ. Στο ίδιο, σ. 243. Ωστόσο, από την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1925 ήταν σε ισχύ νομοθετικό διάταγμα που καθιστούσε τους δημόσιους υπαλλήλους εκλόγιμους, ακόμη και αν δεν είχαν παραιτηθεί από την υπηρεσία τους πριν τη διενέργεια των εκλογών. Βλ. ΦΕΚ, 336Α/1-11-1925.

<sup>589</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 243-247.

αρχές της δεκαετίας του 1950, όταν και αναδιατυπώθηκαν χωρίς ωστόσο να μεταβληθεί ουσιαστικά η βάση τους.<sup>590</sup>

Όπως παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, το 1917 η κυβέρνηση Βενιζέλου εισήγαγε στη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία τη δημόσια τάξη και το συμφέρον ως σοβαρούς λόγους που δικαιολογούσαν την προσωρινή παύση ή και την απόλυση δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων. Οι σχετικές διατάξεις εφαρμόστηκαν στη συνέχεια για την άσκηση πολιτικών κατά βάση διώξεων σε αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως, αν η έκρηξη του Διχασμού αποτέλεσε το έναυσμα για τη θέσπιση ενός νομοθετικού εργαλείου που επέτρεπε την αντιμετώπιση της εκάστοτε πολιτικής απειλής στο χώρο της τοπικής εξουσίας, ο αντικομμουνισμός δεν ερχόταν απλά να επιβεβαιώσει, αλλά να ενισχύσει τη σημασία των ασφαλιστικών αυτών δικλείδων. Κυρίως, όμως, εμπέδωσε στους κόλπους της κεντρικής εξουσίας την αντίληψη πως η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούσε ένα απρόβλεπτο πεδίο πολιτικών και κοινωνικών εκδηλώσεων, επιβάλλοντας την ανάγκη συνεχούς περιφρούρησης και επιφυλακής.

### ***3.5. Τα οικονομικά προβλήματα μιας δεκαετίας: οι απόψεις υπηρεσιακών παραγόντων***

Σε τοπικό πολιτικό επίπεδο, αυτό που χαρακτήρισε τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, τουλάχιστον στην Αθήνα, ήταν η απουσία οποιαδήποτε αναφοράς στα προβλήματα και τις ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά την προεκλογική περίοδο, τόσο ο Σ. Πάτσης όσο και ο Σ. Μερκούρης επικεντρώθηκαν αποκλειστικά στο έργο που είχε γίνει στο παρελθόν επί των δημαρχιών τους.<sup>591</sup> Εξέλειπαν οι προτάσεις για την ενίσχυση του δημοτικού έργου, για τη διεκδίκηση μέσων και πόρων που θα επέτρεπαν την εξυπηρέτηση των αναγκών μια πόλης, της οποίας ο πληθυσμός είχε αυξηθεί δραματικά λόγω της άφιξης των προσφύγων και της εντεινόμενης εσωτερικής μετανάστευσης.<sup>592</sup>

---

<sup>590</sup> Συγκεκριμένα, οι εν λόγω διατάξεις παρέμειναν σε ισχύ μέχρι το 1954, όταν και κυρώθηκε ο πρώτος μεταπολεμικός κώδικας δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Ο κώδικας του 1954 προέβλεπε την απόλυση δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνει ειδικές προβλέψεις για την εφαρμογή του μέτρου στις Νέες Χώρες, όπως ήταν το δικαίωμα των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης να αντικαθιστούν τους απολυθέντες συμβούλους με αναπληρωματικούς της απόλυτης επιλογής τους. Βλ. Ν.Δ. 2888/1954, άρθρο 132, στο: ΦΕΚ, 139Α/1-7-1954.

<sup>591</sup> *Εμπρός*, 27/9/1925, σ. 6 και *Δημοκρατία*, 11/10/1925, σ. 1-2, όπου δημοσιεύεται το πολιτικό πρόγραμμα των Μερκούρη και Πάτση αντίστοιχα.

<sup>592</sup> Ευγενία Μπουρνόβα, *Οι κάτοικοι των Αθηνών, 1900-1960. Δημογραφία*, Αθήνα, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών-Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, 2016, σ. 64.

Η Μικρασιατική Καταστροφή είχε σηματοδοτήσει την απαρχή μιας περιόδου ραγδαίας αστικοποίησης. Μεταξύ 1922 και 1928, ο πληθυσμός της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας είχε διπλασιαστεί, εμφανίζοντας πρωτόγνωρους για την ιστορία της πόλης μέσους ετήσιους ρυθμούς ανάπτυξης.<sup>593</sup> Όσον αφορά τον Δήμο Αθηναίων, από 292.831 κατοίκους το 1920 έφτασε τους 395.892 το 1928.<sup>594</sup> Αθήνα και Πειραιάς είχαν κεντρική σημασία στη διαδικασία της προσφυγικής αστικής αποκατάστασης. Περίπου το 20% των προσφύγων κατοικούσε το 1928 στην πρωτεύουσα.<sup>595</sup> Καθοριστικά επέδρασαν επίσης οι μετακινήσεις του γηγενούς πληθυσμού. Στην πρωτεύουσα συνέρευσε ένας σημαντικός αριθμός εσωτερικών μεταναστών, σε μια προσπάθεια αναζήτησης καλύτερης τύχης. Το γεγονός αυτό σχετίζεται ως έναν βαθμό με την ανακοπή της εξωτερικής μετανάστευσης, εξαιτίας των περιοριστικών μέτρων που επέβαλαν οι ΗΠΑ στην υποδοχή μεταναστών.<sup>596</sup> Η μαζική εγκατάσταση νέων πληθυσμών ενέτεινε τα προβλήματα υποδομών και συνετέλεσε στην αύξηση της φτώχειας και της ανέχειας.<sup>597</sup>

Η εστίαση των υποψηφίων στο δημοτικό παρελθόν σχολιάστηκε αρνητικά από μερίδα του Τύπου. Σε άρθρα που δημοσιεύτηκαν πριν και αμέσως μετά τις εκλογές, τονίζονταν πως τα δημοτικά προγράμματα έπρεπε να είναι προσαρμοσμένα στη νέα κοινωνική πραγματικότητα. Στο πλαίσιο αυτό, οι συντάκτες εξέφραζαν την απογοήτευσή τους για το γεγονός ότι κανείς από τους υποψήφιους δημάρχους δεν προέβαλε αιτήματα για την εξασφάλιση πλήρους αυτοτέλειας και ανεξαρτησίας, αλλά και για την ανάκτηση όλων των οικονομικών πόρων που το κράτος είχε σταδιακά αφαιρέσει από τους δήμους.<sup>598</sup>

Την ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν υπογραμμίσει και υπηρεσιακοί παράγοντες. Την άνοιξη του 1925 δημοσιεύτηκε έκθεση του τμηματάρχη του Υπουργείου Εσωτερικών Δημήτριου Σωτηρίου για την οικονομική κατάσταση των δήμων και των κοινοτήτων στο περιοδικό *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*.<sup>599</sup> Το συγκεκριμένο περιοδικό πρωτοεκδόθηκε τον Ιανουάριο του 1922 από τον Χρήστο Α. Οικονομόπουλο, προϊστάμενο της

<sup>593</sup> Λίλα Λεοντίδου, *Πόλεις της σιωπής. Ο εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά, 1909-1940*, Αθήνα, Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ, 1989, σ. 151-152 και 156-157.

<sup>594</sup> Ε. Μπουρνόβα, *ό.π.*, σ. 65, Πίνακας 13.

<sup>595</sup> Λεοντίδου, *ό.π.*, σ. 159, Πίνακας 16.

<sup>596</sup> Στο ίδιο, σ. 163-164.

<sup>597</sup> Στο ίδιο, σ. 152. Βλ. επίσης Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 612.

<sup>598</sup> *Δημοκρατία*, 14/10/1925, σ. 1· *Εστία*, 30/10/1925, σ. 1.

<sup>599</sup> Δημήτριος Σωτηρίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος κατά την χρήση 1923-1924», *ΕΤΑ*, 2-3 (1925), σ. 105-158.

Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και μετέπειτα Συμβούλου της Επικρατείας.<sup>600</sup> Είχε τρίμηνη κυκλοφορία και περιλαμβάνε στην ύλη του άρθρα, μελέτες, οικονομικά στοιχεία, καθώς και ειδικές στήλες, όπου δημοσιεύονταν διοικητικές αποφάσεις και εγκύκλιοι, νόμοι, διατάγματα και νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων.

Η έκθεση παρουσίαζε τα αποτελέσματα της χρήσης του οικονομικού έτους 1923-1924, όπως αυτά προέκυπταν από τις διαχειριστικές καταστάσεις των δημοτικών και κοινοτικών ταμείων. Παρά τη βελτιωμένη χρήση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά, τα δημοτικά και κοινοτικά πραγματικά έσοδα (πλην δανείων και χρηματικών υπολοίπων) παρουσίαζαν συνολικά μικρότερη αύξηση έναντι των εξόδων. Συγκεκριμένα, τα έσοδα των δήμων είχαν αυξηθεί κατά 83,4%, ενώ τα έξοδα παρούσιαζαν άνοδο 88,8%. Όσον αφορά τις κοινότητες, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 68,6% και 105,9%.<sup>601</sup>

Οι δυσχέρειες αποτυπώνονταν κυρίως στη σύγκριση των συνολικών πραγματικών δημοτικών και κοινοτικών εσόδων με εκείνα της περιόδου πριν την είσοδο της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Για παράδειγμα, οι δήμοι της Παλαιάς Ελλάδας κατά τη χρήση 1923-1924 είχαν εισπράξει συνολικά περίπου 58.500.000 δραχμές, ενώ την τριετία 1914-1916 κατέγραφαν μέσο όρο εισπράξεων 11 εκατομμύρια.<sup>602</sup> Με δεδομένο ότι η δραχμή είχε υποτιμηθεί κατά 12½ φορές από το 1915 έως το 1925, η σύγκριση έδειχνε πως τα τακτικά έσοδα των παραπάνω δήμων είχαν περίπου υποδιπλασιαστεί.<sup>603</sup> Ανάλογη ήταν η απόκλιση στην περίπτωση των κοινοτήτων, οι οποίες εμφάνιζαν το 1923-1924 εισπράξεις κατά μέσο όρο 16.977 δραχμών έναντι 3.125 το 1914-1916.<sup>604</sup> Ας σημειωθεί πως τα έσοδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρούνταν χαμηλά και για την προπολεμική περίοδο, εξυπηρετώντας μόλις το 1/3 των δημοτικών αναγκών και μετά βίας το 1/4 των κοινοτικών.<sup>605</sup>

Η πλειονότητα των κοινοτήτων είχε καταφέρει να αυξήσει το ταμειακό της υπόλοιπο, το οποίο αντιστοιχούσε συνολικά στο 34% των τακτικών κοινοτικών

---

<sup>600</sup> Για ένα αναλυτικό βιογραφικό του Χ. Οικονομόπουλου, βλ. «Η ζωή της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», *ΕΤΑ*, τ. ΚΑ΄, 1953, σ. 765-766.

<sup>601</sup> Δ. Σωτηρίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 112 και 117.

<sup>602</sup> Στο ίδιο, σ. 112.

<sup>603</sup> Για την υποτίμηση της δραχμής, βλ. Αθανάσιος Βερέμης, «Η οικονομία από το 1923 έως το 1926», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, *ό.π.*, τ. ΙΔ΄, σ. 303.

<sup>604</sup> Δ. Σωτηρίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 117.

<sup>605</sup> Στο ίδιο, σ. 112, σημ. 1.

εσόδων της χρήσης 1923-1924 (περίπου 67.000.000 δρχ.).<sup>606</sup> Σύμφωνα με τον Σωτηρίου, η εμφάνιση και η συσσώρευση αυτού του κεφαλαίου ήταν συνισταμένες πολλών παραγόντων: της αναβολής πολλών κοινοτικών έργων λόγω της μακροχρόνιας εμπόλεμης κατάστασης, της αδυναμίας λειτουργίας ενός αριθμού κοινοτικών συμβουλίων εξαιτίας της επιστράτευσης, των αλληπάλληλων πολιτικών μεταβολών των τοπικών αρχών στις Νέες Χώρες, της τακτικής του Δημοσίου να αποδίδει τις εισπράξεις από τους κοινοτικούς φόρους στο τέλος της χρήσης και της διαχείρισης της ταμειακής υπηρεσίας των κοινοτήτων από τα επαρχιακά ταμεία, που επιδρούσαν ανασταλτικά ως προς τον προγραμματισμό των εξόδων, καθώς οι κοινοτικές αρχές δεν είχαν τακτική εικόνα της ταμειακής τους κατάστασης. Επιπλέον, τα κοινοτικά συμβούλια επεδείκνυαν φειδώ ως προς την ανάληψη οικονομικών υποχρεώσεων, εν μέρει λόγω του φόβου απόδοσης ποινικών ευθυνών για σπατάλη κοινοτικών χρημάτων, αλλά και της αναμονής εν όψει της διεξαγωγής κοινοτικών εκλογών.<sup>607</sup>

Ένας ακόμη παράγοντας που είχε συντελέσει στην εξοικονόμηση κοινοτικών πόρων ήταν ο θεσμός της προσωπικής εργασίας, ο οποίος από το 1920, όταν και θεσπίστηκε ως κοινοτική πρόσδοδος, εφαρμοζόταν ολοένα και περισσότερο. Με την προσωπική εργασία τα κοινοτικά συμβούλια απέφευγαν τις πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες που προέβλεπε η νομοθεσία για την εκτέλεση κοινοτικών έργων, αλλά και τις αντιδράσεις που προκαλούσε στους δημότες η επιβολή άμεσων φόρων, με σκοπό την ανεύρεση των απαιτούμενων κεφαλαίων.<sup>608</sup>

Ο Δ. Σωτηρίου δεν θεωρούσε αρνητική τη συντήρηση υψηλών χρηματικών υπολοίπων εκ μέρους των κοινοτήτων, πόσω μάλλον σε μια περίοδο οικονομικής αστάθειας, αφού οι περισσότερες δεν είχαν τη δυνατότητα προσφυγής σε δανεισμό και ήταν εξαρτημένες κατά κανόνα από την άμεση φορολόγηση, δηλαδή από μια πηγή εσόδων που δεν μπορούσε να εξασφαλίσει σταθερούς χρηματικούς πόρους.<sup>609</sup> Ωστόσο, κατέληγε πως τα διαθέσιμα στοιχεία δεν ήταν ενθαρρυντικά για κανέναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, με βάση το εύρος των τοπικών αναγκών, την υποτίμηση του νομίσματος, την αύξηση του τιμάριθμου και του κόστους εκτέλεσης

---

<sup>606</sup> Στο ίδιο, σ. 116.

<sup>607</sup> Δημήτριος Σωτηρίου, «Εσοδα και έξοδα των Δήμων και Κοινοτήτων του κράτους της χρήσεως 1922-1923», *ΕΤΑ*, 2 (1924), σ. 145-147· του ιδίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ. 157.

<sup>608</sup> Δ. Σωτηρίου, «Εσοδα και έξοδα των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ. 114, σημ. 4· του ιδίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ. 151.

<sup>609</sup> Δ. Σωτηρίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ. 116-117.

τεχνικών έργων. Κατά την άποψή του, η ανταπόκριση «εις τας γενικωτέρας απαιτήσεις της συγχρόνου εποχής» δεν επέβαλε απλώς την ενίσχυση των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων, αλλά την ανάγκη «αληθούς, γενναίου και ως οίον τε ταχέος πολλαπλασιασμού αυτών».<sup>610</sup>

Η χρήση του προσδιορισμού «αληθούς» δεν ήταν τυχαία. Παρέπεμπε στο συχνό φαινόμενο να θεσμοθετούνται μέτρα που αναιρούσαν όσα βήματα είχαν προηγηθεί προς την κατεύθυνση της ελάφρυνσης των οικονομικών βαρών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, οι τοπικοί οργανισμοί εξακολουθούσαν να επιβαρύνονται με δαπάνες για τις ανάγκες της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Από το 1920 είχε τεθεί σε ισχύ ειδικός νόμος για τη σύσταση Ταμείων Εκπαιδευτικής Προνοίας σε κάθε δημοτική και κοινοτική περιφέρεια, με σκοπό την ανέγερση, τη συντήρηση και τον εξοπλισμό των σχολικών διδακτηρίων. Ο νόμος αυτός αφαιρούσε την κυριότητα των σχολικών κτιρίων από τους τοπικούς οργανισμούς και την εκχωρούσε στα εν λόγω ταμεία, χωρίς να προβλέπεται αποζημίωση. Το κράτος απαλλασσόταν στο εξής από κάθε δαπάνη για την ανέγερση και τη συντήρηση διδακτηρίων, ενώ δήμοι και κοινότητες έπρεπε υποχρεωτικά να καταβάλλουν εισφορές, παρά την αφαίρεση της εκπαίδευσης από τις αρμοδιότητές τους.<sup>611</sup> Άλλο ένα παράδειγμα συνιστά το Ν.Δ της 28<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1923 «περί οργανώσεως της περιφερειακής υγειονομικής υπηρεσίας», το οποίο προέβλεπε τη σύσταση θέσεων δημοτικών και κοινοτικών ιατρών, με οικονομική επιβάρυνση των τοπικών οργανισμών.<sup>612</sup> Την ίδια στιγμή, δημοτικοί και κοινοτικοί φόροι είχαν μειωθεί ή καταργηθεί, ενώ δεν λαμβάνονταν υπόψη ο αντίκτυπος που είχε η καθιέρωση φορολογικών απαλλαγών στα έσοδα κυρίως των άπορων κοινοτήτων.<sup>613</sup> Για τον Δ. Σωτηρίου, οι παραπάνω ενέργειες συνιστούσαν ενδεικτικά παραδείγματα οπισθοδρόμησης και παρέκκλιναν από τις αρχές που έπρεπε να διέπουν την τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον το κράτος έκρινε απαραίτητη την ύπαρξή της.<sup>614</sup>

Η κρατική πολιτική απέναντι στα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να συσχετιστεί με τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζε η χώρα. Η Ελλάδα είχε στηριχθεί κυρίως σε δικούς της πόρους στη διάρκεια του μικρασιατικού πολέμου, γεγονός που οδήγησε στη δημιουργία σημαντικών και

---

<sup>610</sup> Στο ίδιο, σ. 111.

<sup>611</sup> Ν. 2442/1920, ιδιαίτερα άρθρα 2, 3, 6 και 7, στο: ΦΕΚ, 181Α/11/8/1920.

<sup>612</sup> ΦΕΚ, 328Α/14-11-1923.

<sup>613</sup> Δ. Σωτηρίου, «Οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ.111, σημ. 1.

<sup>614</sup> Στο ίδιο, σ. 111.



συνεχώς αυξανόμενων ελλειμμάτων. Επιπλέον, η άφιξη των προσφύγων επιδείνωσε δραματικά τη δημοσιονομική κατάσταση, καθώς έπρεπε να ληφθούν μέτρα για τις επείγουσες και έκτακτες ανάγκες των νέων πληθυσμών. Μετά το τέλος της εμπόλεμης περιόδου, οι ελληνικές κυβερνήσεις επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα αυτά μέσω εξωτερικού δανεισμού και αύξησης των κρατικών εσόδων. Οι προσπάθειες για εξασφάλιση εξωτερικού δανείου υπήρξαν άκαρπες για μεγάλο χρονικό διάστημα. Η εξισορρόπηση των δημοσιονομικών, η συγκράτηση του πληθωρισμού και η αναστολή της υποτίμησης της δραχμής δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθούν ακόμη και μετά τη σύναψη του προσφυγικού δανείου τον Δεκέμβριο του 1924.<sup>615</sup>

Έτσι, τα πρώτα χρόνια μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή, το βάρος δόθηκε στην αύξηση των κρατικών εσόδων. Το μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων αντλήθηκε από τους έμμεσους φόρους, ύστερα από την αποτυχία των κυβερνήσεων να εξασφαλίσουν σημαντικούς πόρους από τους άμεσους.<sup>616</sup> Από τη στιγμή που τα κρατικά έσοδα από την άμεση φορολογία υπολείπονταν από εκείνα που είχαν προϋπολογιστεί, το ελληνικό δημόσιο καθυστέρουσε ή και παρακρατούσε τις εισπράξεις που αναλογούσαν στους δήμους και τις κοινότητες από συνεισπραττόμενους φόρους.<sup>617</sup> Το 1920 είχε ψηφιστεί νόμος που επέτρεπε εφεξής στις αρχές του Δημοσίου να μην αποδίδουν άμεσα στους τοπικούς οργανισμούς αυτές τις εισπράξεις. Σε αυτό το πλαίσιο, κατά τη χρήση 1919-1920, τα 28 από τα 114 επαρχιακά ταμεία του κράτους δεν είχαν προβεί σε καμιά απόδοση φορολογικών εσόδων σε δήμους και κοινότητες, στη χρήση 1920-1921 τα 54, στη χρήση 1921-22 τα 85 και στη χρήση 1922-1923 τα 102 (σε ένα σύνολο πλέον 116).<sup>618</sup> Επιπλέον, επιβεβαιώνονταν τα οφέλη που είχε αποκομίσει το ελληνικό δημόσιο από την αναμόρφωση του θεσμού των διαπυλίων τελών το 1920. Αρκεί να αναφερθεί πως ο δημοτικός φόρος στα εισαγόμενα εμπορεύματα στη χρήση 1923-1924 είχε αποφέρει περίπου 209 εκατομμύρια δρχ. Από αυτό το ποσό, 59 εκατομμύρια δραχμές

---

<sup>615</sup> Α. Βερέμης, «Η οικονομία από το 1923 έως το 1926», *ό.π.*, σ. 301-303· Κ. Κωστής, *ό.π.*, σ. 619-620·

<sup>616</sup> Α. Βερέμης, «Η οικονομία από το 1923 έως το 1926», *ό.π.*, σ. 301

<sup>617</sup> Για παράδειγμα, το 1925 το ελληνικό δημόσιο είχε αποδώσει στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς μόνο το 30% του φόρου μεταβίβασης ακινήτων και το 20% από τα τέλη διαφημίσεων. Βλ. *Ελεύθερον Βήμα*, 28/1/1926, σ. 5, όπου σχετική αναφορά σε υπόμνημα των δημάρχων Αθηναίων και Πειραιώς προς την κυβέρνηση.

<sup>618</sup> «Εκθεσις του Διευθυντού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως προς τον Κον Υπουργόν των Εσωτερικών επί του διά του νόμου 1983 καθιερωθέντος συστήματος αποδόσεως εκ του Δημοσίου Ταμείου εις τους Δήμους και τα Κοινότητας ποσοστών εξ αμέσων δημοσίων φόρων», *ΕΤΑ*, 2 (1923), σ. 79-81.

καταβλήθηκαν για την κάλυψη των δαπανών της στοιχειώδους εκπαίδευσης και 13 εκατομμύρια για την επιχορήγηση δήμων και κοινοτήτων. Με δύο λόγια, το ελληνικό δημόσιο εξασφάλισε τη συγκεκριμένη χρονιά ένα περίσσευμα που υπερέβαινε τα 137 εκατομμύρια.<sup>619</sup> Οι προτεραιότητες της κρατικής δημοσιονομικής πολιτικής έθεταν σε δεύτερη μοίρα τις χρηματοδοτικές ανάγκες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από την άλλη πλευρά, οι δήμοι και οι κοινότητες, για ένα χρονικό διάστημα τουλάχιστον, δεν είχαν αξιοποιήσει κάποιες από τις φορολογικές τους δικαιοδοσίες. Σύμφωνα με υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, έως το 1920 οι τοπικές αρχές είχαν επιδείξει αδιαφορία ως προς τη δημιουργία πόρων από την επιβολή αυτοτελών άμεσων φόρων. Είχαν περιοριστεί στις εισπράξεις από τα διαπύλια τέλη και στα ποσοστά που τους απέδιδε το κεντρικό κράτος από την εισπραξη των *πρόσθετων* φόρων.<sup>620</sup> Όπως έχει ήδη αναφερθεί, τα διαπύλια ως έμμεσοι φόροι ήταν εύκολο να επιβληθούν από τους δήμους, καθώς η φορολογική επιβάρυνση δεν γινόταν άμεσα αντιληπτή. Αντίστοιχα προτερήματα είχαν και οι *πρόσθετοι* φόροι, επειδή η δυσφορία των φορολογούμενων στρεφόταν κατά του κράτους και των δημόσιων αρχών που ήταν επιφορτισμένες με τη βεβαίωση και την εισπραξή τους.

Ο Χ. Οικονομόπουλος, προϊστάμενος τότε της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, αναγνώριζε πως για μια περίοδο υπήρχαν δυσχέρειες ως προς την επιβολή *αυτοτελών* άμεσων φόρων, εξαιτίας διαφόρων φοροτεχνικών ζητημάτων, της σταδιακής προσαρμογής των τοπικών αρχών στο νέο φορολογικό σύστημα που είχε καθιερώσει ο Νόμος ΔΝΖ'/1912, αλλά και των έκτακτων γεγονότων από το 1914 και έπειτα, τα οποία είχαν παρεμποδίσει την εύρυθμη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Ωστόσο, υποστήριζε πως η αδράνεια που είχε παρατηρηθεί οφειλόταν ως έναν βαθμό στην απροθυμία των τοπικών αρχών να επωμιστούν το πολιτικό κόστος της άμεσης φορολόγησης.<sup>621</sup>

---

<sup>619</sup> Χρήστος Α. Οικονομόπουλος, «Περί των φόρων της αυτοδιοικήσεως», *ΕΤΑ*, 2-3 (1925), σ. 85.

<sup>620</sup> Στο *ίδιο*, σ. 71-72.

<sup>621</sup> Στο *ίδιο*.

### **3.6. Πρωτοβουλίες για την οικονομική ενίσχυση του Δήμου Αθηναίων: οι ενέργειες του Σ. Πάτση**

Τον Ιανουάριο του 1926, σε μία από τις πρώτες συνεδριάσεις του νέου δημοτικού συμβουλίου της Αθήνας, μετά τη διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών, ο επανεκλεγείς δήμαρχος Σ. Πάτσης έκανε μια εκτεταμένη παρουσίαση των προβλημάτων που αντιμετώπιζε ο μεγαλύτερος δήμος της χώρας, σε μια προσπάθεια να αναζητηθούν λύσεις.<sup>622</sup> Στόχος του Πάτση ήταν να κατορθώσει η δημοτική αρχή να διαχειριστεί τις επιτακτικές ανάγκες που είχαν δημιουργηθεί από την άναρχη οικιστική επέκταση και την αύξηση του πληθυσμού. Πέριξ της πόλης, σε ακατάλληλες θέσεις, είχαν ανεγερθεί πρόχειροι συνοικισμοί, τους οποίους η δημοτική αρχή αναγκαζόταν να συμπεριλάβει εντός σχεδίου και να νομιμοποιήσει χωροταξικά, χωρίς προηγουμένως να έχει ληφθεί πρόνοια για την ύδρευση, τον φωτισμό, τη ρυμοτομία, τη συγκοινωνία, την κατασκευή δρόμων και άλλων υποδομών.<sup>623</sup>

Κεντρικό ζήτημα ήταν η βελτίωση των οικονομικών. Ο Πάτσης επισήμανε τη μεγάλη ζημία που είχε υποστεί ο Δήμος Αθηναίων, μετά την εκχώρηση της δημοτικής φορολόγησης των εισαγόμενων εμπορευμάτων στο κράτος. Η κρατική επιχορήγηση δεν μπορούσε να ισοσταθμίσει τις απώλειες εσόδων, ενώ το κράτος εξακολουθούσε για ταμειυτικούς λόγους να καθυστερεί την καταβολή των εισπράξεων από τους πρόσθετους φόρους. Αναφέρθηκε γενικότερα στην αδυναμία επιβολής άμεσων φόρων, λόγω της φορολογικής εξάντλησης των δημοτών από το κράτος. Εισηγήθηκε την υποβολή αιτήματος στην κυβέρνηση για τον πενταπλασιασμό της κρατικής επιχορήγησης και ζήτησε τη συναίνεση του δημοτικού συμβουλίου στην αύξηση ορισμένων δημοτικών φόρων, παρά τις κοινωνικές αντιδράσεις που θα προκαλούσε, με σκοπό τη σύναψη και την εξυπηρέτηση ενός μεγάλου δανείου για την κατασκευή υπονόμων, την αγορά οχημάτων κατάβρεξης των οδοστρωμάτων, την ανέγερση συνοικιακών αγορών και την επέκταση των έργων ασφαλτόστρωσης.<sup>624</sup>

Ο Πάτσης εστίασε, επίσης, σε ζητήματα που συνδέονταν με την προάσπιση της αυτοτέλειας και των δικαιωμάτων του δήμου. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε: «πρέπει να μη λέγεται μόνον αυτόνομος οργανισμός ο δημοτικός, αλλά και να είναι πράγματι τοιούτος».<sup>625</sup> Κατεξοχήν παράδειγμα ήταν ο αποκλεισμός του Δήμου

<sup>622</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 13/1/1926, 6, 61, σ. 39-56.

<sup>623</sup> Στο ίδιο, σ. 45-47.

<sup>624</sup> Στο ίδιο, σ. 42-43, 52-53.

<sup>625</sup> Στο ίδιο, σ. 43.

Αθηναίων από τη συνομολόγηση συμβάσεων μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και ξένων εταιρειών για την κατασκευή μεγάλων αναπτυξιακών έργων. Οι κυβερνήσεις Μιχαλακόπουλου και Πάγκαλου είχαν εκχωρήσει την ύδρευση και την ηλεκτροδότηση της πρωτεύουσας στους ομίλους Ulen και Power αντίστοιχα.<sup>626</sup> Ο Δήμος Αθηναίων αναγκάστηκε να παραχωρήσει τα δίκτυα ηλεκτροφωτισμού, ύδρευσης και αποχέτευσης που είχε κατασκευάσει και συντηρούσε χωρίς να λάβει καμία αποζημίωση. Παράλληλα, υποχρεωνόταν να καταβάλλει υψηλότερο αντίτιμο απ' ό,τι οι ιδιώτες για την αγορά νερού. Υπογραμμίστηκε έτσι η ανακολουθία με το διεθνές παράδειγμα, κατά το οποίο μεγάλοι δήμοι σε άλλες χώρες, όπως π.χ. αυτοί της Βιέννης ή της Νέας Υόρκης, λόγω της «ευρύτητας της σημερινής αποστολής των», συμμετείχαν σε όλες τις κοινωφελείς εταιρείες, καθώς και σε βιομηχανικές επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να έχουν κατορθώσει την υλοποίηση σημαντικών δημοτικών έργων.<sup>627</sup>

Ένα ακόμη ενδιαφέρον σημείο στην τοποθέτηση του Πάτση ήταν η σημασία που απέδωσε στην ανάπτυξη κοινής δράσης με άλλους δήμους για την προώθηση των δημοτικών συμφερόντων. Θεωρούσε πως ήταν απαραίτητο να μετέχουν οι τρεις μεγάλοι δήμοι της χώρας (Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς) στο σχεδιασμό της κρατικής φορολογικής πολιτικής, προτείνοντας παράλληλα τη συνεργασία με τον Δήμο Πειραιώς για την εξεύρεση χρηματικών πόρων και την εκτέλεση έργων με αμοιβαία οφέλη.<sup>628</sup> Το δημοτικό συμβούλιο κατέληξε στην έκδοση ψηφίσματος, σύμφωνα με το οποίο αντιπροσωπεία των Δήμων Αθηναίων και Πειραιώς επρόκειτο να παρουσιαστεί στην κυβέρνηση για να εκθέσει την οικονομική κατάσταση των δύο οργανισμών και να αιτηθεί την οικονομική τους ενίσχυση.<sup>629</sup>

Στο κοινό υπόμνημα που κατέθεσαν ενώπιον του πρωθυπουργού Θ. Πάγκαλου, οι δήμαρχοι Αθηναίων και Πειραιώς τόνιζαν την ανάγκη διεύρυνσης των «αποπνικτικών» ορίων της αυτοδιοίκησης ως προς την φορολογική εξουσία και την εκτέλεση έργων. Επιπρόσθετα, εισηγούνταν τη λήψη μιας σειράς νομοθετικών μέτρων, με σκοπό την αύξηση των δημοτικών εσόδων. Ο Πάγκαλος υπήρξε θετικά διακείμενος απέναντι στα παραπάνω αιτήματα, δηλώνοντας δημόσια πως συνιστούσε και δική του πεποίθηση ότι οι μεγάλοι δήμοι της χώρας έπρεπε να ενισχυθούν

<sup>626</sup> Χριστίνα Αγριαντώνη και Γεωργία Μ. Πανσεληνά, «Η ελληνική οικονομία. Διεθνής κρίση και εθνικός προστατευτισμός», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, τ. 7, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2003, σ. 130-131.

<sup>627</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 13/1/1926, 6, 61, σ. 44.

<sup>628</sup> Στο ίδιο, σ. 43 και 49.

<sup>629</sup> Στο ίδιο, σ. 56.

οικονομικά και να αυτοδιοικηθούν πλήρως. Αποφάσισε να τριπλασιασθεί το ύψος της κρατικής επιχορήγησης προς τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς και δεσμεύτηκε για την παροχή ευρύτερων οικονομικών πόρων, όταν οι «εθνικές περιστάσεις» θα το επέτρεπαν.<sup>630</sup>

Η ανταπόκριση του Πάγκαλου στις εκκλήσεις των δημάρχων εξυπηρετούσε κυρίως τους προσωπικούς του στόχους και, συγκεκριμένα, την προσπάθεια να επιδείξει ένα δημοκρατικό προφίλ. Ο ίδιος, άλλωστε, το παραδέχθηκε έμμεσα, εκφράζοντας τη χαρά για την πρωτοβουλία των δύο δημάρχων και τις εκδηλώσεις συμπάθειας προς την κυβέρνηση, οι οποίες κατά την άποψή του επιβεβαίωναν πως: «Εάν εγώ συγκέντρωσα απάσας τας εξουσίας εις χείρας μου, δεν εσήμαινε τούτο ποτέ, ούτε σημαίνει ότι είχα ή έχω τάσεις αντιφιλελευθέρας και αντιλαϊκάς».<sup>631</sup>

Ο Πάγκαλος δεν περιορίστηκε στην παροχή οικονομικής αρωγής στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς. Επιχείρησε να στηρίξει οικονομικά όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, σε μια προσπάθεια ενδεχομένως να εξασφαλίσει συναίνεση. Τους επόμενους μήνες αυξήθηκε η κρατική επιχορήγηση προς το σύνολο δικαιούχων τοπικών οργανισμών και καταρτίστηκαν νομοθετικά διατάγματα που προέβλεπαν την επαναφορά, την αύξηση ή τη θέσπιση νέων δημοτικών και κοινοτικών φόρων.<sup>632</sup> Τα διατάγματα εκδόθηκαν λίγο μετά την πτώση της δικτατορίας, τον Σεπτέμβριο του 1926, επί κυβέρνησης Γ. Κονδύλη.<sup>633</sup> Την ίδια περίοδο πραγματοποιήθηκε και δημοσιεύτηκε ο πρώτος κώδικας δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Η πρωτοβουλία για την κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο του πλήθους των σχετικών νόμων και διαταγμάτων ανήκε επίσης στη δικτατορία του Πάγκαλου.<sup>634</sup>

Ο προβληματισμός για την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, από την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και έπειτα, θα παραμείνει διάχυτος τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό πολιτικό επίπεδο. Από τον Απρίλιο του 1926, στους κόλπους της τοπικής εξουσίας θα ενισχυθεί η τάση για συλλογική οργάνωση και δράση, με αποτέλεσμα να αναληφθούν πρωτοβουλίες εκ μέρους των δημάρχων της χώρας για μια συντονισμένη, ευρεία διαβούλευση γύρω από τα δημοτικά ζητήματα και την άσκηση πιέσεων προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής αυτοδιοίκησης των

<sup>630</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 28/1/1926, σ. 5..

<sup>631</sup> Στο ίδιο.

<sup>632</sup> *Καθημερινή*, 3/6/1926, σ. 4· 4/7/1926, σ. 5.

<sup>633</sup> Ν.Δ. της 2<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1926· Ν.Δ. της 13<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1926.

<sup>634</sup> Ο κώδικας επικυρώθηκε από τη Βουλή τον Ιούνιο του 1928 με νόμο της κυβέρνησης Α. Ζαΐμη. Βλ. Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 445· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 238.

δήμων και της ενίσχυσης των οικονομικών τους πόρων. Στην ανάγκη για κατοχύρωση και διεύρυνση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα συμφωνήσουν επίσης τα πολιτικά κόμματα, γεγονός που θα αποτυπωθεί στην ψήφιση νέου Συντάγματος το 1927.

### **3.7. Το Σύνταγμα του 1927 και η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Στις 22 Αυγούστου 1926, η δικτατορία του Πάγκαλου ανατράπηκε από το στρατιωτικό κίνημα του Γ. Κονδύλη. Ο Κονδύλης προέβη στο σχηματισμό κυβέρνησης και στην προκήρυξη εθνικών εκλογών για τις 7 Νοεμβρίου. Οι εκλογές διεξήχθησαν ομαλά και οδήγησαν στη συγκρότηση «οικουμενικής» κυβέρνησης. Στο κυβερνητικό σχήμα μετείχαν οι σημαντικότεροι βενιζελικοί και αντιβενιζελικοί πολιτικοί αρχηγοί, με επικεφαλής τον εξωκοινοβουλευτικό πρώην πρωθυπουργό Αλέξανδρο Ζαΐμη.<sup>635</sup> Η νέα Βουλή τροποποίησε και κύρωσε το Σύνταγμα που είχε καταρτίσει η κοινοβουλευτική επιτροπή υπό τον Α. Παπαναστασίου το 1925.<sup>636</sup> Το οριστικό Σύνταγμα της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας τέθηκε σε ισχύ στις 3 Ιουνίου 1927.<sup>637</sup>

Το Σύνταγμα του 1927 περιλάμβανε εκτενείς διατάξεις για την κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτός από την αιρετότητα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, αρχή που αναγνωριζόταν ρητά στα ελληνικά συνταγματικά κείμενα από το 1864 και έπειτα, διασφαλιζόταν πλέον το πλαίσιο αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών («τοπικές υποθέσεις»), περιοριζόταν η κρατική εποπτεία και καθίστατο υποχρεωτική η εφαρμογή πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, με τους δήμους και τις κοινότητες να κατοχυρώνονται ως πρώτη της βαθμίδα. Προβλεπόταν ακόμη η λειτουργία λαϊκών συνελεύσεων για την άμεση διευθέτηση τοπικών ζητημάτων, δηλαδή η σύσταση δηλαδή ενός θεσμού άμεσης δημοκρατίας.<sup>638</sup>

---

<sup>635</sup> Νικόλαος Οικονόμου, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., τ. ΙΕ', σ. 304-305.

<sup>636</sup> Η επιτροπή Παπαναστασίου κατέθεσε το σχέδιο Συντάγματος στην κυβέρνηση Πάγκαλου τον Σεπτέμβριο του 1925. Ωστόσο, ο Πάγκαλος το δημοσίευσε με αρκετές τροποποιήσεις και δεν το τήρησε. Αμέσως μετά την ανάληψη της εξουσίας, ο Κονδύλης έθεσε σε ισχύ το σχέδιο Συντάγματος που επεξεργάστηκε η επιτροπή Παπαναστασίου, διευκρινίζοντας πως η προσεχής Βουλή θα είχε τη δυνατότητα να το τροποποιήσει. Στις 9 Δεκεμβρίου 1926, διορίστηκε νέα 30μελής κοινοβουλευτική επιτροπή με σκοπό την κατάρτιση νέου Συντάγματος. Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, ό.π., σ. 259 και 261.

<sup>637</sup> Στο ίδιο, σ. 259.

<sup>638</sup> Το σχετικό άρθρο είχε ως εξής: «Το Κράτος διαιρείται εις περιφέρειας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τα τοπικά υποθέσεις, ως ο νόμος ήθελε ορίσει. Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων

Επιπλέον, εμπεριείχε διατάξεις για την κατοχύρωση της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους.<sup>639</sup>

Εμπνευστής των παραπάνω συνταγματικών προβλέψεων ήταν ο Α. Παπαναστασίου. Τις είχε διατυπώσει ο ίδιος κατά την επεξεργασία νέου Συντάγματος το 1925.<sup>640</sup> Ο Παπαναστασίου επιθυμούσε με τις προβλέψεις αυτές να επιβάλει τη διαρρύθμιση του διοικητικού συστήματος σε αποκεντρωτικές βάσεις, όπου οι κεντρικές αρχές θα ασκούσαν μόνο γενική εποπτεία και διεύθυνση, αλλά και την οργάνωση πολλών βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης με πρωτοβουλία δράσης, ώστε να καταστεί δυνατή η ταχύτερη και λυσιτελέστερη εξυπηρέτηση των τοπικών υποθέσεων και αναγκών.<sup>641</sup> Ήταν ακόμη ένα μέσο για την προώθηση του πολιτικού του προγράμματος, με βάση το οποίο η καθιέρωση της πολυβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης θα συντελούσε όχι μόνο στον εξορθολογισμό της διοίκησης, αλλά και τη στερέωση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Όπως σημείωνε τότε:

*Διά της ευρείας αποκεντρώσεως και τοπικής αυτοδιοικήσεως επί πλέον θα περιορισθούν τα ελαττώματα του κοινοβουλευτισμού, [...] διότι θα απαλλαγεί το Κέντρον –εκτελεστική και νομοθετική εξουσία- από σωρείαν ζητημάτων και θα περιορισθούν σημαντικώς αι αφορμαί αναμίξεως των βουλευτών εις την διοικήσιν, από την οποίαν προέρχεται η χαλάρωσις αυτής και ενισχύεται ο προσωπικός κομματισμός. Επί τοιαύτης ευρείας και πραγματικής λαϊκής βάσεως θεμελιουμένη, η Δημοκρατία και στερεωτέρα θα είνε και πλέον αγαθοποιός.*<sup>642</sup>

---

κοινοτήτων. Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηγόντων πολιτών. Το κράτος ασκεί, καθώς ο νόμος θέλει ορίσει, μόνον ανωτάτην εποπτείαν επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Το κράτος δύναται να συντρέχει οικονομικώς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως». Βλ. ΦΕΚ, 107Α/3-6-1927, άρθρο 107. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 126-127.

<sup>639</sup> ΦΕΚ, 107Α/3-6-1927, άρθρο 108.

<sup>640</sup> Α. Τάχος, «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου», ό.π., σ. 289-291· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 123-124·

<sup>641</sup> *Επίσημα πρακτικά της επί της ψηφίσεως του Συντάγματος κλπ. Κοινοβουλευτικής Επιτροπής της συσταθείσης δυνάμει του από 30 Ιουνίου ψηφίσματος της Εθνικής Συνελεύσεως*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1925, σ. 183-185 (ΚΘ' Συνεδρίαση, 27/8/1925). Ευχαριστώ την ερευνήτρια του Ινστιτούτου Ιστορικών Ερευνών του Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών Κατερίνα Δέδε για την υπόδειξη του συγκεκριμένου υλικού.

<sup>642</sup> Στο ίδιο, σ. 186.

Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1925 για την τοπική αυτοδιοίκηση υιοθετήθηκαν με ελάχιστες τροποποιήσεις από την κοινοβουλευτική επιτροπή που κατήρτισε το Σύνταγμα του 1927.<sup>643</sup> Υπήρξαν ωστόσο διαφωνίες, με ορισμένα μέλη της να ζητούν την πλήρη απόλυση του σχετικού άρθρου. Θεωρούσαν πως η καθιέρωση διοικητικού συστήματος δεν ήταν έργο του συντακτικού νομοθέτη, αλλά του κοινού, ο οποίος έπρεπε να έχει την ελευθερία να θεσπίσει όποιο σύστημα έκρινε κάθε φορά καταλληλότερο και, επιπλέον, τη δυνατότητα τμηματικής του εφαρμογής. Συγκεκριμένα, υποστήριζαν πως η Παλαιά Ελλάδα δεν ήταν ακόμα «ώριμη» να υποδεχτεί ένα σύστημα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε αντίθεση με τις Νέες Χώρες, όπου επί οθωμανικής κυριαρχίας ίσχυε ένα ανάλογο περίπου διοικητικό σχήμα και ο πληθυσμός εκεί ήταν εξοικειωμένος. Επικαλέστηκαν την εφαρμογή του θεσμού των κοινοτήτων μετά τη μεταρρύθμιση του 1912, η οποία, κατά την άποψή τους, είχε αποδώσει αμφίβολα αποτελέσματα. Για τον λόγο αυτόν, ορισμένοι, καθώς φαίνεται, διαφωνούσαν με την συνταγματική του κατοχύρωση, με δεδομένο ότι θα έθετε εμπόδια μελλοντικά σε μια ενδεχομένη κατάργηση του κοινοτικού συστήματος. Επιπλέον, ως προαπαιτούμενο της συνταγματικής επιταγής για δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση προβλήθηκε η οριστικοποίηση του διοικητικού χάρτη της χώρας (βλ. την υφιστάμενη τότε διάκριση σε Γενικές Διοικήσεις /Νομούς) και η καθιέρωση ίσων διοικητικών περιφερειών σε πληθυσμιακό επίπεδο.<sup>644</sup> Από την άλλη, η πλειοψηφία αντιλήφθηκε την κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης, όσο και της αποκέντρωσης, ως «εκδήλωσιν επιτακτικήν της λαϊκής επιταγής προς καθιέρωσιν αυτών, εκ της εφαρμογής των οποίων απεκδέχεται κρείσσονα αποτελέσματα, άτινα απέδωκε το συγκεντρωτικόν σύστημα».<sup>645</sup>

Οι παραπάνω αντιρρήσεις δεν λήφθηκαν υπόψη από την ολομέλεια της Βουλής.<sup>646</sup> Η καθιέρωση της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης είχε τονιστεί άλλωστε κατά τις προγραμματικές δηλώσεις του πρωθυπουργού Α. Ζαΐμη τον Δεκέμβριο του 1926.<sup>647</sup> Ωστόσο, ο Gunnar Hering σημειώνει πως οι συνταγματικές

<sup>643</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 126, σημ. 147.

<sup>644</sup> Βουλή των Ελλήνων, *Πρακτικά της επί του Συντάγματος κοινοβουλευτικής επιτροπής*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926-1927, σ. 45-47.

<sup>645</sup> Βουλή των Ελλήνων, *Εισηγητικά εκθέσεις της επί του Συντάγματος κοινοβουλευτικής επιτροπής*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926-1927, σ. 36.

<sup>646</sup> *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Α' Συνόδου της Α' Βουλευτικής περιόδου*, τ. Β', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1927, σ. 569-570 (ΟΔ' Συνεδρίαση, 16/5/1927).

<sup>647</sup> Στο ίδιο, τ. Α', σ. 5 (Β' Συνεδρίαση, 7/12/1926). Ένας ακόμη λόγος που συνετέλεσε στην ψήφιση των διατάξεων από την ολομέλεια χωρίς διαφωνίες και ιδιαίτερη συζήτηση ήταν η συμφωνία για επίσηυση της ολοκλήρωσης του συντακτικού έργου, μετά τις έντονες συστάσεις και πιέσεις του προσωρινού προέδρου της Δημοκρατίας Παύλου Κουντουριώτη. Βλ. Ν. Οικονόμου, «Η περίοδος από



αυτές ρυθμίσεις ήταν ουσιαστικά μια υποχώρηση προς την βενιζελική Αριστερά.<sup>648</sup> Οι Φιλελεύθεροι, σε άλλες συζητήσεις κατά την ψήφιση του Συντάγματος, εκδήλωναν την τάση για συγκέντρωση της εξουσίας, ενώ η προσπάθεια για διεύρυνση των πολιτικών ελευθεριών έπρεπε να υπερκεράσει τον φόβο όλων των αστικών κομμάτων για τη δράση οργανωμένων κοινωνικών ομάδων και τον κομμουνισμό.<sup>649</sup>

Σε κάθε περίπτωση, η έμφαση στην αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσε χαρακτηριστικό των περισσότερων συνταγμάτων που ψηφίστηκαν στην Ευρώπη μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο (π.χ. Βαϊμάρης, Βελγίου, Αυστρίας, Πολωνίας, Ρουμανίας).<sup>650</sup> Η κατάρρευση των απολυταρχικών καθεστώτων συνοδεύτηκε από το αίτημα της συνταγματικής μεταρρύθμισης και της σύνταξης φιλελεύθερων και δημοκρατικών συνταγμάτων. Τα νέα συντάγματα εξέφραζαν βαθύτατη δυσπιστία απέναντι στην εκτελεστική εξουσία και στόχευαν στην οικοδόμηση αντιπροσωπευτικών δημοκρατιών, με ευρύτατη βάση και ενισχυμένα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα. Όλα ήταν δημιούργημα διαφορετικών πολιτικών προβληματισμών και απότοκα ενός συμβιβασμού μεταξύ ενός κοινοβουλευτισμού βασισμένου στις φιλελεύθερες αξίες του 19<sup>ου</sup> αιώνα και του λαϊκού αιτήματος για μια νεωτερική μαζική κοινωνία.<sup>651</sup>

Παρ' όλα αυτά, το Σύνταγμα του 1927 δεν κατάφερε να γίνει ανάχωμα στις παρεμβάσεις του κεντρικού κράτους, ούτε πρόσφερε ουσιαστική διέξοδο στα διοικητικά και οικονομικά προβλήματα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Καμία από τις μετέπειτα κυβερνήσεις δεν επιχείρησε μια γενική αναθεώρηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, ώστε να την προσαρμόσει στο πνεύμα των συνταγματικών ορισμών. Αντίθετα, όπως θα αναπτυχθεί στη συνέχεια, η κεντρική εξουσία σε πολλά ζητήματα διαφοροποιήθηκε από τις κατευθύνσεις του Συντάγματος, με την ενθάρρυνση ενίοτε του νεοσύστατου Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).

---

το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», *ό.π.*, σ. 304-306· Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 126.

<sup>648</sup> G. Hering, *ό.π.*, τ. Β΄, σ. 1069.

<sup>649</sup> Στο ίδιο.

<sup>650</sup> Αλέξανδρος Ι. Σβώλος, *Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (εναρκτήριοις λόγος)*, Αθήνα, Εκδοτικός οίκος Δ. Ν. Τζάκα, Σ. Δελαγραμμάτικα, 1931, σ. 21.

<sup>651</sup> Mark Mazower, *Σκοτεινή ήπειρος. Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2011, σ. 23-27.

### **3.8. Η σύγκληση του Α΄ Συνεδρίου των Ελλήνων Δημάρχων. Η εκπλήρωση ενός παλαιού αιτήματος**

Λίγους μήνες μετά τη δημοσίευση του νέου Συντάγματος, στις 30 Οκτωβρίου 1927, στο δημαρχείο Αθηνών ξεκινούσε τις εργασίες του το Α΄ συνέδριο των Ελλήνων δημάρχων. Σκοπός του συνεδρίου ήταν η εξέταση των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η αναζήτηση τρόπων για την επίλυσή τους και η υποβολή διαβημάτων προς την κυβέρνηση, την Βουλή και τα πολιτικά κόμματα. Η πρωτοβουλία ανήκε στους δημάρχους Αργινίου, Αθηναίων, Ιωαννίνων, Μεσολογγίου και Πατρέων. Τον Απρίλιο του 1926, οι πέντε αυτοί δήμαρχοι, στο περιθώριο του εορτασμού της εκατονταετηρίδας της Εξόδου του Μεσολογγίου, έπειτα από συζήτηση γύρω από την εξέλιξη των δημοτικών πραγμάτων, είχαν συμφωνήσει στην ανάγκη ανάληψης συντονισμένων πρωτοβουλιών για την προβολή και την υλοποίηση των δημοτικών διεκδικήσεων. Ο δήμαρχος Αθηναίων, Σ. Πάτσης, επιφορτίστηκε να αναλάβει τη διοργάνωση ενός συνεδρίου στην Αθήνα, αφού προηγουμένως εξασφάλιζε τη σύμφωνη γνώμη όλων των δημάρχων της χώρας.<sup>652</sup>

Αντίστοιχες σκέψεις και πρωτοβουλίες είχαν σημειωθεί και παλαιότερα, οι οποίες όμως δεν είχαν ευοδωθεί. Στις αρχές του 1900, ο τότε δήμαρχος Τριπόλεως, Νικόλαος Λαγοπάτης, είχε διατυπώσει την ιδέα σύγκλησης ενός συνεδρίου των δημάρχων, «σκοπούντος την σύσκεψιν περί της κακοδαιμονίας των δήμων εν Ελλάδι, και περί των μέτρων, άτινα δέον να ληφθώσιν υπό της πολιτείας περί της αναδιοργανώσεως και αναγεννήσεως αυτών».<sup>653</sup> Αν και η πρόταση του Λαγοπάτη είχε γίνει αποδεκτή καταρχήν, δεν υπήρξε συνέχεια.<sup>654</sup> Την άνοιξη του 1909, ο Σ. Μερκούρης, δήμαρχος τότε Αθηναίων, είχε ξεκινήσει τις διαδικασίες για τη διοργάνωση ενός δημαρχιακού συνεδρίου, προκειμένου να δρομολογηθεί η αναθεώρηση της δημοτικής νομοθεσίας. Ωστόσο, δεν κατέστη δυνατό να ολοκληρωθούν, εξαιτίας της επιβολής του κινήματος στο Γουδί και των μετέπειτα πολιτικών εξελίξεων.<sup>655</sup>

#### **3.8.1. Το διεθνές «δημοτικό κίνημα»**

Τα δημαρχιακά συνέδρια συνιστούσαν έναν παγιωμένο θεσμό στο εξωτερικό. Στη Γερμανία τα πρώτα συνέδρια διεξήχθησαν στη δεκαετία του 1850. Το 1917, ένα

<sup>652</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ΄, 1928, σ. 30.

<sup>653</sup> *Εφημερίς των Δήμων*, 6/2/1900, σ. 1.

<sup>654</sup> Στο ίδιο.

<sup>655</sup> Βλ. ενότητα 1.2. της παρούσας εργασίας.

χρόνο μετά την ανακήρυξη του βασιλείου της Πολωνίας, διενεργήθηκε συνέδριο δημάρχων στη Βαρσοβία. Συνέδρια σε πολωνικό έδαφος είχαν γίνει και παλαιότερα, το 1874 στην τότε αυστριακή Γαλικία, όπου είχε παραχωρηθεί αυτονομία στους Πολωνούς.<sup>656</sup> Το 1925 είχε πραγματοποιηθεί στη Μαδρίτη το πρώτο συνέδριο των ισπανικών δήμων.<sup>657</sup> Τα συνέδρια αυτά αποτελούσαν συνήθως το πρώτο βήμα για την ίδρυση ενώσεων δήμων ή και κοινοτήτων. Ενώσεις δήμων και κοινοτήτων λειτουργούσαν ήδη σε πολλές χώρες της Ευρώπης, όπως π.χ. σε Αγγλία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Πολωνία, Ρουμανία.<sup>658</sup> Οι ενώσεις αυτές ήταν αρχικά οργανωμένες σε επίπεδο περιφερειών ή επαρχιών, αλλά σταδιακά συστάθηκαν και εθνικές, γεγονός άμεσα συνδεδεμένο με την εμφάνιση των εθνικών κρατών και την ιδιαίτερη σημασία που αποδόθηκε στη διοικητική τους οργάνωση.<sup>659</sup>

Επιπλέον, το 1913 είχε διεξαχθεί στη Γάνδη το πρώτο διεθνές συνέδριο των δήμων. Σκοπός του συνεδρίου ήταν η ανάπτυξη ενός διεθνούς διαλόγου μεταξύ εκπροσώπων της δημοτικής εξουσίας και ειδικών επιστημόνων (αρχιτεκτόνων, πολεοδόμων, μηχανικών κ.ά.) για την επίλυση των προβλημάτων που είχε κληρονομήσει η βιομηχανική επανάσταση και η ραγδαία ανάπτυξη των πόλεων στη διάρκεια του 19ου αιώνα.<sup>660</sup> Η διοργάνωση του συνεδρίου απηχούσε μια σειρά μακρόχρονων διεργασιών στο εσωτερικό διαφόρων πολιτικών ρευμάτων και κινήσεων σε Ευρώπη και Αμερική. Πολλοί ήταν αυτοί που αντιλαμβάνονταν τους δήμους ως ένα προνομιακό πεδίο για την εφαρμογή ριζικών οικονομικών και κοινωνικών αλλαγών.<sup>661</sup>

Διακριτή ομάδα συνιστούσαν οι ευρωπαίοι σοσιαλιστές και, κυρίως, οι ρεφορμιστές. Από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, οι ρεφορμιστές, είτε αυτόνομα είτε συνεργαζόμενοι με άλλες πολιτικές δυνάμεις, είχαν κατορθώσει να εκλεγούν σε τοπικά συμβούλια και να θέσουν υπό τον έλεγχό τους αρκετές πόλεις, μικρές και μεγάλες, ιδιαίτερα σε Γαλλία, Βέλγιο και Ιταλία. Αντιμετώπιζαν τη δημοτική εξουσία σαν ένα πειραματικό εργαστήριο για τον σχεδιασμό της μελλοντικής κοινωνίας, αξιοποιώντας τις δημοτικές και κοινοτικές υπηρεσίες για την κάλυψη άμεσων αναγκών των φτωχών πληθυσμών, όπως ήταν η εκπαίδευση, η υγειονομική

<sup>656</sup> H. Kozinska-Witt, «The union of Polish Cities», *ό.π.*, σ. 551, 553 και 556.

<sup>657</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 573.

<sup>658</sup> *ETA*, τ. Ζ', 1928, σ. 133· H. Kozinska-Witt, «The union of Polish Cities», *ό.π.*, σ. 550-551 και 555-556.

<sup>659</sup> H. Kozinska-Witt, «The union of Polish Cities», *ό.π.*, σ. 551-552.

<sup>660</sup> O. Gaspari, «Cities against States?», *ό.π.*, σ. 573 και 604-605.

<sup>661</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 573.

περίθαλψη, η σίτιση και η στέγαση. Η άσκηση ευρείας κοινωνικής πολιτικής μέσω των δημοτικών θεσμών ήταν μια χαρακτηριστική έκφραση του κινήματος του «δημοτικού σοσιαλισμού» (municipal socialism) που γεννήθηκε εκείνη την εποχή στην Ευρώπη. Πολύ γρήγορα, οι ρεφορμιστές συνειδητοποίησαν πως για την εφαρμογή του πολιτικού τους προγράμματος ήταν απαραίτητο να ενισχυθεί νομοθετικά η αυτοδιοίκηση, δηλαδή η εξασφάλιση ευρύτερων δικαιωμάτων και ελευθεριών.<sup>662</sup>

Στις αρχές του 20ού αιώνα, οι προσπάθειες των ρεφορμιστών για την ανάπτυξη της δημοτικής δράσης διασταυρώθηκαν με εκείνες των αστών φιλελεύθερων, οι οποίοι ενδιαφέρονταν εξίσου για την αυτονομία των πόλεων, αλλά και των εκπροσώπων του αναδύμενου τότε κινήματος για τον αστικό σχεδιασμό που έδινε έμφαση στην υλοποίηση δημόσιων κατασκευαστικών προγραμμάτων (π.χ. κοινωνικές κατοικίες, κηπουπόλεις, μεγάλες πολεοδομικές παρεμβάσεις). Τα πρόσωπα αυτά ανέπτυξαν διαύλους επικοινωνίας και διαμόρφωσαν διεθνή δίκτυα, έχοντας ως κοινή πεποίθηση πως η συνεργασία των τοπικών αρχών, σε εθνικό και όχι μόνο επίπεδο, ήταν αυτή που μπορούσε να παράξει τις κατάλληλες λύσεις για τα σημαντικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι πόλεις.<sup>663</sup>

Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν στη διοργάνωση του διεθνούς δημοτικού συνεδρίου της Γάνδης, το οποίο απηχούσε την προσπάθεια να ενισχυθεί και να συστηματοποιηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας. Ήταν μια κομβική στιγμή για την εξέλιξη του δημοτικού κινήματος (municipal movement). Ο όρος αυτός εντοπίζεται στη διεθνή ιστοριογραφία και προσδιορίζει τη δραστηριότητα μιας πληθώρας πολιτικών προσώπων, τεχνικών επιστημόνων και στελεχών της δημόσιας διοίκησης, διαφόρων εθνικοτήτων και ιδεολογικών καταβολών, οι οποίοι, από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα και έπειτα, θέλησαν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον των θεσμών και της κοινής γνώμης στη συνεχώς αυξανόμενη σημασία των πόλεων, στις ολοένα και μεγαλύτερες δυσχέρειες που αντιμετώπιζαν τα αστικά κέντρα, τόσο στην Ευρώπη όσο και ευρύτερα.<sup>664</sup> Η καθιέρωση της διεθνούς συνεργασίας των δήμων συνδέθηκε επίσης με ευρύτερους στόχους και οράματα, όπως ήταν η εμπέδωση της ειρήνης. Θεωρήθηκε ως ένα μέσο διπλωματίας που θα παρέκαμπε τα εθνικά κράτη,

---

<sup>662</sup> Στο ίδιο, σ. 574-579.

<sup>663</sup> Στο ίδιο, σ. 583-584· O. Gaspari, «Cities against States?», *ό.π.*, σ. 598.

<sup>664</sup> O. Gaspari, «Cities against States?», *ό.π.*, σ. 597.

καλλιεργώντας την αμοιβαία κατανόηση μεταξύ των λαών σε κατώτερο πολιτικό επίπεδο και με πιο θεμελιώδη τρόπο συνακόλουθα.<sup>665</sup>

Το πρώτο διεθνές συνέδριο των δήμων διεξήχθη στο πλαίσιο της Διεθνούς Έκθεσης (International Expo) που έλαβε χώρα το 1913 στη Γάνδη. Δημιούργημα του συνεδρίου ήταν η Διεθνής Ένωση των Δήμων (Union Internationale des Villes, αργότερα μετονομάστηκε σε International Union of Local Authorities).<sup>666</sup> Η Διεθνής Ένωση των Δήμων (ΔΕΔ) συνιστούσε έναν μόνιμο θεσμό με επιστημονικό κυρίως προσανατολισμό και βασικές επιδιώξεις την ανάπτυξη των διαδημοτικών (intermunicipaux) σχέσεων, την διοργάνωση διεθνών συνεδρίων, τη μελέτη και την παροχή πληροφοριών για ζητήματα δημοτικού και κοινοτικού ενδιαφέροντος.<sup>667</sup>

Οι ευρωπαίοι ρεφορμιστές είχαν ιδιαίτερη επιρροή στη συγκρότηση και τη λειτουργία για ένα μεγάλο διάστημα της ΔΕΔ, όπως αποτυπώνεται στην επιλογή του Emile Vinck ως γενικού της γραμματέα μέχρι το 1948. Ο Vinck ήταν Βέλγος δικηγόρος, με ενεργή συμμετοχή στο Εργατικό Κόμμα του Βελγίου και στη Δεύτερη Σοσιαλιστική Διεθνή. Ήταν δημοτικός σύμβουλος της Ισέλ (1904-1941), μιας δημοτικής ενότητας των Βρυξελλών, και παράλληλα μέλος της βελγικής Γερουσίας (1912-1946). Το 1913 είχε πρωτοστατήσει στην ίδρυση της Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Βελγίου.<sup>668</sup> Στα ανώτατα κλιμάκια της ΔΕΔ συμμετείχαν τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ο Αυστριακός πολιτικός Robert Danneberg, εμπνευστής του δημοτικού προγράμματος της «Κόκκινης» Βιέννης, καθώς και αρκετά μέλη των Βρετανών Εργατικών.<sup>669</sup>

Η ΔΕΔ είχε ως έδρα τις Βρυξέλλες και μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο το Άμστερνταμ και τη Χάγη.<sup>670</sup> Ως μέλη της ΔΕΔ, μπορούσαν να αναγνωριστούν τοπικές ή εθνικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, όπως και δήμοι ή κοινότητες που δεν ανήκαν σε συλλογικά σχήματα. Έως το 1927, είχαν προσχωρήσει στη ΔΕΔ περίπου 13.000 δήμοι ευρωπαϊκών κυρίως χωρών. Ενδιάμεσα, η ΔΕΔ είχε διοργανώσει δύο ακόμη συνέδρια: το 1924 στο Άμστερνταμ και το 1925 στο Παρίσι.<sup>671</sup> Η Ελλάδα είχε εκπροσωπηθεί στα συνέδρια της ΔΕΔ από τους Δήμους

---

<sup>665</sup> Pierre-Yves Saunier, «Taking up the Bet on Connection: A Municipal Contribution», *Contemporary European History*, 11/4 (2002), σ. 526.

<sup>666</sup> Στο ίδιο, σ. 597 και 600.

<sup>667</sup> *ETA*, τ. Ζ', 1928, σ. 50.

<sup>668</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 577· O. Gaspari, «Cities against States?», *ό.π.*, σ. 603.

<sup>669</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 587.

<sup>670</sup> P. Saunier, «Taking up the Bet on Connection», *ό.π.*, σ. 515.

<sup>671</sup> *ETA*, τ. Ζ', 1928, σ. 50-54.

Αθηναίων και Πειραιώς, χωρίς να καθίσταται σαφές αν συνιστούσαν τότε ενεργά μέλη της.<sup>672</sup>

### **3.9. Οι εργασίες του συνεδρίου και η σύσταση της «Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος»**

Το Α' συνέδριο των Ελλήνων δημάρχων διήρκησε συνολικά οκτώ ημέρες. Το πρόγραμμα περιλάμβανε συνεδρίες, με κύριες θεματικές την κρατική εποπτεία επί των οργάνων και των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ενίσχυση των δημοτικών εσόδων και τη διεύρυνση της δημοτικής φορολογικής εξουσίας, την προάσπιση των οικονομικών των δήμων, τη διαχείριση και την εφαρμογή των σχεδίων πόλεων. Περιλάμβανε, επίσης, την παράθεση επίσημων γευμάτων, καθώς και την επίσκεψη των συνέδρων στα έργα της τεχνητής λίμνης του Μαραθώνα. Συμμετείχαν 42 δήμαρχοι από τους συνολικά 53 δήμους της χώρας. Οι υπόλοιποι επικαλέστηκαν ανυπέρβλητα κωλύματα και εκπροσωπήθηκαν είτε από προέδρους ή μέλη δημοτικών συμβουλίων είτε από τον δήμαρχο Αθηναίων, στον οποίο ανέθεσαν την αντιπροσώπευσή τους.<sup>673</sup>

Η εναρκτήρια τελετή έγινε παρουσία του προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας Παύλου Κουντουριώτη, πολλών μελών της κυβέρνησης, του αρχιεπισκόπου Αθηνών, του πρύτανη του Πανεπιστημίου Αθηνών, βουλευτών, πολιτευτών, εκπροσώπων των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, ανώτατων υπαλλήλων υπουργείων, δημοσιογράφων και ξένων ανταποκριτών. Ο Α. Ζαΐμης, πρωθυπουργός και υπουργός Εσωτερικών την συγκεκριμένη περίοδο, δεν κατέστη δυνατό να παρευρεθεί, με αποτέλεσμα να εκπροσωπηθεί από τον Α. Μιχαλακόπουλο, υπουργό τότε Εξωτερικών.<sup>674</sup>

Κατά την επίσημη έναρξη των εργασιών, ο Α. Μιχαλακόπουλος χαρακτήρισε το συνέδριο ως το σπουδαιότερο γεγονός «αφ' ής αι τοπικαί ελευθερίαι εδόθησαν εις τον Ελληνικόν Λαόν». Κάνοντας μια αναδρομή στο παρελθόν, εστίασε στην επιλογή των Βαυαρών νομοθετών να «στραγγαλίσουν» την κοινοτική ζωή που είχε ακμάσει στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, επιβάλλοντας ένα συγκεντρωτικό σύστημα τοπικής διοίκησης στην Ελλάδα. Για τον Μιχαλακόπουλο, οι περισσότερες απόπειρες να αναβαθμιστεί ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν αποβεί άκαρπες. Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 θεωρούσε πως δεν είχε κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα, παρά

<sup>672</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 39.

<sup>673</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 107-112.

<sup>674</sup> *Στο ίδιο*, σ. 115.

μόνο τον πολλαπλασιασμό των τοπικών οργανισμών. Κατά την άποψή του, το συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν «ηθέλησε να δώσει την ζωή την πλήρη» στην τοπική αυτοδιοίκηση και ότι, αντίθετα, επέκτεινε την εποπτεία του κράτους. Αναγνώρισε, τέλος, πως δεν δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή εκ μέρους της πολιτείας στη διόρθωση αυτών των προβλημάτων, εκφράζοντας έτσι την ελπίδα το συνέδριο να αποτελέσει αφορμή για την πραγματοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων.<sup>675</sup>

Τον Α. Μιχαλακόπουλο διαδέχθηκε στο βήμα ο δήμαρχος Αθηναίων, Σ. Πάτσης, ο οποίος ανέλαβε να παρουσιάσει το σκεπτικό του συνεδρίου, ως πρόεδρος της οργανωτικής επιτροπής. Σύμφωνα με τον Πάτση, σκοπός του συνεδρίου ήταν οι δήμαρχοι, οι κατεξοχήν γνώστες των τοπικών υποθέσεων και αναγκών, να καταδείξουν γιατί οι δήμοι δεν είχαν καταφέρει να επιτελέσουν τον ευρύ πολιτικό και κοινωνικό τους ρόλο, αλλά και να υποδείξουν τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη της «δημοτικής προκοπής».<sup>676</sup> Ως κυριότερο λόγο που επέβαλε τη διοργάνωση του συνεδρίου, ο Πάτσης ανέφερε την ανυπαρξία δημοτικής αυτοτέλειας, παρά το γεγονός ότι αυτή αναγνωριζόταν από τους νόμους και από το Σύνταγμα του 1927. Ωστόσο, ένας ακόμη λόγος ήταν οι νέες κοινωνικές συνθήκες και, συγκεκριμένα, η ροπή μερίδας των πολιτών «προς ό,τι υλιστικών» και των «υπονομευτικών» αυτών τάσεων.<sup>677</sup> Ο Πάτσης έκανε επίκληση του «κομμουνιστικού κινδύνου», ώστε να καταδείξει την κοινωνική σημασία των δήμων, αλλά και την ανάγκη να ενισχυθούν οικονομικά: «Εις πόλεις όπου η κοινωνική αλληλεγγύη έχει έκδηλα τα σημεία δράσεώς της [...] δεν δύνανται να ριζοβολήσωσιν ιδέαι δυνάμεναι να προκαλέσουν έστω και την παραμικράν διαταραχήν του σημερινού κοινωνικού καθεστώτος».<sup>678</sup> Έτσι, λοιπόν, στόχος του συνεδρίου ήταν εξίσου η προσέγγιση τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικού κράτους, σε μια κοινή προσπάθεια για να ανασχεθούν «πάσαι αι των εναντίων του αγαθού και του καλού πονηραί δυνάμεις».<sup>679</sup>

Ο Σ. Πάτσης έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη μόνιμης συνεργασίας των δήμων, επιστρατεύοντας το διεθνές παράδειγμα, δηλαδή την τακτική διοργάνωση αντίστοιχων συνεδρίων και τη λειτουργία ενώσεων και συσσωματώσεων ακόμη και σε χώρες, όπου η κεντρική εξουσία στήριζε συστηματικά και ποικιλοτρόπως τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Έκρινε πολύ περισσότερο επιβεβλημένη την

---

<sup>675</sup> Στο ίδιο, σ. 115-116.

<sup>676</sup> Στο ίδιο, σ. 118.

<sup>677</sup> Στο ίδιο, σ. 119-120.

<sup>678</sup> Στο ίδιο.

<sup>679</sup> Στο ίδιο, σ. 119-121.

καθιέρωση αυτής της συνεργασίας στην Ελλάδα, από τη στιγμή που το κράτος αρνούνταν παγίως να στηρίζει οικονομικά τους δήμους και περιόριζε τις φορολογικές τους πηγές προς ίδιον όφελος. Υπό αυτό το πρίσμα, το συνέδριο των δημάρχων θα επιδίωκε καταρχάς την έμπρακτη αναγνώριση των συνταγματικών αρχών περί τοπικής αυτοδιοίκησης. Όμως, σε δεύτερη φάση, έκρινε αναγκαία τη συγκρότηση ενός συλλογικού σχήματος, μιας ένωσης των ελληνικών δήμων, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η προάσπιση των δημοτικών συμφερόντων και να υπάρχει συνέχης εγρήγορση απέναντι στις επεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης, εφόσον αυτές συνεχίζονταν.<sup>680</sup>

Ο Πάτσης διευκρίνισε πως οι δήμαρχοι δεν επιδίωκαν την ανεξέλεγκτη άσκηση της δημοτικής εξουσίας, υπογραμμίζοντας τη σημασία που απέδιδαν στην κρατική εποπτεία, με γνώμονα την περιφρούρηση των νόμων. Ζητούμενο ήταν η «εκ μέρους του Κράτους στοργικήν παρακολούθησιν εν τη εκτελέσει των καθηκόντων των» και η καλλιέργεια ενός κλίματος εμπιστοσύνης.<sup>681</sup> Καταλήγωντας, το σημαντικότερο για τον δήμαρχο Αθηναίων ήταν να διαπιστωθεί, μέσω του συνεδρίου, πως οι δήμοι έπρεπε να τυγχάνουν ιδιαίτερης μέριμνας, τόσο από το κράτος όσο και από τους δημότες, σημειώνοντας καταληκτικά πως: «Εφ' όσον το πολίτευμά μας τους έθεσε, δικαίως δε, ως θεμέλια του όλου Πολιτειακού οικοδομήματος, πρέπει το Κράτος να τους καταστήση ικανούς [τους δήμους] διά να βαστάξουν τας κορωνίδας και τα στοιχεία του όλου οικοδομήματος».<sup>682</sup>

Μια αναπάντεχη εξέλιξη ανάγκασε το συνέδριο να διακόψει για αρκετή ώρα τις εργασίες του. Μετά το πέρας της εναρκτήριας τελετής, ο πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας Π. Κουντουριώτης, εξερχόμενος του δημαρχιακού μεγάρου, έπεσε θύμα απόπειρας δολοφονίας, με αποτέλεσμα να τραυματισθεί ελαφρά. Ο δράστης της επίθεσης κατηγορήθηκε ως κομμουνιστής. Οι δήμαρχοι έλαβαν ομόφωνα την απόφαση να μεταβούν στο κυβερνείο για να εκφράσουν σύσσωμα τη συμπαράστασή τους.<sup>683</sup> Οι εργασίες συνεχίστηκαν το απόγευμα της ίδιας ημέρας, με τις αρχαιρεσίες για την ανάδειξη προεδρείου. Παράλληλα, συμφωνήθηκε να ενταχθεί στο πρόγραμμα ειδική συζήτηση ώστε να εξεταστεί η συγκρότηση ενός συντονιστικού οργάνου που θα αναλάμβανε στο εξής να προωθεί τις θέσεις των δήμων της χώρας και να τους εκπροσωπεί στη ΔΕΔ. Άπαντες θεώρησαν πως ήταν επιτακτικό να συνεχιστούν οι

<sup>680</sup> Στο ίδιο, σ. 122-123.

<sup>681</sup> Στο ίδιο, σ. 124-125.

<sup>682</sup> Στο ίδιο, σ. 126.

<sup>683</sup> Στο ίδιο, σ. 127. Για την ταυτότητα του δράστη, βλ. ενδεικτικά *Εμπρός*, 31/10/1927, σ. 1.



προσπάθειες για τη λυσιτελή λειτουργία των δημοτικών πραγμάτων, ανεξαρτήτως των αποτελεσμάτων του συνεδρίου.<sup>684</sup> Στο πλαίσιο αυτό, το συνέδριο προέβη τις επόμενες μέρες στη σύσταση της «Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος» (ΕΔΕ), συντάσσοντας και εγκρίνοντας το κατασταστατικό της.<sup>685</sup>

Η ΕΔΕ δημιουργήθηκε στα πρότυπα των αντίστοιχων ενώσεων που δρούσαν στο εξωτερικό.<sup>686</sup> Σύμφωνα με το καταστατικό της, η ΕΔΕ είχε ως γενικό σκοπό:

*την προαγωγήν της δημοτικής και κοινοτικής διοικήσεως, την επαγρύπνησιν επί των συμφερόντων των δήμων, τη διευκόλυνσιν της μεταξύ των συνεργασίας και την παροχήν εις αυτούς πάντων των διοικητικών, οικονομικών και τεχνικών στοιχείων τα οποία θα ήσαν χρήσιμα διά την πληρεστέραν εκπλήρωσιν του προορισμού των και διά την εξασφάλισιν της ευημερίας δήμων και κοινοτήτων, την παροχήν πάσης ηθικής και υλικής ωφελείας δύνανται ν' αποδώσῃ η μεταξύ των συνεργασία και την αμοιβαίαν ηθικὴν ενίσχυσιν των δήμων εντός των ορίων των νόμων.*<sup>687</sup>

Ειδικότερα, η ΕΔΕ αποσκοπούσε στη συλλογή πληροφοριών και στατιστικών, στην παρακολούθηση του συγκριτικού πλαισίου της δημοτικής νομοθεσίας και της επιστημονικής έρευνας γύρω από τα τοπικά ζητήματα, στην υποβολή νομοθετικών προτάσεων, στην υιοθέτηση των πορισμάτων των δημοτικών συνεδρίων από την κεντρική εξουσία, στη συγκέντρωση και ταξινόμηση της σχετικής νομολογίας, στην έκδοση ενημερωτικών δελτίων, στην οργάνωση βιβλιοθήκης και τεχνικής υπηρεσίας.<sup>688</sup>

Έπειτα από εισήγηση του δημάρχου Λαμιέων Ιωάννη Μακρόπουλου, αποφασίστηκε να ενταχθούν σταδιακά στους κόλπους της ΕΔΕ οι κοινότητες που συνιστούσαν έδρες επαρχιών και οι «σύνδεσμοι κοινοτήτων», σε μια λογική εκπροσώπησης όλων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών που είχαν αστικά χαρακτηριστικά ή ευρεία κοινωφελή δράση.<sup>689</sup> Σύμφωνα με τον Μακρόπουλο, η

<sup>684</sup> ΕΤΑ, τ. Ζ', 1928, σ. 127-128 και 131-137.

<sup>685</sup> Στο ίδιο, σ. 36.

<sup>686</sup> Στο ίδιο, σ. 133, όπου ο δήμαρχος Ιωαννιτών Βασίλειος Πυρσινέλλας αναφέρει διάφορα παραδείγματα ξένων ενώσεων και προτείνει τη συνεργασία με τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Χ. Οικονομόπουλο, ο οποίος είχε συγκεντρώσει πληροφορίες για τη λειτουργία και τη νομοθετική τους αναγνώριση.

<sup>687</sup> Στο ίδιο, σ. 36.

<sup>688</sup> Στο ίδιο.

<sup>689</sup> Στο ίδιο, σ. 206-207. Για τον θεσμό των «συνδέσμων κοινοτήτων», βλ. ενότητα 1.5 της παρούσας εργασίας.

ένταξη των κοινοτήτων επρόκειτο να συντελέσει στην ανάσχεση του «οξυτάτου» κοινωνικού φαινομένου των τελευταίων ετών: της «αστυφιλίας».<sup>690</sup> Όπως ανέφερε, το φαινόμενο αυτό είχε ερημώσει την υπαίθρο και απονεκρώσει την παραγωγική της δραστηριότητα, επιφέροντας πλήθος προβλημάτων στα αστικά κέντρα. Το σύνολο του αγροτικού πληθυσμού που είχε συγκεντρωθεί στις πόλεις δεν μπορούσε να απορροφηθεί από τις υπάρχουσες παραγωγικές δομές, με αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας και την επικράτηση μιας γενικής δυσφορίας που συντελούσε στην ανάπτυξη και στην ενίσχυση των «ανατρεπτικών» ιδεών.<sup>691</sup>

Έτσι, λοιπόν, η ΕΔΕ έπρεπε να μεριμνήσει και για τις κοινότητες, προκειμένου το κράτος να λάβει μέτρα που να ικανοποιούν τις αξιώσεις των ανθρώπων της υπαίθρου: «Όταν ο χωρικός μας αποκτήσει την υγείαν του, διότι μαστίζεται από την ελονοσίαν και την φυματίωσιν, όταν αποκτήσει σχολεία, δρόμους, δημοσίαν τάξιν, αγροτικήν ασφάλειαν, στοιχειώδη αγαθά, των οποίων στερείται, δεν θα έχη κανέναν λόγον να εγκαταλείπη τον τόπον του».<sup>692</sup> Η ΕΔΕ, ως κέντρο «τεχνικής και οικονομικής διδασκαλίας», θα παρείχε κάθε γνώση και αρωγή, έτσι ώστε να επιτευχθεί αυτό που δεν είχε καταφέρει ο Νόμος ΔΝΖ'/1912, δηλαδή τη «σύμπληξη» των αυτοδιοικούμενων οργανισμών της υπαίθρου «εις Συνδέσμους ζωντανούς, υπηρετούντας ζωτικούς σκοπούς αυτών».<sup>693</sup> Τέλος, ακόμη ένα επιχείρημα που προέβαλε ο Μακρόπουλος για την προσχώρηση κοινοτήτων στην ΕΔΕ ήταν η ενίσχυση των οικονομικών της μέσων, καθώς αυτά θα προέρχονταν αποκλειστικά από συνδρομές των μελών της.<sup>694</sup>

Το συνέδριο, γενικότερα, διεξήχθη σε ένα κλίμα σύμπνοιας, χωρίς να σημειωθούν ιδιαίτερες διαφωνίες. Οι συζητήσεις ήταν ιδιαίτερα εκτενείς και οδήγησαν σε κοινές διαπιστώσεις. Οι δήμαρχοι ζητούσαν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου της κεντρικής διοίκησης για μια σειρά από ενέργειες που αφορούσαν κυρίως τη διαχείριση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, την ενοικίαση φόρων και την εκτέλεση έργων, όπως και των διατάξεων του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που παρείχαν δικαίωμα σε νομάρχες και γενικούς διοικητές να θέτουν σε αργία ή να απολύουν δημάρχους, δημοτικούς και κοινοτικούς συμβούλους. Υποστήριζαν πως όλα τα παραπάνω αντιστρατεύονταν το

---

<sup>690</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 206-207.

<sup>691</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>692</sup> *Στο ίδιο*, σ. 208.

<sup>693</sup> *Στο ίδιο*, σ. 209.

<sup>694</sup> *Στο ίδιο*, σ. 210.

νέο Σύνταγμα και ότι αρμόδια να εγγυηθεί την άσκηση της αυτοδιοίκησης και της αυτοτέλειας ήταν η δικαστική εξουσία και, συγκεκριμένα, το ΣτΕ, τη σύσταση του οποίου έκριναν άμεσα επιβεβλημένη.<sup>695</sup>

Ως προς τα οικονομικά, εξέφρασαν καταρχάς την αντίθεσή τους στην ολοένα αυξανόμενη τάση για επιβολή υποχρεωτικών δαπανών.<sup>696</sup> Μεταξύ άλλων, οι δήμοι καλούνταν να εισφέρουν στη χρηματοδότηση των αυτόνομων δημόσιων οργανισμών που συστήνονταν με ιδιαίτερη ένταση στα χρόνια αυτά για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας και την παροχή υπηρεσιών σε περιφερειακό κατά βάση επίπεδο. Δεν ήταν μόνο τα Ταμεία Εκπαιδευτικής Προνοίας, στα οποία έγινε αναφορά στις προηγούμενες σελίδες. Ο κατάλογος ήταν αρκετά μακρύς. Για παράδειγμα, ο δήμαρχος Σουφλίου Απόστολος Καλπάκας αναφέρθηκε στο Ταμείο Τηλεφωνικών Συγκοινωνιών, για τις χρηματοδοτικές ανάγκες του οποίου είχαν καταβληθεί εκείνη τη χρονιά περίπου 100.000 δραχμές, δηλαδή το 10% των εσόδων του οικείου δήμου.<sup>697</sup>

Δυσφορία υπήρξε και για την αφαίρεση ή τον αποκλεισμό των δήμων από χρηματικούς πόρους που θεωρούσαν «κατά φύσιν και θεωρίαν» δημοτικούς.<sup>698</sup> Οι πόροι αυτοί αφορούσαν κατά βάση τα έσοδα από φόρους που συνεισέπραττε το ελληνικό δημόσιο με τους δήμους. Οι δήμαρχοι υποστήριζαν πως οι φόροι αυτοί έπρεπε να είναι αποκλειστικά δημοτικοί ή ότι έπρεπε έστω να επιτραπεί στους δήμους η δυνατότητα επιβολής μεγαλύτερων ποσοστών φορολόγησης. Ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου Πειραιά Μιχαήλ Ρινόπουλος στάθηκε για παράδειγμα στους φόρους υπερτίμησης της αξίας των ακινήτων και ανέγερσης οικοδομών, σημειώνοντας πως η υψηλή τους απόδοση ήταν αποτέλεσμα κυρίως της δημοτικής μέριμνας για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας.<sup>699</sup> Επιπλέον, διάφοροι δημοτικοί φόροι είχαν μεταρρυθμιστεί με αποτέλεσμα να έχει μειωθεί η απόδοσή τους. Από το 1925 είχε αφαιρεθεί το δικαίωμα αυτοτελούς φορολόγησης του καπνού, ζημιώνοντας ιδιαίτερα τους δήμους της Ανατολικής Μακεδονίας, ενώ το 1926 το ποσοστό των

---

<sup>695</sup> Στο ίδιο, σ. 31 και 143-179.

<sup>696</sup> Στο ίδιο.

<sup>697</sup> Στο ίδιο, σ. 193. Τα Ταμεία Τηλεφωνικών Συγκοινωνιών είχαν συσταθεί βάσει του Νόμου 3297/1925, με σκοπό την εγκατάσταση και τη συντήρηση του τηλεφωνικού δικτύου στις κοινότητες των Νέων Χωρών. Στη χρηματοδότηση των εν λόγω ταμείων συμμετείχαν οι δήμοι και οι κοινότητες με εισφορές που όριζε και επέβαλε η Γενική Διοίκηση, ανάλογα με την οικονομική τους δυνατότητα. Βλ. ΦΕΚ, 66Α/17-3-1925.

<sup>698</sup> Στο ίδιο, σ. 32.

<sup>699</sup> Στο ίδιο, σ. 223.

δήμων στον δημόσιο φόρο επιτηδεύματος από 50% μειώθηκε στο 20%.<sup>700</sup> Ακόμη μια άποψη που εκφράστηκε ήταν ότι οι δήμοι έπρεπε να έχουν μερίδιο από αποκλειστικά δημόσιους φόρους που ήταν συνδεδεμένοι κατεξοχήν με τη δημοτική δράση και την εκτέλεση έργων, όπως για παράδειγμα ήταν οι φόροι κυκλοφορίας των αυτοκινήτων και τέλεσης δημόσιων θεαμάτων.<sup>701</sup>

Σε σχέση με τους έμμεσους φόρους, υπογραμμίστηκε η ανάγκη προσαρμογής του δημοτικού δασμολογίου στα επίπεδα της μεταλλικής δραχμής. Οι δημοτικοί δασμοί δεν ήταν προσαρμοσμένοι στην τρέχουσα αξία των προϊόντων, σε αντίθεση με τις δημοτικές δαπάνες που ακολουθούσαν τη γενική άνοδο των τιμών. Έντονη συζήτηση έγινε για τη δημοτική φορολόγηση των εισαγόμενων εμπορευμάτων, με αρκετούς δημάρχους να ζητούν την απόδοση στους δήμους του συνόλου των κρατικών εσόδων από τον εν λόγω φόρο. Η ενοποίηση του φόρου το 1920 αφενός είχε εξασφαλίσει στο δημόσιο ταμείο σημαντικά πλεονάσματα (βλ. Πίνακα 1), αφετέρου είχε θεσπιστεί για την ελάφρυνση των δήμων από τα έξοδα της στοιχειώδους εκπαίδευσης, κάτι όμως που πρακτικά δεν είχε ισχύσει. Οι δήμοι υποχρεώνονταν να καταβάλλουν εισφορές στα Ταμεία Εκπαιδευτικής Προνοίας, ενώ είχαν αναγκαστεί να εκχωρήσουν σε αυτά μέρος της δημοτικής περιουσίας. Ωστόσο, αρκετοί δήμαρχοι διαφώνησαν με το συγκεκριμένο αίτημα, υποστηρίζοντας ότι ήταν ανεδαφικό και, συνεπώς, δεν επρόκειτο να ικανοποιηθεί. Επικράτησε η άποψη να διεκδικηθεί η παραχώρηση ενός τμήματος από τα πλεονάσματα.<sup>702</sup>

---

<sup>700</sup> Ν.Δ. της 24<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1925, στο: ΦΕΚ, 428Α/31-12-1925· Ν.Δ. της 18ης Απριλίου 1926, στο: ΦΕΚ, 131Α/19-4-1926. Για τις απώλειες εσόδων που είχε προκαλέσει η τροποποίηση της δημοτικής φορολόγησης στην Ανατολική Μακεδονία, την κατεξοχήν καπνοπαραγωγική περιφέρεια της χώρας, βλ. *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 237-238, όπου ειδική αναφορά στην τοποθέτηση του δημάρχου Καβάλας Ευάγγελου Ιορδάνου.

<sup>701</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 263, όπου σχετική αναφορά στη δευτερολογία του δημάρχου Αθηναίων Σ. Πάτση για τα οικονομικά προβλήματα των δήμων.

<sup>702</sup> Βλ. αναλυτικά στο *ίδιο*, σ. 219-265.

Πίνακας 1: Έσοδα και δαπάνες του Δημοσίου από τον δημοτικό φόρο στα εισαγόμενα εμπορεύματα κατά τις χρήσεις 1920-1921 έως 1926-1927

Οικονομικά έτη	1920-1921	1921-1922	1922-1923	1923-1924	1924-1925	1925-1926	1926-1927
Εισπράξεις δημοτικών φόρων επί των εισαγόμενων εμπορευμάτων	31.397.671	35.765.319	116.669.225	208.860.700	355.490.984	367.536.193	392.343.149
Επιχορήγηση στους δήμους	12.156.158	12.156.158	12.156.158	12.838.780	15.576.384	25.752.057	59.988.451
Έξοδα στοιχειώδους εκπαίδευσης	24.903.528	31.314.540	42.269.527	58.755.567	184.665.240	251.095.790	270.270.200
Σύνολο δαπανών	37.059.686	43.470.698	54.425.685	71.594.347	200.241.624	276.847.847	324.258.651
Ωφέλεια (+) ή ζημία (-) του Δημοσίου	-5.662.015	-7.705.379	+62.243.540	+137.266.353	+155.249.360	+90.688.346	+68.084.495

Πηγή: *ETA*, τ. Ζ', 1928, σ. 230.

Με βάση τα παραπάνω, κατέληξαν στην εισήγηση μιας σειράς μέτρων, ούτως ώστε να καταστούν τα δημοτικά έσοδα επαρκή για την εκπλήρωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης, πολλώ δε μάλλον, όπως τονιζόταν, σε μια περίοδο όπου η σημαντική πληθυσμιακή αύξηση και η ραγδαία επέκταση των πόλεων έθεταν συνεχώς νέες προκλήσεις. Τα μέτρα αυτά περιλάμβαναν την αύξηση της κρατικής επιχορήγησης, την επέκταση του δικαιώματος επιβολής φόρων και τελών, την αναθεώρηση του δημοτικού δασμολογίου και την τροποποίηση του συστήματος απόδοσης των εισπράξεων από τους *πρόσθετους* φόρους, προκειμένου το Δημόσιο να καταβάλει άμεσα τα ποσά που αναλογούσαν στους δήμους.<sup>703</sup>

Άλλο ένα αίτημα των δημάρχων ήταν να μεταβιβαστεί στους δήμους η αρμοδιότητα της διαχείρισης των σχεδίων πόλεων.<sup>704</sup> Σύμφωνα με το ισχύον τότε νομοθετικό πλαίσιο, οι δήμοι εκπονούσαν μεν τα σχέδια πόλεων, ωστόσο αρμόδιος για την έγκρισή τους ήταν ο υπουργός Συγκοινωνίας, ο οποίος είχε δικαίωμα να τα τροποποιεί ή να τα απορρίπτει, με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων.<sup>705</sup> Οι δήμοι περιοριζόνταν σε έναν αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο και έπρεπε να τηρήσουν ένα σχέδιο, το οποίο συχνά δεν ανταποκρινόταν στις προτάσεις

<sup>703</sup> Στο ίδιο, σ. 32, όπου παρατίθεται το σχετικό ψήφισμα.

<sup>704</sup> Στο ίδιο, σ. 32-33, όπου παρατίθεται το σχετικό ψήφισμα.

<sup>705</sup> Ν.Δ. της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 1923, στο: ΦΕΚ, 228Α/16-8-1923.

τους. Οι δήμαρχοι θεωρούσαν πως το αίτημά τους όχι μόνο συμβάδιζε με τις αρχές της αυτοδιοίκησης, αλλά ήταν και βάσιμο, καθώς οι δήμοι γνώριζαν καλύτερα τις ανάγκες των πόλεων. Άλλωστε, ήταν ήδη επιφορτισμένοι με τις δαπάνες για τις τεχνικές εργασίες που απαιτούσε η εκτέλεση των σχεδίων.<sup>706</sup>

Προβλήματα, όμως, αντιμετώπιζαν οι δήμοι και κατά την εφαρμογή των σχεδίων. Η διαδικασία των απαλλοτριώσεων είχε μεγάλη γραφειοκρατία, με αποτέλεσμα να σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις. Επιπλέον, αρκετές απαλλοτριώσεις είχαν αμφισβητηθεί από την Εθνική Τράπεζα, η οποία από το 1925 και έπειτα είχε αναλάβει τη διαχείριση της ανταλλάξιμης περιουσίας. Η Εθνική διεκδικούσε οικόπεδα και κτήματα, υποστηρίζοντας πως ήταν ανταλλάξιμα και ανήκαν στη δικαιοδοσία της.<sup>707</sup> Οι δήμαρχοι έκριναν επιβεβλημένη την τροποποίηση της νομοθεσίας που κατοχύρωνε την ανταλλάξιμη περιουσία, όπως και την κατάργηση των διατάξεων που αναγνώριζαν δικαιώματα επί δημοτικών κτημάτων στην Αεροπορική Άμυνα, οργανισμού που είχε συσταθεί το 1925 για την ανασυγκρότηση του σώματος της «Στρατιωτικής Αεροπορίας».<sup>708</sup> Στο συγκεκριμένο οργανισμό είχε μεταβιβαστεί η κυριότητα όλων των δημόσιων κτημάτων, όπως και αυτών που είχαν απαλλοτριωθεί έως τότε υπέρ των δήμων.<sup>709</sup>

Παρών στην συζήτηση ήταν ο Α. Παπαναστασίου, υπουργός Γεωργίας εκείνη την περίοδο, ο οποίος παρεβένη λόγω της εμπειρίας που είχε ως υπουργός Συγκοινωνίας την περίοδο 1917-1920. Επιχείρησε να εξηγήσει γιατί η κεντρική διοίκηση είχε διατηρήσει τον έλεγχο των σχεδίων πόλεων, τονίζοντας μια σειρά από ζητήματα που έπρεπε να δρομολογηθούν, προτού οι δήμοι αναλάβουν ευρύτερες αρμοδιότητες, αίτημα που αναγνώριζε ως δίκαιο καταρχήν. Σύμφωνα με τον Παπαναστασίου, οι περισσότεροι δήμοι δεν είχαν οργανώσει τεχνικές υπηρεσίες με άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό. Επιπρόσθετα, τα δημοτικά έσοδα δεν επαρκούσαν για την υλοποίηση μεγάλων πολεοδομικών παρεμβάσεων, ενώ υπήρχε συχνά αδυναμία ή απροθυμία των δημοτικών αρχών να επιβληθούν στα ατομικά συμφέροντα που αντιδρούσαν στην εφαρμογή των σχεδίων. Έφερε ως παράδειγμα το σχέδιο για την ανοικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά του 1917, το οποίο, όπως υποστήριζε, δεν θα μπορούσε να εκπονηθεί και να εφαρμοστεί από τη

<sup>706</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 268-297.

<sup>707</sup> Στο ίδιο. Για την ανάθεση της διαχείρισης της ανταλλάξιμου περιουσίας στην Εθνική Τράπεζα, βλ. Κώστας Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας. Η ελληνική οικονομία από τους Βαλκανικούς Πολέμους μέχρι σήμερα*, Αθήνα, Πατάκη, 2019, σ. 126.

<sup>708</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 33, όπου παρατίθεται το σχετικό ψήφισμα.

<sup>709</sup> Ν.Δ. της 26<sup>ης</sup> Αυγούστου 1925, στο: ΦΕΚ, 228Α/31-8-1925.

δημοτική αρχή, με βάση τα πενιχρά οικονομικά της μέσα, την έλλειψη καταρτισμένων τεχνικών, αλλά και τις σθεναρές αντιστάσεις που προβλήθηκαν εκ μέρους των κατοίκων.<sup>710</sup> Τα ζητήματα αυτά επισημάνθηκαν και από τους δημάρχους. Για τον λόγο αυτόν, κρίθηκε αναγκαίο να παραχωρηθεί στους δήμους η δυνατότητα ανάθεσης της εκτέλεσης των σχεδίων σε επιτροπές ειδικών, να επιτραπεί η σύσταση ειδικών ταμείων για την εξασφάλιση χρηματικών κεφαλαίων και να υποβληθεί αίτημα στο Υπουργείο Εσωτερικών για την οργάνωση τεχνικής υπηρεσίας, αρμόδιας για τη μελέτη και την επίβλεψη όλων των δημοτικών και κοινοτικών έργων.<sup>711</sup>

Με άλλα ψηφίσματα, οι δήμαρχοι ζητούσαν από την κυβέρνηση την ίδρυση υδροηλεκτρικών σταθμών παραγωγής ενέργειας και την ανάθεση της τοπικής διανομής σε δήμους, κοινότητες, συνεταιρισμούς και άλλους κοινωνικούς οργανισμούς, την αναθεώρηση των συμβάσεων με τις ανάδοχες εταιρείες ηλεκτροφωτισμού, έτσι ώστε οι δήμοι να εξασφαλίσουν δικαιώματα εξαγοράς, την κατοχύρωση του δημοτικού νοσοκομείου «Ελπίς», το οποίο διεκδικούσε το Πανεπιστήμιο Αθηνών, στον Δήμο Αθηναίων, όπως και την νομική αναγνώριση της ΕΔΕ.<sup>712</sup> Τέλος, εισηγούνταν την κατάρτιση εκ μέρους του κράτους ενός εκτεταμένου προγράμματος κοινωνικής πολιτικής, προκειμένου να καταστούν ανεκτές οι συνθήκες διαβίωσης των εργαζόμενων και να προληφθεί η «εις την συνείδησίν των ανάπτυξις οιασδήποτε παρορμήσεως προς άρνησιν της κοινωνικής αλληλεγγύης και πειθαρχίας».<sup>713</sup> Θεωρούσαν πως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να

---

<sup>710</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 278-281.

<sup>711</sup> *Στο ίδιο*, σ. 33.

<sup>712</sup> *Στο ίδιο*, σ. 33-36. Το δημοτικό νοσοκομείο «Ελπίς» είχε ιδρυθεί το 1836, επί δημαρχίας Ανάργυρου Πετράκη. Το 1846 ο Δήμος Αθηναίων παραχώρησε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών τη δυνατότητα να ιδρύσει κλινικές για τη διδασκαλία και την πρακτική άσκηση των φοιτητών, καθώς αυτό δεν διέθετε επαρκή οικονομικά μέσα για την ανέγερση κτιριακών εγκαταστάσεων. Τις κλινικές αυτές διηύθυναν έκτοτε πανεπιστημιακοί καθηγητές. Βλ. ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 7/5/1923, 3831, 59, σ. 31-32, όπου ο δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης παρουσιάζει συνοπτικά την ιστορία του νοσοκομείου. Από το 1916 και έπειτα, το Πανεπιστήμιο επιχειρούσε συστηματικά να αναλάβει τη διαχείριση και τη διοίκηση συνολικά του νοσοκομείου. Έπειτα από την σφοδρή αντίδραση του Δήμου Αθηναίων, διάφοροι νόμοι και διατάξεις που προέβλεπαν την παραχώρηση του νοσοκομείου στο Πανεπιστήμιο είχαν ακυρωθεί. Το 1927 το Πανεπιστήμιο επανήλθε, με αποτέλεσμα να κατατεθεί νομοσχέδιο το οποίο προέβλεπε την ανάθεση της διοίκησης του νοσοκομείου σε μια πενταμελή επιτροπή με μειοψηφική εκπροσώπηση του Δήμου Αθηναίων. Το γεγονός αυτό προκάλεσε την αντίδραση εκ νέου του δημοτικού συμβουλίου της Αθήνας και την υποβολή ψηφίσματος διαμαρτυρίας στην κυβέρνηση, στους αρχηγούς των πολιτικών κομμάτων και στα μέλη του κοινοβουλίου, με αίτημα την απόσυρση του νομοσχεδίου. Βλ. *στο ίδιο*, σ. 302· ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 31/5/1927, 643, 62, σ. 215-225. Βλ. επίσης Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 321 και 326· Βασίλειος Π. Γκρίνης, *Η ιστορία του δημοτικού νοσοκομείου Αθηνών*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Ιωάννινα, Τμήμα Ιατρικής/ Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, 1984, σ. 271-272.

<sup>713</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 317-321.

επιτελέσουν ουσιαστικό ρόλο στην εφαρμογή αυτού του προγράμματος, εφόσον ενισχύονταν υλικά και ηθικά.<sup>714</sup>

Το ζήτημα αυτό είχε τεθεί προγραμματικά από τον Πάτση και συνάντησε ευρείες συναινέσεις, με την δολοφονική απόπειρα κατά του Κουντουριώτη να λειτουργεί συσπειρωτικά. Ο δήμαρχος Λαρίσης Μ. Σιάπκας, για παράδειγμα, είχε συνηγορήσει στην ανάγκη ενίσχυσης του κοινωνικού έργου των δήμων, σημειώνοντας πως αυτή ήταν απαραίτητη για να αποστραφεί η προσοχή των εργαζόμενων τάξεων από τις διδασκαλίες των «Μπολσεβίκων ιεροκηρύκων». Στο πλαίσιο αυτό, είχε διατυπώσει την υπόθεση πως αν ο Δήμος Λαρίσης διέθετε τα κατάλληλα οικονομικά μέσα, δεν θα είχε «εκκολαφθεί» ο δράστης της επίθεσης κατά του Κουντουριώτη, ο οποίος καταγόταν από την θεσσαλική πρωτεύουσα.<sup>715</sup> Η σύσσωμη συστράτευση των δημάρχων στη μάχη κατά του κομμουνισμού αναδείχτηκε έτσι σε κύριο μέσο διαπραγμάτευσης για την ικανοποίηση των αξιώσεών τους.

Η ευρύτατη ατζέντα ζητημάτων και αιτημάτων που έθεσαν οι δήμαρχοι πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μια προσπάθεια να διεκδικήσουν οι δήμοι μια νέα ταυτότητα. Οι πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί στην Ελλάδα τα πρώτα χρόνια του Μεσοπολέμου είχαν καθοριστική επίδραση στην οργάνωση και την καθημερινότητα των πόλεων και επέβαλαν την αναπροσαρμογή του θεσμικού και κοινωνικού ρόλου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συγκυρία θεωρήθηκε ως η πλέον κατάλληλη, εφόσον το Σύνταγμα του 1927 παρείχε μια σειρά από εγγυήσεις, τις οποίες θεωρητικά είχαν αναγνωρίσει όλα τα πολιτικά κόμματα.

Τα προβλήματα που είχε επιφέρει η ραγδαία αστικοποίηση ενέτειναν την ανάγκη για μια αλλαγή παραδείγματος, δηλαδή την έμπρακτη κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης και την εξασφάλιση ευρύτερων και επαρκέστερων οικονομικών πόρων. Η Ελλάδα δεν συνιστούσε εξαίρεση. Το τελευταίο συνέδριο της ΔΕΔ, που είχε διεξαχθεί το 1925 στο Παρίσι, είχε ασχοληθεί διεξοδικά με την εξάρτηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία. Μία από τις διαπιστώσεις ήταν η κοινή επιθυμία για «παντοειδήν χειραφεσίαν και ολοκληρωτικήν αυτοδιοίκησιν». Συνεπώς, έπρεπε να αναζητηθούν τρόποι για τον καθορισμό διεθνών

---

<sup>714</sup> Στο ίδιο.

<sup>715</sup> Στο ίδιο, σ. 258.



κανόνων.<sup>716</sup> Επιπλέον, είχαν εξεταστεί τα αίτια των «πληθωρικών συγκεντρώσεων» και του «ανοικονόμητου στιβαγμού» στις πόλεις και κατατεθεί προτάσεις για την αντιμετώπιση των δυσχερειών.<sup>717</sup>

Η καθιέρωση της συνεργασίας των δήμων, εντός και εκτός των εθνικών συνόρων, είχε στηριχτεί στην υπόθεση πως το μέλλον του πλανήτη ήταν συνυφασμένο με την ανάπτυξη των πόλεων. Ως εκ τούτου, η ανταλλαγή εμπειριών αποκτούσε ιδιαίτερο νόημα, καθώς η αστικοποίηση έθετε τις ίδιες προκλήσεις στην παγκόσμια σφαίρα.<sup>718</sup> Η διοργάνωση του Α΄ Συνεδρίου των Ελλήνων δημάρχων και η σύσταση της ΕΔΕ συντελέστηκαν σε μια χρονική στιγμή, όπου η κινητοποίηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για συλλογική οργάνωση και δράση είχε ξεκινήσει να λαμβάνει διεθνώς μεγάλες διαστάσεις, με ολοένα και περισσότερες νεοπαγείς ή μη ενώσεις δήμων και κοινοτήτων να εντάσσονται στους κόλπους της ΔΕΔ.<sup>719</sup>

---

<sup>716</sup> Στο ίδιο, σ. 53-54, όπου παρουσιάζονται συνοπτικά οι θεματικές και τα συμπεράσματα του Γ΄ συνεδρίου της ΔΕΔ. Βλ. επίσης P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 586.

<sup>717</sup> Στο ίδιο.

<sup>718</sup> P. Saunier, «Taking up the Bet on Connection», *ό.π.*, σ. 520.

<sup>719</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 586.



## **Κεφάλαιο 4**

### **Νέοι στόχοι, νέα επίδικα**

#### **1927-1933**

#### **4.1. Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΕΔΕ**

Η ΕΔΕ ξεκίνησε να δραστηριοποιείται αμέσως μετά τη διεξαγωγή του ιδρυτικού της συνεδρίου. Στις 9 Νοεμβρίου 1927, συγκροτήθηκε σε σώμα η διευθύνουσα της επιτροπή και διεξήχθη η πρώτη της συνεδρίαση. Σύμφωνα με το καταστατικό, πρόεδρος και αντιπρόεδρος της ΕΔΕ ήταν αυτοδικαίως οι εκάστοτε δήμαρχοι Αθηναίων και Πειραιώς αντίστοιχα. Τα υπόλοιπα επτά μέλη της διευθύνουσας επιτροπής εκλέγονταν από το συνέδριο της ΕΔΕ, το οποίο συνιστούσε τη γενική της συνέλευση και το ανώτερο της όργανο. Πρώτος πρόεδρος της ΕΔΕ διετέλεσε ο δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης, αντιπρόεδρος ο δήμαρχος Πειραιώς Τ. Παναγιωτόπουλος, ενώ γενικός της γραμματέας εξελέγη ο δήμαρχος Πατρέων Ιωάννης Βλάχος. Τις υπόλοιπες θέσεις κατέλαβαν οι Ι. Μακρόπουλος, Εμμανουήλ Μουντάκης, Μηνάς Πατρίκιος, Σπυρίδων Σπυρίδης και Εμμανουήλ Σωφρώνης, δήμαρχοι Λαμιέων, Χανίων, Θεσσαλονίκης, Παγασών (Βόλου) και Ναυπλιέων αντίστοιχα. Έδρα της ΕΔΕ ήταν η Αθήνα.<sup>720</sup>

Το πρώτο διάστημα λειτουργίας της ΕΔΕ χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια συγκρότησης και οργάνωσής της. Η εισδοχή μελών προϋπέθετε την έγκριση του καταστατικού από τα δημοτικά συμβούλια, διαδικασία που είχε αποδειχθεί χρονοβόρα. Έως τον Μάρτιο του 1928, στην ΕΔΕ είχαν προσχωρήσει 33 από τους συνολικά 53 δήμους της χώρας. Εκ των πραγμάτων, η δράση της ήταν περιορισμένη. Οι δήμοι δεν είχαν συνηθίσει να απευθύνονται στην ΕΔΕ για τη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων, ενώ η καταβολή των συνδρομών γινόταν με ιδιαίτερη καθυστέρηση, με αποτέλεσμα να μην έχει προσληφθεί επαρκές προσωπικό για τη στελέχωση του κεντρικού της γραφείου. Παρ' όλα αυτά, αρκετοί ήταν οι δήμοι, οι οποίοι είχαν ζητήσει πληροφορίες και λάβει βοήθεια για θέματα που αφορούσαν κυρίως την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών.<sup>721</sup>

Παράλληλα, το προεδρείο της ΕΔΕ είχε επιδιώξει την αποδοχή των αποφάσεων του συνεδρίου εκ μέρους του κράτους, υποβάλλοντας διαβήματα στην

<sup>720</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 37 και 39-40.

<sup>721</sup> *Στο ίδιο*, σ. 41-42.

κυβέρνηση, στους αρχηγούς των κομμάτων και στη Βουλή. Το Υπουργείο Εσωτερικών είχε ανταποκριθεί θετικά. Η ΕΔΕ μετείχε στην κατάρτιση νομοσχεδίου για την τροποποίηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, διατυπώνοντας προτάσεις για την προσαρμογή των διατάξεων στα πορίσματα του συνεδρίου και την εξυπηρέτηση ευρύτερα των δημοτικών συμφερόντων. Σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, αποσαφηνίστηκε το ζήτημα της νομικής αναγνώρισης της ΕΔΕ. Με ειδική διάταξη στο παραπάνω νομοσχέδιο, η ΕΔΕ αναγνωρίστηκε ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, για τις χρηματοδοτικές ανάγκες του οποίου καθίσταντο ως υποχρεωτικές δαπάνες οι εισφορές των δήμων-μελών της.<sup>722</sup>

Με την παρέμβαση της ΕΔΕ, επιλύθηκε το ζήτημα της κυριότητας του νοσοκομείου «Ελπίς» προς όφελος του Δήμου Αθηναίων και διευθετήθηκαν οι διαφορές που είχαν προκύψει ανάμεσα στο Δήμο Πατρέων και τον νομάρχη Αχαϊοήλιδος, έπειτα από την απόφαση του τελευταίου να ανακόψει την εκτέλεση δημοτικών έργων.<sup>723</sup> Επιπλέον, επήλθε συμφωνία με τον Χ. Οικονομόπουλο, εκδότη της *Επιθεωρήσεως Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, για την παραχώρηση του περιοδικού

---

<sup>722</sup> Στο ίδιο, σ. 39 και 42-44.

<sup>723</sup> Στο ίδιο, σ. 43. Ως προς το «Ελπίς», στις αρχές Φεβρουαρίου 1928 δημοσιεύθηκε ο Νόμος 3448/1928, ο οποίος αναγνώριζε πως το νοσοκομείο ανήκε ανέκαθεν στην κυριότητα του Δήμου Αθηναίων, κατοχυρώνοντας στη δημοτική αρχή κάθε δικαίωμα επί της διαχείρισης και της διοίκησής του. Βλ. ΦΕΚ, 17Α/13-2-1928· ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 14/2/1928, 1052, 64, σ. 9-12, όπου το δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας λαμβάνει απόφαση για την έκδοση ψηφίσματος, έτσι ώστε να εκφραστούν ευχαριστίες προς τον πρόεδρο και την ολομέλεια της Βουλής για την ψήφιση του νόμου. Βλ. επίσης Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 326· Β. Γκρίνης, *ό.π.*, σ. 272. Στα τέλη Δεκεμβρίου 1927, ξέσπασε έντονη διένεξη μεταξύ του δημάρχου Πατρέων και του νομάρχη Αχαϊοήλιδος, με αφορμή τη εκτέλεση εργασιών για την εκρίζωση και την αντικατάσταση ορισμένων δέντρων από την πλατεία Υψηλών Αλωνιών. Το γεγονός αυτό προκάλεσε την αντίδραση ιδιοκτητών καφενείων περίξ της πλατείας, οι οποίοι έσπευσαν να διαμαρτυρηθούν στον νομάρχη, επικαλούμενοι τη ζημία που επρόκειτο να προκαλέσει η απόλεια της σκιάς, έως ότου αναπτυχθούν τα νέα δέντρα. Ο νομάρχης μετέβη στην πλατεία και διέταξε τη διακοπή των εργασιών, ισχυριζόμενος πως η απόφαση της δημοτικής αρχής για τη δημοπράτηση τμήματος του έργου δεν είχε τεθεί υπόψη και εγκριθεί από τη Νομαρχία. Επιπλέον, ήταν αντίθετος με την κοπή δύο μεγάλων πλατάνων, λόγω της περιβαλλοντολογικής και αισθητικής τους σημασίας. Ο δήμαρχος υποστήριξε πως είχαν τηρηθεί όλες οι νόμιμες διαδικασίες και έδωσε εντολή να συνεχιστούν οι εργασίες την επόμενη μέρα. Ο νομάρχης παρενέβη εκ νέου και εξέδωσε διαταγή για τη σύλληψη των εργατών και του δημομηχανικού. Με έκτακτη του συνεδρίαση, το δημοτικό συμβούλιο αποφάσισε την υποβολή ψηφίσματος διαμαρτυρίας στην κυβέρνηση, ενώ θέση στο ζήτημα έλαβε τόσο η ΕΔΕ όσο και το Λαϊκό Κόμμα, στις τάξεις του οποίου ανήκε ο δήμαρχος Πατρέων, ζητώντας την άμεση διευθέτησή του. Ο υπουργός Εσωτερικών και πρωθυπουργός Α. Ζαΐμης ζήτησε πληροφορίες από τη Νομαρχία και, ενδεχομένως, συναντήθηκε με τον νομάρχη, έπειτα από τη μετάβαση του τελευταίου στην Αθήνα, την οποία, ωστόσο, απέδωσε σε οικογενειακούς λόγους. Κατά την επιστροφή του στην Πάτρα, ο νομάρχης, ερωτηθείς από τον Τύπο, δήλωσε πως θεωρούσε τη διαφορά με τον δήμαρχο Πατρέων λήξασα. Όσον αφορά τα πλατάνια, αυτά τελικά δεν κινδύνευσαν, καθώς στο ενδιάμεσο το δημοτικό συμβούλιο είχε λάβει απόφαση να μη συμπεριληφθούν στα δέντρα που επρόκειτο να εκριζωθούν. Βλ. *Νεολόγος Πατρών*, 23/12/1927, σ. 3· 24/12/1927, σ. 3· 25/12/1927, σ. 3-4· 27/12/1927, σ. 3· 28/12/1927, σ. 4· 29/12/1927, σ. 3· 30/12/1927, σ. 3· 31/12/1927, σ. 3.

στην ΕΔΕ, το οποίο στο εξής αποτέλεσε το επίσημό της δελτίο. Τέλος, έγιναν οι απαραίτητες ενέργειες και επιτεύχθηκε η προσχώρηση της ΕΔΕ στη ΔΕΔ.<sup>724</sup>

Από τον Φεβρουάριο του 1928, η οικουμενική κυβέρνηση είχε «συρρικνωθεί» σε έναν συνασπισμό Φιλελευθέρων (Καφαντάρη και Μιχαλακόπουλου) και Ελευθεροφρόνων υπό την προεδρία του Α. Ζαΐμη.<sup>725</sup> Η κυβέρνηση Ζαΐμη παραιτήθηκε τον Ιούλιο της ίδιας χρονιάς. Ο Π. Κουντουριώτης ανέθεσε την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης στον Ε. Βενιζέλο. Τον Μάιο του 1928, ο Βενιζέλος είχε ανασυγκροτήσει το Κόμμα Φιλελευθέρων, αναθεωρώντας την απόφασή του να μην αναμειχθεί ξανά στην ενεργό πολιτική. Ο Βενιζέλος προέβη στη διάλυση της Βουλής και στην προκήρυξη εκλογών, οι οποίες διεξήχθησαν στις 19 Αυγούστου και οδήγησαν σε συντριπτική νίκη της βενιζελικής παράταξης. Οι βενιζελικοί κατέλαβαν τις 226 από τις συνολικά 250 έδρες, με το Κόμμα Φιλελευθέρων να εκλέγει 178 βουλευτές. Η αντιβενιζελική παράταξη ανέδειξε αρθροιστικά μόλις 24 βουλευτές.<sup>726</sup> Οι προεκλογικές διακηρύξεις του Βενιζέλου συνιστούσαν συνέχεια των μεταρρυθμίσεων την περίοδο 1910-1914, δίνοντας έμφαση στην εφαρμογή ενός εκτεταμένου προγράμματος για τον εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό του κράτους.<sup>727</sup>

Στις αρχές του 1929, η κυβέρνηση Βενιζέλου ψήφισε το νομοσχέδιο για την τροποποίηση άρθρων και διατάξεων του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, που είχε καταρτίσει πριν την κυβερνητική αλλαγή το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την ΕΔΕ. Η κατάθεση του νομοσχεδίου είχε παραμείνει σε εκκρεμότητα, εξαιτίας της διάλυσης της Βουλής. Η ΕΔΕ, η οποία πλέον αναγνωριζόταν επίσημα ως νομικό πρόσωπο, χαιρέτισε την ψήφιση του νομοσχεδίου, καθώς αυτό επέκτεινε σημαντικά την φορολογική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αίροντας σχεδόν κάθε περιορισμό ως προς την επιβολή δημοτικών ή κοινοτικών φόρων. Συγκεκριμένα, δήμοι και κοινότητες μπορούσαν εφεξής να φορολογήσουν όλα τα παραγόμενα προϊόντα εντός της περιφέρειάς τους, όπως και παντός είδους αντικείμενο φόρου, ανεξάρτητα αν αυτό υπόκειντο ή όχι σε δημόσια φορολόγηση. Οι σχετικές αποφάσεις έπρεπε να έχουν την

<sup>724</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1928, σ. 43-46.

<sup>725</sup> Χρήστος Χατζηϊωσήφ, «Κοινοβούλιο και δικτατορία», στο: του ιδίου (επιμ.), *ό.π.*, τ. Β2, σ. 79.

<sup>726</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Οικονόμου, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», *ό.π.*, σ. 309-314· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 51-54·

<sup>727</sup> G. Hering, *ό.π.*, τ. Β'. σ. 1077· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922. Η παράταση του Διχασμού*, σ. 55-56.

έγκριση του νομάρχη, ο οποίος επίσης τηρούσε δικαίωμα τροποποίησής τους.<sup>728</sup> Η πρόβλεψη αυτή δεν προκάλεσε την αντίδραση της ΕΔΕ, αναγνωρίζοντας πως οι παραπάνω διατάξεις συνιστούσαν ευρύτερα ένα ικανοποιητικό βήμα για την οικονομική ανάπτυξη των τοπικών οργανισμών.<sup>729</sup> Επιπλέον, το νομοσχέδιο προέβλεπε την αναθεώρηση του δημοτικού δασμολογίου και επέτρεπε την απαλλοτρίωση ιδιωτικών κτημάτων για την εκτέλεση κοινωφελών έργων.

Έως τον Μάιο του 1929, στην ΕΔΕ είχαν προσχωρήσει όλοι οι δήμοι της χώρας, οι οποίοι ανέρχονταν πλέον σε 58, γεγονός που επέτρεψε την ανάληψη πρωτοβουλιών και για την ένταξη των κοινοτήτων.<sup>730</sup> Η ΕΔΕ είχε ήδη πετύχει την ικανοποίηση ορισμένων από τα αιτήματα που είχαν διατυπωθεί στο συνέδριο των δημάρχων, αλλά και μετέπειτα εκ μέρους του προεδρείου της. Ως προς τα περισσότερα όμως, δεν είχε σημειωθεί ουσιαστική εξέλιξη. Για κάποια είχε λάβει διαβεβαιώσεις πως επρόκειτο να ακολουθήσουν σύντομα τη νομοθετική οδό, ενώ άλλα δεν είχαν απασχολήσει ακόμη την κεντρική διοίκηση. Στην τελευταία κατηγορία, που ήταν και η πολυπληθέστερη, ανήκαν η αναπροσαρμογή του καθεστώτος κρατικής εποπτείας επί των τοπικών οργανισμών και η αύξηση της κρατικής επιχορήγησης, η οποία συσχετιζόταν, επίσης, με μια νέα επιδίωξη των δήμων και των κοινοτήτων, την ανάληψη ευρύτερων αρμοδιοτήτων για την προστασία της δημόσιας υγείας.<sup>731</sup>

Η διεκδίκηση εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ενός ευρύτερου ρόλου για τη δημόσια υγεία ήταν απότοκη της επιδημίας του δάγκειου πυρετού, που έπληξε τη χώρα από τον Οκτώβριο του 1927 έως το καλοκαίρι του 1928, των αναγκών και των ελλείψεων που αυτή είχε αναδείξει στο παραπάνω πεδίο. Η επιδημία έλαβε γρήγορα τεράστιες διαστάσεις. Η εξάπλωσή της οφειλόταν στις κακές συνθήκες υγιεινής, στην ταλαιπωρία του πληθυσμού από την ενδημική ελονοσία και στις αρρώστιες που ανέκυψαν λόγω της αδυναμίας επαρκούς περίθαλψης των προσφυγικών ρευμάτων των περασμένων ετών. Μέχρι τον Ιούλιο του 1928, όταν και άρχισε να υποχωρεί η επιδημία, είχαν προσβληθεί από δάγκειο περίπου 1.320.000 άτομα.<sup>732</sup>

<sup>728</sup> Ν. 4108/1920, στο: ΦΕΚ, 109Α/20-3-1920.

<sup>729</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 52 και 271.

<sup>730</sup> Στο ίδιο, σ. 47.

<sup>731</sup> Στο ίδιο, 52-53.

<sup>732</sup> Αντώνης Λιάκος, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών*, Αθήνα, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1993, σ. 320-326.

Στις αρχές Σεπτεμβρίου του 1928, έφτασε στην Αθήνα ο υγειονομολόγος της ΚτΕ M. D. Mackenzie, στο πλαίσιο της συνεργασίας που είχε αναπτυχθεί με τις ελληνικές αρχές για την καταπολέμηση του δάγκειου. Ο Mackenzie επιθεώρησε διάφορα σημεία της πόλης και συνεργάστηκε με αρκετούς φορείς για να εκτιμήσει την κατάσταση. Ανάμεσα σε αυτούς ήταν ο Δήμος Αθηναίων. Ο Άγγλος υγειονομολόγος δήλωσε πως ήταν σε γενικές γραμμές ικανοποιημένος από τις ενέργειες του δήμου, δεδομένης της οικονομικής του στενότητας. Ωστόσο, εισηγήθηκε τη λήψη ευρύτερων μέτρων, όπως ήταν η κάλυψη του συνόλου των ασκεπών ρεμάτων και η επέκταση του δικτύου υπονόμων.<sup>733</sup>

Στο χρονικό αυτό διάστημα, υπολογιζόταν πως είχε νοσήσει περίπου το 85% του πληθυσμού της πρωτεύουσας.<sup>734</sup> Ο Δήμος Αθηναίων είχε ήδη προβεί στην κάλυψη ενός αριθμού ρεμάτων και στη συμπλήρωση των έργων αποχέτευσης. Παράλληλα, κατέβαλε προσπάθεια για την τακτική απολύμανση των συνοικιών και την διανομή γάλακτος, λεμονιών και άλλων βοηθημάτων για την περίθαλψη των δημοτών. Ο δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης αναγνώριζε όμως ότι εξακολουθούσαν να υπάρχουν μεγάλες ελλείψεις ως προς την καθαριότητα και την υγιεινή της πόλης, τις οποίες απέδιδε στα οικονομικά προβλήματα του δήμου. Για τον λόγο αυτόν, ζήτησε οικονομική αρωγή από την κυβέρνηση, ώστε να πραγματοποιηθούν τα υποδεικνυόμενα έργα και να οργανωθεί μόνιμη υγειονομική υπηρεσία εντός του δήμου. Ο Ε. Βενιζέλος παρότρυνε τον Πάτση να αιτηθεί τον τμηματικό δανεισμό 40 εκατομμυρίων δραχμών από το ελληνικό δημόσιο, υποστηρίζοντας πως οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες δεν επέτρεπαν την παροχή άμεσης οικονομικής βοήθειας. Η σύναψη του δανείου έγινε αποδεκτή από το δημοτικό συμβούλιο.<sup>735</sup> Επιπλέον, το επόμενο χρονικό διάστημα, η δημοτική αρχή διέθεσε πρόσθετα ποσά για την εξάλειψη της επιδημίας και έλαβε αποφάσεις για την αγορά οχημάτων αποκομιδής απορριμμάτων και κατάβρεξης των οδοστρωμάτων.<sup>736</sup>

Κατόπιν εισήγησης του υφυπουργού Υγιεινής Απόστολου Δοξιάδη, τον Οκτώβριο του 1928 η κυβέρνηση Βενιζέλου ζήτησε την συνδρομή της ΚτΕ για την αναδιοργάνωση των υγειονομικών υπηρεσιών της χώρας, αίτημα που έγινε αποδεκτό. Στις αρχές του επόμενου έτους, κατέφθασε στην Ελλάδα επιτροπή υγειονομολόγων της Οργάνωσης Υγείας της ΚτΕ, η οποία επισκέφθηκε διάφορες

<sup>733</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 2/9/1928, σ. 1· 4/9/1928, σ. 5· *Σκριπ*, 7/9/1928, σ. 4.

<sup>734</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 2/9/1928, σ. 7.

<sup>735</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 7/9/1928, 1332, 65, σ. 29-43.

<sup>736</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 17/9/1928, 1337, σ. 56-67.

περιοχές της χώρας και πραγματοποίησε εκτεταμένες έρευνες σε πόλεις και χωριά. Τον Απρίλιο του 1929, ολοκλήρωσε την αποστολή της και υπέβαλε τα τελικά της πορίσματα στην ελληνική κυβέρνηση. Η επιτροπή εξέφραζε την έκπληξή της για το χαμηλό επίπεδο των υπηρεσιών υγείας, κρίνοντας επιτακτική τη λήψη άμεσων μέτρων. Εισηγήθηκε τη συγκρότηση ενός κεντρικού οργανισμού υγείας με περιφερειακές υπηρεσίες ιατρικής περίθαλψης, υγιεινής και επιστημονικής έρευνας, τις οποίες θα στελέχωνε ένα άρτια καταρτισμένο προσωπικό.<sup>737</sup> Η επιτυχία του σχεδιασμού εξαρτιόταν από πολλούς παράγοντες, ανάμεσα στους οποίους ήταν η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επιτροπή είχε διαπιστώσει την έλλειψη ενδιαφέροντος ως προς την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας σε συγκεκριμένες πόλεις ή περιφέρειες ευρύτερα, παρά τον ικανοποιητικό, όπως σημείωνε στην έκθεσή της, βαθμό αυτονομίας και χρηματοδότησης των τοπικών αρχών.<sup>738</sup> Τα έργα αυτά θεωρούνταν εξίσου απαραίτητα για τη βελτίωση της υγειονομικής κατάστασης. Σύμφωνα με τους ξένους ειδικούς, η κυβέρνηση έπρεπε να ενθαρρύνει και να ενισχύσει την τοπική πρωτοβουλία, εκχωρώντας ευρύτερες αρμοδιότητες και εξουσίες στις τοπικές αρχές της χώρας.<sup>739</sup>

Η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΕ από το φθινόπωρο του 1928 είχε αποφασίσει το ζήτημα της δημόσιας υγείας να αποτελέσει ειδικό θέμα συζήτησης στο προσεχές της συνέδριο, έτσι ώστε να καταδειχθεί πως οι δημοτικοί οργανισμοί δεν έφεραν ευθύνες για την κακή υγειονομική κατάσταση της χώρας και ότι με την κατάλληλη οικονομική ενίσχυση από το κράτος ήταν δυνατό να παράσχουν ευρύτερες εγγυήσεις για την προστασία και την ιατρική περίθαλψη του πληθυσμού.<sup>740</sup> Οι προτάσεις που διατύπωσαν την άνοιξη του 1929 οι υγειονομολόγοι της ΚτΕ αντιμετωπίστηκαν ως ευκαιρία από την ΕΔΕ, εξαιτίας της υπόδειξης μιας σειράς μέτρων που έπρεπε να ληφθούν από τους δήμους και τις κοινότητες, για να τεθούν ξανά ενώπιον της κυβέρνησης οι διεκδικήσεις της. Παράλληλα, υπήρχε ο φόβος ότι η κεντρική εξουσία θα ανέθετε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρόσθετα έργα και υπηρεσίες, σε μια προσπάθεια περιστολής των προβλεπόμενων δημόσιων

---

<sup>737</sup> Α. Λιάκος, *ό.π.*, σ. 326-332· Vasiliki Theodorou και Despina Karakatsani, «Health policy in interwar Greece: the intervention by the League of Nations Health Organisation», *Dynamis*, 28 (2008), σ. 53-75.

<sup>738</sup> League of Nations Health Organisation, *Collaboration with the Greek government in the sanitary reorganisation of Greece*, Γενεύη, 1929, σ. 4 (Official N.C. 162.M.63 1929 III). Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: [https://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-162-M-63-1929-III\\_EN.pdf](https://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-162-M-63-1929-III_EN.pdf) (τελευταία ανάκτηση: 5/7/2021).

<sup>739</sup> Στο ίδιο. Βλ. επίσης Α. Λιάκος, *ό.π.*, σ. 328-329.

<sup>740</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 39-40.



δαπανών. Γενικότερα, η ΕΔΕ επιφυλάχθηκε να πάρει θέση απέναντι στα υποδεικνυόμενα μέτρα, έως ότου εξακριβωθεί ο βαθμός οικονομικής επιβάρυνσης των τοπικών οργανισμών και η πρόθεση του κράτους να τους συνδράμει.<sup>741</sup> Δεν υπήρξε όμως συνέχεια, καθώς η κυβέρνηση Βενιζέλου αποφάσισε να μην προχωρήσει στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης για πολιτικούς και οικονομικούς λόγους.<sup>742</sup>

Η ένταξη της ΕΔΕ στη ΔΕΔ συνοδεύτηκε από την πρόσκληση να συμμετάσχει στο τέταρτο διεθνές της συνέδριο, το οποίο διεξήχθη στη Σεβίλλη και στη Βαρκελώνη τον Μάρτιο του 1929. Τα θέματα του συνεδρίου αφορούσαν ιδιαίτερα τους ελληνικούς δήμους, περιλαμβάνοντας την οικονομική πολιτική των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τη διενέργεια απαλλοτριώσεων υπέρ της κοινής ωφέλειας και τη σύσταση βιομηχανικών επιχειρήσεων.<sup>743</sup> Ωστόσο, η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΕ είχε λάβει την απόφαση να μη συμμετάσχει, επειδή δεν είχε τη δυνατότητα να καλύψει τα έξοδα του συνεδρίου, αλλά και γιατί αυτό επρόκειτο να διεξαχθεί λίγους μήνες πριν τη διενέργεια των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Για τον ίδιο λόγο, κρίθηκε σκόπιμο να αναβληθεί το δεύτερο συνέδριο της ΕΔΕ, παρά την πρόβλεψη να διεξάγεται ανά διετία.<sup>744</sup>

#### **4.2. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1929**

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές προκηρύχθηκαν για τις 4 Αυγούστου 1929.<sup>745</sup> Η κυβέρνηση τροποποίησε το εκλογικό σύστημα, καθιερώνοντας την άμεση εκλογή δημάρχου σε έναν ή περισσότερους γύρους. Στους δήμους άνω των 100.000 κατοίκων (Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης), δήμαρχος από τον πρώτο γύρο εκλεγόταν ο σχετικώς πλειοψηφής υποψήφιος, εφόσον ξεπερνούσε το 40% των ψήφων. Για τους υπόλοιπους δήμους, το ποσοστό που καθορίστηκε ήταν 30%. Αν δεν προέκυπτε ανάδειξη δημάρχου από τον πρώτο γύρο, προβλεπόταν η διεξαγωγή επαναληπτικών εκλογών, έως ότου επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία. Στις επαναληπτικές εκλογές μπορούσαν να συμμετάσχουν και νέοι υποψήφιοι.<sup>746</sup>

---

<sup>741</sup> Στο ίδιο, σ. 275-276.

<sup>742</sup> Α. Λιάκος, *ό.π.*, σ. 333· V. Theodorou και Karakatsani, «Health policy in interwar Greece», *ό.π.*, σ. 53-75.

<sup>743</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 38-39.

<sup>744</sup> Στο ίδιο, σ. 41-42.

<sup>745</sup> Ν. 4189/1929, άρθρο 30, στο: ΦΕΚ, 222Α/6-7-1929.

<sup>746</sup> Στο ίδιο, άρθρο 17. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 295-296· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, *ό.π.*, σ. 239. Η ανάδειξη του δημοτικού συμβουλίου θα γινόταν από τον πρώτο

Η μεταβολή του εκλογικού συστήματος έγινε με προτροπή του Α. Παπαναστασίου, αρχηγού και βουλευτή τότε του Αγροτικού Εργατικού Κόμματος, όπως είχε μετονομασθεί η Δημοκρατική Ένωση. Τον Μάιο του 1929, στη διάρκεια κοινοβουλευτικής συζήτησης για την τροποποίηση άρθρων και διατάξεων του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, ο Παπαναστασίος υποστήριξε πως ήταν αναγκαίο να συμπεριληφθεί ρύθμιση για την εκλογή των δημάρχων με τρόπο που να διασφαλίζει την αρχή της πλειοψηφίας. Κατά την άποψή του, ο δήμαρχος έπρεπε να τυγχάνει της εμπιστοσύνης του μεγαλύτερου τμήματος των εκλογέων και να μην εκλέγεται από έναν περιορισμένο αριθμό, όπως ανέφερε ότι είχε συμβεί σε μεγάλο βαθμό στο παρελθόν.

Συγκεκριμένα για τον Δήμο Θεσσαλονίκης, ο Παπαναστασίος εισηγήθηκε τη θέσπιση ειδικών μέτρων, λόγω του σημαντικού αριθμού προσφύγων και του εβραϊκού πληθυσμού. Έκρινε σκόπιμη την καθιέρωση της έμμεσης εκλογής δημάρχου από το δημοτικό συμβούλιο, καθώς και αναλογικού εκλογικού συστήματος, έτσι ώστε να υπάρχει μια κατά το δυνατόν πιστή αναπαράσταση του εκλογικού σώματος. Ο Ε. Βενιζέλος αναγνώρισε τη σημασία που είχε το ζήτημα, προσθέτοντας μάλιστα πως αν ήταν παρών στην ψήφιση του Συντάγματος θα ζητούσε να γίνει ειδική εξαίρεση για τον Δήμο Θεσσαλονίκης, προκειμένου να επιτραπεί ο διορισμός κυβερνητικού αντιπροσώπου ως δημάρχου τουλάχιστον για μια δεκαετία.<sup>747</sup>

Η παραπάνω συζήτηση αποτυπώνει τον προβληματισμό για τα αίτια που είχαν οδηγήσει στην εκλογή του Μ. Πατρίκιου στο Δήμο Θεσσαλονίκης το 1925, αλλά και τον φόβο ανάδειξης κομμουνιστών δημάρχων γενικότερα. Πέραν τούτων, η δημορχία Πατρίκιου είχε αποτελέσει μια περίοδο διαρκούς διοικητικής ανωμαλίας. Μετά την καθαίρεση των κομμουνιστών συμβούλων από τη δικτατορία του Πάγκαλου, ο Πατρίκιος τέθηκε στο στόχαστρο των περισσότερων μελών της «εργατοπροσφυγικής» παράταξης, καθώς είχε επιλέξει να μην αντιδράσει. Έτσι, οι πολιτικοί συσχετισμοί εντός του δημοτικού συμβουλίου κατέστησαν ιδιαίτερα εύθραυστοι και σταδιακά διαμορφώθηκαν εις βάρος του. Υπήρξαν αρκετές δυσχέρειες στη λήψη αποφάσεων και αλλεπάλληλες προσπάθειες υπονόμευσής του.

---

γύρο, ανεξάρτητα από το ποσοστό που θα συγκέντρωνε ο πλειοψηφίσας συνδυασμός. Η δυνατότητα ανάμειξης υποψηφίων διατηρήθηκε. Όπως και στις προηγούμενες αναμετρήσεις, τα 2/3 των εδρών καταλάμβανε ο πρώτος συνδυασμός και το 1/3 ο δεύτερος. Βλ. *Καθημερινή*, 7/7/1929, σ. 7· *Σκριπ*, 3/8/1929, σ. 1, όπου δημοσιεύονται οι οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών προς τους ψηφοφόρους.

<sup>747</sup> *ΕΣΒ*, 93<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 29/5/1929, σ. 964.

Η κεντρική διοίκηση εκμεταλλεύτηκε το γεγονός και με διάφορες αφορμές άσκησε διώξεις στον Πατρίκιο, με αποτέλεσμα να τεθεί σε αργία τρεις φορές στη διάρκεια της παραμονής του στο δημαρχιακό αξίωμα από διαφορετικές κυβερνήσεις. Παράλληλα, προφυλακίστηκε, δικάστηκε και αθωώθηκε ως κατηγορούμενος για οικονομικές καταχρήσεις.<sup>748</sup>

Η κυβέρνηση Βενιζέλου έκανε αποδεκτή την πρόταση του Α. Παπαναστασίου για αλλαγή του εκλογικού συστήματος, καταθέτοντας τροπολογία τον Ιούνιο του 1929 που προέβλεπε ως εκλογικό όριο για την ανάδειξη δημάρχου στους μεγάλους δήμους το 40% των εγκύρων, έναντι του 15% επί του αριθμού των εκλογέων που είχε θεσπιστεί στη διάρκεια της δικτατορίας του Πάγκαλου. Για τους υπόλοιπους δήμους είχε προτιμηθεί αρχικά η διατήρηση του 15%, έπειτα όμως από διαφωνία του Παπαναστασίου αναβιβάστηκε στο 30% των εγκύρων.<sup>749</sup> Οι εισηγήσεις του Παπαναστασίου για καθιέρωση έμμεσης εκλογής δημάρχου και αναλογικής εκπροσώπησης στον Δήμο Θεσσαλονίκης απορρίφθηκαν εξαρχής από τον Βενιζέλο, επειδή μεταξύ άλλων θεωρούσε πως η αύξηση της απαιτούμενης πλειοψηφίας επαρκούσε για να μην επαναληφθούν τα φαινόμενα που είχαν παρατηρηθεί στις προηγούμενες εκλογές.<sup>750</sup>

Ο Ε. Βενιζέλος επέλεξε εξαρχής να μη προσδώσει στις δημοτικές εκλογές πολιτικό χαρακτήρα,<sup>751</sup> παρά τις πιέσεις που δέχθηκε από κυβερνητικά στελέχη. Συγκεκριμένα, ο υπουργός Εσωτερικών Κωνσταντίνος Ζαβιτσιάνος υποστήριζε πως η κυβέρνηση δεν έπρεπε να παραμείνει ουδέτερη, τουλάχιστον σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Επιπλέον, θεωρούσε πως το κυβερνητικό χρίσμα στην Αθήνα έπρεπε να δοθεί σε διαφορετικό υποψήφιο και όχι στον απερχόμενο δήμαρχο Σ. Πάτση, τον οποίο προωθούσε το στενό πρωθυπουργικό περιβάλλον. Ο Βενιζέλος εμφανίστηκε διατεθειμένος να αλλάξει άποψη, θέτοντας ως όρο στον Ζαβιτσιάνο τη συναίνεσή του στο διορισμό του Α. Μιχαλακόπουλου ως αντιπροέδρου της κυβέρνησης. Ωστόσο, ο

<sup>748</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 249-287.

<sup>749</sup> *ΕΣΒ*, 102<sup>η</sup> συνεδρίαση, 12/6/1929, σ. 1107-1108. Ο Π. Αλ. Αργυρόπουλος, υπουργός Εξωτερικών εκείνη την περίοδο και Εσωτερικών από τον Ιούλιο έως το Δεκέμβριο του 1929, στα απομνημονεύματά του μεταφέρει το παρασκήνιο πίσω από την κατάθεση της τροπολογίας. Συγκεκριμένα, υποστηρίζει πως ο Παπαναστασίου ήταν αυτός που επέμεινε για την εισαγωγή του ορίου του 40%. Σύμφωνα με τον Αργυρόπουλο, τόσο ο Παπαναστασίου όσο και διάφορα κομματικά στελέχη είχαν την πεποίθηση πως το όριο αυτό θα εξασφάλισε την εκλογή από τον πρώτο γύρο ενός από τους Φιλελεύθερους υποψηφίους στην Αθήνα. Ο ίδιος σημειώνει ότι προέβαλε έντονες αντιρρήσεις, καθώς πίστευε ότι έπρεπε να καθιερωθεί ως όριο το 50% των ψήφων, δηλαδή η απόλυτη πλειοψηφία. Βλ. Π. Αλ. Αργυρόπουλος, *ό.π.*, σ. 432. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 296, σημ. 16.

<sup>750</sup> *ΕΣΒ*, 93<sup>η</sup> συνεδρίαση, 29/5/1929, σ. 964.

<sup>751</sup> *Εμπρός*, 21/6/1929, σ. 4· *Ελεύθερον Βήμα*, 30/6/1929, σ. 7.

Ζαβιτσιάνος, ο οποίος διεκδικούσε από καιρό τη συγκεκριμένη θέση, διαφώνησε και υπέβαλε την παραίτησή του στις αρχές Ιουλίου, καταγγέλοντας το επιτελείο του πρωθυπουργού για υπονόμευσή του. Υπουργός Εσωτερικών ανέλαβε κατόπιν ο Π. Αργυρόπουλος.<sup>752</sup> Η απόφαση του Βενιζέλου να μην πολιτικοποιήσει τις δημοτικές εκλογές πήγαζε ενδεχομένως από τη βεβαιότητα ανάδειξης των βενιζελικών υποψηφίων ή και την αίσθηση πως το εκλογικό αποτέλεσμα δεν επρόκειτο να επιφέρει πολιτικές αναταράξεις. Η δημοτικότητα της κυβέρνησης είχε επιβεβαιωθεί στις πρώτες εκλογές για την ανάδειξη του νομοθετικού σώματος της Γερουσίας, οι οποίες είχαν διεξαχθεί στις 21 Απριλίου 1929. Το Κόμμα Φιλελευθέρων και οι συνεργαζόμενοι τότε με αυτό είχαν καταφέρει να εξασφαλίσουν ευρεία πλειοψηφία που αντιστοιχούσε σε ποσοστό 55,76%.<sup>753</sup>

Οι κύριοι υποψήφιοι για τον Δήμο Αθηναίων ήταν ο Σ. Πάτσης, ο πρώην δήμαρχος Σ. Μερκούρης και ο ιατρός και πρώην υπουργός της κυβέρνησης Βενιζέλου Αντώνιος Χρηστομάνος.<sup>754</sup> Ο Πάτσης είχε την επίσημη στήριξη της Λέσχης Φιλελευθέρων.<sup>755</sup> Ο Βενιζέλος περιορίστηκε σε μια προσεκτική δήλωση, εκφράζοντας την πεποίθησή του για τη νίκη του Πάτση, επειδή συγκέντρωνε τις συμπάθειες του «φιλελεύθερου δημοκρατικού κόσμου».<sup>756</sup> Ο Μερκούρης είχε εκλεγεί μεν γερουσιαστής με το Λαϊκό Κόμμα,<sup>757</sup> αλλά είναι αμφίβολο κατά πόσο είχε τη στήριξή του. Οι αρχηγοί των κομμάτων της αντιπολίτευσης είχαν αποφύγει να πάρουν θέση για να μην κατηγορηθούν ότι προσδίδουν πολιτική σημασία στις εκλογές.<sup>758</sup>

---

<sup>752</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 431-433.

<sup>753</sup> Νικόλαος Οικονόμου, «Εκλογές-Δημοψηφίσματα. Α: Πολιτικές συμπεριφορές στη περίοδο 1922-1936, στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, *ό.π.*, τ. 7, σ. 37.

<sup>754</sup> Ο Α. Χρηστομάνος έως το 1922 ήταν καθηγητής Ιατρικής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Βλ. Γαβρόγλου, Καραμανωλάκης, Μπάρκουλα, *ό.π.*, Παράρτημα Β', σ. 346. Στην πολιτική σκηνή ενεπλάκη για πρώτη φορά το 1920, όταν και εξελέγη βουλευτής Σερρών ως υποψήφιος της αντιβενιζελικής παράταξης. Βλ. *Μητρώο Πληρεξουσίων, Γερουσιαστών και Βουλευτών, 1822-1935*, Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων, 1986, σ. 296-297· Χ. Χατζηϊωσήφ, «Κοινοβούλιο και δικτατορία», *ό.π.*, σ. 99. Το 1922, επί κυβέρνησης Σ. Κροκιά, διετέλεσε υπουργός Ταχυδρομείων, Τηλεγράφων και Τηλεφώνων. Βλ. *Μακεδονία*, 7/10/1922, σ. 2. Το 1928 εξελέγη ξανά βουλευτής στην ίδια περιφέρεια ως υποψήφιος του συνασπισμού Φιλελευθέρων και διορίστηκε υπουργός Συγκοινωνίας. Μετά τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης Βενιζέλου, στις 7 Ιουνίου 1929, ανέλαβε υφυπουργός Υγιεινής, θέση από την οποία παραιτήθηκε στα μέσα Ιουλίου για να επικεντρωθεί στην υποψηφιότητά του για το δημαρχιακό αξίωμα. Βλ. *Εμπρός*, 22/8/1928, σ. 7· 25/7/1929, σ. 4

<sup>755</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 18/7/1929, σ. 6.

<sup>756</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 31/7/1929, σ. 5.

<sup>757</sup> *Εμπρός*, 23/4/1929, σ. 4.

<sup>758</sup> Βλ. ενδεικτικά *Πρωϊά*, 3/8/1929, σ. 1, όπου αναφορά στη στάση που επέδειξε προεκλογικά το Λαϊκό Κόμμα στο κύριο άρθρο.

Ο Χρηστομάνος κατήλθε ως ανεξάρτητος και υποστηρίχτηκε από τους συντηρητικούς βενιζελικούς,<sup>759</sup> αλλά και από ένα τμήμα της αντιβενιζελικής παράταξης. Αποφάσισε να εκθέσει υποψηφιότητα με προτροπή του Κ. Ζαβιτσιάνου,<sup>760</sup> με το κόμμα του οποίου είχε εκλεγεί στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές.<sup>761</sup> Αν και ήταν γνωστό από πολύ νωρίς πως ο Χρηστομάνος επρόκειτο να διεκδικήσει τη δημαρχία της Αθήνας, οι οριστικές αποφάσεις ελήφθησαν μετά την αποχώρηση του Ζαβιτσιάνου από την κυβέρνηση.<sup>762</sup> Η υποψηφιότητά του αντανakλούσε καθώς φαίνεται την μεταβολή του πολιτικού κλίματος εκείνη την περίοδο και τις διεργασίες για τη συγκρότηση μιας βενιζελογενούς αντιπολίτευσης στον Βενιζέλο που δεν απέκλειε τη συνεργασία με τους Λαϊκούς, σε μια λογική υπέρβασης του Διχασμού.<sup>763</sup> Το ψηφοδέλιό του ήταν διαπαραταξιακό, περιλαμβάνοντας στην πρώτη θέση τον αντιβενιζελικό Κωνσταντίνο (Κώστα) Κοτζιά, ο οποίος σημείωνε την παρθενική του εμφάνιση στον τοπικό πολιτικό στίβο. Ο βενιζελικός χώρος εκπροσωπούσαν από διάφορα ονόματα, όπως π.χ. του εκδότη Κωνσταντίνου Ελευθερουδάκη, του αντιστράτηγου και πρώην βουλευτή Κωνσταντίνου Μαζαράκη-Αινιάν και του Σταμάτη Χατζήμπεη, εκ των ιδρυτών μεταπολεμικά του Κόμματος Αριστερών Φιλελευθέρων.<sup>764</sup>

Ο Χρηστομάνος υποστηρίχθηκε τόσο από βενιζελικές όσο και από αντιβενιζελικές εφημερίδες. Τις παραμονές των εκλογών, η *Καθημερινή* είχε κυκλοφορήσει με κύριο άρθρο που έφερε τον τίτλο «Αλλαγή!», το οποίο καλούσε τους ψηφοφόρους να καταψηφίσουν τους «δημοκόπους» και τους «αέργους», δηλαδή τους Μερκούρη και Πάτση, που είχαν συντελέσει, όπως υποστηριζόταν, στη διασπάθιση διαχρονικά του δημοτικού ταμείου.<sup>765</sup> Για την *Καθημερινή*, η δημαρχιακή εκλογή δεν έθετε πολιτειακό ή πολιτικό ζήτημα. Το διακύβευμα ήταν η απαλλαγή από τον «παλαιοκομματισμό» και η μέριμνα για τη δημόσια υγεία και την ορθή διαχείριση των δημοτικών πόρων.<sup>766</sup> Αντίστοιχες θέσεις είχαν εκφράσει η αντιβενιζελική *Πρωΐα*<sup>767</sup> και η βενιζελική τότε *Εστία*. Η τελευταία σημείωνε

<sup>759</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 434.

<sup>760</sup> *Σκριπ*, 4/7/1929, σ. 4.

<sup>761</sup> Βουλή των Ελλήνων, *Μητρώο Πληρεξουσίων, Γερουσιαστών και Βουλευτών, 1822-1935*, *ό.π.*

<sup>762</sup> *Εμπρός*, 18/7/1929, σ. 4.

<sup>763</sup> Χρήστος Χατζηϊωσήφ, «Η βενιζελογενής αντιπολίτευση στο Βενιζέλο και η πολιτική ανασύνταξη του αστισμού στο Μεσοπόλεμο», στο: Γ. Μαυρογορδάτος, και Χ. Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *ό.π.*, σ. 453-454.

<sup>764</sup> *Πρωΐα*, 4/8/1929, σ. 1.

<sup>765</sup> *Καθημερινή*, 2/8/1929, σ. 1.

<sup>766</sup> Στο ίδιο.

<sup>767</sup> *Πρωΐα*, 3/8/1929, σ. 1.

προεκλογικά πως ο δημοτικός αγώνας διεξαγόταν ανάμεσα στο «αμαρτωλό» παρελθόν και σε ένα «νέο» σύστημα, χωρίς ιδιοτέλειες, πολιτικές φιλοδοξίες και οργανωμένες ομάδες κομματικών φίλων.<sup>768</sup>

Νικητής από τον πρώτο γύρο αναδείχτηκε ο συνδυασμός του Σ. Μερκούρη, συγκεντρώνοντας 23.659 ψήφους και ποσοστό 41,7%. Τη δεύτερη θέση κατέλαβε ο συνδυασμός του Σ. Πάτση (40,3%), με διαφορά 797 ψήφων από εκείνον του Μερκούρη. Ο συνδυασμός του Α. Χρηστομάνου περιορίστηκε στην τρίτη θέση, εξασφαλίζοντας 8.207 ψήφους (14,4%).<sup>769</sup> Η νίκη του Μερκούρη οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη διαρροή βενιζελικών ψήφων προς τον Χρηστομάνο. Πάτση και Χρηστομάνος συγκέντρωσαν από κοινού ένα ποσοστό της τάξης περίπου του 55%. Το ποσοστό αυτό υπερέβαινε κατά πολύ εκείνο του Μερκούρη. Ωστόσο, πρέπει να συνεκτιμηθεί πως ο Χρηστομάνος απέσπασε πιθανότατα τις ψήφους και μιας μερίδας οπαδών της αντιβενιζελικής παράταξης.

Τα αποτελέσματα ανά εκλογικό τμήμα καταδεικνύουν πως η κύρια μάζα των προσφύγων στήριξε τον Πάτση. Στους προσφυγικούς συνοικισμούς η διαφορά ψήφων μεταξύ Πάτση και Μερκούρη ήταν συντριπτική υπέρ του πρώτου. Ο Μερκούρης είχε καταφέρει να πλειοψηφίσει μόνο σε ένα εκλογικό τμήμα κι εκεί οριακά.<sup>770</sup> Επομένως, ένα τμήμα γηγενών που στήριζαν τον βενιζελισμό στράφηκε στον Χρηστομάνο ή στους υπόλοιπους υποψηφίους. Στο γεγονός αυτό συνετέλεσαν ενδεχομένως τα έντονα προβλήματα καθαριότητας και υγιεινής που μάστιζαν την πόλη για μεγάλο χρονικό διάστημα. Οι αντιβενιζελικές εφημερίδες εστίασαν ιδιαίτερα στο συγκεκριμένο ζήτημα. Καταλόγισαν ευθύνες στον Πάτση για την εξάπλωση της επιδημίας του δάγκειου πυρετού ένα χρόνο νωρίτερα, παρόλο που ο ειδικός απεσταλμένος της ΚτΕ είχε αναγνωρίσει τότε τη συνδρομή του Δήμου Αθηναίων στην καταπολέμησή της.<sup>771</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, ο Χρηστομάνος προβλήθηκε ως καταλληλότερη επιλογή για το δημαρχιακό θώκο, λόγω της επαγγελματικής του ιδιότητας και της εμπειρίας του ως υφυπουργός Υγιεινής.<sup>772</sup> Περισσότερα εχέγγυα θεωρήθηκε πως διαθέτει και ο Μερκούρης, ο οποίος συνοδευόταν από τη φήμη του επιτυχημένου δημάρχου.<sup>773</sup>

---

<sup>768</sup> *Εστία*, 4/8/1929, σ. 1.

<sup>769</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 7/8/1929, σ. 6.

<sup>770</sup> *Πρωϊά*, 6/8/1929, σ. 5.

<sup>771</sup> Βλ. ενδεικτικά *Πρωϊά*, 1/8/1929, σ. 1· *Εσπερινή*, 3/8/1929, σ. 1·

<sup>772</sup> Βλ. ενδεικτικά *Πρωϊά*, 4/8/1929, σ. 1.

<sup>773</sup> Βλ. ενδεικτικά *Εμπρός*, 4/8/1929, σ. 1.

Ενδεικτική του προβληματισμού που υπήρχε ακόμη και στον βενιζελικό χώρο γύρω από το πρόσωπο του Σ. Πάτση είναι η προεκλογική αρθρογραφία της εφημερίδας *Ελεύθερον Βήμα*. Για την συγκεκριμένη εφημερίδα, το πρωτεύον ήταν να μη διαρραγεί το μέτωπο της αβασίλευτης και να μην καταλάβει τη δημαρχία ένας ακραιφνής οπαδός της βασιλείας, όπως ήταν ο Μερκούρης. Αν και διατύπωσε αρκετές επιφυλάξεις για το κατά πόσο ο Πάτσης μπορούσε να αποτελέσει έναν «μεταρρυθμιστή» δήμαρχο, επέλεξε να στηρίξει την υποψηφιότητά του, αναγνωρίζοντας πως συγκέντρωνε το πλειοψηφικό ρεύμα των βενιζελικών και δημοκρατικών ψηφοφόρων.<sup>774</sup>

Εκλογή δημάρχου από τον πρώτο γύρο σημειώθηκε στους περισσότερους δήμους της χώρας.<sup>775</sup> Έκτος από την Αθήνα, η αντιβενιζελική παράταξη ανέδειξε δημάρχους σε 20 και πλέον πόλεις, εκ των οποίων ξεχώριζαν η Πάτρα, ο Βόλος και η Λάρισα, όπου εξελέγησαν υποψήφιοι που πρόσκεινταν στο Λαϊκό Κόμμα (Ι. Βλάχος, Κ. Καρτάλης και Μ. Σιάπκας αντίστοιχα). Δήμαρχοι που είχαν την επίσημη ή ανεπίσημη στήριξη του Κόμματος Φιλελευθέρων αναδείχτηκαν σε λιγότερες πόλεις, με την επανεκλογή του Τ. Παναγιωτόπουλου στον Δήμο Πειραιώς να αποτελεί τη σημαντικότερη επιτυχία.<sup>776</sup>

Η Θεσσαλονίκη ανήκε στις πόλεις που δεν εξελέγη δήμαρχος από τον πρώτο γύρο. Την πλειοψηφία κατέλαβε ο συνδυασμός του ανεξάρτητου φιλοβασιλικού Νικόλαου Μάνου με ποσοστό 25,4%. Δεύτερος αναδείχτηκε ο συνδυασμός του απερχόμενου δημάρχου Μ. Πατρίκιου (21,8%), ο οποίος κατάφερε να συντηρήσει την εκλογική του δύναμη, επικρατώντας στο χώρο της Αριστεράς. Ο συνδυασμός του Πατρίκιου, που έφερε την ονομασία «Αριστερή Παράταξη», συγκέντρωσε τριπλάσιες ψήφους έναντι του ψηφοδελτίου του ΚΚΕ (6,61%), το οποίο είχε ως επικεφαλής τον Κώστα Θέο, γραμματέα της Ενωτικής Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος.

<sup>774</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 30/7/1929, σ. 1. Βλ. επίσης *Ελεύθερον Βήμα*, 31/7/1929, σ. 1· 2/8/1929, σ. 1.

<sup>775</sup> Δύο μέρες μετά τη διεξαγωγή του πρώτου γύρου, το Υπουργείο Εσωτερικών ανακοίνωσε πως εκλογή δημάρχου είχε επιτευχθεί στους 50 από τους συνολικά 58 δήμους της χώρας. Σε Δράμα, Θεσσαλονίκη και Κόρινθο επρόκειτο να διενεργηθούν επαναληπτικές εκλογές, ενώ για 5 δήμους δεν υπήρχε εκτίμηση, καθώς είχαν καθυστερήσει τα τελικά αποτελέσματα. Βλ. *Ελεύθερον Βήμα*, 7/8/1929, σ. 6.

<sup>776</sup> Τα παραπάνω στοιχεία αντλήθηκαν από την εφημερίδα *Πρωΐα*, η οποία την επομένη των εκλογών δημοσίευσε πίνακα με τα ονόματα και την πολιτική στήριξη των δημάρχων που είχαν εκλεγεί σε 49 δήμους της χώρας, σύμφωνα με τα αποτελέσματα που είχαν γίνει έως τότε γνωστά. Με βάση το δημοσίευμα, εκλέχθηκαν 15 Λαϊκοί δήμαρχοι, 13 Φιλελεύθεροι, 7 ανεξάρτητοι αντιβενιζελικοί, 6 ανεξάρτητοι, 3 Αγροτοεργατικοί, 3 Προοδευτικοί και 2 Ελευθερόφρονες. Κατά την έρευνα που πραγματοποιήθηκε στον Τύπο της περιόδου, δεν κατέστη δυνατό να εντοπιστούν περισσότερες πληροφορίες για την κομματική ταυτότητα των δημάρχων και την στήριξη που έλαβαν, έτσι ώστε να προκύψουν ασφαλή συμπεράσματα για το εκλογικό αποτέλεσμα. Βλ. *Πρωΐα*, 6/8/1929, σ. 1.

Οι βενιζελικές ψήφοι διαμοιράστηκαν ανάμεσα σε πέντε συνδυασμούς, οι οποίοι αρθροιστικά συγκέντρωσαν ποσοστό 42,76%. Μεγαλύτερο ποσοστό εξ αυτών έλαβε ο συνδυασμός του πρώην δημάρχου Κ. Αγγελάκη (12,4%), που είχε τη στήριξη της Λέσχης Φιλελευθέρων Θεσσαλονίκης, αλλά περιορίστηκε στην τρίτη θέση. Υποψήφιος για το δημαρχιακό αξίωμα ήταν επίσης ο πρώην υπουργός Προνοίας Μιχαήλ Κύρκος (1926-1928), ο οποίος ανήκε στο Προοδευτικό Κόμμα του Κ. Καφαντάρη. Ο συνδυασμός του έλαβε την τέταρτη θέση με ποσοστό 11,62%. Οι πληθυσμιακές συνθήκες επέδρασαν καθοριστικά στη διαμόρφωση του αποτελέσματος. Η πλειονότητα των Εβραίων της πόλης είχε ψηφίσει υπέρ του συνδυασμού του Ν. Μάνου, ενώ αυτός του Κ. Αγγελάκη, όπως προαναφέρθηκε, εξασφάλισε περίπου το 1/4 των βενιζελικών ψήφων. Το υπόλοιπο κατανεμήθηκε μεταξύ των άλλων βενιζελικών συνδυασμών, των οποίων οι επικεφαλής, σε αντίθεση με τον Αγγελάκη, ήταν όλοι προσφυγικής καταγωγής (Θ. Αρζόγλου, Θ. Θεοφυλάκτου, Μ. Κύρκος, Κ. Χατζηκυριάκου).<sup>777</sup>

Η κυβέρνηση ανέλαβε πρωτοβουλίες για την υπόδειξη κοινού υποψηφίου των Φιλελευθέρων στον δεύτερο γύρο. Για το σκοπό αυτόν, μετέβη στη Θεσσαλονίκη ο Θ. Σοφούλης, ηγετικό στέλεχος του Κόμματος Φιλελευθέρων και υπουργός Στρατιωτικών την συγκεκριμένη περίοδο. Μετά από αλληπάλληλες διαβουλεύσεις, ο Σοφούλης συμφώνησε με τους τοπικούς πολιτευτές για την επιλογή ενός πρόσφυγα υποψηφίου. Το χρίσμα έλαβε ο καπνέμπορος Θεόδωρος Αρζόγλου, ο συνδυασμός του οποίου είχε αναδειχθεί πέμπτος στον πρώτο γύρο με ποσοστό περίπου 7%. Ο Αρζόγλου ήταν πρώην βουλευτής του οθωμανικού κοινοβουλίου και είχε συνεργασθεί παλαιότερα με τη Δημοκρατική Ένωση του Α. Παπαναστασίου. Ωστόσο, η υποψηφιότητά του περισσότερο δίχασε, παρά συσπείρωσε τους βενιζελικούς. Νικητής στις επαναληπτικές εκλογές αναδείχτηκε εκ νέου ο Ν. Μάνος, ο οποίος εξελέγη δήμαρχος λαμβάνοντας το 44% των ψήφων.<sup>778</sup>

Οι δημοτικές εκλογές του 1929 έπληξαν ιδιαίτερα την κυβερνητική παράταξη, καθώς σε όλα σχεδόν τα μεγάλα αστικά κέντρα εκλέχθηκαν δήμαρχοι από το αντίπαλο πολιτικό στρατόπεδο. Ο ιστορικός και δημοσιογράφος Γρηγόριος Δαφνής, όπως και νεότεροι μελετητές της περιόδου έχουν αντιμετωπίσει τις εκλογές αυτές ως απαρχή της συρρίκνωσης της πολιτικής βάσης του Κόμματος Φιλελευθέρων και

<sup>777</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 291-334.

<sup>778</sup> Στο ίδιο, σ. 322, 335-344 και 347-355.



προάγγελο της ήττας του στις βουλευτικές εκλογές του 1932.<sup>779</sup> Το γεγονός αυτό έχει συνδεθεί με την ανασφάλεια που δημιουργούσαν οι οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις του Μεσοπολέμου στις τάξεις των μικροαστών. Παρόλο που τα μικροαστικά στρώματα είχαν επενδύσει το 1928 στους Φιλελεύθερους, αποφάσισαν να στραφούν ξανά σε άλλα κόμματα για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν.<sup>780</sup> Ωστόσο, ένα ακόμη στοιχείο που χαρακτηρίζει τις δημοτικές εκλογές του 1929 είναι ότι συνιστούν τις πρώτες σε ολόκληρη την περίοδο που εξετάζουμε, όπου οι πολιτικές δυνάμεις επέλεξαν να αποστασιοποιηθούν απέναντι στην εκλογική διαδικασία, τουλάχιστον σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ότι είχε επιχειρηθεί παλαιότερα. Η πολιτική σταθερότητα που είχε επικρατήσει μετά τις βουλευτικές εκλογές του 1928, υπήρξε ίσως ο σημαντικότερος παράγοντας που συνετέλεσε σε αυτήν τη λιγότερο έντονη προσπάθεια χειραγώγησης των δημοτικών εκλογών εκ μέρους της κεντρικής εξουσίας.

#### **4.3. Οι ενέργειες του νέου προεδρείου της ΕΔΕ**

Μετά τη διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών, η σύνθεση της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΕ ανανεώθηκε, με τον νεοεκλεγέντα δήμαρχο Αθηναίων Σ. Μερκούρη να καταλαμβάνει τη θέση του προέδρου. Στην πρώτη της συνεδρίαση, άπαντες υπογράμμισαν τη δυσχερή κατάσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Επικαλέστηκαν τη συστηματική παράβλεψη των δικαιωμάτων των δήμων και των κοινοτήτων, τον περιορισμό των εξουσιών τους, την αποστέρησή τους από έσοδα και την επιβάρυνσή τους με οικονομικές υποχρεώσεις από το κράτος. Κοινή διαπίστωση ήταν πως έπρεπε να ενισχυθούν οι προσπάθειες για την ανάπτυξη των δράσεων της ΕΔΕ, αναγνωρίζοντας ότι αποτελούσε ένα επαρκές αντίρροπο «κατά των αρνητικών της αυτοδιοικήσεως τάσεων της κεντρικής του κράτους εξουσίας».<sup>781</sup>

Εκτός από την προσχώρηση όλων των δήμων της χώρας, το προηγούμενο χρονικό διάστημα είχε συντελεστεί η ένταξη 90 κοινοτήτων που συνιστούσαν έδρες επαρχιών και 39 συνδέσμων κοινοτήτων στην ΕΔΕ, με αποτέλεσμα να εκπροσωπεί συνολικά 188 τοπικούς οργανισμούς. Η δραστηριότητά της είχε αυξηθεί σημαντικά, γεγονός που αποτυπωνόταν στην κίνηση της υπηρεσιακής της αλληλογραφίας. Όπως καταγράφεται σε μία από τις εκθέσεις δράσης της ΕΔΕ, από τον Ιανουάριο έως τον

<sup>779</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 433-434.

<sup>780</sup> Χ. Χατζηϊωσήφ, «Η βενιζελογενής αντιπολίτευση στο Βενιζέλο», *ό.π.*, σ. 453-457.

<sup>781</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 263.

Νοέμβριο του 1929, το κεντρικό της γραφείο είχε λάβει περίπου 2750 έγγραφα και αποστέλλει παραπάνω από 4500. Το γεγονός αυτό ήταν απόρροια της ένταξης πολλών νέων μελών και της ανάθεσης ολοένα και περισσότερων υποθέσεων εκ μέρους των δήμων και των κοινοτήτων.<sup>782</sup>

Τον Οκτώβριο του 1929, το προεδρείο της ΕΔΕ είχε συνάντηση με τον πρωθυπουργό Ε. Βενιζέλο, σε μια προσπάθεια να ικανοποιηθούν κάποια από τα αιτήματά της.<sup>783</sup> Για ακόμη μια φορά τέθηκε το ζήτημα της αύξησης της κρατικής επιχορήγησης προς τους δήμους και τις κοινότητες, το οποίο ωστόσο απορρίφθηκε. Ο Βενιζέλος δήλωσε πως κάτι τέτοιο ήταν ανέφικτο τη δεδομένη χρονική στιγμή, καθώς προτεραιότητα ήταν ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού, η κάλυψη άλλων επιτακτικών αναγκών του κράτους και η ελάφρυνση των φορολογουμένων. Από την άλλη πλευρά, έγινε αποδεκτή η πρόταση της ΕΔΕ για να μετατραπεί από υποχρεωτική σε έκτακτη και να μειωθεί η εισφορά των δήμων και των κοινοτήτων για τις χρηματοδοτικές ανάγκες των οργανισμών νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, που επρόκειτο να συσταθούν βάσει του Νόμου 4249/1929.<sup>784</sup>

Ο συγκεκριμένος νόμος είχε ψηφιστεί λίγους μήνες νωρίτερα,<sup>785</sup> επιφέροντας τροποποιήσεις στο διάταγμα του 1923 για την καθιέρωση του θεσμού των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, του οποίου η εφαρμογή παρέμενε έκτοτε σε εκκρεμότητα.<sup>786</sup> Κατόπιν εισήγησης του υπουργού Εσωτερικών Περικλή Αργυρόπουλου, ο Βενιζέλος είχε εγκρίνει την επίτευξη των νομοθετικών ενεργειών, έτσι ώστε να λειτουργήσουν άμεσα τα νομαρχιακά συμβούλια, καθώς το Σύνταγμα του 1927 προέβλεπε ρητά την ύπαρξη τουλάχιστον δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης.<sup>787</sup> Παρ' όλα αυτά, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση για ακόμη μια φορά δεν κατέστη δυνατό να εφαρμοστεί. Οι λόγοι ήταν πολιτικοί και οικονομικοί. Σύμφωνα με τα απομνημονεύματα του Π. Αργυρόπουλου, αρκετοί βουλευτές είχαν προβάλει εξαρχής αντιρρήσεις, καθώς ο σχετικός νόμος δεν τους επέτρεπε να εκθέσουν υποψηφιότητα για το αξίωμα του νομαρχιακού συμβούλου, διατηρώντας ταυτόχρονα τη βουλευτική ιδιότητα. Θεωρούσαν πως τα μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων, μεριμνώντας για τα τοπικά προβλήματα, θα αποκτούσαν κύρος και δημοφιλία, γεγονός που θα έθετε προσκόμματα στην επανεκλογή τους στο

<sup>782</sup> Στο ίδιο, σ. 265-266.

<sup>783</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 20-10-1929, σ. 8.

<sup>784</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 269 και 281-282.

<sup>785</sup> ΦΕΚ, 256Α/1-8-1929.

<sup>786</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 119.

<sup>787</sup> Π. Αλ. Αργυρόπουλος, ό.π., σ. 420.

κοινοβούλιο.<sup>788</sup> Παράλληλα, η εφαρμογή του θεσμού προσέκρουε στις υψηλές δαπάνες που απαιτούσε η συγκρότηση των νομών ως μονάδων αυτοδιοίκησης, όπως και στην προσπάθεια της κυβέρνησης να απαλλάξει τους πολίτες από ένα τμήμα του φορολογικού βάρους. Ως κύρια πηγή χρηματοδότησης των νομαρχιακών οργανισμών αυτοδιοίκησης είχε προβλεφθεί η επιβολή άμεσων φόρων, η οποία θα προκαλούσε κοινωνικές αντιδράσεις και άνοδο των τιμών. Επιπλέον, στα τέλη του 1929 εκδηλώθηκε η διεθνής οικονομική κρίση, επιδρώντας καθοριστικά στην απόφαση της κυβέρνησης Βενιζέλου να αναβάλλει επ' αόριστον την εκτέλεση του νόμου.<sup>789</sup>

#### **4.4. Το ζήτημα των δημοτικών υπαλλήλων**

Ένα από τα κυριότερα ζητήματα που είχαν ανακύψει και αποτέλεσε πεδίο σφοδρής πολιτικής αντιπαράθεσης ήταν η απόφαση του δημάρχου Αθηναίων Σ. Μερκούρη να προβεί στην απόλυση 98 οργανικών και 189 ημερομίσθιων δημοτικών υπαλλήλων, αμέσως μετά τη διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών. Ο Μερκούρης ισχυρίστηκε πως οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι ήταν υπεράριθμοι, ανεπαρκείς σε επίπεδο προσόντων, αργόμισθοι και υπόδικοι, επιρρίπτοντας ευθύνες στην προηγούμενη δημοτική αρχή για εξυπηρέτηση κομματικών σκοπιμοτήτων και σπατάλη δημοτικών χρημάτων.<sup>790</sup>

Ο Σ. Πάτσης απάντησε στις αιτιάσεις του Μερκούρη, με μακροσκελή ανακοίνωση που δημοσιεύτηκε στα τέλη Οκτωβρίου του 1929. Σε αυτήν σημείωνε πως οι απολύσεις στις οποίες είχε προχωρήσει επί των δημαρχιών του είχαν γίνει κατόπιν διαταγών της κεντρικής διοίκησης για την επαναφορά των παυθέντων υπαλλήλων κατά τα Νοεμβριανά και στη συνέχεια την περίοδο 1920-1922. Επιπρόσθετα, ανέφερε ότι τον Σεπτέμβριο του 1922, «μολονότι η επανάσταση ήτο εις την ακμήν της και η αδιαλλαξία εις το κατακόρυφον τότε», όχι μόνο δεν απέλυσε κανέναν ικανό υπάλληλο αντίθετων πολιτικών φρονημάτων, αλλά, αντίθετα, προήγαγε πολλούς εξ αυτών σε ανώτερες θέσεις. Μία από τις κατηγορίες του Μερκούρη κατά του Πάτση ήταν ο διορισμός φοιτητών στην υπηρεσία καθαριότητας. Ο Πάτσης διευκρίνισε πως αυτοί ήταν φοιτητές ιατρικής που είχαν τεθεί επικεφαλής των συνεργείων εξυγίανσης μετά την επιδημία του δάγκειου πυρετού. Τέλος,

---

<sup>788</sup> Στο ίδιο.

<sup>789</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 114-115 και 119-120.

<sup>790</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 16/10/1929, σ. 5· 19/10/1929, σ. 4. Για τον ακριβή αριθμό των απολυθέντων, βλ. *ΕΣΒ*, 40<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 20/2/1930, σ. 716, όπου σχετική αναφορά στην τοποθέτηση του υπουργού Εσωτερικών Γεώργιου Σίδηρη.

παρέθεσε στοιχεία που έδειχναν ότι ο Μερκούρης είχε αυξήσει τον αριθμό των ημερομίσθιων υπαλλήλων και το ύψος των αποδοχών τους.<sup>791</sup>

Λίγες μέρες αργότερα, οι απολυθέντες δημοτικοί υπάλληλοι κατέθεσαν υπόμνημα διαμαρτυρίας στον πρωθυπουργό Ε. Βενιζέλο, καταγγέλοντας ότι απομακρύνθηκαν με καθαρά πολιτικά κριτήρια. Απέδιδαν την απόλυσή τους στην προσπάθεια του Μερκούρη να αποκαταστήσει όσο το δυνατόν περισσότερους πολιτικούς του φίλους. Ανέφεραν χαρακτηριστικά πως την επομένη των εκλογών πλήθος οπαδών του Μερκούρη εισέβαλε στο δημαρχιακό μεγάρο και κατέλαβε τις κενές υπαλληλικές θέσεις, απειλώντας το υπόλοιπο προσωπικό με άμεση απόλυση. Σύμφωνα με το υπόμνημα, μεταξύ των απολυθέντων ήταν ο αρχιτέκτονας Εμμανουήλ Λαζαρίδης, παρά το επιστημονικό του κύρος και της αναγνώρισης που τύγχανε ως προϊστάμενος της αρχιτεκτονικής υπηρεσίας του δήμου. Ο «δημοκρατικών φρονημάτων» Λαζαρίδης αντικαταστάθηκε από τον αρχιτέκτονα Αναστάσιο Μεταξά, ο οποίος τον Αύγουστο του 1929 είχε καταλάβει τη γερουσιαστική έδρα του Μερκούρη, μετά την εκλογή του τελευταίου ως δημάρχου Αθηναίων. Στην υπηρεσία άμεσων φόρων υπάλληλος με πολυετή εμπειρία απολύθηκε με τη δικαιολογία ότι αυτός και ο πατέρας του ήταν «φανατικοί δημοκρατικοί». Στον τομέα της καθαριότητας διορίστηκε ο Κωνσταντίνος Ιγγλέσης, ο οποίος είχε διατελέσει στο παρελθόν πρόεδρος της οργάνωσης των Επιστράτων στην Αθήνα και διατηρούσε παράλληλα κουρείο. Οι απολυθέντες καλούσαν τον Βενιζέλο να επιληφθεί του ζητήματος, ώστε να διορθωθούν οι αδικίες που έγιναν εις βάρος τους.<sup>792</sup>

Στις αρχές του 1930, η κυβέρνηση εισήγαγε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που καθόριζε τις διαδικασίες πρόσληψης και προαγωγής των δημοτικών υπαλλήλων, καθώς και τα δικαιώματά τους. Μεταξύ των ρυθμίσεων ήταν η καθιέρωση προσοντολογίου και εξετάσεων για τη διενέργεια εφεξής των προσλήψεων, η διασφάλιση της σταθερότητας της εργασίας και η παροχή ένδικων μέσων σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης εκ μέρους των δημοτικών αρχών.<sup>793</sup> Το σχετικό νομοσχέδιο είχε καταρτιστεί από τον Οκτώβριο του 1928 και κατατέθηκε σε

<sup>791</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 28/10/1929, σ. 4.

<sup>792</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 168/49, «Υπόμνημα των απολυθέντων Δημοτικών Υπαλλήλων του Δήμου Αθηναίων προς τον Ε. Βενιζέλο για την απόλυσή τους», 1929 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=59788>, τελευταία ανάκτηση: 1/8/2021). Για τη θητεία του Α. Μεταξά ως γερουσιαστή του Λαϊκού Κόμματος, βλ. Βουλή των Ελλήνων, *Μητρώον γερουσιαστών και βουλευτών*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1977, σ. 30-31.

<sup>793</sup> Ν. 4548/1930, στο: ΦΕΚ, 115Α/16-4-1930.

μια πρώτη μορφή στη Βουλή, χωρίς όμως να συζητηθεί.<sup>794</sup> Ωστόσο, το επίμαχο ζήτημα που επανέφερε στο προσκήνιο την υπόθεση των απολύσεων στον Δήμο Αθηναίων, μετά την αναλήψη των καθηκόντων του Μερκούρη ως δήμαρχος, ήταν η προσθήκη των μεταβατικών διατάξεων, με βάση τις οποίες όσοι δημοτικοί υπάλληλοι κατείχαν οργανικές θέσεις και είχαν απολυθεί μετά την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 1929 έπρεπε να επαναπροσληφθούν και να μονιμοποιηθούν, εφόσον είχαν τρία έτη υπηρεσίας. Αν στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα οι υπάλληλοι αυτοί είχαν αντικατασταθεί, προβλεπόταν η τοποθέτησή τους σε άλλες τακτικές ή έκτακτες υπηρεσίες των δήμων μέχρι την κένωση οργανικής θέσης.<sup>795</sup>

Οι διατάξεις αυτές προκάλεσαν την αντίδραση της ΕΔΕ,<sup>796</sup> αλλά και της αντιπολίτευσης τόσο στη Βουλή όσο και στη Γερουσία. Η επαναφορά των απολυθέντων δημοτικών υπαλλήλων θεωρήθηκε ωμή επέμβαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και συνακόλουθα αντισυνταγματική.<sup>797</sup> Την ίδια άποψη εξέφρασαν και συνταγματολόγοι, όπως ο Αλέξανδρος Σβώλος, καθηγητής τότε στη Νομική Σχολή Αθηνών.<sup>798</sup> Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, ο διορισμός και η απόλυση δημοτικών υπαλλήλων ανήκαν στις αρμοδιότητες αποκλειστικά του δημάρχου και της δημορχιακής επιτροπής.<sup>799</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, ο Μερκούρης δεν είχε παρανομήσει, ανεξάρτητα αν είχε ενεργήσει υστερόβουλα, αφενός γιατί διέθετε κάθε νόμιμο δικαίωμα αφετέρου γιατί οι απολυθέντες οργανικοί υπάλληλοι δεν είχαν συμπληρώσει τα απαιτούμενα έτη υπηρεσίας για τη μονιμοποίησή τους.<sup>800</sup>

Για την αντιπολίτευση, αρμόδιο να κρίνει το άδικο των απολύσεων ήταν το ΣτΕ ως ανώτατο διοικητικό δικαστήριο και όχι η κυβέρνηση, η οποία με τον τρόπο

---

<sup>794</sup> *Εφημερίς των Συζητήσεων της Γερουσίας* (στο εξής *ΕΣΓ*), 52η Συνεδρίαση, 21/3/1930, σ. 578 και 581.

<sup>795</sup> Ν. 4548/1930, άρθρα 59-60, στο: ΦΕΚ, 115Α/16-4-1930.

<sup>796</sup> *ΕΤΑ*, τ. Θ', 1930, σ. 27 και 36. Βλ. επίσης *Ελεύθερον Βήμα*, 11/2/1930, σ. 6, όπου δημοσιεύεται επιστολή του Σ. Μερκούρη, στην οποία ανέφερε ότι το συγκεκριμένο νομοσχέδιο κατέλυε την αυτοδιοίκηση.

<sup>797</sup> Βλ. ενδεικτικά *ΕΣΒ*, 66η Συνεδρίαση, 3/4/1930, σ. 688-699, την τοποθέτηση του αρχηγού του Λαϊκού Κόμματος Κ. Τσαλδάρη.

<sup>798</sup> *ΕΣΓ*, 53η Συνεδρίαση, 22/3/1930, σ. 601.

<sup>799</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, *Κώδιξ της περί των Δήμων και Κοινοτήτων νομοθεσίας*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926, σ. 70 (άρθρο 98).

<sup>800</sup> Όταν έγιναν οι απολύσεις, το προβλεπόμενο χρονικό όριο για τη μονιμοποίηση των οργανικών δημοτικών υπαλλήλων ήταν τα 5 έτη υπηρεσίας. Όπως παραδέχθηκε ο υπουργός Εσωτερικών Γ. Σιδερής κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Γερουσία, κανένας από τους απολυθέντες δεν το είχε συμπληρώσει. Βλ. *ΕΣΓ*, 52η Συνεδρίαση, 21/3/1930, σ. 573. Με τον νέο νόμο μονιμοποιούνταν όλοι οι οργανικοί δημοτικοί υπάλληλοι με τρία έτη υπηρεσίας. Οι νεοδιορισθέντες μπορούσαν να καταστούν μόνιμοι, έπειτα από έναν χρόνο δοκιμαστικής υπηρεσίας, με την προϋπόθεση ότι δεν είχε προηγηθεί αιτιολογημένη απόφαση της δημορχιακής επιτροπής για την απόλυσή τους. Βλ. Ν. 4548/1930, άρθρα 7 και 59, στο: ΦΕΚ, 115Α/16-4-1930.

αυτό προσέβαλε, όπως σημειωνόταν, το κύρος του νεοπαγούς θεσμού. Το γεγονός ότι δεν υπήρχε καμιά πρόνοια στο νομοσχέδιο για τους δημοτικούς υπαλλήλους που είχαν απολυθεί τα παρελθόντα έτη ερμηνεύτηκε ως προσπάθεια να εξυπηρετηθούν κυρίως οι κομματικοί φίλοι των Φιλελευθέρων. Επιπλέον, υποστηρίχτηκε πως η επέμβαση της κυβέρνησης δεν αφορούσε μόνο τα διοικητικά των δήμων, αλλά και τα οικονομικά, καθώς καλούνταν εφεξής να μισθοδοτούν περισσότερους υπαλλήλους για την ίδια θέση, συντελώντας έτσι στην επιβάρυνση των δημοτικών δαπανών.<sup>801</sup>

Ο Ε. Βενιζέλος δεν εμφανίστηκε διατεθειμένος να υπαναχωρήσει, επικαλούμενος την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζόμενων. Κατά την άποψή του, ο Μερκούρης είχε παραβιάσει την απόφαση του πολιτικού κόσμου να μη λάβουν οι δημοτικές εκλογές πολιτικό χαρακτήρα και καταχραστεί τη δημαρχιακή εξουσία, καθώς οι απολύσεις δεν είχαν γίνει με γνώμονα το δημοτικό συμφέρον, αλλά το προσωπικό. Αν και αναγνώρισε πως το ΣτΕ ήταν ο θεσμός που μπορούσε να εγγυηθεί την προστασία των πολιτών από την διοικητική αυθαιρεσία, ενέμεινε στην ψήφιση του νομοσχεδίου, υποστηρίζοντας πως αυτό διέπονταν από τις ίδιες αρχές.<sup>802</sup>

Το συγκεκριμένο νομοθέτημα συνιστούσε μία από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης Βενιζέλου που αφορούσαν την οργάνωση και τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών των δήμων, θέτοντας περιορισμούς, κανόνες και υποχρεώσεις. Από τον Ιούλιο του 1929, είχαν τεθεί σε ισχύ διατάξεις που όριζαν πως όλες οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών σχετικά με την πρόσληψη έκτακτου προσωπικού έπρεπε πλέον να έχουν την έγκριση της κεντρικής διοίκησης.<sup>803</sup> Η ΕΔΕ σε υπόμνημά της προς την κυβέρνηση είχε ζητήσει την κατάργηση των διατάξεων, σημειώνοντας πως αντίκεινταν στην κατοχυρωμένη από τον Σύνταγμα ελεύθερη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.<sup>804</sup> Πέρα από την ανάγκη τήρησης της συνταγματικής τάξης, η ΕΔΕ είχε υπογραμμίσει πως το μέτρο αυτό παρεμπόδιζε την άμεση αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων.<sup>805</sup>

Οι παραπάνω διατάξεις είχαν θεσπιστεί επί θητείας Κ. Ζαβιτσιάνου στο Υπουργείο Εσωτερικών (Αύγουστος 1928-Ιούλιος 1929). Σε μεταγενέστερη του δήλωση, ο Ζαβιτσιάνος επιχειρηματολόγησε πως η ρύθμιση αυτή αποσκοπούσε στον περιορισμό των καταχρήσεων στην πρόσληψη έκτακτων υπαλλήλων από τους

<sup>801</sup> Βλ. αναλυτικά *ΕΣΒ*, 40η Συνεδρίαση, 20/2/1930, σ. 702-720· 66η Συνεδρίαση, 3/4/1930, σ. 688-691 και *ΕΣΓ*, σ. 52η Συνεδρίαση, 21/3/1930, σ. 567-586· 53η Συνεδρίαση, 22/3/1930, σ. 589-602.

<sup>802</sup> *ΕΣΒ*, 40η Συνεδρίαση, 20/2/1930, σ. 718-719· 66η Συνεδρίαση, 3/4/1930, σ. 689-690.

<sup>803</sup> Ν. 4189/1929, άρθρα 5 και 9.

<sup>804</sup> Π. Αλ. Αργυρόπουλος, *ό.π.*, σ. 422.

<sup>805</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 272-273.

δήμους, την οποία χαρακτήριζε ως μεγάλη «φάμπρικα» εξυπηρέτησης προσωπικών συμφερόντων.<sup>806</sup> Αντίθετα, ο Π. Αργυρόπουλος, διάδοχος του Ζαβιτσιάνου στο Υπουργείο Εσωτερικών, είχε αναγνωρίσει πως οι διατάξεις αυτές έρχονταν σε «έκδηλον αντίφασιν προς τα αρχάς τα αυτοδιοικήσεως, ως αύται καθιερώνται από τους εν ισχύι συνταγματικούς ορισμούς».<sup>807</sup> Ήταν απόλυτα σύμφωνος με την ΕΔΕ ως προς την κατάργησή τους, μεσολάβησε όμως η παραίτησή του τον Δεκέμβριο του 1929.<sup>808</sup>

Το θέμα που δημιουργήθηκε με τον Σ. Μερκούρη και τη σωρεία απολύσεων στον Δήμο Αθηναίων φαίνεται πως επιβεβαίωσε ως έναν βαθμό τις αντιλήψεις του Ζαβιτσιάνου, συμπαρασύροντας όποια σκέψη να ικανοποιηθεί η αξίωση της ΕΔΕ. Η κυβέρνηση άλλωστε είχε τονίσει προγενέστερα στο προεδρείο της ΕΔΕ πως κάθε συζήτηση για κατάργηση των παραπάνω διατάξεων ήταν πρόωρη, έως ότου σχηματιστεί ασφαλής γνώμη για τη σκοπιμότητά τους.<sup>809</sup> Ωστόσο, η ΕΔΕ εξακολούθησε να επιμένει, προβάλλοντας την αναντιστοιχία των παρεμβάσεων της κεντρικής εξουσίας με τις συνταγματικές διατάξεις περί τοπικής αυτοδιοίκησης.

#### **4.5. Οι έφεδροι στο Συμβούλιο της Επικρατείας**

Ένα ακόμη παράδειγμα της ανάμειξης του κράτους στην εσωτερική λειτουργία των δήμων ήταν ο Νόμος 4180/1929. Ο νόμος αυτός προέβλεπε την υποχρεωτική πρόσληψη ανέργων εφέδρων πολεμιστών καταρχήν σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και στους μεγαλύτερους δήμους της χώρας δευτερευόντως.<sup>810</sup> Οι δήμοι κλήθηκαν να προσλάβουν συνολικά 100 περίπου εφέδρους, γεγονός που προκάλεσε τη διαμαρτυρία της ΕΔΕ, με κύριο επιχείρημα για ακόμη μια φορά την παραβίαση της δημοτικής αυτοτέλειας. Επιπλέον, η ΕΔΕ επικαλέστηκε την επιβάρυνση των δημοτικών διοικητικών εξόδων και την πιθανότητα να προκύψει ανάγκη αντικατάστασης ενός αριθμού πεπειραμένων υπαλλήλων σε μια προσπάθεια συγκράτησης των δαπανών.<sup>811</sup>

Στον Δήμο Αθηναίων επιβλήθηκε η πρόσληψη 25 εφέδρων. Ο Μερκούρης σε ανακοινώσεις στον Τύπο υποστήριξε πως ο Δήμος Αθηναίων είχε εκπληρώσει προ

<sup>806</sup> *Επίσημα Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής, περίοδος Β'-Σύνοδος Β'*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1929, σ. 488 (ΛΖ' Συνεδρίαση, 18/2/1930).

<sup>807</sup> Π. Αλ. Αργυρόπουλος, *ό.π.*, σ. 422.

<sup>808</sup> Στο ίδιο, σ. 423. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος, ό.π.*, σ. 377.

<sup>809</sup> *ΕΤΑ*, τ. Θ', 1930, σ. 39.

<sup>810</sup> ΦΕΚ, 211Α/28-6-1929.

<sup>811</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ζ', 1929, σ. 274 και 289.

πολλού το καθήκον απέναντι στην συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, καθώς τα 2/3 του εργατοϋπαλληλικού του προσωπικού ήταν παλαιοί πολεμιστές. Μέριμα για την απασχόληση εφέδρων είχαν επιδείξει, όπως σημείωνε, οι περισσότεροι δήμοι έως τότε. Στάθηκε, επίσης, στη δωρεάν περίθαλψη των εφέδρων στα δημοτικά νοσοκομεία και στην καταβολή χρηματικών ποσών σε ετήσια βάση για τη νοσηλεία τους σε άλλα ιδρύματα της χώρας. Θεωρούσε πως ελάχιστοι δημόσιοι οργανισμοί είχαν προνοήσει για τους εφέδρους στο βαθμό που είχαν κάνει οι δήμοι.<sup>812</sup>

Ο Μερκούρης δεν περιορίστηκε σε δηλώσεις διαμαρτυρίας. Έλαβε την απόφαση να υποβάλει ο Δήμος Αθηναίων αίτηση ακύρωσης του νόμου στο ΣτΕ, έτσι ώστε να ματαιωθούν οι προσλήψεις των εφέδρων.<sup>813</sup> Το ΣτΕ είχε ξεκινήσει τη λειτουργία του τον Μάιο του 1929, με κυριότερη αρμοδιότητα την ακύρωση πράξεων των διοικητικών αρχών για παράβαση νόμου ή υπέρβαση εξουσίας.<sup>814</sup> Έως τον Δεκέμβριο της ίδιας χρονιάς, είχε εκδικάσει συνολικά 354 υποθέσεις, εκ των οποίων οι 50 αφορούσαν προσφυγές κοινοτήτων κατά αποφάσεων των νομαρχών.<sup>815</sup>

#### **4.5.1. Ο Αλέξανδρος Σβώλος και ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Ένας από τους νομικούς παραστάτες του Δήμου Αθηναίων στο ΣτΕ ήταν ο Α. Σβώλος. Την συγκεκριμένη περίοδο πέρα από τακτικός καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου, ο Σβώλος ήταν πρόεδρος της «Ενώσεως υπέρ της αυτοδιοικήσεως». Επρόκειτο για ένα σωματείο που είχε ιδρύσει ο ίδιος τον Οκτώβριο του 1929, με σκοπό την επιστημονική έρευνα για κάθε ζήτημα που αφορούσε την εισαγωγή, την εφαρμογή και την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, όπως και την διαφώτιση των πολιτών για κάθε σχετικό ζήτημα. Στα ιδρυτικά μέλη της «Ενώσεως υπέρ της αυτοδιοικήσεως» συμπεριλαμβάνονταν πολιτικές προσωπικότητες, νομικοί και άλλοι επιστήμονες της εποχής εκείνης, όπως ήταν για παράδειγμα οι Γεώργιος Αθανασιάδης-Νόβας, Φίλιππος Δραγούμης, Πέτρος

---

<sup>812</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 8/12/1929, σ. 6. Η αναφορά του Μερκούρη στην εργασιακή απασχόληση εφέδρων στους περισσότερους δήμους της χώρας ήταν βάσιμη. Για παράδειγμα, το σύνολο του προσωπικού του Δήμου Θεσσαλονίκης αποτελούνταν έως τότε από εφέδρους. Στο πλαίσιο αυτό, τον Νοέμβριο του 1929 εκπρόσωπος της δημοτικής αρχής μετέβη στην Αθήνα, έτσι ώστε να ζητήσει τον περιορισμό του αριθμού των εφέδρων που επρόκειτο να διοριστούν βάσει του Νόμου 4180/1929. Τελικά, στον Δήμο Θεσσαλονίκης διορίστηκαν 16 έφεδροι. Βλ. Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 374-375.

<sup>813</sup> *ΕΤΑ*, τ. Θ', 1930, σ. 38.

<sup>814</sup> Νίκος Α. Αλιβιζάτος, «Η ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας το 1928: ένα ιστορικό παράδοξο;», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ (επιμ.), ό.π., τ. Β2, σ. 252.

<sup>815</sup> Χ. Χατζηϊωσήφ, «Κοινοβούλιο και δικτατορία», ό.π., σ. 96.



Ευριπαίος, Αλέξανδρος Μυλωνάς, Παναγιώτης Κανελλόπουλος και Θεμιστοκλής Τσάτσος.<sup>816</sup>

Ο Α. Σβώλος απέδιδε ιδιαίτερη σημασία στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για τον Έλληνα συνταγματολόγο, ο συγκεκριμένος θεσμός συνιστούσε ένα «ειλικρινές» και «σοβαρό» αντίρροπο κατά του συγκεντρωτισμού της εξουσίας. Θεωρούσε ιδιαίτερα «αντιδημοκρατική» την παραβίαση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, καθώς μειωνόταν η σημασία «μιάς έτι δυνάμεως αντιστάσεως των πολιτών κατά της κοινοβουλευτικής παντοδυναμίας».<sup>817</sup> Ως υπέρμαχος της θεσμικής ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, υποστήριζε τη σύσταση μεγάλων αυτοδιοικούμενων περιφερειών με ευρεία και ισχυρή δικαιοδοσία, έτσι ώστε να οργανωθούν «γόνιμα» οι λαϊκές δυνάμεις και να υπάρξει ευρύτερη πολιτική ελευθερία.<sup>818</sup>

Οι θέσεις αυτές πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο της πολιτειολογικής και πολιτικής σκέψης του Σβώλου, η οποία είχε ως κύριο γνώρισμα τον κοινωνιολογικό και κοινωνικό προσανατολισμό. Βασική παράμετρος του επιστημονικού του έργου ήταν η κριτική θέση απέναντι στην φιλελεύθερη αστική δημοκρατία. Η κριτική αυτή δεν στρεφόταν κατά της αστικής δημοκρατίας ως πολιτεύματος και της αρχής της πολιτικής αντιπροσώπευσης ως οργανωτικής της βάσης, αλλά στην εξέλιξη τους από τον 19ο αιώνα και έπειτα. Θεωρούσε πως έννοιες, όπως π.χ. η «λαϊκή κυριαρχία», είχαν διαβρωθεί και καταστεί πλασματικές. Εστίαζε στο έλλειμμα ουσιαστικής αντιπροσώπευσης και στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού και του κομματικού συστήματος, η οποία είχε συντελέσει, όπως υποστήριζε, στην μονομερή εκπροσώπηση των ισχυρών οικονομικών συμφερόντων εις βάρος των ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων. Ο Σβώλος δεν περιορίστηκε στη διατύπωση θεωρητικών προβληματισμών, αλλά αναζήτησε τρόπους, ώστε να καταστεί περισσότερο ουσιαστική η αντιπροσώπευση της κοινωνίας.<sup>819</sup> Η σύσταση της «Ένωσης υπέρ της αυτοδιοικήσεως» είναι ενδεικτικό παράδειγμα της προσπάθειάς του να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και να μην εξελιχθεί σε ένα σύστημα πολιτικού αυταρχισμού.

<sup>816</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 262· Γιώργος Αναστασιάδης, «Χρονολόγιο», στο: Γιώργος Κασσιμάτης και Γιώργος Αναστασιάδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Σβώλος, Ο συνταγματολόγος, ο πολιτικός, ο οραματιστής*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2009, σ. 16.

<sup>817</sup> Α. Σβώλος, *Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας*, ό.π., σ. 20-21.

<sup>818</sup> Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα*, ό.π., σ. 42. Βλ. επίσης Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, σ. 143.

<sup>819</sup> Γιώργος Κασσιμάτης, «Ο Αλέξανδρος Σβώλος και η εποχή του», στο: Γ. Κασσιμάτης και Γ. Αναστασιάδης (επιμ.), ό.π., σ. 78-85.

Εκτός από τον Σ. Μερκούρη και άλλοι αιρετοί ζήτησαν τις νομικές υπηρεσίες του Σβώλου. Το 1931 ένας τέως πρόεδρος κοινότητας από την περιοχή της Έδεσσας του ζήτησε να επιληφθεί της «υπερασπίσεως» του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και να αναλάβει την προσφυγή στο ΣτΕ κατά της απόλυσής του από τον γενικό διοικητή Μακεδονίας, την οποία απέδιδε σε πολιτικούς λόγους. Στη σχετική επιστολή εξαιρόταν η επιστημονική δεξιότητα του Σβώλου, αλλά και η ιδιότητά του ως επικεφαλής της «Ενώσεως υπέρ της αυτοδιοικήσεως».<sup>820</sup> Η πρωτοβουλία ίδρυσης του εν λόγω σωματείου, η έντονη και πολυσχιδής δράση του Α. Σβώλου για την ενίσχυση και τη διασφάλιση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας είναι τα στοιχεία που τον διακρίνουν από πολλούς ομολόγους του και καθιστούν την περίπτωση του ιδιαίτερη.

#### 4.5.2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Η ακυρωτική προσφυγή του Δήμου Αθηναίων εκδικάστηκε την άνοιξη του 1930. Οι συνήγοροί του επικαλέστηκαν το άρθρο 107 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο το δικαίωμα του αποφασίζει για κάθε ζήτημα που ενέπιπτε στη σφαίρα αρμοδιότητας των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ανήκε απαραίτητως στα αιρετά τους όργανα. Ωστόσο, η ολομέλεια του ΣτΕ απέρριψε την προσφυγή, κρίνοντας ότι το συγκεκριμένο άρθρο δεν συνιστούσε συνταγματική επιταγή, αλλά υποδείκνυε μια «γενική πολιτική κατεύθυνση» στη νομοθετική εξουσία. Κατά συνέπεια, η συμμόρφωση του κοινού νομοθέτη σε αυτήν την περίπτωση δεν μπορούσε να ελεγχθεί δικαστικά.<sup>821</sup> Με άλλα λόγια, το ΣτΕ θεώρησε πως οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις δεν ήταν δεσμευτικές. Αντίθετα, ήταν στην ευχέρεια των νομοθετικών σωμάτων να τις υλοποιήσουν, καθορίζοντας τις αρμοδιότητες που μπορούσαν να περιληφθούν στη δικαιοδοσία των τοπικών αρχών, όπως και τον καταλληλότερο τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.<sup>822</sup>

Η απόφαση του ΣτΕ προκάλεσε την αντίδραση της «Ενώσεως υπέρ της αυτοδιοικήσεως». Η ένωση χαρακτήρισε αστήρικτη την παραπάνω ερμηνεία του Συντάγματος και κυρίως επικίνδυνη, υποστηρίζοντας πως η γενική της διατύπωση

<sup>820</sup> Αρχεία Σύγχρονης Κοινωνικής Ιστορίας (στο εξής ΑΣΚΙ), Αρχείο Αλέξανδρου Σβώλου, Κουτί 5, Φάκελος 2.

<sup>821</sup> Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), απόφαση 257/1930 (Ολομέλεια). Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ 137.

<sup>822</sup> Φαίδων Βεγλερής, «Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *ΕΤΑ*, 2 (1935), σ. 212. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 136.

μπορούσε να οδηγήσει μέχρι και σε κατάλυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης από την νομοθετική εξουσία. Εξέφρασε τη λύπη της για το γεγονός ότι οι «νόμιμοι φρουροί» του Συντάγματος δεν αντιδρούσαν στις «συγκεντρωτικές» και «αντισυνταγματικές» τάσεις της νομοθεσίας, οι οποίες διακινδύνευαν την απώλεια «μιάς των γόνιμων παραδόσεων του έθνους μας, αλλά, όπερ σπουδαιότερον, μία των βασικών ελπίδων καλλιτερεύσεως και του διοικητικού και του πολιτικού ημών βίου».<sup>823</sup>

Η νομολογία του ΣτΕ τροφοδότησε ακόμη περισσότερο τον θεωρητικό διάλογο που είχε αναπτυχθεί μεταξύ των δημοσιολόγων της εποχής για τον αν και κατά πόσο οι συνταγματικές διατάξεις περί τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν προγραμματικές ή επιτακτικές για τη νομοθετική εξουσία, πέρα από αυτή που κατοχύρωνε την αιρετότητα των τοπικών αρχών.<sup>824</sup> Η συζήτηση αυτή εντάθηκε τα επόμενα χρόνια, με αφορμή τη νομοθετική δραστηριότητα και τη στάση που επέδειξε το ΣτΕ στην εξέταση άλλων προσφυγών από δήμους και κοινότητες. Το 1931 το ΣτΕ αναγνώρισε ως επιτακτική τη διάταξη του Συντάγματος για την ύπαρξη τοπικής αυτοδιοίκησης, εμποδίζοντας δηλαδή τον κοινό νομοθέτη να καταργήσει απευθείας τους τοπικούς οργανισμούς ή να περιορίσει τις αρμοδιότητές τους μέχρι να εκλήψει πρακτικά κάθε περιθώριο ανάληψης πρωτοβουλιών εκ μέρους τους, αλλά επέμεινε τότε στην αντίληψη πως οι διατάξεις που προσδιόριζαν το ουσιαστικό της περιεχόμενο ήταν «κατευθυντήριες».<sup>825</sup> Έτσι, μια σειρά παρεμβάσεων της κεντρικής εξουσίας στις λειτουργίες των τοπικών οργανισμών κρίθηκαν στη συνέχεια συνταγματικές.<sup>826</sup>

Αντίστοιχα, το ΣτΕ έκρινε πως ο καθορισμός της μορφής και της έκτασης της κρατικής εποπτείας επί των αιρετών προσώπων και των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκε στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη. Υπήρξαν κάποιες περιπτώσεις όπου το ΣτΕ ακύρωσε διώξεις που ασκήθηκαν κατά δημάρχων, δημαρχιακών παρέδρων και προέδρων κοινοτικών συμβουλίων, όπως η επιβολή παύσης ή οριστικής απόλυσης, υποστηρίζοντας ότι η σχετική δικαιοδοσία των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης και του υπουργού Εσωτερικών έπρεπε να μη στηρίζεται σε διασταλτική ερμηνεία του νόμου και να τυγχάνει

<sup>823</sup> ΑΣΚΙ, Αρχείο Αλέξανδρου Σβάλου, Κουτί 30, Φάκελος 2, όπου η σχετική ανακοίνωση με ημερομηνία έκδοσης: 18 Ιουνίου 1930.

<sup>824</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 138-141.

<sup>825</sup> Φ. Βεγλερής, «Η συνταγματική προστασία», ό.π., σ. 213-216. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 137.

<sup>826</sup> Φ. Βεγλερής, «Η συνταγματική προστασία», ό.π., σ. 213-216.

εξαιρετικής εφαρμογής, ώστε να μην υψώνονται φραγμοί στην πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, αναγνωρίστηκε ως θεμελιώδης αρχή ότι ο έλεγχος της κεντρικής διοίκησης επί των αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών αρχών ασκείται κατά κανόνα για λόγους νομιμότητας και μόνο στις ρητές περιπτώσεις που προβλέπει ο νόμος για λόγους σκοπιμότητας.<sup>827</sup> Παρ' όλα αυτά, δεν υπήρξε ανατροπή της νομολογίας του ΣτΕ γύρω από τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα των διατάξεων του Συντάγματος του 1927 για την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία συνετέλεσε στην αποδυνάμωση του θεσμού.<sup>828</sup> Όπως έχει επισημανθεί από τον Νίκο Αλιβιζάτο, το ΣτΕ, τόσο στον Μεσοπόλεμο όσο κυρίως μεταπολεμικά, ακόμη και σε περιόδους πολιτικής ομαλότητας, τήρησε συντηρητική κατά κανόνα γραμμή πλεύσης, με αποτέλεσμα να εξελιχθεί σε «σύμμαχο» των εκάστοτε κυβερνώντων και «στυλοβάτη» του κράτους που επιθυμούσαν να οικοδομήσουν.<sup>829</sup>

#### **4.6. Η ανάγκη για αναπροσαρμογή της δράσης της ΕΔΕ**

Εκτός από την επαναφορά των απολυθέντων δημοτικών υπαλλήλων και την επιβολή της πρόσληψης εφédρων, η ΕΔΕ είχε εκφράσει την αντίθεσή της σε πολλά άλλα ζητήματα. Ανάμεσα σε αυτά ήταν η αναδιοργάνωση της αγροφυλακής. Η κυβέρνηση Βενιζέλου αφαίρεσε την υπηρεσία αυτή από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, συστήνοντας το 1929 ένα αυτοτελές σώμα που υπαγόταν πλέον στο Υπουργείο Εσωτερικών.<sup>830</sup> Αντιδράσεις συνόδευσαν και την αναδιοργάνωση της πυροσβεστικής υπηρεσίας. Στις αρχές του 1930, συγκροτήθηκε το Πυροσβεστικό Σώμα, το οποίο υπήχθη επίσης στο Υπουργείο Εσωτερικών.<sup>831</sup> Το σώμα αυτό εγκαταστάθηκε σε όλους τους μεγάλους δήμους. Οι δήμοι υποχρεώθηκαν να παραχωρήσουν δωρεάν οικόπεδα για την ανέγερση των πυροσβεστικών σταθμών. Παράλληλα, κλήθηκαν να εισφέρουν στις εκάστοτε χρηματοδοτικές του ανάγκες, εφόσον δεν επαρκούσαν οι άλλοι οικονομικοί του πόροι. Παρόλο που ο σχετικός νόμος προέβλεπε την ανάθεση της λειτουργίας της πυροσβεστικής στους δήμους έπειτα από κάποια έτη, με εποπτεία πάντα του αρμόδιου υπουργείου, κύριο ζητούμενο για την ΕΔΕ συνιστούσε η άμεση και η πλήρης εκχώρηση της

<sup>827</sup> Στο ίδιο.

<sup>828</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 128-130 και 137.

<sup>829</sup> Ν. Αλιβιζάτος, «Η ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας», ό.π., σ. 253-254.

<sup>830</sup> Ν.Δ. της 15ης Οκτωβρίου 1929.

<sup>831</sup> Ν. 4661/1930, στο: ΦΕΚ, 153Α/12-5-1930.

συγκεκριμένης υπηρεσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η ΕΔΕ είχε επικαλεστεί το διεθνές παράδειγμα, με βάση το οποίο, όπως σημειωνόταν, η πυρόσβεση και η πυρασφάλεια ανήκαν αποκλειστικά στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>832</sup>

Επιπλέον, η κυβέρνηση μεταβίβασε βοσκήσιμες εκτάσεις που ανήκαν στην κυριότητα δήμων και κοινοτήτων των Νέων Χωρών στην Εθνική Τράπεζα, ώστε να αποτελέσουν μέρος της ανταλλάξιμης περιουσίας. Το γεγονός αυτό θεωρήθηκε ιδιαίτερα επιζήμιο από την ΕΔΕ, καθώς σηματοδοτούσε την απώλεια μιας πηγής δημοτικών και κοινοτικών εσόδων. Άποψή της ήταν πως έπρεπε τουλάχιστον να υπολογιστούν οι υπάρχουσες τότε, αλλά και οι μελλοντικές κτηνοτροφικές ανάγκες του τοπικού πληθυσμού, προκειμένου να παραχωρηθεί στην Εθνική Τράπεζα το πλεόνασμα των βοσκών.<sup>833</sup> Ο Βενιζέλος ενέμεινε στη μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εκτάσεων, υποστηρίζοντας την ανάγκη να εξυπηρετηθούν τα γενικότερα συμφέροντα της χώρας.<sup>834</sup> Τέλος, ο Μερκούρης, ως πρόεδρος της ΕΔΕ, είχε διαμαρτυρηθεί στον Τύπο για την αύξηση εν γένει των υποχρεωτικών εισφορών, επισημαίνοντας τον κίνδυνο να καταντήσουν οι δήμοι και οι κοινότητες ταμεία πληρωμών των δαπανών του κράτους.<sup>835</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, από τον Μάρτιο του 1930, έπειτα από εισήγηση του Μερκούρη, η ΕΔΕ είχε αποφασίσει να εντείνει τις πιέσεις προς την κυβέρνηση για την κατοχύρωση των δημοτικών και κοινοτικών δικαιωμάτων. Ο Μερκούρης είχε επικαλεστεί κάποιες από τις παραπάνω περιπτώσεις, έτσι ώστε να καταδείξει την αντίθεσή τους με τις ικανοποιητικές, όπως ανέφερε, προθέσεις της κυβέρνησης απέναντι στους δήμους. Ισχυρίστηκε ότι η πρότασή του για σκλήρυνση της στάσης της ΕΔΕ δεν ήταν απότοκη των πολιτικών διαφορών που είχε με την κυβέρνηση Βενιζέλου, αλλά απηχούσε το ενδιαφέρον του για βελτίωση των δημοτικών πραγμάτων.<sup>836</sup> Τα μέλη της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΕ Ι. Βλάχος και Ν. Μάνος, δήμαρχοι Πατρέων και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα, συμφώνησαν με τον Μερκούρη, σημειώνοντας πως δεν μπορούσε να γίνει περαιτέρω ανεκτή «η συνεχιζόμενη κατά των Δήμων και Κοινοτήτων σταυροφορία».<sup>837</sup>

<sup>832</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 276 και 289.

<sup>833</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 273.

<sup>834</sup> *ΕΤΑ*, τ. Θ', 1930, σ. 39.

<sup>835</sup> *Καθημερινή*, 16/3/1930, σ. 6.

<sup>836</sup> *ΕΤΑ*, τ. Θ', 1930, σ. 27.

<sup>837</sup> Στο ίδιο.

Αντίστοιχες απόψεις εκφράστηκαν και στην επόμενη συνεδρίαση της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΕ που πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 1931. Κοινή διαπίστωση ήταν πως οι ενέργειες της πολιτείας και ιδιαίτερα η νομοθετική δραστηριότητα καθιστούσαν ολοένα και περισσότερο έκδηλη την τάση για μείωση και περιορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων και των κοινοτήτων. Οι ενέργειες αυτές αποσκοπούσαν, όπως σημειώθηκε, στην αμφισβήτηση της ικανότητας των τοπικών οργανισμών να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους. Κρίθηκε επιβεβλημένο να συνεχιστούν και να συστηματοποιηθούν οι παρεμβάσεις της ΕΔΕ, με πρώτη διεκδίκηση την προσαρμογή του κώδικα της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας στο πνεύμα των συνταγματικών ορισμών για την τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>838</sup> Επιπρόσθετα, οριστικοποιήθηκαν οι ημερομηνίες και το πρόγραμμα εργασιών του δεύτερου συνεδρίου της ΕΔΕ. Το «Β΄ Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων», όπως ονομάστηκε, επρόκειτο να διεξαχθεί τον Μάιο του 1931 στην Αθήνα, με κύριες θεματικές τα οικονομικά προβλήματα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση του υγειονομικού τους έργου.<sup>839</sup>

#### **4.7. Το Β΄ Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων**

Στις 10 Μαΐου 1931, ο πρόεδρος της ΕΔΕ και δήμαρχος Αθηναίων Σ. Μερκούρης υποδέχτηκε τους εκπροσώπους των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας, όπως και της ανώτατης πολιτειακής και πολιτικής της ηγεσίας στο λόφο της Πνύκας. Η επιλογή της συγκεκριμένης θέσης για τη διεξαγωγή της εναρκτήριας τελετής του Β΄ Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων είχε φυσικά ιδιαίτερη συμβολική σημασία. Ήταν ο τόπος που συνεδρίαζε η Εκκλησία του Δήμου στην αρχαιότητα. Απηχούσε έτσι την προσπάθεια να τονιστεί η σημασία του δημοτικού θεσμού, ως τμήμα των μακρόχρονων παραδόσεων του τόπου και θεμέλιου του δημοκρατικού πολιτεύματος.<sup>840</sup>

Το συνέδριο επεδίωξε την ανάκτηση και την επέκταση δικαιοδοσιών και οικονομικών πόρων για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα θέματα που συζητήθηκαν και τα αιτήματα που εκφράστηκαν συνιστούσαν σε μεγάλο βαθμό πάγιες θέσεις και διεκδικήσεις της ΕΔΕ από το πρώτο της συνέδριο και τη σύστασή της. Η ουσιώδης διαφορά όμως σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια ήταν ότι τα

<sup>838</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι΄, 1931, σ. 16-17.

<sup>839</sup> *Στο ίδιο*, σ. 37.

<sup>840</sup> *Στο ίδιο*, σ. 180-182.

αιτήματα αυτά δεν παρουσιάζονταν ως αυταπόδεικτα, αλλά έφεραν πλέον επιστημονική τεκμηρίωση, και άρα νομιμοποίηση, σε μια προσπάθεια να αναγνωριστεί το βάσιμο και το δίκαιο της υλοποίησής τους.

Οι εργασίες του συνεδρίου βασίστηκαν σε δύο πολυσέλιδες εκθέσεις που συνέταξαν ειδικοί επιστήμονες. Η πρώτη παρουσίαζε τη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της δημόσιας υγιεινής και η δεύτερη την οικονομική τους κατάσταση. Την υγειονομική έκθεση συνέταξαν οι υγειονολόγοι και διευθυντές των αρμόδιων υπηρεσιών των Δήμων Αθηναίων και Πειραιώς, Ν. Κυριαζίδης και Δ. Ελευθεριάδης αντίστοιχα, ενώ την οικονομική ο Παναγιώτης Δερτιλής, υφηγητής τότε της Πολιτικής Οικονομίας στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, καθώς και ο οικονομολόγος Νικόλαος Φωτιάς, πρύτανης μεταπολεμικά της Ανωτάτης Σχολής Εμπορικών και Οικονομικών Επιστημών, και υπουργός Οικονομικών της κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας του Κωνσταντίνου Καραμανλή το 1974.<sup>841</sup> Οι εκθέσεις αξιοποίησαν στοιχεία και δεδομένα που παρείχαν οι δήμοι και οι κοινότητες, συμπληρώνοντας εξειδικευμένα ερωτηματολόγια που τους είχαν σταλεί το προηγούμενο χρονικό διάστημα εκ μέρους της ΕΔΚΕ για τον παραπάνω σκοπό.<sup>842</sup>

Τα περιθώρια να ικανοποιηθούν τα αιτήματα της ΕΔΕ ήταν πολύ περιορισμένα σε αυτήν την οικονομική συγκυρία. Η κρίση που ακολούθησε την κατάρρευση του χρηματιστηρίου της Νέας Υόρκης το 1929 είχε αρχίσει να εξαπλώνεται στην Ευρώπη. Η Ελλάδα δεν μπορούσε να εξασφαλίσει κεφάλαια για την ανάπτυξη της οικονομίας. Ο εξωτερικός δανεισμός ήταν ιδιαίτερα αμφίβολο αν θα μπορούσε να συνεχιστεί. Από την άλλη, η αύξηση της φορολογίας αποκρουόταν ως λύση επειδή ήταν ήδη επαχθής. Ο κρατικός προϋπολογισμός του 1932-1933 προβλεπόταν να αφήσει πολύ μεγάλο έλλειμμα. Το ύψος των συναλλαγματικών διαθεσίμων έθετε σε κίνδυνο ακόμη και τον επισιτισμό της χώρας. Σε κυβερνητικό επίπεδο, ήδη από την άνοιξη του 1931, παρουσιαζόταν ως μόνη δυνατή διέξοδος η αναστολή της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους.<sup>843</sup>

Υπό αυτές τις συνθήκες, ο υπουργός Εσωτερικών Βύρων Καραπαναγιώτης, κατά την έναρξη του συνεδρίου, κατέστησε σαφές στους δημάρχους και στους προέδρους κοινοτήτων πως κάθε παρέκκλιση από τις αρχές που είχε θέσει η

---

<sup>841</sup> Στο ίδιο, σ. 211.

<sup>842</sup> Στο ίδιο, σ. 37.

<sup>843</sup> Κ. Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας*, ό.π., σ. 261-263.

κυβέρνηση στο πεδίο της οικονομικής και φορολογικής πολιτικής πολύ δύσκολα θα γινόταν αποδεκτή.<sup>844</sup> Εξίσου απόλυτος ήταν ο Ε. Βενιζέλος σε δηλώσεις που έκανε τις επόμενες μέρες ενώπιον των συνέδρων. Αν και αναγνώρισε πως οι περισσότεροι δήμοι και οι κοινότητες δεν διέθεταν επαρκείς πόρους για την κάλυψη των δαπανών τους, απέρριψε το ενδεχομένο να αναλάβει το κράτος διάφορα οικονομικά βάρη. Επίσης, κάλεσε τις τοπικές αρχές να παραδειγματιστούν από τις κυβερνητικές προσπάθειες για ελάφρυνση των φορολογούμενων και να μην αναζητήσουν πόρους αυξάνοντας την τοπική φορολογία.<sup>845</sup>

#### *4.7.1. Αναζητώντας νέα πεδία παρέμβασης: δημόσια υγιεινή και ιατρική περίθαλψη*

Πρώτο θέμα συζήτησης ήταν η ευρύτερη συμμετοχή των δήμων και των κοινοτήτων στην πολιτική του κράτους για τη δημόσια υγιεινή. Σύμφωνα με τα στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί, το υγειονομικό έργο των τοπικών αρχών περιλάμβανε την οργάνωση ειδικών υπηρεσιών υγείας, τη μέριμνα για την καθαριότητα, την ύδρευση και την αποχέτευση των πόλεων, τη συντήρηση δημοτικών ιατρείων, νοσοκομείων και αγαθοεργών ιδρυμάτων, τη λειτουργία δημοτικών σφαγείων και λουτρών, την εκτέλεση αποξηραντικών έργων για την καταπολέμηση της ελονοσίας, την καταβολή δαπανών για τον εμβολιασμό των δημοτών και την αντιμετώπιση λοιμωδών νόσων, την δωρεάν παροχή φαρμάκων, την ιατρική περίθαλψη απόρων, την προστασία των έκθετων βρεφών και της μητρότητας.<sup>846</sup>

Τέτοιες υποδομές, υπηρεσίες και παροχές δεν υπήρχαν σε όλους τους δήμους ή τις κοινότητες, γεγονός που αποδιδόταν στις οικονομικές τους δυσχέρειες. Για παράδειγμα, νοσοκομεία συντηρούσαν οι 17 από τους συνολικά 59 δήμους της χώρας. Δημοτικούς ή κοινοτικούς ιατρούς ανέφεραν ότι είχαν 45 δήμοι και 24 κοινότητες. Έργα για την εξάλειψη της ελονοσίας είχαν πραγματοποιηθεί σε 23 δήμους και 15 κοινότητες. Δημοτικά λουτρά διέθεταν ή επρόκειτο σύντομα να αποπερατώσουν 10 δήμοι και μία κοινότητα. Τα στοιχεία που παρουσιάζονταν στη σχετική έκθεση δεν ήταν μόνο ποσοτικά, αλλά και ποιοτικά. Η ύπαρξη δικτύου αποχέτευσης σε 33 δήμους συνοδευόταν από την παρατήρηση πως αυτό ήταν παντού ατελές, εξυπηρετώντας στην πλειονότητα των περιπτώσεων το 1/2 ή το 1/4 των αναγκών. Αντίστοιχα, τα αποστραγγιστικά έργα, όπως διευκρινιζόταν, ήταν κατά

<sup>844</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 195.

<sup>845</sup> *Στο ίδιο*, σ. 332.

<sup>846</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 273-277.



βάση μικρά και είχαν εκτελεστεί μέσω, κυρίως, του θεσμού της προσωπικής εργασίας.<sup>847</sup>

Η δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στον αντιφυματικό και τον αντιαφροδισιακό αγώνα δεν ήταν ιδιαίτερα ανεπτυγμένη. Φθισιατρεία ή φθισιατρικά τμήματα στα δημοτικά νοσοκομεία διατηρούσαν μόλις τρεις δήμοι. Δημοτικό νοσοκομείο αφροδισίων διέθετε μόνο ο Δήμος Καβάλας, ειδικευμένα ιατρεία αυτοί της Θεσσαλονίκης και των Χανίων, ενώ πέντε ήταν οι δήμοι που μισθοδοτούσαν αφροδισιολόγους. Αρκετοί δήμοι ενέκριναν πιστώσεις για τη μεταφορά και τη νοσηλεία φυματικών και ιερόδουλων σε δημόσια νοσοκομεία ή για την περίθαλψή τους από ιδιώτες ιατρούς. Ταυτόχρονα, οι δήμοι κατέβαλαν μέρος των εξόδων για την ανέγερση και τη συντήρηση κρατικών νοσοκομείων αφροδισίων νοσημάτων, αλλά και σανατορίων.<sup>848</sup>

Θέση του συνεδρίου ήταν πως η διασφάλιση και η προαγωγή της δημόσιας υγείας δεν απαιτούσε απλώς την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους των τοπικών αρχών, αλλά τη χρησιμοποίησή τους «ως ενεργητικών οργάνων εις την υπό του Κράτους αναληφθείσαν εξυγιαντικήν προσπάθειαν».<sup>849</sup> Η ΕΔΕ διεκδικούσε την παραχώρηση της κανονιστικής αρμοδιότητας επί των ζητημάτων της δημόσιας υγιεινής στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έως τότε, αρμόδια αρχή για την εφαρμογή και την τήρηση των υγειονομικών κανόνων ήταν η αστυνομία.<sup>850</sup> Η ΕΔΕ υποστήριζε πως οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ήταν αυτές που μπορούσαν να προσαρμόσουν επαρκέστερα τα νομοθετικά μέτρα στις τοπικές συνθήκες και ανάγκες, εξασφαλίζοντας έτσι την αποτελεσματικότητά τους.<sup>851</sup>

Επιπλέον, προτάθηκε η καθιέρωση της υποχρεωτικής ιατρικής περίθαλψης των απόρων και η ανάθεση της άσκησης της στους δήμους και τις κοινότητες, υπό την εποπτεία, την καθοδήγηση και την οικονομική ενίσχυση του κράτους. Σύμφωνα με την ΕΔΕ, οι ανάγκες περίθαλψης της συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας προσλάμβαναν ολοένα και μεγαλύτερη έκταση, καθιστώντας αδύνατη την εξυπηρέτησή τους από την ιδιωτική φιλανθρωπία και τις προαιρετικές ενέργειες των τοπικών αρχών. Η ΕΔΕ αποσκοπούσε στην επίλυση των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν κυρίως οι μεγάλοι δήμοι, στους οποίους απευθυνόταν ένας μεγάλος

---

<sup>847</sup> Στο ίδιο.

<sup>848</sup> Στο ίδιο.

<sup>849</sup> Στο ίδιο, σ. 530.

<sup>850</sup> Στο ίδιο, σ. 261.

<sup>851</sup> Στο ίδιο, σ. 530.

αριθμός ασθενών από άλλες περιοχές για να αναζητήσει ιατρική βοήθεια. Αυτό οφειλόταν στις καλύτερες υποδομές και υπηρεσίες υγείας που διέθεταν οι μεγάλες πόλεις.<sup>852</sup> Ο δήμαρχος Αθηναίων Σ. Μερκούρης ανέφερε χαρακτηριστικά πως το δημοτικό νοσοκομείο, το μαιευτήριο και το βρεφοκομείο δέχονταν ασθενείς και τροφίμους απ' όλη τη χώρα. Πέραν τούτου, ο Δήμος Αθηναίων αναλάμβανε τις δαπάνες για τη νοσηλεία ετεροδημοτών στο φθισιατρείο «Σωτηρία» και στο Δρομοκαΐτειο φρενοκομείο. Όπως σημείωνε, η αναλογία μεταξύ δημοτών και ετεροδημοτών που περιέθαλπτε ο Δήμος Αθηναίων ήταν 1 προς 5.<sup>853</sup>

Η ΕΔΕ στήριξε την παραπάνω πρόταση στην ανάγκη να μην επιδεινωθεί η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Έτσι, η παροχή δωρεάν περίθαλψης στους απόρους και όχι στο σύνολο των πολιτών κρίθηκε επιβεβλημένη, έτσι ώστε να μη δημιουργηθούν υπέρογκες δαπάνες. Ένας ακόμη λόγος ήταν η καλλιέργεια του αισθήματος ευθύνης, το οποίο όφειλε να έχει «πάς άνθρωπος έναντι του εαυτού του και έναντι των μελών της οικογενείας του».<sup>854</sup> Θεωρούσε επίσης πως η πρόσφατη τότε νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης Βενιζέλου για τη σύσταση περιφερειακών υγειονομικών κέντρων (βλ. Ν.Δ. της 30ής Ιανουαρίου 1931) ήταν πολυδάπανη.<sup>855</sup> Αντίθετα, υποστήριξε πως η μορφή και το ύψος της δημόσιας βοήθειας έπρεπε να καθορίζονται με βάση τις τοπικές ανάγκες, αρχή που δικαιολογούσε την άσκηση της ιατρικής περίθαλψης από τους δήμους και τις κοινότητες. Η πρόταση της ΕΔΕ προέβλεπε την κατανομή των οικονομικών βαρών μεταξύ τοπικών οργανισμών και κράτους. Σε περίπτωση που δεν γινόταν αποδεκτή, ζητούσε να παραχωρηθεί στις τοπικές αρχές η δυνατότητα να ρυθμίζουν ελεύθερα τις εισφορές τους για την οικονομική ενίσχυση του κυβερνητικού έργου, αλλά και να επιτραπεί η εκπροσώπησή τους στη διοίκηση των κρατικών υγειονομικών υπηρεσιών και ιδρυμάτων για να υπάρχει πληρέστερη εκτίμηση των τοπικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων.<sup>856</sup>

---

<sup>852</sup> Στο ίδιο, σ. 263-264.

<sup>853</sup> Στο ίδιο, σ. 508-509. Είναι ελέγξιμο κατά πόσο οι συγκεκριμένοι ισχυρισμοί του Μερκούρη ευσταθούν. Όπως έχει επισημάνει ο Βαγγέλης Καραμανωλάκης, από το τέλος του 19ου αιώνα και έπειτα, ο Δήμος Αθηναίων συνιστούσε τον μεγαλύτερο χρεωστή του Δρομοκαΐτειου, λόγω της οικονομικής του δυσπραγίας. Βλ. Βαγγέλης Καραμανωλάκης, «Το Δρομοκαΐτειο φρενοκομείο: 1887-1903. Όψεις της εγκατάστασης ενός ιδρυματικού θεσμού», *Μνήμων*, 20 (1998), σ. 49-50.

<sup>854</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 264.

<sup>855</sup> Στο ίδιο, σ. 270-271.

<sup>856</sup> Στο ίδιο, σ. 530-531

#### 4.7.2. Η οικονομική εξέλιξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Το συνέδριο απασχόλησαν στη συνέχεια τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εισηγητής ορίστηκε ο δήμαρχος Χίου Λεωνίδα Καλβοκορέσης, η τοποθέτηση του οποίου βασίστηκε στα πορίσματα της έκθεσης των οικονομολόγων Π. Δερτιλή και Ν. Φωτιά. Η έκθεση αυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και αξίζει να παρουσιαστεί αναλυτικά. Είναι η πρώτη που καταγράφει και εξετάζει σε βάθος χρόνου και με λεπτομέρεια την οικονομική εξέλιξη των δήμων και των κοινοτήτων από την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και έπειτα. Ενσωματώνονται στοιχεία που δεν είχαν δημοσιευθεί παλαιότερα, όπως π.χ. η περιουσιακή κατάσταση και ο δανεισμός των τοπικών οργανισμών. Παράλληλα, γίνεται μια συγκριτική ανάλυση των οικονομικών πόρων των δήμων και των κοινοτήτων με εκείνους που διέθεταν αντίστοιχοι οργανισμοί άλλων ευρωπαϊκών χωρών.<sup>857</sup>

Η καθυστέρηση της επιστημονικής έρευνας στην Ελλάδα γύρω από τα οικονομικά των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν απόρροια της έλλειψης ή της ανεπάρκειας έγκυρων στατιστικών στοιχείων. Οι υπηρεσίες του κράτους δεν είχαν μεριμνήσει για τη συλλογή και τη δημοσίευση πλήρων και αναλυτικών στατιστικών δεδομένων, ενώ οι δήμοι και οι κοινότητες δεν είχαν δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον έως τότε για τη μελέτη των οικονομικών τους. Η πρωτοβουλία της ΕΔΕ να αναζητήσει πληροφορίες από τα μέλη της είχε καταστήσει εφικτή τη συμπλήρωση αρκετών από τα κενά. Ωστόσο, όπως διευκρινιζόταν, ακριβείς εκτιμήσεις δεν ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν, επειδή από έναν αριθμό δημοτικών και κοινοτικών αρχείων λάνθαναν οι προϋπολογισμοί και οι απολογισμοί παρελθόντων ετών. Επιπλέον, διαπιστώθηκε πως οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές δεν είχαν κατανοήσει σωστά κάποια από τα ερωτήματα που κλήθηκαν να απαντήσουν. Δυσχέρειες προκαλούσε και το γεγονός ότι δεν υπήρχε ένας ενιαίος τύπος σύνταξης των προϋπολογισμών και των απολογισμών, καθώς και οι παραλείψεις που εντοπίζονταν συχνά στους σχετικούς πίνακες.<sup>858</sup> Οι δυσχέρειες αυτές και οι ελλείψεις δεν μειώνουν την εγκυρότητα της εργασίας. Αντίθετα, αναδεικνύουν τη σημασία του εγχειρήματος, δηλαδή την προσπάθεια να προσδιοριστούν πληρέστερα απ' ό,τι στο παρελθόν τα οικονομικά προβλήματα και η δημοσιονομική κατάσταση ευρύτερα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

<sup>857</sup> Βλ. αναλυτικά Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ΕΤΑ*, 1 (1931), σ. 336-405.

<sup>858</sup> Στο ίδιο, σ. 336.

Σύμφωνα με την έκθεση, οι περισσότεροι δήμοι δεν είχαν καταφέρει να αυξήσουν τα πραγματικά τους έσοδα (πλην δανείων και χρηματικών υπολοίπων), σε σχέση με τα χρόνια πριν την είσοδο της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αυτό προέκυπτε από την αντιπαραβολή του συνόλου των δημοτικών εσόδων κατά τη χρήση 1929-1930 με τον μέσο όρο εκείνων της τριετίας 1914-1916.<sup>859</sup> Με βάση την υποτίμηση της δραχμής, την πτώση της αγοραστικής της δύναμης και την άνοδο του τιμάρθιμου εκτέλεσης τεχνικών έργων, τα διαθέσιμα στοιχεία έδειχναν πως σε ένα σύνολο 38 δήμων, οι 13 εμφάνιζαν μικρότερα έσοδα απ' ό,τι την περίοδο 1914-1916, οι 10 περίπου αντίστοιχα και οι 15 μεγαλύτερα.<sup>860</sup> Ωστόσο, η οικονομική κατάσταση των δήμων της τελευταίας κατηγορίας χαρακτηριζόταν εξίσου μειονεκτική. Οι δημοτικές ανάγκες και οι δαπάνες συνακόλουθα είχαν αυξηθεί δραματικά στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα, εξαιτίας της αλματώδους ανάπτυξης της έκτασης και του πληθυσμού των περισσότερων ελληνικών πόλεων. Επιπλέον, από το 1914 και μετά, είχε ενταθεί η επιβολή υποχρεωτικών δαπανών εκ μέρους του κράτους. Παράλληλα, η αναβάθμιση της «συγχρόνου τοπικής ζωής» είχε επιβάλει την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών.<sup>861</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, τα πραγματικά έσοδα όλων των δήμων της χώρας αξιολογούνταν ως ανεπαρκή για την εξυπηρέτηση των αναγκών των πόλεων, όπως αυτές είχαν εξελιχθεί έως τότε.<sup>862</sup> Η ανάγκη αύξησης των εσόδων επιβεβαιωνόταν από τον ρυθμό αύξησης των εξόδων. Ενώ το οικονομικό έτος 1929-1930 τα έσοδα των δήμων είχαν αυξηθεί συνολικά κατά 5% σε σχέση με τη χρήση της προηγούμενης χρονιάς, τα έξοδα παρουσίαζαν άνοδο 20%.<sup>863</sup>

---

<sup>859</sup> Με δεδομένο ότι η είσοδος της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οδήγησε σε μεγάλη αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας, η περίοδος 1914-1916 θεωρούνταν περισσότερο ομαλή από δημοσιονομική άποψη. Ωστόσο, δεν χαρακτηριζόταν απόλυτα ασφαλής βάση σύγκρισης, γιατί ο Νόμος ΔΝΖ/1912 είχε ξεκινήσει να εφαρμόζεται το 1914. Συνεπώς, οι φορολογικές υπηρεσίες των δήμων και των κοινοτήτων δεν είχαν προλάβει να οργανωθούν πλήρως, με αποτέλεσμα να παρατηρηθεί εκείνη την τριετία μειωμένη απόδοση εσόδων. Η επαρκής οργάνωση των παραπάνω υπηρεσιών κατέστη εφικτή μετά το τέλος του μικρασιατικού πολέμου. Βλ. *στο ίδιο*, σ. 355.

<sup>860</sup> *Στο ίδιο*, σ. 352 και 354.

<sup>861</sup> *Στο ίδιο*, σ. 354-355.

<sup>862</sup> *Στο ίδιο*, σ. 353.

<sup>863</sup> *Στο ίδιο*, σ. 364.

Πίνακας 2: Κίνηση δημοτικών εσόδων και εξόδων κατά τις χρήσεις 1925-1926 έως 1929-1930

Χρήση	Αριθμός δήμων	Πραγματικά Έσοδα	Έξοδα
1925-1926	53	217.498.892	221.281.011
1926-1927	53	310.770.771	329.243.269
1927-1928	53	394.993.445	435.724.233
1928-1929	53	456.472.481	504.403.671
1929-1930	59	479.915.960	604.317.553

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ETA*, 1 (1931), σ. 366

Η επισφαλής οικονομική θέση των τοπικών οργανισμών ήταν ακόμη πιο έκδηλη στην περίπτωση των κοινοτήτων. Οι κοινότητες εμφάνιζαν κατά μέσο όρο έσοδα 51.958 δραχμών το οικονομικό έτος 1929-1930 και 3.125 το 1914. Με δεδομένο ότι η δραχμή είχε υποτιμηθεί κατά 15,5 φορές στα χρόνια που είχαν μεσολαβήσει, η σύγκριση καταδείκνυε πως τα έσοδά τους είχαν κινηθεί στο ίδιο περίπου επίπεδο και σε αρκετά χαμηλότερο, αν λαμβάνονταν υπόψη η πτώση της αγοραστικής δύναμης του εθνικού νομίσματος και η άνοδος του τιμάρθμου εκτέλεσης τεχνικών έργων. Αντίστοιχα με τα δημοτικά, τα κοινοτικά έξοδα είχαν αυξηθεί περισσότερο και με ταχύτερο ρυθμό έναντι των εσόδων.<sup>864</sup>

Πίνακας 3: Κίνηση κοινοτικών εσόδων και εξόδων κατά τις χρήσεις 1925-1926 έως 1929-1930

Χρήση	Αριθμός κοινοτήτων	Πραγματικά έσοδα	Έξοδα
1925-1926	4129	105.810.207	98.774.441
1926-1927	4716	213.260.833	166.706.109
1927-1928	4821	250.531.390	239.069.835
1928-1929	4924	287.846.024	281.878.945
1929-1930	5094	264.574.531	287.877.233

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ETA*, 1 (1931), σ.366.

<sup>864</sup> Στο ίδιο, σ. 357.

Η ανεπάρκεια των πραγματικών εσόδων των τοπικών οργανισμών αποτυπωνόταν επίσης στον περιορισμό των δαπανών για την εκτέλεση δημόσιων έργων. Σύμφωνα με τους προϋπολογισμούς των τριών μεγάλων δήμων της χώρας για το έτος 1930-1931, το ποσοστό των σχετικών τους πιστώσεων είχε μειωθεί συγκριτικά με την περίοδο 1914-1916. Από 51,2% το 1915 είχε μειωθεί σε 39,2% για τον Δήμο Αθηναίων, από 54,7% σε 45,8% για τον Δήμο Θεσσαλονίκης και από 63,1% σε 54,7% για τον Δήμο Πειραιώς.<sup>865</sup> Αντίθετα, είχαν αυξηθεί σημαντικά οι πιστώσεις για τις διοικητικές τους δαπάνες, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4: Έξοδα διοίκησης των Δήμων Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς, 1915-1930

Δήμοι	Έτη	Δαπάνες (με βάση την αξία της δραχμής σε χρυσό το 1930)	Αύξηση
Αθηναίων	1915	701.610	-
	1930	2.607.629	3,7
Θεσσαλονίκης	1915	423.820	-
	1930	1.932.673	4,5
Πειραιώς	1915	209.660	-
	1930	749.307	3,5

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ΕΤΑ*, 1 (1931), σ.359.

Η αύξηση αυτή θεωρούνταν δικαιολογημένη ως ένα βαθμό, εξαιτίας της πτώσης της αγοραστικής δύναμης της δραχμής, του εύρους των αναγκών που είχαν ανακύψει σε τοπικό επίπεδο, της προσπάθειας πληρέστερης τεχνικής τους οργάνωσης, αλλά και των πρόσθετων υποχρεωτικών δαπανών, με τις οποίες είχαν επιβαρυνθεί από το κράτος.<sup>866</sup> Στις τελευταίες, για παράδειγμα, περιλαμβανόταν η μισθοδοσία των εφέδρων που υποχρεώθηκαν προσλάβουν, βάσει της νομοθετικής ρύθμισης της κυβέρνησης Βενιζέλου. Ανεξάρτητα όμως από τους εφέδρους, οι εν λόγω δήμοι είχαν διενεργήσει έναν σημαντικό αριθμό προσλήψεων τακτικού και έκτακτου προσωπικού κατόπιν δικών τους πρωτοβουλιών. Σύμφωνα με τον Γεώργιο Κοφινά, πρώην υπουργό Οικονομικών των κυβερνήσεων Σ. Γονατά και Θ. Πάγκαλου, η «δυσανάλογη» στα χρόνια αυτά αύξηση του αριθμού των δημοτικών υπαλλήλων προσλάμβανε κατά καιρούς επικίνδυνο χαρακτήρα για τα οικονομικά της

<sup>865</sup> Στο ίδιο, σ. 357.

<sup>866</sup> Στο ίδιο, σ. 359.

τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς συχνά συνοδευόταν από διογκωμένες αποδοχές αμφίβολης σκοπιμότητας.<sup>867</sup>

Ακόμη μια επίπτωση της ανεπάρκειας των πραγματικών εσόδων των τοπικών οργανισμών ήταν η εντεινόμενη προσφυγή σε δανεισμό. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 5, η σύναψη δανείων εκ μέρους των δήμων και των κοινοτήτων είχε αυξηθεί αισθητά. Κυριότεροι πιστωτές ήταν η Κτηματική Τράπεζα, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, η Εθνική Τράπεζα και το ελληνικό δημόσιο.<sup>868</sup> Ως προς τους δήμους, το 1931 η δανειακή τους επιβάρυνση αντιστοιχούσε συνολικά στο 41% της αξίας της δημοτικής περιουσίας, ακίνητης και κινητής, η οποία υπολογιζόταν σε περίπου 1280 εκατομμύρια δρχ. Σύμφωνα με τη χρήση 1929-1930, το δημοτικό χρέος όχι μόνο δεν μπορούσε να καλυφθεί από τα τακτικά έσοδα των δήμων (480 εκατομμύρια), αλλά τα υπερέβαινε κατά 46,5 εκατομμύρια. Σε αντίστοιχα επίπεδα περίπου θα κινούνταν το δημοτικό χρέος και το έτος 1930-1931, με βάση το σύνολο των πραγματικών εσόδων που είχαν προϋπολογιστεί (533 εκατομμύρια).<sup>869</sup> Ο υπολογισμός του δημοτικού χρέους στηριζόταν στις πάγιες δανειακές υποχρεώσεις και δεν συμπεριλάμβανε τις οφειλές των δήμων σε τοκοχρεολύσια.

Πίνακας 5: Δανεισμός δήμων και κοινοτήτων κατά τις χρήσεις 1922-1923 έως 1929-1930

Έτη	Δήμοι		Κοινότητες	
	Δραχμές	Χρυσές δραχμές	Δραχμές	Χρυσές δραχμές
1922-1923	11.644.636	1.748.450	(ελλιπή στοιχεία)	-
1923-1924	7.112.921	602.790	250.000	21.186
1924-1925	28.507.976	2.879.592	296.000	30.000
1925-1926	12.537.774	1.003.022	(ελλιπή στοιχεία)	-
1926-1927	8.725.677	581.712	5.360.000	357.333
1927-1928	84.383.286	5.740.360	1.057.225	70.482
1929-1930	73.915.415	4.927.500	2.695.634	180.000

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ETA*, 1 (1931), σ. 361.

<sup>867</sup> Γεώργιος Ν. Κοφινάς, «Το Β' συνέδριον των πόλεων και τα οικονομικά της αυτοδιοικήσεως», *ETA*, 4 (1931), σ. 592-593.

<sup>868</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», *ό.π.*, σ. 347.

<sup>869</sup> Στο ίδιο, σ. 351.

Η προσφυγή σε δανεισμό ήταν απόρροια κυρίως της ανάγκης εκτέλεσης έργων κοινής ωφέλειας.<sup>870</sup> Μετά το τέλος της εμπόλεμης περιόδου, μια σειρά δημοτικών και κοινοτικών έργων έρχιζαν επισκευής, ανακαίνισης, συμπλήρωσης και επέκτασης.<sup>871</sup> Επιπλέον, οι τοπικοί οργανισμοί κλήθηκαν να διαχειριστούν τα έκτακτα προβλήματα που ανέκυψαν από την προσφυγική εγκατάσταση, καθώς και διάφορα άλλα, όπως ήταν π.χ. η επιδημία του δάγκειου πυρετού το 1927-1928, στην οποία έγινε αναφορά προηγουμένως.

Για το έτος 1931-1932, τα δάνεια που προβλέπονταν να συνάψουν οι τοπικοί οργανισμοί ανέρχονταν στα 567 εκατομμύρια δραχμές για τους δήμους και σε 17 εκατομμύρια ως προς τις κοινότητες. Ωστόσο, η χρηματική αξία των έργων που οι δήμοι και οι κοινότητες έκριναν ως επείγοντα υπολογιζόταν την συγκεκριμένη περίοδο σε περίπου 4 δισεκατομμύρια. Το συγκεκριμένο ποσό ήταν τρεις φορές μεγαλύτερο από το συνολικό ύψος της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και οκταπλάσιο του συνόλου των τακτικών εσόδων των δήμων κατά τη χρήση 1929-1930.<sup>872</sup> Συνεπώς, εξέλειπαν οι εγγυήσεις που οι τοπικοί οργανισμοί μπορούσαν να παράσχουν σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για την εξασφάλιση των απαιτούμενων κεφαλαίων. Ακόμη και στην περίπτωση που τα παραπάνω έργα υλοποιούνταν εξολοκλήρου μέσω τραπεζικών πιστώσεων, ήταν αμφίβολο αν η εξυπηρέτηση των δανείων θα διασφαλιζόταν από τους τακτικούς δημοτικούς και κοινοτικούς πόρους, όπως αυτοί εξελίσσονταν έως τότε.

Οι μεγαλύτεροι δήμοι, καθώς φαινόταν, είχαν κατορθώσει στην πάροδο των ετών την έγκαιρη εξόφληση των χρεών τους. Αυτό προέκυπτε από τη μεταβολή των πιστώσεων που ανέγραφαν στους προϋπολογισμούς τους για έξοδα κεκλεισμένων χρήσεων, αν και ασφαλή συμπεράσματα είναι δυνατό να εξαχθούν μόνο από την εξέταση των απολογισμών, οι οποίοι όμως δεν είχαν δημοσιευθεί. Οι ανεκπλήρωτες υποχρεώσεις του Δήμου Αθηναίων αντιπροσώπευαν το 18,2% των συνολικών του δαπανών το 1915 και το 1,6% το 1930-1931. Όσον αφορά τον Δήμο Πειραιώς, τα ποσοστά αυτά ήταν 5,8% και 1,1% αντίστοιχα. Η μείωση όμως των πιστώσεων οφειλόταν στο γεγονός ότι το μεγαλύτερο τμήμα των εξυπηρετούμενων δανείων των

---

<sup>870</sup> Στο ίδιο, σ. 362.

<sup>871</sup> Γ. Κοφινάς, Το Β΄ συνέδριον των πόλεων και τα οικονομικά της αυτοδιοικήσεως», *ό.π.*, σ. 592.

<sup>872</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεσις», *ό.π.*, σ. 364.



παραπάνω δήμων είχε συναφθεί πριν την είσοδο της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, με αποτέλεσμα να έχουν επωφεληθεί από την υποτίμηση της δραχμής.<sup>873</sup>

Η αδυναμία των δήμων και των κοινοτήτων να εξασφαλίσουν επαρκή έσοδα για την κάλυψη των αναγκών τους αποδιδόταν σε διάφορους παράγοντες. Ο κυριότερος ήταν η δομή του τοπικού φορολογικού συστήματος και κατ' επέκταση η μονοπώληση του φορολογικού πεδίου εκ μέρους του κράτους. Τα τακτικά έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων το έτος 1929-1930 ανέρχονταν συνολικά σε 745 εκατομμύρια δρχ.<sup>874</sup> Με βάση την παραπάνω χρήση, οι κύριες πηγές εσόδων των τοπικών οργανισμών ήταν οι πρόσθετοι φόροι (21,85%), οι έμμεσοι (18,8%), οι κρατικές επιχορηγήσεις (12,75%), τα τέλη, τα δικαιώματα και οι πρόσοδοι της περιουσίας (31,6%), καθώς και διάφοροι άλλοι φόροι (15%).<sup>875</sup> Τα στοιχεία αυτά έδειχναν πως τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων ήταν εξαρτημένα ουσιαστικά από την κρατική φορολογία. Οι πρόσθετοι φόροι, οι έμμεσοι και οι επιχορηγήσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 53% του συνόλου των τακτικών τους εσόδων το 1929-1930. Πέρα από τα τέλη, οι αυτοτελείς άμεσοι φόροι που είχαν τη δυνατότητα να επιβάλουν οι τοπικοί οργανισμοί ήταν περιορισμένοι και κατά κανόνα ελάχιστης απόδοσης.<sup>876</sup> Το κράτος εκμεταλλευόταν το σύνολο σχεδόν των φορολογικών πηγών, συντελώντας έτσι στην άνιση κατανομή της φορολογικής εν γένει εξουσίας.

Το πρόβλημα καθίστατο εντονότερο αν ληφθεί υπόψη ότι από το 1923 και έπειτα οι δημόσιες δαπάνες της χώρας καλύπτονταν κυρίως από την φορολογία.<sup>877</sup> Έτσι, οι δήμοι και οι κοινότητες δεν μπορούσαν να αξιοποιήσουν πλήρως τη φορολογική τους εξουσία και να δημιουργήσουν νέες προσόδους, επειδή αυτή προσέκρουε στη μεγάλη φορολογική επιβάρυνση των δημοτών από το κράτος. Ενδεικτικό των δυσχερειών ήταν το γεγονός ότι η δυνατότητα που είχε παραχωρηθεί στους δήμους το 1929 να φορολογούν οποιοδήποτε αντικείμενο φόρου εντός της περιφέρειάς τους, είχε ασκηθεί πολύ περιορισμένα.<sup>878</sup> Επιπρόσθετα, οι κρατικές

---

<sup>873</sup> Στο ίδιο, σ. 367.

<sup>874</sup> Στο ίδιο, σ. 368.

<sup>875</sup> «Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Έκθεσις περί των πηγών, των ποσών και των διακυμάνσεων των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από της ισχύος του Ν. ΔΝΖ'/1912 μέχρι σήμερα», *ΕΤΑ*, 5 (1954), σ. 14, όπου αξιοποιούνται τα στοιχεία της έκθεσης των Π. Δερτιλή και Ν. Φωτιά.

<sup>876</sup> Στο ίδιο. Αναλυτικά για τη σύνθεση των φορολογικών εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από το 1912 έως το 1940, βλ. Παράρτημα, Πίνακας 1.

<sup>877</sup> Γιώργος Ν. Μητροφάνης, «Η δημόσια οικονομία. Ανασυγκρότηση και κρίση», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 7, σ. 157.

<sup>878</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεσις», ό.π., σ. 396.

υπηρεσίες εξακολουθούσαν να καθυστερούν την καταβολή των ποσών που αναλογούσαν στους τοπικούς οργανισμούς από τους συνεισπραττόμενους φόρους, εξαιτίας της προτεραιότητας που δινόταν στην εξυπηρέτηση των δημόσιων δαπανών.<sup>879</sup> Ένα ακόμη ζήτημα ήταν ότι η κεντρική διοίκηση τηρούσε το δικαίωμα ελέγχου της σκοπιμότητας των αποφάσεων των τοπικών αρχών ως προς την επιβολή φόρων και τελών, το οποίο αρκετές φορές είχε καταλήξει σε τροποποίηση ή και απόρριψή τους.<sup>880</sup>

Η ανισότητα του φορολογικού βάρους αποτυπωνόταν στην αναλογία των τακτικών εσόδων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών προς τα αντίστοιχα κρατικά. Σύμφωνα με τη χρήση 1929-1930, τα τακτικά έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων αντιστοιχούσαν συνολικά στο 8% των κρατικών, τα οποία ανέρχονταν συνολικά σε 9,5 δισεκατομμύρια δραχ. Εξίσου χαρακτηριστική ήταν η διαφορά μεταξύ της κατά κεφαλή φορολογικής επιβάρυνσης για τις χρηματοδοτικές ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης και εκείνης για τις κρατικές (120 και 1540 δραχμές αντίστοιχα).<sup>881</sup> Μάλιστα, η σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη έδειχνε ότι η Ελλάδα παρουσίαζε τότε τη μικρότερη αναλογία τοπικών προς τα κρατικά τακτικά έσοδα, αλλά και τη μεγαλύτερη κατά κεφαλή φορολογική επιβάρυνση.<sup>882</sup>

---

<sup>879</sup> Στο ίδιο, σ. 356 και 396.

<sup>880</sup> Στο ίδιο, σ. 391-392 και 404.

<sup>881</sup> Στο ίδιο, σ. 373-374.

<sup>882</sup> Τα συγκριτικά στοιχεία είχαν αντληθεί από στατιστικές επετηρίδες ξένων κρατών και δημοσιεύματα της ΚτΕ. Βλ. στο ίδιο, σ. 388. Η πρωτιά της Ελλάδας στην κατά κεφαλή φορολογική επιβάρυνση μεταξύ των βαλκανικών χωρών επιβεβαιωνόταν σε μελέτη του Ανώτατου Οικονομικού Συμβουλίου που δημοσιεύθηκε το 1933. Βλ. Κώστας Κωστής, *Οι τράπεζες και η κρίση, 1929-1932*, Αθήνα, Ιστορικό Αρχείο Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1986, σ. 39, σημ. 39.

Πίνακας 6: Αναλογία μεταξύ τοπικών και κρατικών τακτικών εσόδων σε χώρες της Ευρώπης, 1924-1930

Χώρα	αναλογία (%) επί των κρατικών εσόδων	Κατά κεφαλή φορολογική επιβάρυνση (σε δρχ.)
Αυστρία (1924) Τοπαρχίες, Επαρχίες και Δήμοι	28	1060
Βέλγιο (1926) α) Επαρχίες και Δήμοι β) 17 Δήμοι άνω των 40.000 κατοίκων	29 24,8	462 -
Βουλγαρία (1927) α) Νομοί και Δήμοι β) Δήμοι	24 15	132 -
Γαλλία (1926) Δήμοι και Νομοί (έσοδα μόνο από φόρους)	13	400
Γιουγκοσλαβία (1927) α) Νομοί και Δήμοι β) Δήμοι	36,5 32	250 -
Ελλάδα (1930) Δήμοι και Κοινότητες	8	120
Ρουμανία (1926) α) Δήμοι (1926) β) Νομοί και Δήμοι (1927)	32 30	- 250
Τσεχοσλοβακία α) 4 βαθμοί αυτοδιοίκησης (1927) β) Δήμοι (1926)	72,9 28,1	1134 498

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ΕΤΑ*, 1 (1931), σ. 374.

Πίνακας 7: Κατά κεφαλή φορολογική επιβάρυνση τοπικής αυτοδιοίκησης και κράτους σε χώρες της Ευρώπης (σε δρχ.), 1924-1930

Χώρα	Τοπική αυτοδιοίκηση	Κράτος
Τσεχοσλοβακία	1134	1510
Αυστρία	1060	2315
Βέλγιο	462	1560
Γαλλία	400	3103
Ρουμανία	250	820
Γιουγκοσλαβία	250	780
Βουλγαρία	132	710
Ελλάδα	120	1540

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ΕΤΑ*, 1 (1931), σ. 375.

Οι συγκεκριμένοι δείκτες δεν προκαλούν εντύπωση αν ληφθούν υπόψη οι δημοσιονομικές ανάγκες του ελληνικού κράτους την συγκεκριμένη περίοδο, το χαμηλό επίπεδο του εθνικού εισοδήματος, αλλά και ο περιορισμένος κύκλος αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Σε πολλές από τις παραπάνω χώρες, οι αρμοδιότητες των αυτοδιοικούμενων οργανισμών επεκτείνονταν σε υπηρεσίες ευρύτερου ενδιαφέροντος, όπως για παράδειγμα η αστυνομία και η εκπαίδευση, αντίθετα δηλαδή με ό,τι συνέβαινε στην ελληνική περίπτωση, όπου το κράτος αφαιρούσε σταδιακά τέτοιες αρμοδιότητες από τους δήμους, με τελευταία περίπτωση την αναδιοργάνωση της αγροφυλακής το 1929. Μπορεί οι χρηματοδοτικές ανάγκες των αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε άλλα κράτη της Ευρώπης να ήταν πολύ μεγαλύτερες, διέθεταν όμως περισσότερες και πιο αποδοτικές πηγές εσόδων.

Μεταξύ των παραγόντων που είχαν επιδεινώσει την ταμειακή επάρκεια των δήμων και των κοινοτήτων ήταν το γεγονός ότι η φορολογική τους δυνατότητα περιοριζόταν από τα ειδικά ταμεία που συστήνονταν με προοδευτικό ρυθμό κατά τόπους.<sup>883</sup> Τα ταμεία αυτά ήταν αυτόνομοι οργανισμοί, υπό τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που εξυπηρετούσαν, όπως έχει προαναφερθεί, την εκτέλεση δημόσιων έργων σε περιφερειακό κατά βάση επίπεδο. Ένα μέρος των εσόδων τους προερχόταν από την τοπική φορολόγηση.<sup>884</sup> Εκτός από την κατάτμηση των τοπικών φορολογικών εσόδων, η σύσταση και η λειτουργία των εν λόγω δημόσιων οργανισμών είχε επιβαρύνει τους δήμους και τις κοινότητες με πρόσθετες δαπάνες. Οι δαπάνες αυτές αντιπροσώπευαν ένα τμήμα των οικονομικών υποχρεώσεων που επιβλήθηκαν προοδευτικά στους δήμους και τις κοινότητες για τις χρηματοδοτικές ανάγκες δημόσιων φορέων και οργανισμών.<sup>885</sup>

Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει την εξέλιξη των υποχρεωτικών δαπανών των τριών μεγάλων δήμων της χώρας από το 1915 έως το οικονομικό έτος 1930-1931, όπως αναγράφονταν στα ειδικά κεφάλαια των προϋπολογισμών τους («νόμιμες υποχρεώσεις»). Ας σημειωθεί πως υπήρχαν κι άλλες, οι οποίες συμπεριλαμβάνονταν

<sup>883</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», *ό.π.*, σ. 356 και 396-397.

<sup>884</sup> Για τα ειδικά ταμεία και τους αυτόνομους αυτούς δημόσιους οργανισμούς, βλ. Παναγιώτης Β. Δερτιλής, «Η δημοσιονομική δράσις των εκτός του προϋπολογισμού του κράτους δρώντων ειδικών ταμείων και αυτοδιοικούμενων οργανισμών», *Επιστημονική επετηρίς της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών*, 1 (1932-1933), σ. 151-174. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 120.

<sup>885</sup> Αναλυτικά, για τις υποχρεωτικές δαπάνες που είχαν επιβληθεί και επιβάρυναν έως τότε τους δήμους και τις κοινότητες βλ. Παράρτημα, Πίνακας 4.

σε διαφορετικές κατηγορίες εξόδων (π.χ. έξοδα διοίκησης) και δεν καθίσταται δυνατό να εξακριβωθούν.

Πίνακας 8: Υποχρεωτικές δαπάνες των Δήμων Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς, 1915-1930/1931 (σε χρυσές δραχμές 1930)

Δήμοι	1915	1930-1931
Αθηναίων	660.000	14.811.717
Θεσσαλονίκης	1.773.000	2.360.828
Πειραιώς	1.509.495	2.800.589

Πηγή: Παναγιώτης Δερτιλής και Νικόλαος Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ΕΤΑ*, 1 (1931), σ. 383.

Αρνητικό αντίκτυπο στα δημοτικά και κοινοτικά έσοδα είχε επίσης η καθιέρωση φορολογικών απαλλαγών εκ μέρους του κράτους. Οι απαλλαγές παρέχονταν σε ειδικές κατηγορίες πολιτών και παραγωγικών δραστηριοτήτων.<sup>886</sup> Οι κατηγορίες αυτές δεν εξαιρούνταν μόνο από τους δημόσιους φόρους, αλλά και από τους τοπικούς, παρά τις ενστάσεις που είχαν διατυπωθεί στο παρελθόν και από υπηρεσιακούς παράγοντες, όπως ο τμηματάρχης του Υπουργείου Εσωτερικών Δ. Σωτηρίου.<sup>887</sup> Το επιχείρημα ήταν ότι στην έννοια των δημοτικών και των κοινοτικών φόρων επικρατούσε η ιδέα της «ανταλλαγής» έναντι αυτής της «θυσίας» που χαρακτήριζε τους δημόσιους. Στο πλαίσιο αυτό, η επιβολή δημοτικών και κοινοτικών φόρων αποσκοπούσε στην κάλυψη των δαπανών που είχαν πραγματοποιηθεί από τις τοπικές αρχές για την εκτέλεση κοινωφελών έργων, γεγονός που δεν δικαιολογούσε την εξαίρεση ενός τμήματος των φορολογούμενων.<sup>888</sup>

Σύμφωνα με τους Π. Δερτιλή και Ν. Φωτιά, η δεινή οικονομική θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, και από τη στιγμή που τα κύρια τους έσοδα ήταν δυνατό να προέλθουν από τη φορολόγηση, επέβαλε πρωτίστως τη ριζική αναδιάρθρωση του τοπικού φορολογικού συστήματος. Θεωρούσαν πως ήταν απαραίτητη η απεξάρτηση της τοπικής από την κρατική φορολογία και η ανάπτυξη, κατ' επέκταση, μιας αυτοτελούς δημοτικής οικονομίας. Η τελευταία, όπως

<sup>886</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», *ό.π.*, σ. 396-397.

<sup>887</sup> Βλ. ενότητα 3.5 της παρούσας εργασίας.

<sup>888</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», *ό.π.*, σ. 396-397. Βλ. επίσης *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 416, όπου σχετική αναφορά στην εισήγηση του δημάρχου Χίου Λ. Καλβοκορέση.

σημείωναν, ήταν δυνατό να επιτευχθεί μέσω της εκχώρησης δημόσιων φόρων στους τοπικούς οργανισμούς, όπως και από τη διαμόρφωση και την εφαρμογή ενός πληρέστερου συστήματος επιβολής δικαιωμάτων και τελών. Η θέση αυτή στηριζόταν στο διεθνές παράδειγμα και στην εξέταση των φορολογικών πόρων που διέθεταν μεγάλοι δήμοι ευρωπαϊκών χωρών. Ωστόσο, αναγνώριζαν πως μια τέτοια διαρρύθμιση του φορολογικού συστήματος ήταν ανέφικτο να συντελεστεί άμεσα, λόγω της οικονομικής δυσπραγίας του κράτους.<sup>889</sup>

Έτσι, περιορίστηκαν στην υπόδειξη μέτρων που θα συντελούσαν στην οικονομική ενίσχυση των δήμων και των κοινοτήτων, επισημαίνοντας ότι η υιοθέτησή τους εκ μέρους της κυβέρνησης δεν επρόκειτο να επιφέρει σημαντική μεταβολή των ευρύτερων οικονομικών συνθηκών. Τα μέτρα αυτά ταυτίζονταν με πολλά από τα αιτήματα που είχε διατυπώσει η ΕΔΕ το προηγούμενο χρονικό διάστημα και αφορούσαν τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των τοπικών οργανισμών. Οι δύο οικονομολόγοι, στην έκθεσή τους, υποστήριζαν πως οι προτάσεις της ΕΔΕ ήταν βάσιμες και υλοποιήσιμες, επικαλούμενοι το μικρό δημοσιονομικό τους αντίκτυπο, την ανάγκη αποκατάστασης των φορολογικών αδικιών και το άτοπο της «κρατικοποίησης» πόρων που θεωρούνταν σύμφυτοι με την κοινωφελή δράση των τοπικών οργανισμών (π.χ. φόρος επί της υπερτίμησης της αξίας των ακινήτων).<sup>890</sup>

Για τους Π. Δερτιλή και Ν. Φωτιά, η προαγωγή των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προϋπέθετε μόνο τη συνδρομή του κράτους και την πραγματοποίηση φορολογικών μεταρρυθμίσεων. Υπήρχαν πεδία που οι τοπικοί οργανισμοί θα έπρεπε να αναπτύξουν ευρύτερες δράσεις. Αρχικά, σημείωναν πως ήταν αναγκαίο να οργανωθούν καλύτερα οι υπηρεσίες των δήμων και των κοινοτήτων σε τεχνικό επίπεδο, προκειμένου να δημοσιεύεται το σύνολο των στατιστικών στοιχείων και να καθίσταται δυνατή η συστηματική μελέτη και παρακολούθηση της οικονομικής τους κατάστασης.<sup>891</sup> Επιπρόσθετα, δεν είχε δοθεί ιδιαίτερη σημασία στις δημοτικές εκμεταλλεύσεις, στη σύσταση, δηλαδή, επιχειρήσεων κοινωφελούς χαρακτήρα για την παροχή υπηρεσιών στους δημότες, όπως ήταν για παράδειγμα ο ηλεκτροφωτισμός, η ύδρευση, η αποκομιδή των απορριμμάτων. Έως τότε, ελάχιστοι ήταν οι δήμοι που είχαν προχωρήσει στη

<sup>889</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», *ό.π.*, σ. 402-404.

<sup>890</sup> Στο *ίδιο*, σ. 392-395 και 404-405.

<sup>891</sup> Στο *ίδιο*, σ. 401.

δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες αφορούσαν κυρίως την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος.<sup>892</sup>

Η ευρύτερη εφαρμογή των εκμεταλλεύσεων κρινόταν σκόπιμη για την αύξηση των εσόδων των τοπικών οργανισμών από την ιδιωτική τους περιουσία. Ως προς τους δήμους, οι ετήσιες πρόσοδοι της ιδιωτικής τους περιουσίας, ακίνητης και κινητής, ανέρχονταν περίπου στα 47 εκατομμύρια δραχμές, ένα ποσό που στη χρήση 1929-1930 αντιστοιχούσε στο 9,8% του συνόλου των τακτικών δημοτικών εσόδων. Ειδικότερα, οι δημοτικές εκμεταλλεύσεις απέδιδαν συνολικά γύρω στα 6 εκατομμύρια ετησίως.<sup>893</sup> Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ο θεσμός των δημοτικών εκμεταλλεύσεων ήταν τόσο ανεπτυγμένος, ώστε οι ετήσιές του πρόσοδοι να αντιπροσωπεύουν έως και το 10% των συνολικών τακτικών δημοτικών εσόδων. Μάλιστα, μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, είχε γνωρίσει διεθνώς ιδιαίτερη εξέλιξη ένας ακόμη τύπος οικονομικής δραστηριότητας, ο οποίος δεν απαντούσε καθόλου στην Ελλάδα και αφορούσε τη συμμετοχή των δήμων στο μετοχικό κεφάλαιο βιομηχανικών επιχειρήσεων.<sup>894</sup>

Η σημασία της δραστηριοποίησης των δήμων και των κοινοτήτων στο πεδίο των αποδοτικών εκμεταλλεύσεων υπογραμμιζόταν για έναν ακόμη λόγο. Θα συντελούσε στη διεύρυνση της κοινωφελούς δράσης των τοπικών οργανισμών και στην επέκταση συνακόλουθα του φορολογικού πεδίου, μέσα από την επιβολή δικαιωμάτων και τελών με ανταποδοτικό χαρακτήρα.<sup>895</sup> Η πηγή αυτή φορολογικών εσόδων δεν είχε αξιοποιηθεί σημαντικά τα προηγούμενα έτη, γεγονός που αποδιδόταν στην απροθυμία των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να επιβάλλουν φόρους, αλλά και στα προσκόμματα που έθετε η κεντρική εξουσία είτε νομοθετικά είτε διοικητικά.<sup>896</sup>

---

<sup>892</sup> Στο ίδιο, σ. 342. Στην έκθεση αναφέρονται πέντε δημοτικές επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος (Αλεξανδρούπολης, Έδεσσας, Καβάλας, Ξάνθης, Χανίων) και μία παραγωγής φωταέριου (Πειραιά). Ωστόσο, στις πρώτες θα πρέπει να προστεθεί και η δημοτική επιχείρηση «Ελληνική Ανώνυμος Υδροηλεκτρική Εταιρεία Γλαύκος» που είχε συστήσει ο Δήμος Πατρέων το 1927. Βλ. Χ. Αγριαντώνη και Γ. Πανσεληνά, «Εξαρση και κρίση», ό.π., σ. 131.

<sup>893</sup> Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση», ό.π., σ. 342.

<sup>894</sup> Στο ίδιο, σ. 345-346.

<sup>895</sup> Στο ίδιο, σ. 403.

<sup>896</sup> Στο ίδιο, σ. 401.

#### 4.7.3. Πορίσματα και αιτήματα του Β' Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων - Η τροποποίηση του καταστατικού της ΕΛΕ

Αν και ιδιαίτερα εκτενής, η συζήτηση που διεξήχθη στο πλαίσιο του συνεδρίου γύρω από τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ανέδειξε κάτι διαφορετικό απ' όσα παρουσιάζονταν στην έκθεση των Π. Δερτιλή και Ν. Φωτιά. Οι εκπρόσωποι των δήμων και των κοινοτήτων εστίασαν σε μεγάλο βαθμό στα ίδια ζητήματα, αναπτύσσοντας τις οικονομικές δυσχέρειες που αντιμετώπιζαν και διατυπώνοντας επιμέρους προτάσεις και αιτήματα.<sup>897</sup> Οι δράσεις και οι διεκδικήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συμφωνήθηκε να κινηθούν στους άξονες που έθετε η έκθεση, όπως αποτυπώνεται και στο σχετικό ψήφισμα του συνεδρίου.

Στο ψήφισμα αναγνωριζόταν η ανάγκη βελτίωσης της τεχνικής οργάνωσης των δήμων και των κοινοτήτων, περιορισμού των διοικητικών τους δαπανών και ανάληψης ευρύτερων πρωτοβουλιών στο πεδίο των δημοτικών εκμεταλλεύσεων, ώστε να καταστεί περισσότερο αποδοτική η δημοτική και κοινοτική περιουσία. Για την ανάπτυξη των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, κρινόταν επιβεβλημένο αφενός οι δήμοι και οι κοινότητες να δημιουργήσουν νέες προσόδους από δικαιώματα και τέλη, αφετέρου το κράτος να επεκτείνει τη φορολογική τους δραστηριότητα, απαλλάσσοντάς τους ταυτόχρονα από διάφορες επιβαρύνσεις, στο μέτρο που το επέτρεπαν οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες. Συγκεκριμένα, εκφραζόταν η παραίνεση προς την κυβέρνηση για την παραχώρηση κρατικών φορολογιών στους τοπικούς οργανισμούς, την κατάργηση των υποχρεωτικών δαπανών και εισφορών, την εξαίρεση των δημοτικών και κοινοτικών φόρων από τις φοροαπαλλαγές, τη χορήγηση δασμολογικής ατέλειας για την εισαγωγή ειδών από το εξωτερικό, τη σύσταση «Οργανισμού Δημοτικής και Κοινοτικής Πίστης» για τη σύναψη δανείων με ευμενείς όρους, την αύξηση της κρατικής επιχορήγησης, καθώς και την παροχή άμεσης οικονομικής ενίσχυσης.<sup>898</sup>

Εκτός από τη δημόσια υγεία και τα οικονομικά, το συνέδριο απασχόλησαν ευρύτερα οι σχέσεις τοπικής αυτοδιοίκησης και κράτους. Αποστέρηση αρμοδιοτήτων, οικονομικές επιβαρύνσεις, εκχώρηση υπηρεσιών, δικτύων και πόρων, αθέμιτες παρεμβάσεις των οργάνων της κεντρικής διοίκησης στη λήψη αποφάσεων ήταν τα φαινόμενα που οι σύνεδροι κατήγγειλαν ότι εξακολουθούσαν να υφίστανται, απαιτώντας την ανάληψη ευρύτερων δράσεων για την έμπρακτη κατοχύρωση της

<sup>897</sup> Βλ. αναλυτικά *ΕΤΑ*, τ. Γ', 1931, σ. 407-500.

<sup>898</sup> Στο ίδιο, σ. 531-532.



αυτοδιοίκησης και την περιφρούρησή της από την κρατική και τη διοικητική αυθαιρεσία.

Ο Α. Σβώλος, ο οποίος παρευρέθηκε στο συνέδριο, ως πρόεδρος της «Ενώσεως υπέρ της αυτοδιοικήσεως», αναφέρθηκε στις διαρκώς αυξανόμενες συγκεντρωτικές τάσεις της νομοθεσίας, όπως και στην εντεινόμενη δυσπιστία της διοικητικής γραφειοκρατίας προς τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον Σβώλο, οι εξελίξεις αυτές καταδείκνυαν «ότι αρχίζει η κρίσις της ιδέας της Αυτοδιοικήσεως παρ' ημίν».<sup>899</sup> Ο Σβώλος συνέδεε την Ελλάδα με το ευρωπαϊκό παράδειγμα και τον ραγδαία αναπτυσσόμενο εκείνη την εποχή κρατικό παρεμβατισμό, ο οποίος περιόριζε ολοένα και περισσότερο τη δυνατότητα των τοπικών οργανισμών να δρουν ανεξάρτητα και αυτόνομα, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του θεσμού της αυτοδιοίκησης.<sup>900</sup>

Επιδίωξη των συνεδρίων ήταν η διαμόρφωση μιας συναντίληψης μεταξύ τοπικών οργανισμών και κράτους για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, μιας ενιαίας γραμμής που θα τηρούνταν απ' όλο το φάσμα του κρατικού και διοικητικού οργανισμού. Κατόπιν πρότασης του Σ. Μερκούρη, το συνέδριο αποφάσισε να εισηγηθεί στην κυβέρνηση τη σύσταση Ανώτατου Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης, ενός σώματος αρμόδιου να γνωματεύει για κάθε νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο που αφορούσε τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σώμα αυτό θα στελέχωναν εκπρόσωποι των νομοθετικών σωμάτων, των κρατικών υπηρεσιών, των δήμων και των κοινοτήτων, όπως και ειδικοί επιστήμονες.<sup>901</sup> Επρόκειτο για έναν θεσμό που απαντούσε στη Γερμανία και είχε εφαρμοστεί για πρώτη φορά στα πρώτα χρόνια της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης.<sup>902</sup>

Το συνέδριο εστίασε και στην ανάγκη αναθεώρησης του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, ένα αίτημα που είχε υποβληθεί στον Υπουργό Εσωτερικών τους προηγούμενες μήνες, είχε τύχει αναγνώρισης, χωρίς όμως να δρομολογηθεί έκτοτε η ικανοποίησή του. Έμφαση δόθηκε στον περιορισμό ή την κατάργηση των διατάξεων που προέβλεπαν τον έλεγχο της σκοπιμότητας των αποφάσεων των τοπικών αρχών από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, περιορίζοντας έτσι την ελεύθερη δράση τους. Επιπλέον, διατυπώθηκε εκ μέρους

---

<sup>899</sup> Στο ίδιο, σ. 285.

<sup>900</sup> Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 143-144.

<sup>901</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 516.

<sup>902</sup> *Πειθαρχία*, 26/8/1931, σ. 14.

πολλών προέδρων κοινοτήτων το αίτημα να αναγνωρισθούν ως δήμοι οι μεγαλύτερες πληθυσμιακά κοινότητες.<sup>903</sup>

Ο Σ. Μερκούρης αναφέρθηκε στη δημοτική μεταρρύθμιση του 1912, σημειώνοντας πως η κατάτμηση τότε των δήμων και η σύσταση χιλιάδων «θνησιγενών» κοινοτήτων συνιστούσε «παρωδία» αυτοδιοίκησης. Κατά την άποψή του, το κράτος έπρεπε να επιβάλει πιο αυστηρούς κανόνες στην διοικητική αυτονόμηση των οικισμών και να συγχωνεύσει έναν αριθμό κοινοτήτων, υποστηρίζοντας πως η λειτουργία μικρών και άπορων οργανισμών ζημίωνε τους σκοπούς της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>904</sup> Όπως σημείωνε, ήταν μια πάγιά του θέση, την οποία είχε εκφράσει ήδη από την περίοδο της ψήφισης του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Για τον πρόεδρο της ΕΔΕ, η ανάκτηση και η επέκταση δικαιοδοσιών δεν επρόκειτο να επέλθει από τις διαμαρτυρίες και μόνο των αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές έπρεπε να εργαστούν συστηματικά και να καταδείξουν πως είχαν την ικανότητα να διαχειριστούν άρτια το σύνολο των τοπικών αναγκών, κερδίζοντας έτσι την εμπιστοσύνη της κεντρικής εξουσίας. Υπό αυτό το πρίσμα, η ένδεια των μικρών κοινοτήτων υπονόμει την προσπάθεια να περιβληθούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερες εξουσίες.<sup>905</sup>

Μια ακόμη αξίωση των συνέδρων ήταν η κατάργηση των νομοθετικών διατάξεων που έδιναν τη δυνατότητα στο Υπουργείο Πρόνοιας να ιδρύει προσφυγικούς συνοικισμούς ή να ανεγείρει προσφυγικές κατοικίες στην περιφέρεια των δήμων, χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των τοπικών αρχών και παραβιάζοντας τα σχέδια των πόλεων. Θεωρούσαν πως η διατήρηση των διατάξεων δεν ήταν δικαιολογημένη περίπου μια δεκαετία μετά την μαζική εισροή των προσφύγων. Έκριναν απαραίτητη τη συνεννόηση των κρατικών υπηρεσιών με τους δήμους και τις κοινότητες, υπενθυμίζοντας τις σημαντικές δαπάνες που είχαν πραγματοποιήσει οι τοπικές αρχές για τη νομιμοποίηση και τη συντήρηση των συνοικισμών.<sup>906</sup>

---

<sup>903</sup> Για μια σύνοψη των προτάσεων που κατατέθηκαν γύρω από την αναθεώρηση του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, βλ. *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 551-553.

<sup>904</sup> Στο ίδιο, σ. 516-517. Την ανάγκη σύμπτυξης των μικρότερων κοινοτήτων και θέσπισης ευρύτερων πληθυσμιακών ορίων για τη σύστασή τους υπογράμμισαν κι άλλοι δήμαρχοι, καθώς και πρόεδροι κοινοτήτων, επικαλούμενοι την πενιχρότητα των οικονομικών τους μέσων και κατ' επέκταση την αδυναμία των οργανισμών αυτών να ανταποκριθούν στα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους. Βλ. ενδεικτικά στο ίδιο, σ. 447, 466 και 472-473.

<sup>905</sup> Στο ίδιο, σ. 514.

<sup>906</sup> Στο ίδιο, σ. 240-241 και 534.

Τέλος, το συνέδριο προέβη στην τροποποίηση του καταστατικού της ΕΔΕ, η οποία μετονομάστηκε επισήμως σε *Ένωσις των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος* (ΕΔΚΕ), για να μην αντιφάσκει ο τίτλος με τη σύνθεσή της, στην οποία μετείχαν από καιρό κοινότητες που συνιστούσαν έδρες επαρχιών και σύνδεσμοι κοινοτήτων. Παράλληλα, αυξήθηκε ο αριθμός μελών της διευθύνουσας της επιτροπής, έτσι ώστε να υπάρχει ευρύτερη αντιπροσώπευση των δήμων, όπως και εκπροσώπηση των κοινοτήτων στο διοικητικό αυτό όργανο. Θεσπίστηκε επίσης ακόμη μια θέση αντιπροέδρου, την οποία θα καταλάμβανε αυτοδίκαια ο εκάστοτε δήμαρχος Θεσσαλονίκης, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας του συγκεκριμένου δήμου και της «οφειλομένης προς την μακεδονικήν πρωτεύουσαν τιμής».<sup>907</sup>

Παρά τη συστηματική εργασία της ΕΔΚΕ, οι προσπάθειες να ικανοποιηθούν τα αιτήματα του Β΄ Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων δεν ευοδώθηκαν. Οι δεσμεύσεις της κυβέρνησης ως προς την εξέταση ορισμένων από τα αιτήματα που αφορούσαν την παροχή οικονομικής ενίσχυσης, καθώς και τη θέσπιση νέων πρόσδοδων δεν τηρήθηκαν. Η οικονομική κατάσταση πολλών αυτοδιοικούμενων οργανισμών θα επιδεινωθεί το επόμενο χρονικό διάστημα, στο πλαίσιο της πτώχευσης του ελληνικού κράτους το 1932 και των προστατευτικών μέτρων που εφάρμοσαν οι ελληνικές κυβερνήσεις.

#### **4.8. Το Α΄ Πανελλαδικό Συνέδριο των Κοινοτήτων και η θνησιγενής «Ένωσις Κοινοτήτων της Ελλάδος»**

Οι δυσχέρειες που αντιμετώπιζαν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησαν στην εμφάνιση νέων πρωτοβουλιών και στη διαμόρφωση πρόσθετων ομάδων πίεσης. Τον Σεπτέμβριο του 1931 έλαβε χώρα στην Αθήνα το Α΄ Πανελλαδικό Συνέδριο των Κοινοτήτων.<sup>908</sup> Η πρωτοβουλία ανήκε στην Ένωση Κοινοτήτων Αττικοβοιωτίας. Η ένωση αυτή είναι άγνωστο πότε ιδρύθηκε και ποιοί ήταν οι σκοποί που υπηρετούσε. Πρόεδρος της και ιθύνων νους της σύγκλησης του συνεδρίου ήταν ο κτηματίας Μιχαήλ Γ. Γεωργαντάς, πρώην πρόεδρος της κοινότητας Κηφισιάς (1926-1928) και πολιτευτής των Φιλελευθέρων στην Αττική.<sup>909</sup> Ο Γεωργαντάς ορίστηκε πρόεδρος της

<sup>907</sup> Στο ίδιο, σ. 501-503.

<sup>908</sup> *Ακρόπολις*, 14/9/1931, σ. 1.

<sup>909</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 235/09/10, «Υπόμνημα του Μ. Γ. Γεωργαντά προς τον υπουργό των Εσωτερικών Β. Καραπαναγιώτη σχετικά με τη διοίκηση δήμων και κοινοτήτων, τη ταμειακή υπηρεσία των κοινοτήτων και τις ενώσεις των κοινοτήτων», 1931 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=63682>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021). Κατερίνα Δέδε

οργανωτικής επιτροπής του συνεδρίου,<sup>910</sup> το οποίο αποσκοπούσε στην αναζήτηση λύσεων για τα πάσης φύσης προβλήματα των κοινοτήτων.<sup>911</sup> Επρόκειτο για μια προσπάθεια προάσπισης των ιδιαίτερων συμφερόντων των τοπικών αυτών οργανισμών, ανεξάρτητης ή και ανταγωνιστικής προς τη δράση της ΕΔΚΕ.

Στο συνέδριο συμμετείχαν εκατοντάδες πρόεδροι και μέλη κοινοτικών συμβουλίων απ' όλες τις περιφέρειες της χώρας. Τα θέματα που συζητήθηκαν κάλυπταν όλο το εύρος της διοικητικής και οικονομικής υπόστασης των κοινοτήτων, ώστε να καταστεί σαφές το έλλειμμα αυτοδιοίκησης και η ανάγκη θέσπισης άμεσων μέτρων για την προαγωγή τους. Εκ των πραγμάτων υπήρχαν πολλές αντιστοιχίες μεταξύ των αιτημάτων του συνεδρίου και εκείνων που είχε διατυπώσει η ΕΔΚΕ στη διάρκεια της λειτουργίας της. Τα κύρια σημεία ήταν η μείωση των πράξεων των κοινοτικών αρχών για τις οποίες η κεντρική διοίκηση τηρούσε το δικαίωμα ελέγχου της σκοπιμότητάς τους, ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας επί των προέδρων και των μελών των κοινοτικών συμβουλίων, η παροχή της δυνατότητας στις κοινότητες να διαχειρίζονται την ταμειακή τους υπηρεσία, η κατάργηση των υποχρεωτικών δαπανών που επιβάρυναν τους κοινοτικούς προϋπολογισμούς, η απόδοση των κοινοτικών λιβαδιών που είχαν απαλλοτριωθεί για τις ανάγκες της αγροτικής αποκατάστασης και η άρση του ενοικιοστασίου των βοσκοτόπων.<sup>912</sup>

Το τελευταίο σημείο τονίστηκε ιδιαίτερα, καθώς οι βοσκές συνιστούσαν για έναν μεγάλο αριθμό κοινοτήτων το μοναδικό περιουσιακό τους στοιχείο και τη σταθερότερη πηγή εσόδων τους. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις ήταν το μόνο

---

και Μαργαρίτα Λιάγκα, «Μιχαήλ Γεωργαντάς», *Βιογραφικό Λεξικό Ελλήνων Βουλευτών 1946-1956*, «Αναβαθμίζ» - Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών/ΕΙΕ, Αθήνα, 2020 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση:

<https://greek-parliament-members.anavathmis.eu/%CE%B3%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AC%CF%82-%CE%BC%CE%B9%CF%87%CE%B1%CE%AE%CE%BB/>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021). Για τη θητεία του Γεωργαντά ως προέδρου της κοινότητας Κηφισιάς, βλ. Νίκος Καραφωτίου, «Ποιος ήταν ο πρώτος κοινοτάρχης Κηφισιάς» (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: [http://karafotiounikos.blogspot.com/2013/07/blog-post\\_2763.html](http://karafotiounikos.blogspot.com/2013/07/blog-post_2763.html), τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021).

<sup>910</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 13/9/1931, σ. 6.

<sup>911</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 14/9/1931, σ. 5.

<sup>912</sup> Βλ. ενδεικτικά Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 179/052/054, «Επιστολή της Μόνιμης Επιτροπής του Α' Πανελλαδικού Συνεδρίου των Κοινοτήτων προς τον Ε. Βενιζέλο σχετικά με τα ψηφίσματά του», 20/10/1931 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=54680>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021)· Φάκελος 179/052/055, «Ψήφισμα του Α' Πανελλαδικού Συνεδρίου των Κοινοτήτων επί των τροποποιήσεων του κώδικα λειτουργίας των κοινοτήτων», 19/9/1931 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=54686>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021)· Φάκελος 179/052/057, «Ψηφίσματα του Α' Πανελλαδικού Συνεδρίου των Κοινοτήτων Ελλάδας σχετικά με θέματα αγροτικά και οικονομικά», 19/9/1931 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=54694>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021).

εχέγγυο που μπορούσαν να παράσχουν για να συνάψουν δάνεια.<sup>913</sup> Συνέπεια της αγροτικής μεταρρύθμισης ήταν ο δραστικός περιορισμός των προσφερόμενων βοσκότοπων, λόγω της απαλλοτριώσής τους, με αποτέλεσμα η ημινομαδική ιδίως κτηνοτροφική δραστηριότητα να συρρικνωθεί. Ένα από τα μέτρα στήριξης των κτηνοτρόφων που έλαβαν οι κυβερνήσεις του Μεσοπολέμου ήταν η επιβολή ενοικιοστασίου στα βοσκοτόπια. Το μέτρο αυτό διατηρούσε τα ενοίκια σε χαμηλό επίπεδο και εξασφάλιζε την προνομακική επανενοικίαση των βοσκών στους ίδιους ενοικιαστές. Για πρώτη φορά επιβλήθηκε το 1919 και μέχρι το 1925 ανανεωνόταν συνεχώς. Το 1930 επαναφέρθηκε από την κυβέρνηση Βενιζέλου και διατηρήθηκε έως το 1938.<sup>914</sup> Η εκμίσθωση των κοινοτικών λιβαδιών επέτρεπε τη συντήρηση των κοινοτικών υπηρεσιών και την πραγματοποίηση μικρών κατά κανόνα κοινωφελών έργων. Ωστόσο, το ενοικιοστάσιο είχε προκαλέσει στις κοινότητες σημαντικά προβλήματα, καθώς οι τιμές των μισθωμάτων δεν προσαρμόζονταν στις εκάστοτε οικονομικές εξελίξεις. Αντίθετα, οι κοινοτικές δαπάνες ακολουθούσαν τον ανοδικό εκείνα τα χρόνια πληθωρισμό.<sup>915</sup> Το γεγονός αυτό έστρεφε αναγκαστικά τις κοινοτικές αρχές στην ανεύρεση πόρων από τη φορολογία, επιβαρύνοντας πρόσθετα τους δημότες.

Η οικονομική σημασία που είχε για τις κοινότητες η ημινομαδική κτηνοτροφική δραστηριότητα αποτυπώνεται επίσης στην άρνησή τους να εγγράψουν τους ποιμένες στα δημοτολόγια, παρά τις υποδείξεις ενίοτε της κεντρικής διοίκησης. Οι ετεροδημότες δεν είχαν δικαίωμα να κάνουν δωρεάν χρήση των κοινοτικών βοσκότοπων ή κατέβαλαν διπλάσιο και πολλαπλάσιο μίσθωμα συγκριτικά με τους δημότες κτηνοτρόφους με μεγάλα κοπάδια. Παράλληλα, η παρουσία τους έδινε στις κοινότητες τη δυνατότητα να φορολογούν τα προϊόντα που παρήγαγαν και να τους επιβάλουν δικαιώματα χρήσης (π.χ. άντλησης νερού).<sup>916</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, πρόταση του συνεδρίου ήταν η άρση του ενοικιοστασίου και η επιστροφή των απαλλοτριωθέντων λιβαδιών σε όσες κοινότητες θα ενέγραφαν

---

<sup>913</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 179/052/057, ό.π.

<sup>914</sup> Σωκράτης Πετμεζάς, «Αγροτική οικονομία», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *ό.π.*, τ. Β1, σ. 216-217.

<sup>915</sup> Βασίλης Δαλκαβούκης, «“Περί αποκαταστάσεως κτηνοτρόφων”». Ορεινή οικονομία και κοινωνία την εποχή της δικτατορίας Μεταξά. Το παράδειγμα των Σαρακατσάνων του Ζαγορίου», στο: Μανόλης Βαρβούνης, Γεώργιος Τσιγαράς και Ελπίδα Βόγλη (επιμ.), *Διεπιστημονικές διαδρομές από το παρόν στο παρελθόν. Αφιερωματικός τόμος για τα 25 χρόνια του Τμήματος Ιστορίας και Εθνομολογίας του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης*, Θεσσαλονίκη, Εκδοτικός οίκος Κ. και Μ. Σταμούλη, 2017, σ. 133.

<sup>916</sup> Στο ίδιο. Βλ. επίσης Σ. Πετμεζάς, «Αγροτική οικονομία», *ό.π.*, σ. 216-217.

τους κτηνοτρόφους στα δημοτολόγια τους. Η εκμίσθωση των βοσκότοπων θα γινόταν στο εξής με βάση τις διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας, δηλαδή μέσω δημοπρασίας, και ανάλογα το μέγεθος των κοπαδιών. Πέρα από την τόνωση των οικονομικών των κοινοτήτων και της κτηνοτροφίας, τα μέτρα αυτά, όπως υποστηριζόταν, θα έθεταν τέρμα στη δραστηριότητα των μεγαλοκτηνοτρόφων, οι οποίοι εκμεταλλεύονταν την ανεπάρκεια των βοσκών για να υπενοικιάζουν τις διαθέσιμες σε μικρότερους κτηνοτρόφους με υπέρογκες τιμές.<sup>917</sup>

Ένας από τους προγραμματικούς στόχους τους συνεδρίου ήταν η ίδρυση *Ένωσεως Κοινοτήτων της Ελλάδος*, στα πρότυπα της ΕΔΚΕ. Ο συνολικός αριθμός των κοινοτήτων την συγκεκριμένη χρονική περίοδο υπερέβαινε τις 5.000.<sup>918</sup> Από την άλλη, στην ΕΔΚΕ, όπως έχει προαναφερθεί, είχαν δικαίωμα ένταξης κοινότητες με ειδικά χαρακτηριστικά. Η ΕΔΚΕ έως τότε αριθμούσε ως μέλη 47 από τις συνολικά 90 κοινότητες που συνιστούσαν έδρες επαρχιών και 7 συνδέσμους κοινοτήτων.<sup>919</sup> Συνεπώς, τέθηκε το ζήτημα της συγκρότησης ενός συλλογικού σχήματος που θα ενσωμάτωνε τη συντριπτική πλειονότητα των κοινοτήτων και θα εξυπηρετούσε αποκλειστικά τις κοινοτικές υποθέσεις.

Θέση του συνεδρίου ήταν ότι η ΕΔΚΕ δεν είχε ανταποκριθεί στις προσδοκίες που είχαν συνοδεύσει τη δημιουργία της.<sup>920</sup> Υπήρχε, καθώς φαίνεται, η πεποίθηση πως το ενδιαφέρον και οι δράσεις της ΕΔΚΕ είχαν περιοριστεί στην προώθηση των διεκδικήσεων των δήμων και των μεγαλύτερων εν γένει τοπικών οργανισμών. Στον εναρκτήριο του λόγο, ο Μ. Γεωργαντάς είχε σταθεί στην ανισότητα πόρων μεταξύ δήμων και κοινοτήτων. Αναρωτιόταν πως ήταν δυνατό οι 59 δήμοι της χώρας, που αντιπροσώπευαν περίπου 2 εκατομμύρια κατοίκους, να έχουν διπλάσιο προϋπολογισμό από τις κοινότητες που διέθεταν συνολικά τον διπλάσιο και παραπάνω πληθυσμό.<sup>921</sup> Εκτός από σύγκρουση συμφερόντων, υπήρχαν διαφορετικές αντιλήψεις σε σημαντικά ζητήματα, όπως ήταν η διάρθρωση και το διοικητικό μέλλον των κοινοτήτων. Στις τάξεις της ΕΔΚΕ υπερίσχυε η άποψη ότι οι άπορες

---

<sup>917</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 185/55, «Επιστολή της Μόνιμης Επιτροπής του Α΄ Πανελλαδικού Συνεδρίου των Κοινοτήτων προς τον Ε. Βενιζέλο σχετικά με τα τέσσερα πιο σημαντικά σημεία που αφορούν τις ελληνικές Κοινότητες», 20/10/1931 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=55470>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021).

<sup>918</sup> *ΕΤΑ*, τ. Γ΄, 1931, σ. 366.

<sup>919</sup> Στο ίδιο, σ. 204, Πίνακας 2.

<sup>920</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 179/052/054, ό.π.

<sup>921</sup> *Ακρόπολις*, 14/9/1931, σ. 1.

κοινοότητες έπρεπε να καταργηθούν. Αντίθετα, το συνέδριο σε ψήφισμά του υποστήριζε τη διατήρηση των οργανισμών αυτών και τη θέσπιση της οικονομικής αυτοτέλειας ως προϋπόθεσης για τη σύσταση κοινοτήτων στο μέλλον.<sup>922</sup> Η δυσπιστία που ενδεχομένως υπήρχε ανάμεσα στους διοργανωτές και την ΕΔΚΕ αποτυπώνεται στην απουσία εκπροσώπων της στο συνέδριο. Επίσημη πρόσκληση πληροφορούμαστε πως είχε σταλεί στον Σ. Μερκούρη με την ιδιότητά του ως δήμαρχος Αθηναίων. Ωστόσο, ο Μερκούρης απάντησε πως έλαβε την πρόσκληση πολύ καθυστερημένα.<sup>923</sup>

Το συνέδριο των κοινοτήτων δεν κύλησε ιδιαίτερα ομαλά, καθώς σημειώθηκαν εντάσεις και συγκρούσεις. Μια πολυμελής ομάδα αποχώρησε, καταγγέλοντας την οργανωτική του επιτροπή για διαδικαστικά και όχι μόνο ζητήματα. Ανέφεραν ως χαρακτηριστικά ατοπήματα την έλλειψη καταλόγου των συνέδρων, τη συμμετοχή προσώπων που δεν ήταν επίσημοι απεσταλμένοι των κοινοτήτων και τη διεξαγωγή των ψηφοφοριών «διά βοής». Όλα αυτά τα απέδιδαν στην προσπάθεια των διοργανωτών να υφαρπάξουν τις θέσεις του προεδρείου και να εξασφαλίσουν την ηγεσία του «κοινοτικού κινήματος», με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτικών τους φιλοδοξιών.<sup>924</sup>

Οι καταγγελίες θα άξιζε να διερευνηθούν περαιτέρω. Στο αρχείο του Ε. Βενιζέλου εντοπίζεται επιστολή του Μ. Γεωργαντά τον Ιούλιο του 1928, ένα μήνα πριν τις βουλευτικές εκλογές, στην οποία εξέφραζε τη δυσαρέσκειά του για τη μη συμπερίληψή του στο ψηφοδέλτιο των Φιλελευθέρων στην Αττική, παρόλο που είχε την υποστήριξη οκτώ κοινοτήτων.<sup>925</sup> Πέρα από πρόεδρος της οργανωτικής επιτροπής και των εργασιών του συνεδρίου, ο Γεωργαντάς ορίστηκε στη συνέχεια μέλος της μόνιμης του επιτροπής, η οποία ανέλαβε την αποδοχή των ψηφισμάτων, που εκδόθηκαν, εκ μέρους της κυβέρνησης.<sup>926</sup> Είναι αρκετά πιθανό να αντιμετώπισε το συνέδριο ως ένα όχημα που θα του επέτρεπε να μεταπηδήσει στην κεντρική πολιτική

<sup>922</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 179/052/055, ό.π.

<sup>923</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 15/9/1931, σ. 5.

<sup>924</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 18/9/1931, σ. 4· 21/9/1931, σ. 4.

<sup>925</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 375/28, «Επιστολή του Μ. Γεωργαντά προς τον Ε. Βενιζέλο, 3/7/1928 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=73800>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/1921).

<sup>926</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 181/12, «Επιστολή του Μ. Γεωργαντά προς τον Ε. Βενιζέλο σχετικά με την ημερομηνία ακρόασης για τη Μόνιμη Επιτροπή του Α΄ Πανελλαδικού Συνεδρίου Κοινοτήτων, για να αναπτύξει ορισμένα ψηφίσματα αγροτικού και οικονομικού περιεχομένου», 12/1/1932 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=54431>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/1921). Βλ. επίσης *Ελεύθερον Βήμα*, 21/9/1931, σ. 5.

σκηνή. Τόσο το 1932 όσο και το 1933 ο Γεωργαντάς θα εκθέσει υποψηφιότητα με τους Φιλελεύθερους στο υπόλοιπο της περιφέρειας Αττικοβοιωτίας, χωρίς όμως επιτυχία.<sup>927</sup>

Η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ, συνεδριάζοντας τον Νοέμβριο του 1931, αναφέρθηκε στο πανελλαδικό συνέδριο των κοινοτήτων, σημειώνοντας πως η διάσπασή του, τα σφάλματα και οι παραλείψεις γενικότερα που είχαν παρατηρηθεί δεν επέτρεψαν να αποδώσει κάτι θετικό και να αποκτήσει κύρος. Απέδωσε το έντονο ενδιαφέρον του Τύπου και της κοινής γνώμης για το συνέδριο στο γεγονός ότι διεξήχθη σε μια περίοδο που δεν απασχολούσαν τη χώρα συμβάντα ευρύτερης σημασίας.<sup>928</sup> Η αμφισβήτηση της σημασίας του συνεδρίου απηχούσε, καθώς φαίνεται, την προσπάθεια της ΕΔΚΕ να καταδείξει πως συνιστούσε τον μοναδικό φορέα που μπορούσε να υπερασπιστεί και να συνδράμει ηθικά και υλικά τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>929</sup> Οι γενικοί και ειδικοί σκοποί της *Ενώσεως Κοινοτήτων της Ελλάδος*, όπως αναγράφονταν στο καταστατικό της, ήταν σχεδόν πανομοιότυποι με εκείνους της ΕΔΚΕ.<sup>930</sup> Ωστόσο, το συγκεκριμένο εγχείρημα για άγνωστους λόγους εγκαταλείφθηκε. Ενδεχομένως, αυτό οφείλεται στην ίδια την ύπαρξη της ΕΔΚΕ. Ένας ακόμη λόγος ίσως ήταν η σύνθετη δομή που προβλεπόταν να έχει η νεοπαγής αυτή ένωση και οι δυσκολίες ως προς τη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία της, καθώς θα αποτελούσε ουσιαστικά μια ομοσπονδία τοπικών ενώσεων κοινοτήτων, οργανωμένων ανά επαρχίες και νομούς ή Γενικές Διοικήσεις.<sup>931</sup>

---

<sup>927</sup>Κ. Δέδε και Μ. Λιάγκα, ό.π.

<sup>928</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 617-618.

<sup>929</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 412.

<sup>930</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 179/052/056, «Ψήφισμα του Α' Πανελλαδικού Συνεδρίου των Κοινοτήτων για το Καταστατικό της "Ενώσεως Κοινοτήτων της Ελλάδος"», 19/9/1931 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=54690>, τελευταία ανάκτηση: 24/9/2021).

<sup>931</sup> Στο ίδιο. Τον Σεπτέμβριο του 1935, επιχειρήθηκε ξανά η σύγκληση συνεδρίου των κοινοτήτων και η σύσταση μιας ένωσης. Βλ. *Αθηναϊκά Νέα*, 15/9/1935, σ. 4. Αν και λήφθηκε νομοθετική πρόνοια για την νομική της αναγνώριση, οι σχετικές διαδικασίες δεν ολοκληρώθηκαν. Φαίνεται πως και πάλι υπήρξαν οργανωτικές δυσχέρειες, με δεδομένο ότι ο πρόεδρος της προσωρινής της διοικούσας επιτροπής πρότεινε αργότερα στην ΕΔΚΕ τη συγκρότηση ενός ενιαίου φορέα με δύο ξεχωριστά τμήματα: ενός για τα δημοτικά και ενός για τα κοινοτικά ζητήματα. Παρ' όλα αυτά, δεν δόθηκε εκ μέρους του συνέχεια. Βλ. *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 412.



#### **4.9. Η πτώχευση του 1932, τα προστατευτικά μέτρα και το Γ' Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων**

Τον Σεπτέμβριο του 1931, η διεθνής οικονομική κρίση οξύνθηκε ακόμη περισσότερο, εξαιτίας της αποδέσμευσης της αγγλικής λίρας από τον κανόνα του χρυσού. Η εξέλιξη αυτή είχε άμεσες επιπτώσεις στην ελληνική οικονομία. Η Ελλάδα από το 1928 είχε συνδέσει τη δραχμή με τη λίρα, κατορθώνοντας να διατηρήσει σταθερή την ισοτιμία του εθνικού νομίσματος και εξασφαλίζοντας, παράλληλα, τη μετατρεψιμότητά του σε χρυσό. Η κυβέρνηση Βενιζέλου επιχείρησε να συνεχίσει την πολιτική της νομισματικής σταθεροποίησης, σε μια προσπάθεια να μην περιέλθει η χώρα σε βαθιά ύφεση.<sup>932</sup>

Η διείδυση της κρίσης στην Ελλάδα οδήγησε στην καθίζηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και σε μεγάλη αύξηση του αριθμού των ανέργων.<sup>933</sup> Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, η κυβέρνηση αποφάσισε να λάβει μέτρα υπέρ των ασθενών τάξεων, διοργανώνοντας συσσίτια και παρέχοντας είδη διατροφής. Το αρχικό σχέδιο ήταν να συγκροτηθεί μια κεντρική επιτροπή που θα συγκέντρωνε από διάφορες πηγές τα απαιτούμενα χρηματικά ποσά και θα καθόριζε τον τρόπο της διάθεσής τους. Για τις χρηματοδοτικές ανάγκες του προγράμματος, προβλεπόταν εισφορά των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ΕΔΚΕ διεκδίκησε και πέτυχε να αναλάβουν οι δήμοι και οι κοινότητες τη διεξαγωγή των συσσιτίων, υποστηρίζοντας πως έπρεπε να έχουν ενεργό ρόλο στην περίθαλψη των απόρων και ότι ήταν αδιαμφισβήτητη αρμοδιότητά τους η διαχείριση των ζητημάτων που αφορούσαν την κοινωνική πρόνοια.<sup>934</sup> Άλλωστε, δημοτικά συσσίτια διενεργούνταν ήδη σε ορισμένες πόλεις.<sup>935</sup> Σύμφωνα με το σχετικό νομοθετικό διάταγμα, οι δήμοι και οι κοινότητες, είτε αυτοβούλως είτε με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών, αναλάμβαναν την οργάνωση συσσιτίων ή την παροχή βοηθημάτων σε άπορους δημότες. Το ύψος της δαπάνης μπορούσε να ανέλθει μέχρι το 5% των τακτικών τους εσόδων, ενώ παρεχόταν επίσης η δυνατότητα επιβολής ειδικών φορολογιών και ερανικής εισφοράς των ευπορότερων τάξεων.<sup>936</sup>

---

<sup>932</sup> Κωνσταντίνος Βεργόπουλος, «Η ελληνική οικονομία από το 1926 έως το 1935», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., τ. ΙΕ', ό.π., σ. 328-329· Αλέξης Φραγκιάδης, *Ελληνική οικονομία, 19<sup>ος</sup>-20<sup>ός</sup> αιώνας. Από τον Αγώνα της Ανεξαρτησίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση της Ευρώπης*, Αθήνα, Νεφέλη, 2007, σ. 136-137· Κ. Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας*, ό.π., σ. 264-275.

<sup>933</sup> Κ. Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας*, ό.π., σ. 206

<sup>934</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΑ', 1932, σ. 135.

<sup>935</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 512-516.

<sup>936</sup> Ν.Δ. της 5<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1932.

Οι προσπάθειες της κυβέρνησης Βενιζέλου να διατηρήσει σταθερή την ισοτιμία του εθνικού νομίσματος δεν είχαν αποτέλεσμα. Η δυσπιστία απέναντι στη δραχμή οδήγησε στη μαζική φυγή κεφαλαίων. Τον Απρίλιο του 1932 τα συναλλαγματικά αποθέματα της χώρας είχαν σχεδόν εξαντληθεί. Ταυτόχρονα, κάθε ελπίδα για εξωτερικό δανεισμό είχε πια εξανεμιστεί. Στα τέλη του μήνα, η Ελλάδα εγκατέλειψε τον κανόνα του χρυσού και την 1<sup>η</sup> Μαΐου κήρυξε πτώχευση.<sup>937</sup> Η αναστολή της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα μέτρα που έλαβε η κυβέρνηση Βενιζέλου από την άνοιξη έως το καλοκαίρι του 1932 για την προστασία της ελληνικής οικονομίας είχαν ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να ανακάμψει σταδιακά από την κρίση και μάλιστα πολύ γρηγορότερα απ' ό,τι άλλες χώρες παγκοσμίως.<sup>938</sup>

Παρ' όλα αυτά, η πορεία προς την ανάκαμψη έφερε αντιμέτωπους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με σημαντικές δυσχέρειες, καθιστώντας ακόμη πιο επισφαλή την οικονομική τους θέση. Στο πλαίσιο των κυβερνητικών ενεργειών για την επάνοδο της ελληνικής οικονομίας και την ενθάρρυνση της εγχώριας παραγωγής, περικόπησαν οι κρατικές επιχορηγήσεις, καταργήθηκαν δημοτικοί και κοινοτικοί φόροι, όπως επίσης περιορίστηκαν οι εισαγωγές, γεγονός που επέδρασε αρνητικά στην τοπική φορολόγηση της κατανάλωσης.<sup>939</sup> Τα κυριότερα δηλαδή έσοδα των τοπικών οργανισμών ελαττώθηκαν. Επιπλέον, το κράτος μείωσε τα μισθώματα των δημοτικών και κοινοτικών φώρων για να μετριαστεί η ζημία που προκάλεσε στους ενοικιαστές η μείωση των εισαγωγών και η πτώση της κατανάλωσης.<sup>940</sup> Οι ρυθμίσεις αυτές ενέτειναν τα προβλήματα που επέφερε η ύφεση στην απόδοση των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων, τα οποία παρουσίασαν γενικότερα σημαντική μείωση. Από την άλλη, η υποτίμηση της δραχμής οδήγησε σε γενική αύξηση των τιμών, αναβιβάζοντας έτσι τις δημοτικές και κοινοτικές δαπάνες και, ιδιαίτερα, το κόστος της εκτέλεσης τεχνικών έργων.

Ένα από τα προστατευτικά μέτρα που πάρθηκαν το 1932 ήταν η αναγκαστική μετατροπή σε δραχμές των πάσης φύσης οφειλών σε ξένο νόμισμα ή συνάλλαγμα που είχαν δημιουργηθεί στην Ελλάδα πριν την αναστολή της μετατρεψιμότητας.<sup>941</sup> Η

<sup>937</sup> Κ. Βεργόπουλος, «Η ελληνική οικονομία από το 1926 έως το 1935», *ό.π.*, σ. 328-329· Α. Φραγκιάδης, *ό.π.*· Κ. Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας*, *ό.π.*, σ. 264-275.

<sup>938</sup> Α. Φραγκιάδης, *ό.π.*

<sup>939</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΑ', 1932, σ. 138-141· τ. ΙΕ', 1936, σ. 518-519.

<sup>940</sup> Ν. 5495/1932, στο: ΦΕΚ, 181Α/2-6-1932. Βλ. επίσης *ΕΤΑ*, τ. ΙΑ', 1932, σ. 139.

<sup>941</sup> Αναγκαστικό Διάταγμα της 29<sup>ης</sup> Ιουλίου 1932. Βλ. επίσης Κ. Βεργόπουλος, «Η ελληνική οικονομία από το 1926 έως το 1935», *ό.π.*, 329.

δραχμοποίηση έθιξε καίρια έναν αριθμό τοπικών οργανισμών, καθώς αρκετοί δήμοι και κοινότητες μεταξύ των ετών 1927 και 1931 είχαν συνάψει δάνεια σε αγγλικές λίρες με την Κτηματική Τράπεζα. Η δραχμή είχε υποστεί ραγδαία υποτίμηση σε σχέση με τα ξένα νομίσματα, γεγονός που σήμαινε πως οι παραπάνω οργανισμοί έπρεπε πλέον να καταβάλλουν υψηλότερα ποσά για την αποπληρωμή των δανείων τους.<sup>942</sup> Ενώ όμως το σχετικό νομοθετικό διάταγμα έθετε ως προστατευτική τιμή για την εξόφληση των τοκοχρεολυσίων προς την Κτηματική Τράπεζα τις 425 δραχμές ανά λίρα, οι δήμοι και οι κοινότητες εξαιρέθηκαν από αυτές τις προβλέψεις. Η ερμηνεία που δόθηκε ήταν ότι η συγκεκριμένη διάταξη αφορούσε αποκλειστικά τους ιδιώτες. Συνεπώς, η αποπληρωμή των δημοτικών και κοινοτικών τοκοχρεολυσίων θα γινόταν σύμφωνα με την τρέχουσα ισοτιμία, η οποία είχε διαμορφωθεί σε περίπου 600 δραχμές. Αντίθετα, τα υπόλοιπα των δανείων θα εκταμιεύονταν στην συναλλαγματική τους αξία πριν από τις 26 Απριλίου 1932, δηλαδή με ισοτιμία 350 δραχμές ανά λίρα.<sup>943</sup> Με δύο λόγια, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αξιοποιήθηκαν ως ένας μηχανισμός αποσυμπίεσης τόσο των ιδιωτικών βαρών, όσο και των τραπεζικών.

Η ΕΚΔΕ ανέλαβε πρωτοβουλίες για να βελτιωθούν οι όροι αποπληρωμής των δανείων που είχαν συναφθεί με την Κτηματική Τράπεζα. Η εξυπηρέτηση του δημοτικού και κοινοτικού χρέους καθίστατο πια δυσβάσταχτη, διακινδυνεύοντας να παραμείνουν ημιτελή τα έργα που είχαν προγραμματιστεί και να ανασταλούν μια σειρά από οικονομικές υποχρεώσεις. Η στασιμότητα των δημοτικών και κοινοτικών έργων θα σηματοδοτούσε επίσης την απώλεια θέσεων εργασίας και την όξυνση της κοινωνικής διαμαρτυρίας. Για την εκτέλεση των έργων προσλαμβάνονταν ημερομίσθιοι εργάτες, προσφέροντας έτσι διέξοδο σε ένα τμήμα του πληθυσμού, ειδικά σε μια περίοδο όπου η ανεργία είχε εκτοξευθεί.<sup>944</sup> Η εξεύρεση χρηματικών πόρων μέσω πρόσθετου δανεισμού ήταν ανέφικτη, καθώς τα κρατικά πιστωτικά ιδρύματα είχαν αναστείλει κάθε διαπραγμάτευση.<sup>945</sup> Τα διαβήματα και οι συναντήσεις που είχε η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ με κυβερνητικά στελέχη τον Νοέμβριο του 1932 δεν απέδωσαν κάτι.<sup>946</sup> Το ζήτημα παρέμεινε εκκρεμές και

<sup>942</sup> Κ. Βεργόπουλος, «Η ελληνική οικονομία από το 1926 έως το 1935», *ό.π.*, σ. 330.

<sup>943</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΑ', 1932, σ. 395-400. Βλ. επίσης Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 524 και 526.

<sup>944</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 409 και 512· Κ. Κωστής, *Ο πλούτος της Ελλάδας*, *ό.π.*, σ. 206.

<sup>945</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΒ', 1933, σ. 128-129· τ. ΙΕ', 1936, σ. 502-503.

<sup>946</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΑ', 1932, σ. 401-402· Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 526-527.

αποτελέσει μία από τις αιτίες που οδήγησαν στην έκτακτη σύγκληση του τρίτου συνεδρίου της ΕΔΚΕ τον Οκτώβριο του 1933.

#### *4.9.1. Το Γ' Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων*

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν στο «Γ' Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος», το ύψος των δανείων που είχαν συναφθεί με την Κτηματική Τράπεζα το χρονικό διάστημα 1927-1931 ανερχόταν συνολικά σε περίπου 1.207.000 αγγλικές λίρες, εκ των οποίων οι 1.163.000 αναλογούσαν σε 25 δήμους και οι 44.000 σε 32 κοινότητες. Το ετήσιο τοκοχρεολύσιο που έπρεπε να καταβάλουν οι 25 δήμοι αντιστοιχούσε συνολικά σε περίπου 49 εκατομμύρια δραχμές την περίοδο της σταθεροποίησης και σε 73 εκατομμύρια σύμφωνα με την τρέχουσα ισοτιμία. Η πτώση της αξίας της δραχμής είχε επιβαρύνει τις δανειακές τους υποχρεώσεις κατά 24 εκατομμύρια ετησίως. Πέρα από αυτά τα δάνεια, οι παραπάνω δήμοι είχαν συνάψει κι άλλα σε δραχμές με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και το ελληνικό δημόσιο, συνολικού ύψους 325 εκατομμυρίων, το ετήσιο τοκοχρεολύσιο των οποίων ανερχόταν σε περίπου 35 εκατομμύρια. Αυτό σήμαινε πως τη δεδομένη χρονική στιγμή η εξυπηρέτηση των χρεών τους απαιτούσε σε ετήσια βάση ένα ποσό συνολικά της τάξης των 108 εκατομμυρίων. Κατά τη χρήση 1930-1931, πριν την εγκατάλειψη της σταθεροποίησης, η αποπληρωμή των τοκοχρεολυσίων των εν λόγω δήμων είχε απορροφήσει το 23% των συνολικών τακτικών τους εσόδων, με αποτέλεσμα να περισσεύσουν γύρω στα 276 εκατομμύρια για την κάλυψη των λοιπών τους αναγκών. Ωστόσο, στη χρήση 1932-1933 το εναπομείναν ποσό ήταν περίπου 221 εκατομμύρια, δηλαδή 148 εκατομμύρια με βάση την συναλλαγματική αξία της δραχμής το 1930-1931.<sup>947</sup> Έτσι, οι συγκεκριμένοι δήμοι είχαν συνολικά στη διάθεσή τους ένα ποσό μειωμένο κατά 50% περίπου σε σχέση με τα αμέσως προηγούμενα χρόνια, απόρροια της δραχμοποίησης των οφειλών και της μείωσης των δημοτικών εσόδων.

Αίτημα του συνεδρίου ήταν να εξομοιωθούν οι τοπικοί οργανισμοί με τους ιδιώτες οφειλέτες της Κτηματικής Τράπεζας, ώστε να καταβάλλονται τα δημοτικά και κοινοτικά τοκοχρεολύσια στην τιμή των 425 δραχμών ανά λίρα, και να αναλάβει το κράτος την κάλυψη της εκάστοτε συναλλαγματικής διαφοράς. Επιπρόσθετα, ζητήθηκε να θεσμοθετηθεί η ίδια τιμή για την εκταμίευση από την Κτηματική Τράπεζα των αδιάθετων υπολοίπων των δημοτικών και κοινοτικών δανείων. Όσον

<sup>947</sup> ΕΤΑ, τ. ΙΒ', 1933, σ. 275-278 και 281-282.

αφορά τα δάνεια που είχαν συναφθεί με άλλους πιστωτικούς οργανισμούς σε δραχμές, υποβλήθηκε ψήφισμα για παράταση του χρόνου απόσβεσης και μείωση των επιτοκίων τους.<sup>948</sup> Θεωρήθηκε άδικο να διασφαλίζονται περισσότερο τα δάνεια των ιδιωτών απ' ό,τι αυτά των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που προορίζονταν ως επί το πλείστον για την εκτέλεση κοινωφελών έργων. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε πως οι δανειακές υποχρεώσεις των δήμων και των κοινοτήτων ήταν αδύνατο να εξυπηρετηθούν από τη φορολογία, καθώς το κράτος είχε εξαντλήσει τις αποδοτικότερες φορολογικές τους πηγές και απέτρεπε ή δεν ενθάρρυνε την επιβολή νέων φόρων.<sup>949</sup>

Η συζήτηση γύρω από τα δημοτικά και κοινοτικά δάνεια έγινε παρουσία του πρωθυπουργού Π. Τσαλδάρη, ο οποίος είχε αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας μετά τις βουλευτικές εκλογές της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 1933.<sup>950</sup> Ο Τσαλδάρης αναγνώρισε πως η διαρρύθμιση των δανείων της Κτηματικής Τράπεζας υπήρξε επιβλαβής για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αποδίδοντας τις ευθύνες στην κυβέρνηση Βενιζέλου. Παρ' όλα αυτά, απέφυγε να δεσμευτεί για την ικανοποίηση των αιτημάτων του συνεδρίου, υποσχόμενος απλώς ότι επρόκειτο να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια. Για τον Τσαλδάρη, το πρωτεύον ήταν η μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, ώστε να αποκατασταθούν οι αδικίες εις βάρος των τοπικών οργανισμών και να καταστεί εφικτή η εξυπηρέτηση των αναγκών τους, ζήτημα το οποίο διαβεβαίωσε πως θα προωθούσε, όταν θα το επέτρεπαν οι οικονομικές συνθήκες.<sup>951</sup>

Το οικονομικό αδιέξοδο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εντάθηκε ακόμη περισσότερο όταν η Κτηματική Τράπεζα άρχισε να κατάσχει μέρος των υπέγγυων προσόδων τους, λόγω της αδυναμίας τους να εξυπηρετήσουν τα διογκωμένα από τη δραχμοποίηση δάνεια. Αρκετοί σύνεδροι υποστήριξαν πως δεν έπρεπε να επαναπαυτούν στις κυβερνητικές υποσχέσεις, καθώς η εμπειρία των δύο προηγούμενων συνεδρίων είχε δείξει πως δεν υπήρχε εκ μέρους της κεντρικής εξουσίας πραγματική διάθεση για την επίλυση των δημοτικών και κοινοτικών προβλημάτων. Ο δήμαρχος Μεσολογγίου και γενικός γραμματέας της ΕΔΚΕ, Χ. Ευαγγελάτος, πρότεινε τη σύσσωμη παραίτηση των δημάρχων, σε περίπτωση που δεν

---

<sup>948</sup> Στο ίδιο, σ. 468-470.

<sup>949</sup> Στο ίδιο, σ. 283-285.

<sup>950</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Οικονόμου, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», *ό.π.*, σ. 323.

<sup>951</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΒ', 1933, σ. 290-293 και 461.

ικανοποιούνταν άμεσα τα ψηφίσματα του συνεδρίου. Άλλοι εισηγήθηκαν τη διοργάνωση συλλαλητηρίων διαμαρτυρίας σε όλες τις πόλεις και τις κωμοπόλεις. Επικράτησε η άποψη να δοθεί μια μικρή πίστωση χρόνου στην κυβέρνηση και να επανεξεταστεί το ενδεχόμενο προσφυγής σε δυναμικότερα μέσα πίεσης, εφόσον δεν σημειωνόταν κάποια ουσιαστική εξέλιξη.<sup>952</sup>

Για δύο χρόνια δεν υπήρξε καμία πρόοδος στο ζήτημα των δανείων με την Κτηματική Τράπεζα. Το 1935 η κυβέρνηση Τσαλδάρη πέτυχε το διακανονισμό των χρεών της Κτηματικής στο εξωτερικό, γεγονός που οδήγησε στην μείωση των επιτοκίων και στην παράταση των προσθεσμιών για την απόσβεση των δανείων των τοπικών οργανισμών. Επιπλέον, εξαιρέθηκαν τα τοκοχρεολύσια και τα αδιάθετα δανειακά υπόλοιπα από το μέτρο της δραχμοποίησης. Δημιουργήθηκαν όμως πρόσθετες διαφορές με την Κτηματική, οι οποίες παρέμεναν εκκρεμείς. Μείωση επιτοκίων και παράταση εξόφλησης επιτεύχθηκε την ίδια περίπου χρονική περίοδο και για τα δάνεια που είχαν συναφθεί με άλλους πιστωτικούς οργανισμούς.<sup>953</sup> Οι όροι σύναψης δανείων βελτιώθηκαν για τους δήμους και τις κοινότητες. Ωστόσο, η βελτίωση αυτή ήταν πρόσκαιρη. Σε έκθεση δράσης της ΕΔΚΕ που δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 1936 πληροφορούμαστε πως τα κρατικά πιστωτικά ιδρύματα είχαν παύσει να χορηγούν δάνεια στους τοπικούς οργανισμούς ή δάνειζαν με αρκετά δυσμενείς όρους, εξαιτίας της έλλειψης διαθέσιμων κεφαλαίων. Τέλος, σημειωνόταν πως είχε παρατηρηθεί τάση αύξησης των επιτοκίων.<sup>954</sup>

---

<sup>952</sup> Στο ίδιο, σ. 463-467.

<sup>953</sup> ΕΤΑ, τ. ΙΕ', 1936, σ. 509-514.

<sup>954</sup> Στο ίδιο.

## Κεφάλαιο 5

### Συντηρητική στροφή και κηδεμόνευση

#### 1934-1941

##### *5.1. Η απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών και η κατάτμηση των μεγάλων δήμων*

Η πολιτική ζωή της χώρας από τον Μάρτιο του 1933 είχε οξυνθεί ιδιαίτερα. Το αποτυχημένο στρατιωτικό πραξικόπημα του Ν. Πλαστήρα την επομένη της νίκης του αντιβενιζελικού συνασπισμού στις εκλογές της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου και η απόπειρα δολοφονίας του Ε. Βενιζέλου στις αρχές Ιουνίου πυροδότησαν τη σφοδρή αντιπαράθεση κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, σηματοδοτώντας μια πολύμηνη περίοδο κοινοβουλευτικής «ανωμαλίας».<sup>955</sup> Η σύγκρουση αυτή τροφοδοτήθηκε από νέες πηγές έντασης. Μία από αυτές ήταν η απόφαση της κυβέρνησης Τσαλδάρη να αποσπάσει τους προσφυγικούς συνοικισμούς των Δήμων Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, αναγνωρίζοντάς τους ως ξεχωριστούς δήμους ή κοινότητες. Η ενέργεια αυτή συντελέστηκε τον Ιανουάριο του 1934,<sup>956</sup> έπειτα από την ψήφιση σχετικού νόμου τον Δεκέμβριο του 1933.<sup>957</sup> Επρόκειτο για μια ρύθμιση που αποσκοπούσε στον εκλογικό διαχωρισμό των προσφύγων, ενισχύοντας έτσι τις πιθανότητες ανάδειξης των κυβερνητικών υποψηφίων στους μεγάλους δήμους, εν όψει των δημοτικών εκλογών της 11<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1934. Παράλληλα, ήταν ένα προπαρασκευαστικό μέτρο για την αναδιάρθρωση των εκλογικών περιφερειών με το λεγόμενο νομοσχέδιο της «μπακλαβαδοποίησης» που κατατέθηκε τον Μάρτιο του 1934 και απηχούσε την προσπάθεια της κυβέρνησης Τσαλδάρη να εξασφαλίσει την παραμονή της στην εξουσία.<sup>958</sup>

<sup>955</sup> Ν. Οικονόμου, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», *ό.π.*, σ. 321-324· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 64-69·

<sup>956</sup> Σύμφωνα με τα σχετικά διατάγματα, εντός της περιφέρειας του Δήμου Αθηναίων συστάθηκαν οι Δήμοι Βύρωνα, Καισαριανής, Νέας Ιωνίας και Περιστερίου, καθώς και οι κοινότητες Νέας Φιλαδέλφειας, Νέας Χαλκηδόνας, Νέας Σμύρνης, Νέων Σφαγείων (Ταύρου), Κουκουβαούνων (Μεταμόρφωσης), Καματερού, Καλογρέζας, Υμηττού, Αιγάλεω και Πεντέλης. Στην περιφέρεια του Δήμου Πειραιώς συστάθηκαν οι Δήμοι Νέας Κοκκινιάς (Νίκαιας) και Ταμπουρίων, καθώς και οι κοινότητες Αγίου Γεωργίου Κερατσινίου (Κερατσινίου), Περάματος και Κορυδαλλού. Βλ. Προεδρικό Διάταγμα (στο εξής Π.Δ.) της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1934 (ΦΕΚ, 22Α/18-1-1934). Στον νομό Θεσσαλονίκης συστάθηκαν οι κοινότητες Ευκαρπίας, Κορδελιού, Μαινεμένης, Σταυρούπολης, Αμπελοκήπων, Νεάπολης, Συκεών, Αγίου Παύλου, Τριανδρίας και Ρυσίου. Βλ. Π.Δ. της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1934 (ΦΕΚ, 23Α/18-1-1934).

<sup>957</sup> Ν. 5970/1933, στο: ΦΕΚ, 409Α/30-12-1933.

<sup>958</sup> Ν. Οικονόμου, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», *ό.π.*, σ. 325-326· Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, *ό.π.*, σ. 549· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 415-416.

Η κυβέρνηση είχε επιχειρήσει αρχικά την απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών μέσω προεδρικού διατάγματος. Το διάταγμα δημοσιεύτηκε στις αρχές Μαΐου του 1933 και αφορούσε αποκλειστικά τους συνοικισμούς εντός του νομού Αττικοβοιωτίας.<sup>959</sup> Οι προσφυγικές οργανώσεις της Αθήνας και του Πειραιά αντέδρασαν, εκδίδοντας ψηφίσματα κατά του «πραξικοπηματικού» χωρισμού των συνοικισμών και διοργανώνοντας συλλαλητήρια διαμαρτυρίας.<sup>960</sup> Υποστήριζαν πως η οικονομική κατάσταση των προσφύγων δεν επέτρεπε τη συντήρηση ιδίων κοινοτήτων ή δήμων.<sup>961</sup> Η επιμονή της κυβέρνησης οδήγησε τους κατοίκους των συνοικισμών να προσφύγουν ενώπιον του ΣτΕ. Το ΣτΕ έκανε δεκτή τη προσφυγή, καθώς το διάταγμα στηριζόταν σε έναν νόμο που είχε ψηφίσει η κυβέρνηση Βενιζέλου το 1929 και έδινε τη δυνατότητα στον υπουργό Εσωτερικών να αναγνωρίζει ως δήμους ή κοινότητες συνοικισμούς εκτός των σχεδίων πόλεων της Αθήνας και του Πειραιά. Ωστόσο, ο νόμος αυτός είχε αντικατασταθεί το 1930 από ένα άλλο νομοθέτημα με παρόμοιες προβλέψεις, το οποίο όμως έθετε προσθεσμία τριών μηνών από τη δημοσίευσή του για την απόσπαση των συνοικισμών. Εφόσον η προσθεμία είχε παρέλθει, θεωρήθηκε ότι ίσχυαν οι γενικές διατάξεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που όριζαν ως προϋπόθεση για τη σύσταση νέων τοπικών οργανισμών την υποβολή αιτήματος εκ μέρους των μισών τουλάχιστον εκλογέων κατοίκων τους.<sup>962</sup>

Η ακύρωση του διατάγματος από το ΣτΕ ανάγκασε την κυβέρνηση Τσαλδάρη να αναβάλει τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, οι οποίες ήταν προγραμματισμένο να διεξαχθούν εντός του Ιουλίου του 1933.<sup>963</sup> Η αναβολή στόχευε στην εξασφάλιση χρόνου, καθώς η κυβέρνηση ήταν αποφασισμένη να προβεί με κάθε τρόπο στην απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών. Για τον λόγο αυτόν, ακολούθησε μια διαφορετική οδό, συντάσσοντας σχετικό νομοσχέδιο που κατατέθηκε στα μέσα Αυγούστου και έλαβε αργότερα τη μορφή του Νόμου 5970/1933. Σε αντίθεση με το διάταγμα, ο εν λόγω νόμος περιλάμβανε ευρύτερες προβλέψεις, παρέχοντας το δικαίωμα στον υπουργό Εσωτερικών να αναγνωρίζει ως δήμους ή κοινότητες τους συνοικισμούς όλων των δήμων άνω των 40.000 κατοίκων που το 1928 δεν

---

<sup>959</sup> Π.Δ. της 7<sup>ης</sup> Μαΐου 1933.

<sup>960</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 6/5/1933, σ. 4· 14/5/1933, σ. 4.

<sup>961</sup> Στο ίδιο.

<sup>962</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 14/6/1933, σ. 3, όπου δημοσιεύεται ολόκληρο το κείμενο της απόφασης.

<sup>963</sup> Η αναβολή έγινε μέσω της έκδοσης αναγκαστικών διαταγμάτων, δηλαδή χωρίς την εξουσιοδότηση της Βουλής. Βλ. Ν. 5865/1933, στο: ΦΕΚ, 313Α/18-2-1933.



συμπεριλαμβάνονταν στα σχέδια πόλεων, ανεξάρτητα του πληθυσμιακού τους μεγέθους και αν στο ενδιάμεσο είχαν νομιμοποιηθεί χωροταξικά.<sup>964</sup>

Η νομοθετική πρωτοβουλία προβλήθηκε ως μια μορφή αποκατάστασης της πολιτικής ισότητας και των αδικιών εις βάρος των προσφύγων. Για την κυβέρνηση, στόχος του νόμου ήταν η παροχή αυτοδιοίκησης στους προσφυγικούς πληθυσμούς των πόλεων και επαρκών οικονομικών μέσων για την εξυπηρέτηση των αναγκών τους. Θεωρούσε πως οι προσφυγικοί συνοικισμοί παρέμεναν σε ένα καθεστώς διοικητικής «υποτέλειας», εξαρτημένοι από τους μεγάλους δήμους, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η οργανική τους ανάπτυξη και να επιδεικνύεται ελάχιστη μέριμνα για την επίλυση των τοπικών προβλημάτων, παρά τις εισφορές των κατοίκων στους δημοτικούς προϋπολογισμούς. Η παρέμβαση αυτή κρινόταν σκόπιμη, ώστε να θέσει τέρμα στην αδιαφορία του κράτους για τη «νοσηρή» κατάσταση των συνοικισμών. Οι ευθύνες επιρρίπτονταν στις βενιζελικές κυβερνήσεις που είχαν θυσιάσει, όπως σημειωνόταν, την πρόοδο και την ευημερία των συνοικισμών στο βωμό των στενών κομματικών συμφερόντων, επιβαρύνοντας, παράλληλα, υπέρμετρα ορισμένους δήμους, γεγονός που χαρακτηριζόταν επιβλαβές συνολικά για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>965</sup>

Η αντιπολίτευση ενέμεινε στην άποψη πως η απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών γινόταν αποκλειστικά για κομματικούς λόγους, στην προσπάθεια της κυβέρνησης να ελέγξει τους μεγάλους δήμους της χώρας. Πέρα από αυτό, αμφισβητούσε έντονα τη νομική και την οικονομική βάση της συγκεκριμένης ενέργειας. Κατά την άποψή της, η κυβερνητική ρύθμιση ήταν παράτυπη και αντισυνταγματική, καθώς αγνοούσε την αυτοδιάθεση των κατοίκων που συνιστούσε μία από τις βασικές αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κείμενης νομοθεσίας. Όσον αφορά τα οικονομικά, οι νέοι τοπικοί οργανισμοί θα στηρίζονταν για ένα χρονικό διάστημα σε μερίδια από τις εισπράξεις των έμμεσων φόρων των δήμων που υπάγονταν μέχρι να αποσπαστούν. Ωστόσο, το ποσοστό συμμετοχής τους στις εισπράξεις θα οριζόταν από τον υπουργό Εσωτερικών και δεν μπορούσε να υπερβαίνει την αναλογία του πληθυσμού τους. Το γεγονός ότι η κατανομή των πόρων δεν θα λάμβανε υποχρεωτικά υπόψη την πληθυσμιακή αναλογία, όπως προέβλεπε άλλωστε σε αντίστοιχες περιπτώσεις ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας, παρουσιαζόταν ως ενδεικτικό παράδειγμα της έλλειψης οικονομικών εγγυήσεων.

<sup>964</sup> ΦΕΚ, 409Α/30-12-1933.

<sup>965</sup> *Καθημερινή*, 18/8/1933, σ. 1-2, όπου δημοσιεύεται η εισηγητική έκθεση του νόμου.

Επιπλέον, ο αποκλεισμός των νέων οργανισμών από τη διαχείριση των εισπράξεων και η εξάρτηση των οικονομικών τους από την κεντρική εξουσία υποστηρίχθηκε ότι αντέβαιναν τις κυβερνητικές εξαγγελίες, συντελώντας σε αυτό που ο νόμος θεωρητικά επεδίωκε να εξαλείψει, δηλαδή τη διοικητική και πολιτική τους υποτέλεια.<sup>966</sup>

. Η κυβέρνηση Βενιζέλου, όπως προαναφέρθηκε, το 1929 και το 1930 είχε ψηφίσει νόμους που παρείχαν το δικαίωμα στην κεντρική διοίκηση να ρυθμίζει κατ' ιδίαν κρίση την απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών από τους μεγάλους δήμους, παρόλο που δεν είχαν εφαρμοστεί και είχαν έκτοτε καταργηθεί. Ήταν ένα από τα κύρια επιχειρήματα που επιστράτευσε η κυβέρνηση Τσαλδάρη για τη σύσταση των νέων δήμων και κοινοτήτων. Οι βουλευτές της αντιπολίτευσης αντέτειναν πως η κυβερνητική πρωτοβουλία δεν ήταν δικαιολογημένη, ακόμη και αν στο παρελθόν είχαν επιχειρηθεί ανάλογες καταχρήσεις της έννοιας της αυτοδιοίκησης.<sup>967</sup> Οι θέσεις και οι ερμηνείες των κομμάτων για την εφαρμογή και το περιεχόμενο της αυτοδιοίκησης αναπροσαρμόζονταν κάθε φορά για την εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων και στην προκειμένη περίπτωση η συγκυρία ευνοούσε τα σχέδια των αντιβενιζελικών.

Παρά το γεγονός ότι η απόσπαση των συνοικισμών ήταν ένα ζήτημα που αφορούσε άμεσα τους δήμους και τον θεσμό της αυτοδιοίκησης ευρύτερα, η ΕΔΚΕ δεν πήρε θέση. Ενδεχομένως, η διευθύνουσά της επιτροπή υπό τον Σ. Μερκούρη να μην ήθελε να εναντιωθεί στην κυβέρνηση ή και να θεωρούσε την απόσπαση συμφέρουσα, με τη λογική ότι θα τερμάτιζε τις καταπατήσεις και τις αναγκαστικές επεκτάσεις των σχεδίων πόλης, ένα πρόβλημα για το οποίο επανειλημμένως διαμαρτυρόταν. Επιπρόσθετα, θα περιόριζε τα διοικητικά όρια των μεγάλων δήμων, μειώνοντας κατ' επέκταση τις δαπάνες που απαιτούσε η μέριμνα για την ύδρευση, τον φωτισμό, την οδοποιΐα και την υγιεινή των συνοικισμών. Ένας ακόμη λόγος που

---

<sup>966</sup> *ΕΣΒ*, 25<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 25/8/1933, σ. 410-428· 28<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 31/8/1933, σ. 525-565· 86<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 27/12/1933, σ. 671-687. Ας σημειωθεί πως η Γερουσία, όπου οι βενιζελικοί διατηρούσαν βέβαια την πλειοψηφία, επέφερε αρκετές τροποποιήσεις στο σχέδιο νόμου, κρίνοντας απαραίτητη τη σύμφωνη γνώμη της πλειονότητας των κατοίκων και την παροχή ευρύτερων οικονομικών πόρων για την προαγωγή τους ως ιδιαίτεροι δήμοι ή κοινότητες. Βλ. ενδεικτικά Μουσειό Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 145/30, «Εκθεσις της επί των Εσωτερικών Επιτροπής της Γερουσίας επί του Σχεδίου Νόμου “περί τροποποιήσεως διατάξεως του κώδικος της νομοθεσίας περί Δήμων και Κοινοτήτων”», 19/9/1933 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=49872>, τελευταία ανάκτηση: 20/10/2021). Παρ' όλα αυτά, η κυβέρνηση δεν έκανε αποδεκτή καμία από τις προτάσεις της Γερουσίας. Βλ. *Καθημερινή*, 26/10/1933, σ. 5.

<sup>967</sup> *ΕΣΒ*, 86<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 27/12/1933, σ. 671-687.

δεν σημειώθηκε κάποια αντίδραση εκ μέρους της ΕΔΚΕ ήταν πιθανώς οι ειδικές προβλέψεις για τον καθορισμό των χρηματικών πόρων που θα λάμβαναν οι νέοι τοπικοί οργανισμοί από τις εισπράξεις των μεγαλύτερων δήμων. Η κυβέρνηση είχε δηλώσει πως οδηγήθηκε στη θέσπιση των σχετικών διατάξεων, κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών προκειμένου να μη πληγούν σημαντικά τα οικονομικά των εν λόγω δήμων.<sup>968</sup> Συνεπώς, δεν αποκλείεται η ΕΔΚΕ να αντιμετώπισε ως ευνοϊκές τις παραπάνω διατάξεις ή να αποτέλεσαν προϊόν συμβιβασμού της με την κεντρική διοίκηση.

## **5.2. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1934**

Στις 9 Ιανουαρίου 1934, λίγες μέρες μετά την ψήφιση του νόμου για την κατάτμηση των μεγαλύτερων δήμων, η 11<sup>η</sup> Φεβρουαρίου ορίστηκε ως ημέρα διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.<sup>969</sup> Θα συμμετείχαν για πρώτη φορά πανελλαδικά οι γυναίκες, στις οποίες από το 1930 είχε παραχωρηθεί δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές.<sup>970</sup> Η συμμετοχή των γυναικών ήταν αποτέλεσμα των φεμινιστικών κινητοποιήσεων του Μεσοπολέμου για την απονομή ίσων πολιτικών δικαιωμάτων στις Ελληνίδες. Οι αγώνες των ελληνίδων φεμινιστριών επηρεάστηκαν και ευνοήθηκαν από το διεθνές κίνημα για τη γυναικεία ψήφο, το οποίο γνώρισε ιδιαίτερη άνθηση μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Η παροχή δημοτικής και κοινοτικής ψήφου αντιμετωπίστηκε από τις φεμινιστικές οργανώσεις στην Ελλάδα, από ένα κομμάτι του πολιτικού κόσμου και των διανοουμένων ως ένα στάδιο για τη βαθμιαία πολιτική διαπαιδαγώγηση των γυναικών και την καθιέρωση πλήρους πολιτικής ισότητας, αλλά και ως συμπόρευση με πολλά δημοκρατικά κράτη της Δύσης που είχαν ήδη προχωρήσει στην απονομή περιορισμένων ή καθολικών εκλογικών δικαιωμάτων στις γυναίκες. Ωστόσο, το εκλογικό δικαίωμα των Ελληνίδων περιορίστηκε τελικά σε αυτό του εκλέγειν και αφορούσε μόνο εκείνες που είχαν συμπληρώσει το 30ό έτος της ηλικίας τους και

<sup>968</sup> *ΕΣΒ*, 28<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 31/8/1933, σ. 558.

<sup>969</sup> Ν. 5982/1934, στο: ΦΕΚ, 8Α/9-1-1934.

<sup>970</sup> Δήμητρα Σαμίου, *Τα πολιτικά δικαιώματα των Ελληνίδων, 1964-1952. Ιδιότητα του πολίτη και καθολική ψηφοφορία*, Αθήνα, Π. Ν. Σάκκουλας, 2013, σ. 187. Προηγουμένως, οι γυναίκες είχαν λάβει μέρος στις αναπληρωματικές δημοτικές εκλογές που διεξήχθησαν μεταξύ 1930-1932 σε Θεσσαλονίκη και Πειραιά, έπειτα από τις διώξεις που ασκήθηκαν στους δημάρχους των δύο πόλεων για οικονομικές καταχρήσεις. Αναπληρωματικές εκλογές για ανάδειξη δημάρχου με συμμετοχή των γυναικών είχαν γίνει και στη Σάμο το 1931. Βλ. *στο ίδιο*, σ. 202-203.

ήταν εγγράμματες, δηλαδή ένας αριθμός αντίστοιχος του 12% του ενήλικου γυναικείου πληθυσμού.<sup>971</sup>

Η αρκετά περιορισμένη απονομή πολιτικών δικαιωμάτων στις γυναίκες ήταν απόρροια των κοινωνικών αντιλήψεων της εποχής για τη θέση της γυναίκας, αλλά και της επιφυλακτικότητας απέναντι στην πολιτική χειραφέτηση και την εκλογική συμπεριφορά των γυναικών. Στους ίδιους λόγους οφείλεται η απροθυμία ή αδυναμία έως το 1930 των κυβερνήσεων να προβούν στην παροχή ψήφου στις γυναίκες, έστω για τις δημοτικές εκλογές.<sup>972</sup> Ανάμεσα στους φορείς που αντιδρούσαν στην ισοπολιτεία των γυναικών ήταν η ΕΔΚΕ, η οποία δέχθηκε την παραχώρηση εκλογικού δικαιώματος, μετά τους αυστηρούς περιορισμούς που τέθηκαν στη γυναικεία ψήφο.<sup>973</sup> Παρ' όλα αυτά, αρκετοί δήμαρχοι και πρόεδροι κοινοτήτων δυσχέραναν και παρεμπόδισαν την εγγραφή των γυναικών στους εκλογικούς καταλόγους, ιδίως κατά τα πρώτα στάδια της διαδικασίας. Ανάμεσα σε αυτούς ήταν οι δήμαρχοι Θεσσαλονίκης και Πατρέων, αν και μετείχαν στη διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ.<sup>974</sup>

Οι διεργασίες για την ανάδειξη υποψηφίων στην Αθήνα είχαν ολοκληρωθεί από πολύ νωρίτερα με την προοπτική ότι οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές θα διενεργούνταν το καλοκαίρι του 1933. Το κυβερνητικό χρίσμα έλαβε ο πρόεδρος τότε του Εμπορικού Συλλόγου Αθηνών και βασικό στέλεχος της μεταξικής δικτατορίας αργότερα, Κώστας Κοτζιάς, τον οποίο στήριζαν το Λαϊκό Κόμμα, το Κόμμα Ελευθεροφρόνων και η ομάδα του Αλέξανδρου Χατζηκυριάκου.<sup>975</sup> Ο Κοτζιάς είχε ξεκινήσει την επαγγελματική του σταδιοδρομία ως ανταποκριτής ελληνικών εφημερίδων στη Ρώμη, όπου διεξήγαγε μέρος των νομικών του σπουδών. Από το 1921 έως το 1924 εξέδιδε στην Ελλάδα την εφημερίδα *Τα Χρονικά*. Στη συνέχεια ανέπτυξε επιχειρηματική δραστηριότητα, ιδρύοντας τη διαφημιστική εταιρεία «Γκρέκα». Το 1928 διορίστηκε μέλος του Ανώτατου Οικονομικού Συμβουλίου και επικεφαλής των παιδικών εξοχών του Πατριωτικού Ιδρύματος. Το 1933 εξελέγη πρόεδρος της Ελληνικής Ποδοσφαιρικής Ομοσπονδίας. Κατά την εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού συμπαρατάχθηκε με τον βασιλιά Κωνσταντίνο, γεγονός εξαιτίας

<sup>971</sup> Βλ. αναλυτικά στο *ίδιο*, σ. 105-187 και 204-210.

<sup>972</sup> Στο *ίδιο*.

<sup>973</sup> *ΕΤΑ*, τ. Η', 1929, σ. 275· Δ. Σαμίου, *ό.π.*, σ. 186.

<sup>974</sup> Δ. Σαμίου, *ό.π.*, σ. 200-201.

<sup>975</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 25/5/1933, σ. 4· *Πρωΐα*, 8/2/1934, σ. 3· 9/2/1934, σ. 3.

του οποίου εκτοπίστηκε το 1918 στην Κρήτη.<sup>976</sup> Το 1921 μετείχε στον ιδρυτικό πυρήνα των «Μεταρρυθμιστών», του πολιτικού σχηματισμού του Ι. Μεταξά που αποτέλεσε πρόδρομο του Κόμματος Ελευθεροφρόνων.<sup>977</sup> Τον Μάρτιο του 1933 είχε πρωτοστατήσει στις διαδηλώσεις των οπαδών της αντιβενιζελικής παράταξης στην Αθήνα μετά το αποτυχημένο πραξικόπημα του Ν. Πλαστήρα.<sup>978</sup>

Κύριος αντίπαλος του Κ. Κοτζιά ήταν ο πρώην δήμαρχος Αθηναίων Σ. Πάτσης, κοινός υποψήφιος των βενιζελικών κομμάτων.<sup>979</sup> Υποψήφιος ήταν επίσης ο απερχόμενος δήμαρχος Αθηναίων Σ. Μερκούρης, ο οποίος κατήλθε ως ανεξάρτητος. Ο Μερκούρης είχε την υποστήριξη μόνο του Εθνικού Ριζοσπαστικού Κόμματος του Γ. Κονδύλη.<sup>980</sup> Από τις αρχές του 1933 είχε επέλθει οριστική ρήξη στις σχέσεις της οικογένειας Μερκούρη με το Λαϊκό Κόμμα. Τόσο ο Μερκούρης όσο και ο γιός του Γεώργιος, υψηλόβαθμο στέλεχος τότε του Λαϊκού Κόμματος, είχαν διαφωνήσει με τις πολιτικές επιλογές του Π. Τσαλδάρη και αποσύρει τη στήριξή τους.<sup>981</sup> Τις παραμονές των βουλευτικών εκλογών της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου, ο Σ. Μερκούρης δημοσίευσε σειρά άρθρων εναντίον του Τσαλδάρη, εξαιτίας της προσωποπαγούς πολιτικής που ασκούσε ως αρχηγός των Λαϊκών.<sup>982</sup> Παράλληλα, κινητοποιήθηκε υπέρ του εκλογικού συνασπισμού των βενιζελικών, επειδή μεταξύ άλλων του είχε γνωστοποιηθεί πως ο Βενιζέλος δεν θα έθετε προσκόμματα στην υποψηφιότητά του στις επερχόμενες δημοτικές εκλογές.<sup>983</sup> Για τον λόγο αυτόν, θεωρήθηκε ότι ενίσχυσε

---

<sup>976</sup> Βλ. το σχετικό βιογραφικό σημείωμα που περιλαμβάνεται στον κατάλογο του προσωπικού αρχείου του Κώστα Κοτζιά, το οποίο απόκειται στο ΕΛΙΑ (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.elia.org.gr/userfiles/archives/%ce%9a%ce%9f%ce%a4%ce%96%ce%99%ce%91%ce%a3%ce%9a%ce%a9%ce%a3%ce%a4%ce%91%ce%a3.pdf>, τελευταία ανάκτηση: 25/10/2021). Βλ. επίσης «Κοτζιάς Κώστας», *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, τ. Γ', Αθήνα, Εκδοτικός οργανισμός «Ο Φοίνιξ», 1956, σ. 420. Όπως έχει προαναφερθεί, ο Κοτζιάς το 1929 είχε εκθέσει υποψηφιότητα για το αξίωμα του δημοτικού συμβούλου στην Αθήνα με τον συνδυασμό του Α. Χρηστομάνου, χωρίς όμως επιτυχία.

<sup>977</sup> G. Hering, *ό.π.*, τ. Β', σ. 967, σημ. 148.

<sup>978</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 8/3/1933, σ. 4· 11/1/1934, σ. 4· 10/2/1934, σ. 1.

<sup>979</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 25/5/1933, σ. 4· 30/12/1933, σ. 4.

<sup>980</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 4/5/1933, σ. 4· *Πρωϊά*, 3/2/1934, σ. 1.

<sup>981</sup> Ο Γ. Μερκούρης αποχώρησε από το Λαϊκό Κόμμα και ίδρυσε το Εθνικό Σοσιαλιστικό Κόμμα Ελλάδος. Βλ. *Ελεύθερον Βήμα*, 6/2/1933, σ. 4· 25/2/1933, σ. 3.

<sup>982</sup> Τα άρθρα δημοσιεύθηκαν σε συνέχειες στην αντιβενιζελική εφημερίδα *Ελληνική*. Επρόκειτο για μια εξιστόρηση της ίδρυσης του Λαϊκού Κόμματος, με την οποία ο Μερκούρης επιχειρούσε να καταδείξει τη συνεισφορά και το ειδικό του βάρος στην αντιβενιζελική παράταξη. Βλ. *Ελληνική*, 19/2/1933, σ. 1· 20/2/1933, σ. 1· 21/2/1933, σ. 1 και 3· 22/2/1933, σ. 1· 23/2/1933, σ. 1. Ο επίλογος δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα *Ελεύθερον Βήμα*. Η *Ελληνική* είχε αρνηθεί να τον δημοσιεύσει, ενδεχομένως γιατί ο Μερκούρης παρότρυνε τους αντιβενιζελικούς ψηφοφόρους να μη στηρίζουν τον Τσαλδάρη στις εκλογές. Βλ. *Ελεύθερον Βήμα*, 25/2/1933, σ. 4.

<sup>983</sup> Μουσείο Μπενάκη, Τμήμα Ιστορικών Αρχείων, Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, Φάκελος 348/29, «Επιστολή του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Εμμ. Τσουδερού, προς τον Ε. Βενιζέλο με την οποία ανακοινώνει εμπιστευτικά ό,τι του διεμήνυσε ο [Γεώργιος] Μερκούρης σχετικά με τις εκλογές», 30/1/1933, (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=65374>,

το πραξικόπημα του Ν. Πλαστήρα,<sup>984</sup> με αποτέλεσμα ομάδα διαδηλωτών την επαύριο της καταστολής του κινήματος να καθαιρέσει τις πινακίδες που έφεραν το όνομά του από την οδό Ζωοδόχου Πηγής,<sup>985</sup> η οποία τον Σεπτέμβριο του 1932 είχε μετονομασθεί σε Σ. Μερκούρη.<sup>986</sup>

Ο Μερκούρης από εκείνη τη στιγμή τέθηκε στο στόχαστρο της κεντρικής εξουσίας που επιχείρησε να πλήξει την υποψηφιότητά του για το δημαρχιακό αξίωμα. Στα τέλη Μαρτίου του 1933, ο Τσαλδάρης ανακοίνωσε πως ο Μερκούρης θα καλούνταν σε απολογία, γιατί είχε καθυστερήσει ο φωτισμός της πλατείας Συντάγματος ανήμερα της επετείου της Ελληνικής Επανάστασης. Η καθυστέρηση οφειλόταν όμως σε βραχυκύκλωμα, όπως επιβεβαίωσε η ηλεκτρική εταιρεία.<sup>987</sup> Επιπλέον, τον Ιανουάριο του 1934, λίγες μέρες πριν τη διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών, ο νομάρχης Αττικοβοιωτίας διέταξε τη διενέργεια διαχειριστικού ελέγχου στον Δήμο Αθηναίων, έπειτα από καταγγελίες για διασπάθιση δημοτικού χρήματος.<sup>988</sup>

Πάτσης και Μερκούρης επέλεξαν προεκλογικά να προβάλουν κυρίως την εμπειρία τους στα δημοτικά πράγματα και τα πεπραγμένα τους στη διάρκεια των ετών που διετέλεσαν δήμαρχοι Αθηναίων.<sup>989</sup> Κατά την προεκλογική εκστρατεία του Μερκούρη, την οποία συντόνιζαν οι δύο του γιοί και πολιτευτές, Γεώργιος και Σταμάτιος,<sup>990</sup> ασκήθηκε έντονη κριτική εναντίον του Κ. Κοτζιά προκειμένου να διεμβολιστεί η εκλογική βάση των Λαϊκών. Σε αυτό το πλαίσιο, χρησιμοποιήθηκε η αρθρογραφία του Κοτζιά στην εφημερίδα *Τα Χρονικά* τον Αύγουστο του 1922, στην οποία εγκαλούσε τις αντιβενιζελικές κυβερνήσεις της περιόδου 1920-1922 και ζητούσε την παραδειγματική τιμωρία των ενόχων της Μικρασιατικής Καταστροφής. Επιπρόσθετα, δημοσιεύτηκαν επιστολές ενός υπασπιστή του Ν. Πλαστήρα και ενός

---

τελευταία ανάκτηση: 25/10/2021): Φάκελος 348/15, «Επιστολή του Δ. Ν. Φιλάρτου προς τον Ε. Βενιζέλο με την οποία προτείνει στον Βενιζέλο να υποδείξει τον Μερκούρη ως υποψήφιο Δήμαρχο Αθηνών», 28/4/1933 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.venizelosarchives.gr/rec.asp?id=65276>, τελευταία ανάκτηση: 25/10/2021).

<sup>984</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 8/3/1933, σ. 4.

<sup>985</sup> *Πρωΐα*, 8/3/1933, σ. 4.

<sup>986</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 5/9/1932, 1833, 73, σ. 314-316.

<sup>987</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 26/3/1933, σ. 4· 27/3/1933, σ. 4.

<sup>988</sup> *Πρωΐα*, 31/1/1934, σ. 3.

<sup>989</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 29/1/1934, σ. 4· *Ελληνική*, 4/2/1934, σ. 5.

<sup>990</sup> Ο Σταμάτιος Μερκούρης εκείνη την εποχή ήταν στέλεχος του Εθνικού Ριζοσπαστικού Κόμματος και γενικός διευθυντής του Δήμου Αθηναίων. Βλ. Κ. Δέδε και Μ. Λιάγκα, «Σταμάτιος Μερκούρης», ό.π. (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <https://greek-parliament-members.anavathmis.eu/%CE%BC%CE%B5%CF%81%CE%BA%CE%BF%CF%8D%CF%81%CE%B7%CF%82%CF%83%CF%84%CE%B1%CE%BC%CE%AC%CF%84%CE%B9%CE%BF%CF%82/>, τελευταία ανάκτηση: 25/10/2021).

αξιωματικού της Ειδικής Ασφάλειας που διαβεβαίωναν πως ο Κοτζιάς ήταν σε καθημερινή επαφή με τον Ν. Πλαστήρα πριν από τον Μάρτιο του 1933, ασκώντας του πιέσεις για να κηρύξει δικτατορία.<sup>991</sup> Ήταν μια προσπάθεια πόλωσης των εκλογών, με σκοπό την ανάδειξη του Σ. Μερκούρη ως του γνησιότερου εκφραστή του αντιβενιζελισμού.

Ο Κ. Κοτζιάς έδωσε έμφαση στο νεαρό της ηλικίας του (ήταν τότε 42 ετών) και στο γεγονός ότι συνιστούσε ένα πρόσωπο που δεν είχε φθαρεί πολιτικά, καθώς ήταν η πρώτη φορά που διεκδικούσε το δημαρχιακό αξίωμα. Αντίθετα, οι βασικοί του αντίπαλοι, Σ. Πάτσης και Σ. Μερκούρης, ήταν 72 και 78 χρονών αντίστοιχα, έχοντας ο πρώτος διατελέσει συνολικά μια δεκαετία ως δήμαρχος και ο δεύτερος περίπου μια εικοσαετία. Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά: «Κατερχόμεθα εις τον αγώνα άθαρτοι, ακμαίοι από πάσης απόψεως [...]. Ο αγών μας είναι αγών νέου την ηλικίαν, τας αρχάς, τας κατευθύνσεις, προς τους παλαιούς».<sup>992</sup>

Το προεκλογικό πρόγραμμα του Κοτζιά είχε ως κύριο άξονα την κοινωνική πρόνοια και τη δημόσια υγιεινή μέσα από την επίλυση των προβλημάτων καθαριότητας, ύδρευσης και αποχέτευσης, την ανέργερση λαϊκών κατοικιών, τη διεξαγωγή συσσιτίων, την ιατρική περίθαλψη των άπορων, τη δημιουργία κέντρων νεότητας, τη διάνοιξη κήπων και πλατειών. Εισηγούνταν ένα νέο μοντέλο διοίκησης που θα στηριζόταν στη συγκρότηση αιρετών τοπικών συμβουλίων ανά συνοικίες, τα οποία θα μεριμνούσαν για την εφαρμογή του δημοτικού προγράμματος. Στα συμβούλια αυτά διευκρίνιζε πως θα μετείχαν και γυναίκες, στο πλαίσιο της σημασίας που απέδιδε στην προστασία της μητρότητας και της βρεφικής ηλικίας.<sup>993</sup> Ήταν ένα άνοιγμα προς τις γυναίκες, το νέο αυτό εκλογικό ακροατήριο, ως αντιστάθμισμα ενδεχομένως για την αρνητική του στάση απέναντι στο δικαίωμα της εκλογιμότητάς τους στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια.<sup>994</sup> Εμφανιζόταν, τέλος, ως φορέας μιας σύγχρονης αντίληψης για την οργάνωση και τη λειτουργία των πόλεων στα πρότυπα δήμων με διευρυμένες εξουσίες όπως εκείνου της Βιέννης, αναγνωρίζοντας ωστόσο

<sup>991</sup> ΕΛΙΑ, Αρχείο Κώστα Κοτζιά, Φάκελος 3, υποφάκελος 2, «Ανοικτή επιστολή του κ. Σταμάτιου Μερκούρη πρην τον πρωθυπουργόν κ. Π. Τσαλδάρη». Βλ. επίσης *Ελληνική*, 29/1/1934, σ. 3-4.

<sup>992</sup> Στο ίδιο, Φάκελος 3, υποφάκελος 1, «Λόγος κ. Κώστα Κοτζιά, υποψηφίου δημάρχου Αθηναίων. Εκφωνηθείς κατά τα ανεπίσημα εγκαίνια του πολιτικού του κεντρου», 29/4/1933.

<sup>993</sup> Στο ίδιο.

<sup>994</sup> Δ. Σαμίου, *ό.π.*, σ. 205.

τις δυσκολίες και την μακρόχρονη προσπάθεια που έπρεπε να καταβληθεί για να αλλάξει όψη η Αθήνα.<sup>995</sup>

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1934 ήταν αναμφίβολα οι πιο οξυμένες πολιτικά της εξεταζόμενης περιόδου. Για τον φιλοκυβερνητικό Τύπο, το διακύβευμα ήταν η αποκατάσταση της εσωτερικής τάξης και ηρεμίας, επισημαίνοντας τον κίνδυνο μιας νέας απόπειρας πραξικοπήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Δήμοι Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης χαρακτηρίζονταν ως δικλείδες για την ασφάλεια του τόπου.<sup>996</sup> Από την άλλη πλευρά, οι βενιζελικές εφημερίδες προέβαλαν τη δημοτική ψήφο ως ψήφο αποδοκιμασίας του κυβερνητικού έργου και της «ωργανωμένης ανομίας» που είχε επιβληθεί, αναφέροντας ως χαρακτηριστικό παράδειγμα τη διαίρεση των μεγάλων δήμων και, κατ' επέκταση, των αντιπολιτευτικών εκλογικών δυνάμεων.<sup>997</sup>

Ενδεικτικό του πολιτικού κλίματος ήταν το γεγονός πως οι αρχηγοί των κομμάτων δεν περιορίστηκαν σε δηλώσεις, αλλά παρευρέθηκαν στις κεντρικές προεκλογικές συγκεντρώσεις των υποψηφίων τους στην πρωτεύουσα, τονίζοντας την πολιτική σημασία των δημοτικών εκλογών.<sup>998</sup> Δεν έλειψαν επίσης οι συγκρούσεις και τα αιματηρά επεισόδια. Στη διάρκεια προεκλογικής ομιλίας του Σ. Πάτση, η αστυνομία επιτέθηκε εναντίον οπαδών των Φιλελευθέρων, με αποτέλεσμα τον σοβαρό τραυματισμό πολλών ατόμων. Αφορμή αποτέλεσε η ανάκρουση του συνθήματος «Κάτω οι δολοφόνοι», το οποίο παρέπεμπε στους υψηλόβαθμους αξιωματικούς της αστυνομίας που είχαν κατηγορηθεί ως ηθικοί αυτουργοί της δολοφονικής απόπειρας κατά του Ε. Βενιζέλου το 1933.<sup>999</sup>

Το πολιτικό στίγμα των εκλογών έδωσε η επιτυχία των κυβερνητικών υποψηφίων και στους τρεις μεγάλους δήμους της χώρας. Νικητής στην Αθήνα αναδείχτηκε ο Κ. Κοτζιάς με ποσοστό 45,2% έναντι 42,1% του Σ. Πάτση. Ο Μερκούρης κατέλαβε την τρίτη θέση με ποσοστό μόλις 7,5%.<sup>1000</sup> Στον Πειραιά εξελέγη δήμαρχος ο Σωτήριος Στρατήγης, ενώ στη Θεσσαλονίκη επανεξελέγη ο πρώην δήμαρχος Ν. Μάνος, ο οποίος το 1930 είχε κατηγορηθεί για βαριά αμέλεια

---

<sup>995</sup> ΕΛΙΑ, Αρχείο Κώστα Κοτζιά, Φάκελος 3, υποφάκελος 1, προεκλογικός λόγος του Κ. Κοτζιά χωρίς ημερομηνία.

<sup>996</sup> *Καθημερινή*, 11/2/1934, σ. 1· *Πρωΐα*, 11/2/1934, σ. 1.

<sup>997</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 10/2/1934, σ. 1· *Ελεύθερον Βήμα*, 11/2/1934, σ. 1.

<sup>998</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 10/2/1934, σ. 4· *Ελληνική*, 4/2/1934, σ. 5· *Πρωΐα*, 2/2/1934, σ. 4· 8/2/1934, σ. 3· 9/2/1934, σ. 3.

<sup>999</sup> *Ακρόπολις*, 29/1/1934, σ. 1 και 5.

<sup>1000</sup> *Πρωΐα*, 2/2/1934, σ. 6.



των καθηκόντων του και απολυθεί με κυβερνητική απόφαση.<sup>1001</sup> Καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισε φυσικά η απόσπαση των προσφυγικών συνοικισμών, όπου οι βενιζελικοί διατηρούσαν την πλειοψηφία.

Μια μέρα μετά την ανακοίνωση των επίσημων αποτελεσμάτων, πραγματοποιήθηκε στην πλατεία Συντάγματος μεγάλη διαδήλωση των αντιβενιζελικών για τον εορτασμό της νίκης του Κοτζιά, στην οποία απηύθυναν λόγους οι Π. Τσαλδάρης, Ι. Μεταξάς και Α. Χατζηκυριάκος εκφράζοντας την ικανοποίησή τους για την παροχή εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση. Ο Κ. Κοτζιάς σε προκήρυξή του σημείωνε πως η εκλογή του σηματοδοτούσε το κλείσιμο της εικοσαετούς παρένθεσης από δημάρχους που είχε αναδείξει η δίνη του Διχασμού.<sup>1002</sup> Ο Ε. Βενιζέλος δήλωσε πως η κυβερνητική επιτυχία ήταν αποτέλεσμα αποκλειστικά της «χειρουργικής επεμβάσεως» του εκλογικού χάρτη των τριών μεγαλουπόλεων.<sup>1003</sup> Αντίστοιχες δηλώσεις έκαναν και οι υπόλοιποι αρχηγοί της βενιζελικής αντιπολίτευσης.<sup>1004</sup>

#### 5.2.1. Η ανάδειξη των κόκκινων δημάρχων

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1934 χαρακτηρίστηκαν επίσης από την ανάδειξη κομμουνιστών δημάρχων και συμβούλων. Στην Καβάλα, δήμαρχος από τον πρώτο γύρο αναδείχτηκε ο καπνεργάτης συνδικαλιστής, πρώην βουλευτής και ηγετικό στέλεχος του ΚΚΕ Μήτσος Παρτσαλίδης. Κομμουνιστής δήμαρχος εξελέγη και στις Σέρρες, ο Διονύσης Μενύχτας, κατά τον δεύτερο γύρο των δημοτικών εκλογών. Ήταν η πρώτη φορά που υποψήφιοι του ΚΚΕ καταλάμβαναν το δημαρχιακό αξίωμα, με δεδομένο ότι το 1925 η δικτατορία του Πάγκαλου είχε ακυρώσει άμεσα την εκλογή κομμουνιστή δημάρχου στην Ξάνθη. Επιπρόσθετα, το ΚΚΕ κατάφερε να εξασφαλίσει την πλειοψηφία σε 57 κοινότητες και έδρες σε ακόμη 40 κοινοτικά συμβούλια.<sup>1005</sup>

<sup>1001</sup> Γιάννης Ε. Χατζημανωλάκης, *Οι δήμαρχοι του νεότερου Πειραιά. Συμβολή στην τοπική ιστορία*, Πειραιάς, χ.ε., 1999, σ. 167· Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 568· Για τη δίωξη του Ν. Μάνου, βλ. αναλυτικά στο ίδιο, σ. 408-454.

<sup>1002</sup> *Πρωΐα*, 13/2/1934, σ. 3.

<sup>1003</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 13/2/1934, σ. 1.

<sup>1004</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 12/2/1934, σ. 4.

<sup>1005</sup> *Ριζοσπάστης*, 20/3/1934, σ. 1. Βλ. επίσης *Δοκίμιο Ιστορίας του ΚΚΕ, 1918-1939*, τ. Α', Αθήνα, Σύγχρονη Εποχή, 2008, σ. 266, όπου ο αριθμός των κοινοτικών συμβουλίων που κατάφεραν οι υποψήφιοι του ΚΚΕ να εξασφαλίσουν έδρες αναβιβάζεται σε 50. Ας σημειωθεί επίσης πως στην Ξάνθη εκλέχθηκαν 8 δημοτικοί σύμβουλοι από τον συνδυασμό του ΚΚΕ, ενώ στη Δράμα εξελέγη κομμουνιστής δημαρχιακός πάρεδρος. Βλ. *Ριζοσπάστης*, 20/3/1934, σ. 1.

Οι επιτυχίες που σημείωσε το ΚΚΕ ως Ενιαίο Μέτωπο Εργατών και Αγροτών ήταν απόρροια της οργανωτικής του ανασυγκρότησης και της αύξησης της πολιτικής του επιρροής στον εργατικό και αγροτικό πληθυσμό από το 1931 και έπειτα. Οι εργατικές και αγροτικές κινητοποιήσεις είχαν εντατικοποιηθεί στο χρονικό αυτό διάστημα και προσλάβει ιδιαίτερα δυναμικό χαρακτήρα, γεγονός που σχετίζεται με την εξάπλωση της διεθνούς οικονομικής κρίσης και στην Ελλάδα, την ραγδαία άνοδο της ανεργίας και της ανέχειας.<sup>1006</sup> Στις βουλευτικές εκλογές του 1932, το ΚΚΕ είχε σημαντική απήχηση, κατορθώνοντας να εκλέξει 10 βουλευτές, ενώ σε αυτές του 1933 παρουσίασε μεγάλη εκλογική άνοδο, παρόλο που δεν κατάφερε να εξασφαλίσει κοινοβουλευτική εκπροσώπηση.<sup>1007</sup>

Το προεκλογικό πρόγραμμα του Ενιαίου Μετώπου για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές περιλάμβανε διεκδικήσεις για τη στήριξη των ανέργων και των ασθενών τάξεων ευρύτερα, τόσο στα αστικά κέντρα όσο και στην ύπαιθρο: αύξηση των συσσιτίων, παροχή επιδομάτων, βοηθημάτων και ειδών πρώτης ανάγκης, δωρεάν ιατρική περίθαλψη, απαλλαγή από δημοτικούς και κοινοτικούς φόρους, ανέργερση εργατικών κατοικιών, εκτέλεση δημοτικών και κοινοτικών έργων για την αύξηση των θέσεων εργασίας, φθηνός φωτισμός και ύδρευση, δωρεάν βοσκή και εκμετάλλευση των κοινοτικών λιβαδιών, κατασκευή, συντήρηση και επιδιόρθωση των οδών, τακτική καθαριότητα των εργατικών συνοικιών και των προσφυγικών συνοικισμών.<sup>1008</sup>

Ειδικότερα, η εκλογή των Δ. Μενύχτα και Μ. Παρτσαλίδη απηχούσε την πολιτική και συνδικαλιστική επιρροή του ΚΚΕ στα καπνοβιομηχανικά κέντρα της εποχής. Από τις αρχές του 20ού αιώνα, οι καπνεργάτες αποτελούσαν το πιο οργανωμένο τμήμα της ελληνικής εργατικής τάξης.<sup>1009</sup> Τον Ιούλιο του 1933, η Καβάλα είχε εξελιχθεί σε πεδίο αιματηρών συγκρούσεων, λόγω των μεγάλων απεργιακών κινητοποιήσεων για να ματαιωθεί η ομαδική απόλυση των ανδρών εργατών σε μία από τις καπνεμπορικές επιχειρήσεις.<sup>1010</sup> Κύριος αντίπαλος του Παρτσαλίδη για το δημαρχιακό αξίωμα ήταν ο απερχόμενος δήμαρχος Κλεάνθης

---

<sup>1006</sup> Μανώλης Χουμειριανός, «Από το ΣΕΚΕ στο ΚΚΕ. Το εργατικό κίνημα στο Μεσοπόλεμο», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 7, σ. 61.

<sup>1007</sup> Χρήστος Γεωργαντίδης και Ηλίας Νικολακόπουλος, «Η εξέλιξη της εκλογικής δύναμης του ΚΚΕ μεταξύ των δύο πολέμων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 36-37 (1979), σ. 454.

<sup>1008</sup> *Ο Νέος Ριζοσπάστης*, 20/1/1934, σ. 1.

<sup>1009</sup> Χ. Γεωργαντίδης και Η. Νικολακόπουλος, «Η εξέλιξη της εκλογικής δύναμης του ΚΚΕ», ό.π., σ. 455.

<sup>1010</sup> Γιώργος Πέγιος, *Από την ιστορία του συνδικαλιστικού κινήματος της Καβάλας (1922-1953)*, Αθήνα, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, 1984, σ. 73-83.

Τερμεντζής. Ο Τερμεντζής είχε κατέλθει στις εκλογές ως κοινός υποψήφιος των βενιζελικών και των αντιβενιζελικών κομμάτων, μια συστράτευση που πραγματοποιήθηκε προκειμένου να αποτραπεί η ανάδειξη κομμουνιστή δημάρχου.<sup>1011</sup>

Τα προβλήματα για τον Παρτσαλίδη ξεκίνησαν την επομένη των εκλογών. Οι στρατιωτικές και πολιτικές αρχές αρνήθηκαν να του παραχωρήσουν άδεια για να πραγματοποιήσει μετεκλογική συγκέντρωση. Επιπλέον, δεν του επιτράπη να ανοίξει προσωρινά γραφείο εντός του δημαρχείου, έως ότου εγκατασταθεί και τυπικά. Ο νομάρχης συνέστησε στον Παρτσαλίδη να περιμένει την επίσημη ανάληψη των δημαρχιακών του καθηκόντων, τονίζοντας παράλληλα πως δεν θα έθετε προσκόμματα στη θητεία του, με την προϋπόθεση ότι θα κινούνταν εντός των ορίων της νομιμότητας.<sup>1012</sup> Στις 17 Φεβρουαρίου 1934, ο Παρτσαλίδης συνελήφθη για προσβολή αστυνομικού οργάνου και καταδικάστηκε σε ένα μήνα φυλάκισης, ποινή που όμως εξαγόρασε και αφέθηκε ελεύθερος. Αφορμή είχε σταθεί το γεγονός ότι διάβαζε δυνατά τον *Νέο Ριζοσπάστη* εντός ενός καφενείου. Κατόπιν, στην Καβάλα μεταφέρθηκε προληπτικά μια ίλη ιππικού για την περιφρούρηση της δημόσιας τάξης.<sup>1013</sup> Η εισαγγελική αρχή και ο νομάρχης Καβάλας σε εκθέσεις τους προς το Υπουργείο Εσωτερικών ανέφεραν πως ο Παρτσαλίδης διακήρυττε αντικαθεστωτικές ιδέες και εισηγούνταν τη λήψη πρόσθετων μέτρων ώστε να μην προκύψουν ταραχές.<sup>1014</sup>

Στην Αθήνα, η εκλογή του Παρτσαλίδη είχε προκαλέσει έντονη ανησυχία. Η *Εστία* σε πρωτοσέλιδο άρθρο κατηγορούσε την κυβέρνηση για την ανοχή της απέναντι στην επικράτηση κομμουνιστή δημάρχου σε μια μεγάλη πόλη, επισημαίνοντας τον κίνδυνο της κοινωνικής ανατροπής και επιστρατεύοντας ως παράδειγμα την εμφύλια σύρραξη που είχε ξεσπάσει τις προηγούμενες μέρες στη Βιέννη, μετά την στρατιωτική επίθεση στις σοσιαλιστικές εργατικές κατοικίες της αυστριακής πρωτεύουσας.<sup>1015</sup> Τα *Αθηναϊκά Νέα* καλούσαν την κυβέρνηση να αντιμετωπίσει το ζήτημα με την πρέπουσα σοβαρότητα, χαρακτηρίζοντας τα αστυνομικά μέτρα επιπόλαια και άστοχα.<sup>1016</sup> Ήδη κυκλοφορούσαν σενάρια που προεξοφλούσαν την επιβολή προσωρινής παύσης στον Παρτσαλίδη και την οριστική

<sup>1011</sup> *Ο Νέος Ριζοσπάστης*, 29/1/1934, σ. 1-2· 4/2/1934, σ. 1.

<sup>1012</sup> *Πρωΐα*, 15/2/1934, σ. 4.

<sup>1013</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 18/2/1934, σ. 4.

<sup>1014</sup> *Πρωΐα*, 21/2/1934, σ. 3.

<sup>1015</sup> *Εστία*, 18/2/1934, σ. 1.

<sup>1016</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 13/2/1934, σ. 1· 18/2/1934, σ. 1· 21/2/1934, σ. 1.

του απόλυση από το δημαρχιακό αξίωμα ως συνέχεια. Από την πλευρά του, ο Π. Τσαλδάρης τα διέψευδε, δηλώνοντας στον Τύπο πως ήταν υποχρεωτική βάσει της νομοθεσίας η ανακήρυξη του Παρτσαλίδη σε δήμαρχο και ό,τι δεν συνέτρεχε λόγος επιβολής κυρώσεων κατά του τελευταίου, παρά μόνο στην περίπτωση που υπέπεφτε σε παραβάσεις.<sup>1017</sup>

Η κατάσταση στην Καβάλα παρέμενε έκρυθμη. Οι αστυνομικές αρχές είχαν παρεμποδίσει την καταγραφή των ανέργων και των απόρων εκ μέρους των εκλεγέντων κομμουνιστών συμβούλων. Δύο εξ αυτών είχαν συλληφθεί και εκτοπιστεί. Εντός της πόλης κυκλοφορούσαν στρατιωτικές περιπόλοι, στο σύνολο των δημόσιων καταστημάτων είχε εγκατασταθεί φρουρά, ενώ η είσοδος στο δημαρχείο επιτρεπόταν μόνο με άδεια.<sup>1018</sup> Ο Παρτσαλίδης μετέβη στην Αθήνα στα τέλη Φεβρουαρίου και συναντήθηκε με τον πρωθυπουργό και τον υπουργό Εσωτερικών ώστε να διαμαρτυρηθεί για τη στάση των αρχών, να αιτηθεί την επιστροφή των εκτοπισθέντων και να διεκδικήσει την παροχή οικονομικής ενίσχυσης στον Δήμο Καβάλας. Η μόνη διαβεβαίωση που έλαβε ήταν ότι η εγκατάσταση της νέας δημοτικής αρχής θα γινόταν κανονικά.<sup>1019</sup>

Παρ' όλα αυτά, ενεργοποιήθηκαν μηχανισμοί για να αποτρέψουν την ανάληψη των καθηκόντων του Παρτσαλίδη ως δήμαρχος. Υποβλήθηκαν εκ μέρους της αστυνομίας τρεις μηνύσεις εναντίον του για παράβαση του Ιδιώνυμου.<sup>1020</sup> Παραπέμφθηκε ισάριθμες φορές σε δίκη και απαλλάχθηκε από τις κατηγορίες. Ο Παρτσαλίδης παρέλαβε επίσημα τη δημαρχία την 1<sup>η</sup> Απριλίου 1934. Οι προσπάθειές του να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής και ανακούφισης των απόρων συνάντησαν εξ αρχής τις αντιστάσεις της κεντρικής διοίκησης. Ο νομάρχης είχε καταστήσει σαφές πως δεν επρόκειτο να εγκρίνει κανένα κονδύλι για παροχή βοηθημάτων που θα υπερέβαινε τις 150.000 δρχ. Έτσι, η ψήφιση δαπάνης ύψους 200.000 δραχμών για τη διάθεση ψωμιού στις φτωχές μάζες του πληθυσμού απορρίφθηκε. Το ίδιο συνέβη και με την απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ελάττωση των εξόδων παράστασης του δημάρχου και του μισθού του γενικού γραμματέα, ώστε να εξασφαλιστούν πρόσθετα ποσά για τις ανάγκες των συσσιτίων.<sup>1021</sup>

---

<sup>1017</sup> *Εστία*, 20/2/1924, σ. 4.

<sup>1018</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 26/2/1934, σ. 4.

<sup>1019</sup> *Αθηναϊκά Νέα*, 23/2/1934, σ. 4· *Ο Νέος Ριζοσπάστης*, 24/2/1934, σ. 1.

<sup>1020</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 26/2/1934, σ. 4.

<sup>1021</sup> *Ριζοσπάστης*, 22/6/1934, σ. 1-2· 27/6/1934, σ. 1· 29/6/1934, σ. 1-2· 30/6/1934, σ. 1-2.

Οι πολιτικοί συσχετισμοί εντός του δημοτικού συμβουλίου ανατράπηκαν μετά τη σύλληψη, την καταδίκη και την απόλυση 10 κομμουνιστών συμβούλων, με αποτέλεσμα ο Παρτσαλίδης να χάσει γρήγορα τον έλεγχο της πλειοψηφίας.<sup>1022</sup> Η αδυναμία να συνεχιστεί το δημοτικό πρόγραμμα κατέστη έκδηλη, όταν το δημοτικό συμβούλιο, υπό τη νέα του σύνθεση, απέρριψε την εισήγηση του δημάρχου να διατεθεί ένα σημαντικό ποσό για την οργάνωση των παιδικών εξοχών. Η εναντίωση των «αστών» συμβούλων στις πρωτοβουλίες και τις ενέργειες του Παρτσαλίδη είχε διαφανεί από πολύ νωρίτερα, με τους εκπροσώπους τους στη δημαρχιακή επιτροπή να αντιδρούν στην αύξηση των ημερομισθίων των εργατών του δήμου, στην εκτέλεση έργων στις εργατικές συνοικίες και στη μείωση της τιμής του ηλεκτρικού ρεύματος για τους μικροεπαγγελματίες.<sup>1023</sup>

Παράλληλα, ο Παρτσαλίδης είχε κληθεί αλληπάλληλα σε απολογία από τον νομάρχη, έπειτα από διάφορες καταγγελίες εις βάρος του. Στις 13 Ιουνίου 1934, ο νομάρχης άσκησε δίωξη στον Παρτσαλίδη, επιβάλλοντάς του την ποινή της προσωρινής παύσης.<sup>1024</sup> Το αιτιολογικό της απόφασης δεν γνωστοποιήθηκε, με τον νομάρχη να δηλώνει πως ήταν εμπιστευτικής φύσης. Σύμφωνα με τον Παρτσαλίδη, μεταξύ των κατηγοριών που του αποδόθηκαν ήταν ότι μετέτρεψε τον δήμο σε «κομμουνιστικό άντρο», ότι παραμελούσε τα δημαρχιακά του καθήκοντα, ότι διενεργούσε παράνομους εράνους υπέρ πολιτικών καταδίκων και εξορίστων, ότι υποκίνησε διαμαρτυρίες εργατών για την παροχή οικονομικής ενίσχυσης εκ μέρους της νομαρχίας σε απόρους και ανέργους, ότι δένειμε χρήματα του δημοτικού ταμείου σε απεργούς, ότι δεν φωταγώγησε το δημαρχείο κατά την περιφορά του επιταφίου και ότι δεν παρευρέθηκε στην αναστάσιμη λειτουργία. Ο Παρτσαλίδης χαρακτήρισε πολιτική τη δίωξή του, υποστηρίζοντας ότι είχε ως στόχο την οριστική του απομάκρυνση από το δημαρχιακό αξίωμα.<sup>1025</sup> Προκειμένου να προλάβει αυτό το ενδεχόμενο, υπέβαλε την παραίτησή του στα τέλη Αυγούστου, ώστε να διενεργηθούν

<sup>1022</sup> Οι 5 από τους 10 κομμουνιστές συμβούλους άσκησαν κατά της απόλυσής τους ακυρωτική προσφυγή στο ΣτΕ. Σύμφωνα με την σχετική αίτηση, η καθαίρεσή τους στηρίχθηκε στις διατάξεις του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που προέβλεπαν την απόλυση αιρετών μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος. Ο γενικός διοικητής Θράκης έκανε χρήση των εν λόγω διατάξεων, μετά την καταδίκη των δημοτικών συμβούλων σε διετή φυλάκιση για παράβαση του Ιδιώνυμου και μονοετή εκτόπιση. Οι θιγόμενοι ισχυρίζονταν πως οι διατάξεις αυτές ήταν αντισυνταγματικές, ότι οι πράξεις τους είχαν εσφαλμένα χαρακτηριστεί ως ενέργειες που έβλαπταν τη δημόσια τάξη ή το συμφέρον και ότι η ενέργεια του γενικού διοικητή συνιστούσε κατάχρηση εξουσίας. Ωστόσο, το ΣτΕ δεν έκανε αποδεκτή την προσφυγή. Βλ. ΣτΕ, απόφαση 956/1934 (Β' Τμήμα).

<sup>1023</sup> Στο ίδιο.

<sup>1024</sup> Ταχυδρόμος [Καβάλα], 14/6/1934, σ. 4.

<sup>1025</sup> Ταχυδρόμος [Καβάλα], 15/6/1934, σ. 1.

νέες εκλογές και να ανακτήσει ξανά την πλειοψηφία.<sup>1026</sup> Ωστόσο, στις αρχές Σεπτεμβρίου συνελήφθη και εκτοπίστηκε στη Γαύδο.<sup>1027</sup>

Μια ακόμη πτυχή αυτής της σύγκρουσης είναι ότι ο Παρτσαλίδης είχε καταρτίσει ένα σχέδιο προϋπολογισμού που αποσκοπούσε στην ανεύρεση χρηματικών πόρων από τη φορολογία των εύπορων τάξεων. Συγκεκριμένα, εισηγήθηκε την επιβολή δικαιωμάτων και τελών, ώστε να φορολογηθούν προοδευτικά οι μεγάλες εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις, καθώς και τα πιστωτικά ιδρύματα που έδρευαν στην πόλη. Επιπλέον, έκρινε αναγκαία τη φορολόγηση των αυτοκινήτων, των μεγάλων ακινήτων και της επεξεργασίας του καπνού. Αντίθετα, προέβαινε σε μείωση των δασμών των εγχώριων διαμετακομιζόμενων προϊόντων και μια σειράς φόρων που επιβάρυναν τους μικροϊδιοκτήτες, τους μικροεπαγγελματίες και τους μικροπαραγωγούς.<sup>1028</sup> Υπό αυτό το πρίσμα, είναι πιθανό να ασκήθηκαν πιέσεις και από επιχειρηματικούς παράγοντες για την ανατροπή της κομμουνιστικής πλειοψηφίας. Ενδεικτικό της δυσπιστίας τους απέναντι στον Παρτσαλίδη είναι το γεγονός ότι μια μέρα μετά την εκλογή του τα τραπεζικά ιδρύματα στην Καβάλα παρέμειναν κλειστά. Παράλληλα, οι καπνεμπορικές εταιρείες είχαν γνωστοποιήσει πως η περαιτέρω επιχειρηματική τους δραστηριοποίηση επρόκειτο να εξαρτηθεί από την πολιτική που θα ασκούσε ως νέος δήμαρχος.<sup>1029</sup>

Αντίστοιχη τύχη με τον Παρτσαλίδη είχε και ο κομμουνιστής δήμαρχος Σερρών Δ. Μενύχτας. Τον Ιούνιο του 1934, ο Μενύχτας παραπέμφθηκε σε δίκη ως κατηγορούμενος για τη σύνταξη και τη δημοσίευση προκήρυξης, η οποία προπαγάνδιζε την ανεξαρτητοποίηση της Μακεδονίας.<sup>1030</sup> Επιπλέον, κλήθηκε σε απολογία από τον νομάρχη με την κατηγορία ότι υποκινούσε διαμαρτυρίες κατά μελών του δημοτικού συμβουλίου, εξάιτίας των προσκομμάτων που έθεταν στην άσκηση των καθηκόντων του και της απόφασης της πλειοψηφίας του σώματος, παρά την αντίθεσή του, να φορολογηθεί η γεωργική παραγωγή.<sup>1031</sup> Ένα μήνα αργότερα, ο νομάρχης αποφάσισε να επιβληθεί στον Μενύχτα μηνιαία παύση, η οποία στη

<sup>1026</sup> *Ταχυδρόμος* [Καβάλα], 28/8/1934, σ. 1.

<sup>1027</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 7/9/1934, σ. 4.

<sup>1028</sup> *Ριζοσπάστης*, 20/6/1934, σ. 1-2. Βλ. επίσης *Εφημερίδα των Συντακτών*, «Νησιίδες» (αφιέρωμα στην ιστορία των δημοτικών εκλογών), 25-26/5/2019, σ. 10.

<sup>1029</sup> *Ακρόπολις*, 13/2/1934, σ. 6.

<sup>1030</sup> *Ριζοσπάστης*, 12/6/1934, σ. 4· 15/6/1934, σ. 1.

<sup>1031</sup> *Εμπρός* [Σέρρες], 9/6/1934, σ. 2· *Ριζοσπάστης*, 24/6/1934, σ. 5· *Ελεύθερον Βήμα*, 27/6/1934, σ. 4.

συνέχεια παρατάθηκε από τον γενικό διοικητή Μακεδονίας.<sup>1032</sup> Στα μέσα Σεπτεμβρίου, συνελήφθη έπειτα από πληροφορίες των αστυνομικών αρχών ότι θα δημιουργούσε ταραχές μαζί με άλλα μέλη του ΚΚΕ, ενόψει της διεξαγωγής διαδήλωσης διαμαρτυρίας που θα λάμβανε χώρα στις Σέρρες κατά της εκτόπισης του Μ. Παρτσαλίδη.<sup>1033</sup> Στις 27 Οκτωβρίου, ο υπουργός Εσωτερικών υπέγραψε διάταγμα για την οριστική απόλυση του Μενύχτα από το δημαρχιακό αξίωμα.<sup>1034</sup> Τον Ιανουάριο του 1935, κατόπιν απόφασης της Επιτροπής Ασφαλείας Θεσσαλονίκης, εκτοπίστηκε για ένα χρόνο στη Φολέγανδρο.<sup>1035</sup>

Το επεισόδιο των «κόκκινων δημάρχων» αναδεικνύει το ειδικό πολιτικό βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ΚΚΕ θέλησε να αξιοποιήσει τα περιθώρια αυτονομίας που ακόμη διέθετε ο συγκεκριμένος θεσμός, σε μια προσπάθεια εξασφάλισης ευρύτερων πολιτικών ερεισμάτων, μέσα από την εφαρμογή άμεσων μέτρων για την φορολογική ελάφρυνση των ασθενών τάξεων, την στήριξη των ανέργων, την ενίσχυση και την εμπέδωση της κοινωνικής πρόνοιας. Η δημαρχία του Μ. Παρτσαλίδη προσλάμβανε χαρακτήρα ενός πειράματος για την άσκηση μιας διαφορετικής κοινωνικής πολιτικής που θα στηριζόταν στην ανακατανομή των φορολογικών βαρών.

Η κεντρική εξουσία χρησιμοποίησε το νομοθετικό οπλοστάσιο της εποχής για να ανατρέψει το εκλογικό αποτέλεσμα. Σε πρώτο στάδιο, επιχειρήθηκε η καταδίκη των κομμουνιστών δημάρχων και συμβούλων με το Ιδιώνυμο. Τέτοιες διώξεις δεν ασκήθηκαν μόνο στον Μ. Παρτσαλίδη, στον Δ. Μενύχτα και στα μέλη των δημοτικών τους παρατάξεων. Σύμφωνα με τον *Ριζοσπάστη*, οι αστυνομικές αρχές παρέπεμψαν σε δίκες κι άλλους κομμουνιστές ανά την επικράτεια που εξελέγησαν στα τοπικά αξιώματα.<sup>1036</sup> Κατόπιν, επιστρατεύθηκαν οι κείμενες διατάξεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για να επιβληθούν στους κομμουνιστές δημάρχους και συμβούλους κυρώσεις από τα περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος, οι οποίες οδήγησαν στην απομάκρυνσή τους. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι διατάξεις αυτές είχαν θεσπιστεί κατά τα πρώτα χρόνια του Εθνικού Διχασμού και συμπληρωθεί από τη

<sup>1032</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 25/7/1934, σ. 4· 7/8/1934, σ. 4.

<sup>1033</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 17/9/1934, σ. 4.

<sup>1034</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 7/10/1934, σ. 3.

<sup>1035</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 26/1/1935, σ. 4.

<sup>1036</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ριζοσπάστης*, 2/4/1934, σ. 4· 30/6/1934, σ. 1.

δικτατορία του Πάγκαλου. Έκτοτε, είχαν εφαρμοστεί με αμφισβητήσιμη ενίοτε σκοπιμότητα.

Το παράδειγμα των «κόκκινων δημάρχων» δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μια ειδική περίπτωση και να συνδεθεί μόνο με τον αντικομμουνισμό του Μεσοπολέμου. Αντίθετα, εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σχήμα επιβολής φραγμών στην τοπική εξουσία στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Για παράδειγμα, στον Δήμο Θεσσαλονίκης το 1930 και το 1933 είχαν καθαιρεθεί από το δημαρχιακό αξίωμα ο Ν. Μάνος και ο διάδοχός του, μετά τη διεξαγωγή επαναληπτικών εκλογών, Χαρίσιος Βαμβακάς, έπειτα από μεθοδεύσεις που ενορχηστρώθηκαν από τις κυβερνήσεις Βενιζέλου και Τσαλδάρη αντίστοιχα. Η απόλυση τους αποδόθηκε σε οικονομικές παραβάσεις, ωστόσο οι λόγοι ήταν κατεξοχήν πολιτικοί.<sup>1037</sup> Έτσι, οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1934 αναδεικνύουν για ακόμη μια φορά τη σημασία που είχε για την κεντρική εξουσία το νομικό πλαίσιο κρατικής εποπτείας επί των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί από την έκρηξη του Διχασμού και έπειτα, αλλά και την αξιοποίησή του για την εξυπηρέτηση πολιτικών σχεδίων.

### ***5.3. Το κίνημα της 1ης Μαρτίου 1935 και η εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης***

Η ΕΔΚΕ καθόλο το χρονικό διάστημα που εκτυλισσόταν η δίωξη των «κόκκινων δημάρχων» παρέμεινε αμέτοχη. Η συντριπτική πλειονότητα της διευθύνουσας της επιτροπής αποτελούνταν πλέον από δημάρχους φίλα προσκείμενους στην κυβέρνηση Τσαλδάρη. Νέος της πρόεδρος ήταν ο δήμαρχος Αθηναίων Κ. Κοτζιάς και αντιπρόεδροι οι Ν. Μάνος και Σ. Στρατήγης, δήμαρχοι Θεσσαλονίκης και Πειραιώς αντίστοιχα. Η στάση αυτή εξηγείται μεν πολιτικά, ωστόσο ήταν αναντίστοιχη με την προγενέστερη δραστηριότητά της. Η κατάργηση ή η τροποποίηση του άρθρου του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα που προέβλεπε την επιβολή κυρώσεων σε αιρετά πρόσωπα με σκοπό την προσωρινή ή την οριστική απομάκρυνση από τα αξιώματά

---

<sup>1037</sup> Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 395-465 και 529-540. Ο Χ. Βαμβακάς ήταν πρόην γενικός διοικητής Δυτικής Θράκης (1920) και γεροϋσιαστής του Κόμματος Φιλελευθέρων από το 1929 έως το 1930, όταν και εξελέγη δήμαρχος Θεσσαλονίκης στις επαναληπτικές εκλογές της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου. Βλ. το σχετικό βιογραφικό σημείωμα που περιλαμβάνεται στον κατάλογο του προσωπικού αρχείου του Χ. Βαμβακά, το οποίο απόκειται στο ΕΛΙΑ (διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση:

[http://www.elia.org.gr/userfiles/archives/%CE%92%CE%91%CE%9C%CE%92%CE%91%CE%9A%CE%91%CE%A3\\_%CE%A7%CE%91%CE%A1%CE%99%CE%A3%CE%99%CE%9F%CE%A3.pdf](http://www.elia.org.gr/userfiles/archives/%CE%92%CE%91%CE%9C%CE%92%CE%91%CE%9A%CE%91%CE%A3_%CE%A7%CE%91%CE%A1%CE%99%CE%A3%CE%99%CE%9F%CE%A3.pdf), τελευταία ανάκτηση: 25/11/2021).



τους συνιστούσε μια σταθερή της απαίτηση, ως ζήτημα σχετικό με τα όρια της κρατικής εποπτείας στην τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>1038</sup> Η συχνή επιβολή τέτοιου είδους κυρώσεων εκ μέρους των εποπτευόμενων αρχών είχε προκαλέσει επανειλημμένα την αντίδρασή της. Σε πολλές περιπτώσεις, είχε καταγγείλει ανάλογα περιστατικά καταχρηστικής εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών διατάξεων και συνδράμει όσους αιρετούς είχαν επιλέξει να ασκήσουν ακυρωτική προσφυγή κατά της απόλυσής τους στο ΣτΕ.<sup>1039</sup>

Η προσοχή της ΕΔΚΕ στο συγκεκριμένο ζήτημα επικεντρώθηκε μετά την καταστολή του βενιζελικού κινήματος της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου 1935, στο πλαίσιο των μαζικών εκκαθαρίσεων σε όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα που συμπεριέλαβαν τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις αρχές Απριλίου, η κυβέρνηση Τσαλδάρη έλαβε μια σειρά έκτακτων νομοθετικών μέτρων για την απομάκρυνση κάθε προσώπου από τους κόλπους των δημόσιων υπηρεσιών που φερόταν να έχει συμμετάσχει ή ενισχύσει το στρατιωτικό πραξικόπημα.<sup>1040</sup>

Σε ορισμένες περιφέρειες η διαδικασία αυτή ήταν ήδη σε εξέλιξη. Στη Μακεδονία και τη Θράκη, δηλαδή στα εδάφη που διεξήχθησαν οι κύριες εχθροπραξίες μεταξύ κινηματιών και κυβερνητικών δυνάμεων, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές είχαν εξαπολύσει ένα κύμα διώξεων από τις πρώτες μέρες της εξέγερσης. Για παράδειγμα, στα μέσα Μαρτίου, ο γενικός διοικητής Μακεδονίας διέταξε την απόλυση του 1/3 των δημοτικών συμβούλων του Δήμου Θεσσαλονίκης με τη κατηγορία ότι υποστήριζαν το κίνημα.<sup>1041</sup>

Οι διώξεις αυτές νομιμοποιήθηκαν με τον Αναγκαστικό Νόμο της 2ας Απριλίου 1935. Ο νόμος αναγνώριζε ως έγκυρες τις απολύσεις, καθώς και τις μεταβολές που είχαν γίνει έως τότε στη σύνθεση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών στις περιφέρειες των Γενικών Διοικήσεων Μακεδονίας και Θράκης «διά λόγους σοβαρούς Δημοσίας τάξεως ή δι' έλλειψιν εμπιστοσύνης υπό της Πολιτείας». Για τους ίδιους λόγους, παρείχε προσωρινά την εξουσιοδότηση στον υπουργό Εσωτερικών και στους γενικούς διοικητές να θέτουν άμεσα σε αργία ή και να απολύουν δημάρχους, δημαρχιακούς παράδρους, δημοτικούς και κοινοτικούς συμβούλους ανά την επικράτεια, κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας και

<sup>1038</sup> Βλ. ενδεικτικά. *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 534, όπου σχετική αναφορά σε ψήφισμα του Β' Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων.

<sup>1039</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 509-514.

<sup>1040</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 404.

<sup>1041</sup> Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 578.

χωρίς να επιτρέπεται η άσκηση εκ μέρους των τελευταίων ακυρωτικής προσφυγής στο ΣτΕ.<sup>1042</sup>

Με βάση τον παραπάνω αναγκαστικό νόμο, τη θέση των απολυθέντων καταλάμβαναν αναπληρωματικά μέλη των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων, τα οποία μπορούσαν να επιλέξουν ελεύθερα ο υπουργός Εσωτερικών ή οι γενικοί διοικητές, χωρίς να δεσμεύονται από τη σειρά επιτυχίας και τις διακρίσεις που έθεταν οι εκλογικές διατάξεις. Παρεχόταν επίσης η δυνατότητα επιλογής προσώπων από τον κατάλογο των ανακηρυχθέντων υποψηφίων συμβούλων στις τελευταίες δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Εάν η σύνθεση των συμβουλίων εξακολουθούσε να είναι μικρότερη της νόμιμης, ο υπολειπόμενος αριθμός μελών συμπληρωνόταν μέσω του διορισμού δημοτών που διέθεταν τα προσόντα του εκλέγεσθαι για το αξίωμα του δημοτικού ή κοινοτικού συμβούλου. Σε όσους δήμους είχε απολυθεί ο δήμαρχος, τα μέλη των δημοτικών συμβουλίων έπρεπε να εκλέξουν τον αναπληρωτή του. Παρ' όλα αυτά, αν στη συνέχεια διαλυόταν με διοικητική απόφαση δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων αναλάμβανε δοτή διοικούσα επιτροπή από δημότες. Για την οριστική αντικατάσταση των απολυθέντων, προβλεπόταν η διενέργεια εκλογών. Ο χρόνος της διεξαγωγής τους θα οριζόταν ανά περίπτωση κατά την κρίση της κεντρικής διοίκησης.<sup>1043</sup>

Σε έκτακτη συνεδρίαση, λίγες μέρες μετά την έκδοση του αναγκαστικού νόμου, η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ χαρακτήρισε δικαιολογημένο το νομοθετικό αυτό μέτρο, αναγνωρίζοντας πως δεν έπρεπε να επιδειχθεί καμιά αλληλεγγύη στους δημάρχους και στους άλλους αιρετούς που είχαν συμμετάσχει ή υποστηρίξει το «στασιαστικό» κίνημα. Ωστόσο, θεώρησε πως έπρεπε να διασφαλιστούν όσοι ενδεχομένως είχαν επιβαρυνθεί άδικα με τις παραπάνω κατηγορίες. Το κύμα των διώξεων είχε συμπαρασύρει δύο από τα μέλη της: τους Κωνσταντίνο Σπυρίδη και Πυγμαλίωνα Χρηστίδη, βενιζελικούς δημάρχους Παγασών (Βόλου) και Ξάνθης αντίστοιχα. Σε αυτό το πλαίσιο, υπέβαλε την παράκληση στην κυβέρνηση να εφαρμοστεί ο αναγκαστικός νόμος «εν πνεύματι δικαιοσύνης» και μετά από ενδελεχή έρευνα. Επιπλέον, ζήτησε ο χρόνος που θα παρέμενε σε ισχύ να περιοριστεί στο ελάχιστο δυνατό.<sup>1044</sup>

<sup>1042</sup> ΦΕΚ, 115Α/2-4-1935. Βλ. επίσης Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 404.

<sup>1043</sup> ΦΕΚ, 115Α/2-3-1935.

<sup>1044</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, σ. 221-222.

Έπειτα από συνάντηση που είχε με την διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ το επόμενο χρονικό διάστημα, ο υπουργός Εσωτερικών Περικλής Ράλλης δήλωσε πως το μέτρο της απόλυσης τοπικών αρχόντων επρόκειτο να εφαρμοστεί σε πολύ περιορισμένη έκταση και θα αφορούσε όσους είχαν ενεργή συμμετοχή στο κίνημα της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου, αλλά κι αυτούς που είχαν αντιδράσει στο έργο της κυβέρνησης από την ημέρα της εκλογής τους.<sup>1045</sup> Οι δηλώσεις αυτές επιβεβαιώνουν πως το κίνημα είχε αποτελέσει την αφορμή για να εκκαθαριστεί η τοπική αυτοδιοίκηση από κάθε πολιτικό αντίπαλο.

Παρά τις κυβερνητικές εξαγγελίες, η εκκαθάριση συνεχίστηκε με αμείωτους ρυθμούς. Στις αρχές Μαΐου, το υπουργείο ανακοίνωσε την έκπτωση 4 δημάρχων, 7 προέδρων κοινοτήτων και 46 κοινοτικών συμβούλων στον νομό Αττικοβοιωτίας. Την ίδια στιγμή όμως, ανακοινώθηκε πως δεν επρόκειτο να ασκηθεί καμιά δίωξη στους δημοτικούς συμβούλους της Αθήνας και του Πειραιά, καθώς δεν ήταν σωστό να αντιπροσωπεύεται μια πολυπληθής μερίδα ψηφοφόρων από διορισμένους εκπροσώπους.<sup>1046</sup> Η συγκεκριμένη απόφαση οφείλεται ίσως την προσπάθεια του Κ. Κοτζιά ως δήμαρχος Αθηναίων και πρόεδρος της ΕΔΚΕ να εξασφαλίσει άτυπα ορισμένες εγγυήσεις, εκμεταλλευόμενος τις προσβάσεις του στην κυβέρνηση. Το *Ελεύθερον Βήμα* σχολίασε πως η ενέργεια, αν και επαινετή, συνιστούσε την εξαίρεση τη στιγμή που σε όλη την επικράτεια απομακρύνονταν σωρηδόν δήμαρχοι και σύμβουλοι απλώς και μόνο επειδή ήταν βενιζελικοί.<sup>1047</sup> Η *Εστία* τις επόμενες μέρες ανέφερε πως ο θεσμός της αυτοδιοίκησης είχε υποστεί μεγάλο πλήγμα από την αθρόα απόλυση και αντικατάσταση αιρετών αρχών που δεν είχαν καμιά ανάμειξη στο στρατιωτικό κίνημα.<sup>1048</sup>

Στα τέλη του μήνα, οι διαβουλεύσεις μεταξύ Κοτζιά και κυβέρνησης προσέλαβαν και επίσημο χαρακτήρα, με τον πρώτο να επισημαίνει ενώπιον του υπουργού Εσωτερικών πως η εκκαθάριση, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΔΚΕ, είχε γίνει σε μεγαλύτερη έκταση από εκείνη που είχε αρχικά δεσμευτεί η κυβέρνηση, με αποτέλεσμα να έχουν απονεκρωθεί οι δήμοι. Ο υπουργός αντέτεινε πως στην Παλαιά Ελλάδα είχαν απολυθεί ελάχιστοι αιρετοί, παρά τις προτάσεις των νομαρχών.<sup>1049</sup> Ωστόσο, δεν γινόταν αναφορά στις διώξεις που ασκήθηκαν στις Νέες Χώρες, οι

<sup>1045</sup> Στο ίδιο, σ. 226, όπου έγγραφο της ΕΔΚΕ προς τα μέλη της στο οποίο γνωστοποιεί το αποτέλεσμα της συνάντησης με τον υπουργό Εσωτερικών.

<sup>1046</sup> *Πρωΐα*, 10/5/1935, σ. 4.

<sup>1047</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 20/5/1935, σ. 3.

<sup>1048</sup> *Εστία*, 25/5/1935, σ. 1.

<sup>1049</sup> *Πρωΐα*, 30/5/1935, σ. 4.

οποίες αποτέλεσαν καθώς φαίνεται τις χωρικές ενότητες όπου το μέτρο εφαρμόστηκε με ιδιαίτερη ένταση. Ο Τύπος εξακολουθούσε να δημοσιεύει σχετικές αποφάσεις του γενικού διοικητή Μακεδονίας, γεγονός ενδεικτικό των διαστάσεων που έλαβε εκεί η εκκαθάριση, με δεδομένο ότι σε Μακεδονία και Θράκη οι διώξεις αιρετών είχαν ξεκινήσει αμέσως μετά την εκδήλωση του κινήματος.<sup>1050</sup> Αίτημα του Κοτζιά ήταν η άρση του αναγκαστικού νόμου. Ο υπουργός Εσωτερικών τον διαβεβαίωσε πως είχε ήδη δοθεί σχετική εντολή.<sup>1051</sup> Μια μέρα αργότερα, στις 30 Μαΐου, δημοσιεύθηκε διάταγμα που καταργούσε το άρθρο του νόμου που προέβλεπε την επιβολή κυρώσεων σε δημάρχους και εκλεγμένα μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.<sup>1052</sup>

Ενδεικτική εικόνα γύρω από την έκταση των διώξεων στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να σχηματιστεί από την κοινοβουλευτική συζήτηση κατά την επικύρωση των συντακτικών πράξεων στις οποίες στηρίχθηκε η εκκαθάριση ολόκληρου του κρατικού μηχανισμού. Η συζήτηση έγινε τον Ιούλιο του 1935, αμέσως μετά την ανάγνωση των προγραμματικών δηλώσεων της νέας κυβέρνησης του Π. Τσαλδάρη. Είχε προηγηθεί στις 9 Ιουνίου η διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξη συντακτικής Βουλής από τις οποίες απείχαν τα βενιζελικά κόμματα.<sup>1053</sup> Στη διάρκεια της συζήτησης, ο πληρεξούσιος από την Αρκαδία του Κόμματος Ελευθεροφρόνων Θεόδωρος Τουρκοβασίλης διαμαρτυρήθηκε για την υπέρμετρη άσκηση διώξεων, υποστηρίζοντας ότι στην εκλογική του περιφέρεια είχαν απολυθεί όλοι οι πολιτικοί του φίλοι που κατείχαν το αξίωμα του κοινοτικού συμβούλου. Ο ανεξάρτητος πληρεξούσιος Φίλιππος Δραγούμης επισήμανε πως στην δική του εκλογική περιφέρεια, τον νομό Φλωρίνης, η Γενική Διοίκηση είχε προχωρήσει στη διάλυση 50 κοινοτικών συμβουλίων, αν και ήταν γνωστό ότι «εις τον νομόν αυτόν ουδείς εξεδηλώθη υπέρ του κινήματος».<sup>1054</sup> Ο Π. Ράλλης, ο οποίος είχε διατηρηθεί στη θέση του υπουργού Εσωτερικών, αναγνώρισε πως οι νομάρχες δεν είχαν αντιληφθεί σωστά τον σκοπό του σχετικού νόμου, θέτοντας αρχικά εκτός υπηρεσίας

<sup>1050</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 30/5/1930, σ. 3.

<sup>1051</sup> Στο ίδιο.

<sup>1052</sup> ΦΕΚ, 225Α/30-5-1935.

<sup>1053</sup> Βλ. ενδεικτικά Ιωάννης Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935 ως την 28<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1940», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., τ. 1Ε', σ. 367-368· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, ό.π., σ. 75

<sup>1054</sup> *Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Εθνικής Συνελεύσεως*, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1935, σ. 30, σ. 40 (Δ' Συνεδρίαση, 5/7/1935). Βλ. επίσης Σπύρος Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον Μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935. Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης*, Αθήνα, Ευρασία, 2012, σ. 247.

τα  $\frac{3}{4}$  των κοινοτικών συμβούλων της χώρας. Για τον λόγο αυτόν, ισχυρίστηκε ότι δεν ενέκρινε τις περισσότερες αποφάσεις. Έτσι, σύμφωνα με την τοποθέτησή του, στην Παλαιά Ελλάδα απολύθηκαν τελικά οι 3.000 από τους συνολικά 10.000 κοινοτικούς συμβούλους.<sup>1055</sup>

Εντωμεταξύ, η κυβέρνηση είχε προκηρύξει εκλογές για την ανάδειξη δημάρχου και τριών δημοτικών συμβούλων στον Δήμο Μεθάνων, γνωστοποιώντας πως το ίδιο θα συνέβαινε σύντομα στους άλλους δήμους και τις κοινότητες που είχαν πραγματοποιηθεί απολύσεις αιρετών.<sup>1056</sup> Παρά τις διακηρύξεις, τελικά δεν έγιναν πουθενά αλλού αναπληρωματικές εκλογές.

Η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ είχε ταχθεί υπέρ της επαναφοράς διά νόμου όσων αιρετών είχαν απολυθεί και δεν είχαν αποδεδειγμένη ανάμειξη στο κίνημα. Για τους υπόλοιπους επιφυλάχθηκε να πάρει θέση, επικαλούμενη τον φόβο ότι η αποκατάστασή τους θα προκαλούσε ξανά διαταραχές και έριδες εντός των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Εξίσου επιφυλακτική ήταν ως προς την παραχώρηση της δυνατότητας να εκθέσουν υποψηφιότητα στις αναπληρωματικές εκλογές, θεωρώντας πως η πιθανή επανεκλογή τους θα οδηγούσε σε αντίστοιχα αποτελέσματα. Ενδεικτική της δυσπιστίας της ήταν η άρνησή της να ικανοποιήσει το αίτημα του τέως δημάρχου Δράμας Σταύρου Κισάγιζλη. Ο βενιζελικός Κισάγιζλης είχε καταδικαστεί από το έκτακτο στρατοδικείο σε τριετή φυλάκιση ως κινηματίας και ζητούσε από την ΕΔΚΕ να εκφραστεί ευχή προς την κυβέρνηση ώστε να του χορηγηθεί αμνηστία, εφόσον το Υπουργείο Εσωτερικών επανεξέταζε την υπόθεσή του και πιστοποιούσε την αθωότητά του. Η απόρριψη του αιτήματος δικαιολογήθηκε στη βάση ότι το καταστατικό της ΕΔΚΕ απέκλειε κάθε συζήτηση πολιτικού περιεχομένου, παρά το γεγονός ότι στις αρχικές της παρεμβάσεις είχε ζητήσει διασφαλίσεις για όσους αιρετούς είχαν κατηγορηθεί άδικα.<sup>1057</sup>

Οι έκτακτες πολιτικές εξελίξεις έθεσαν το ζήτημα της οριστικής αντικατάστασης των απολυθέντων σε δεύτερη μοίρα. Τον Οκτώβριο του 1935, η δικτατορία του Γ. Κονδύλη εξέδωσε αναγκαστικό νόμο που επέτρεπε στον υπουργό Εσωτερικών και στους γενικούς διοικητές να αναθεωρήσουν εντός 20 ημερών τις αποφάσεις με τις οποίες είχαν απολυθεί αιρετοί της αυτοδιοίκησης για συμμετοχή στο

<sup>1055</sup> *Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Εθνικής Συνελεύσεως*, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1935, σ. 30 (Γ' Συνεδρίαση, 4/7/1935). Βλ. επίσης Σ. Βλαχόπουλος, *ό.π.*

<sup>1056</sup> *Καθημερινή*, 18/6/1935, σ. 6.

<sup>1057</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, σ. 440-441. Ο Σ. Κισάγιζλης είχε εκλεγεί στις δημοτικές εκλογές του 1934 με την υποστήριξη του Κόμματος Φιλελευθέρων. Βλ. *Θάρρος* [Δράμα], 21/1/1934, σ. 1.

κίνημα.<sup>1058</sup> Ελάχιστος όμως αριθμός αποκαταστάθηκε. Στο διάστημα που ακολούθησε την παλινόρθωση της μοναρχίας, τον Νοέμβριο του 1935, τα βενιζελικά κόμματα άσκησαν πιέσεις για την επαναφορά των απολυθέντων, στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων με τους φορείς της αντίπαλης παράταξης για τη συγκρότηση κυβερνήσεων συνασπισμού και την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης ή ανοχής στα κυβερνητικά σχήματα. Οριστική λύση δόθηκε τον Ιούνιο του 1936, επί κυβέρνησης Ι. Μεταξά, όταν και ψηφίστηκε νομοθετικό διάταγμα για την αυτοδίκαιη αποκατάσταση όλων των αιρετών που είχαν απολυθεί μεταξύ 1ης Μαρτίου και 31ης Δεκεμβρίου 1935, συμπεριλαμβανομένων αυτών που είχαν καταδικαστεί στο ίδιο διάστημα για πολιτικά αδικήματα.<sup>1059</sup> Έτσι, έκλεισε ένας κύκλος διώξεων κατά αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, λίγο πριν ξεκινήσει ένας νέος από τη μεταξική δικτατορία.

#### **5.4. Το ζήτημα της συνταγματικής αναθεώρησης: οι προτάσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση**

Πέρα από τις εκκαθαρίσεις, το κίνημα της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου 1935 επέδρασε ως καταλύτης ευρύτερων πολιτικών μεταβολών. Μετά την καταστολή της στρατιωτικής εξέγερσης, η κυβέρνηση Τσαλδάρη προέβη στη διάλυση της Βουλής, στην κατάργηση της Γερουσίας και στην προκήρυξη εκλογών για την ανάδειξη Εθνοσυνέλευσης με σκοπό την ψήφιση νέου Συντάγματος.<sup>1060</sup> Τον Απρίλιο του 1935 συγκροτήθηκε 25μελής εξωκοινοβουλευτική επιτροπή για την κατάρτιση σχεδίου Συντάγματος.<sup>1061</sup> Η επεξεργασία του κεφαλαίου που περιείχε τις διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση και την διοικητική αποκέντρωση ανατέθηκε σε μια υποεπιτροπή, η οποία ολοκλήρωσε τις εργασίες της στις αρχές Μαΐου.<sup>1062</sup> Εισηγητής των προτεινόμενων τροποποιήσεων ορίστηκε ο καθηγητής Διοικητικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών Μιχαήλ Δένδιας.<sup>1063</sup> Μία από τις εισηγήσεις του ήταν η παραχώρηση της δυνατότητας στην κυβέρνηση να διορίζει τους δημάρχους των μεγαλύτερων δήμων

<sup>1058</sup> Α.Ν. της 28<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1935, στο: ΦΕΚ, 499Α/30-10-1935.

<sup>1059</sup> Ν.Δ. της 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 1936.

<sup>1060</sup> Βλ. ενδεικτικά Ι. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935», *ό.π.*, σ. 364· Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 287· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 74.

<sup>1061</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 287· Σ. Βλαχόπουλος, *ό.π.*, σ. 159-168·

<sup>1062</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησης του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 523.

<sup>1063</sup> Στο ίδιο. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, *ό.π.*, σ. 131· Σ. Βλαχόπουλος, *ό.π.*, σ. 168, σημ. 433.

της χώρας. Επρόκειτο για μια άποψη που είχε διατυπώσει ήδη από τις παραμονές των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών του 1934.<sup>1064</sup>

Ο Μ. Δένδιας υποστήριζε πως η εξέλιξη της Αθήνας, του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης είχε υπάρξει σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα τυχαίων, ελλειπτικών και ενίοτε αντιφατικών επιλογών και όχι απότοκη μιας ενιαίας και συνεκτικής αστικής πολιτικής. Το συγκεκριμένο γεγονός το απέδιδε στην αδιαφορία των κυβερνήσεων, στην στενή σύνδεση των αιρετών της αυτοδιοίκησης με τους μηχανισμούς αναπαραγωγής της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, στην πρόσδεση των ψηφοφόρων στα πολιτικά κόμματα, όσο και στην πρόταξη εκ μέρους των τελευταίων του ατομικού συμφέροντος. Κατά την άποψή του, η διοίκηση και η ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων συνιστούσαν ζητήματα κεντρικής σημασίας, γύρω από τα οποία θα έπρεπε να επιτυγχάνονται ευρείες συναινέσεις, ώστε να μην υψώνονται φραγμοί από την εναλλαγή κυβερνήσεων.<sup>1065</sup>

Η πρότασή του στηριζόταν στη συνεννόηση των πολιτικών κομμάτων για την επιλογή ενός δημάρχου κοινής αποδοχής με τα κατάλληλα προσόντα. Θεωρούσε πως με τον τρόπο αυτόν θα απαλλάσσονταν οι δημότες από την εύθυνη της ανεύρεσης του ιδανικού υποψηφίου, θα εξαλείφονταν οι πολιτικές αντιθέσεις και πιέσεις, διασφαλίζοντας έτσι την απρόσκοπτη εφαρμογή των δημοτικών προγραμμάτων. Μια τέτοια μεταρρύθμιση πίστευε πως ήταν ενδεδειγμένη για τη βελτίωση της κατάστασης που παρουσίαζαν οι σημαντικότερες ελληνικές πόλεις, με την προϋπόθεση ότι η εκάστοτε κυβέρνηση θα αναλάμβανε την πρωτοβουλία να καταρτίσει και να ακολουθήσει μια σταθερή πολιτική για τον εκσυγχρονισμό τους, διαθέτοντας παράλληλα τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους.<sup>1066</sup>

Για τον Δένδια, ο διορισμός των δημάρχων από την κεντρική εξουσία δεν συνιστούσε παραβίαση ή νόθευση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς η λήψη αποφάσεων αφηνόταν αποκλειστικά στα αιρετά δημοτικά συμβούλια. Ως πρότυπο επικαλούνταν κυρίως το γαλλικό μοντέλο, όπου ο δήμαρχος Παρισίων, αξίωμα που αντιστοιχούσε στην ελληνική περίπτωση σε εκείνο του νομάρχη, διοριζόταν από την κυβέρνηση και συνιστούσε το εκτελεστικό όργανο των

---

<sup>1064</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 24/1/1934, σ. 1.

<sup>1065</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησις του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 513-515. Βλ. επίσης Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 223-234, όπου παρουσιάζεται αναλυτικά το σκεπτικό του. Για την συγκεκριμένη έκθεση, βλ. παρακάτω στο ίδιο κεφάλαιο.

<sup>1066</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησις του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 513-515.

αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου.<sup>1067</sup> Υπό αυτό το πρίσμα, υποστήριζε πως οι δήμοι άνω των 20.000 κατοίκων θα μπορούσαν να αποτελούν ταυτόχρονα πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1068</sup> Οι θέσεις αυτές ήταν κομμάτι μιας ευρύτερης πρότασης για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ήταν επίσης υπέρ της συγκρότησης μεγαλύτερων κοινοτήτων, ώστε να εξασφαλίζονται οι απαραίτητοι οικονομικοί πόροι για την κάλυψη των αναγκών τους και να υπάρχει μεγαλύτερη ευχέρεια ανάδειξης υποψηφίων με διοικητική ικανότητα.<sup>1069</sup>

Η εισήγηση του Δένδια δεν έγινε αποδεκτή από την αρμόδια υποεπιτροπή, καθώς η πλειοψηφία της έκρινε πως οι διατάξεις του Συντάγματος για την τοπική αυτοδιοίκηση έπρεπε να παραμείνουν ως έχουν.<sup>1070</sup> Παρ' όλα αυτά, οι απόψεις του παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς απηχούν μια συζήτηση που είχε ανοίξει για τη μεταρρύθμιση του συγκεκριμένου θεσμού. Παρόμοιες θέσεις είχε εκφράσει στα μέσα Μαρτίου του 1935 ο βουλευτής τότε του Λαϊκού Κόμματος και πρώην γενικός διοικητής Μακεδονίας Φ. Δραγούμης. Σε σειρά άρθρων του στην εφημερίδα *Πρωΐα* ανέπτυξε το σκεπτικό του για τις συνταγματικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις.<sup>1071</sup>

Κατά την άποψη του Δραγούμη, το ελληνικό διοικητικό σύστημα δεν ήταν προσαρμοσμένο στις τρέχουσες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες, ήταν πεπαλαιωμένο και δυσκίνητο, με αποτέλεσμα να συνιστά τροχοπέδη για την πρόοδο της χώρας. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα ανέφερε την «υδροκεφαλισμό» της πρωτεύουσας, τη διεκπεραίωση δηλαδή όλων των διοικητικών υποθέσεων από το κέντρο, την έλλειψη συνεργασίας και τον ανταγωνισμό των διάφορων κλάδων της διοίκησης, όπως και την εκμηδένιση της πρωτοβουλίας των περιφερειακών της οργάνων. Σε αυτό το πλαίσιο, υποστήριζε πως έπρεπε να εφαρμοστούν οι συνταγματικές διατάξεις για την διοικητική αποκέντρωση του κράτους. Πρότασή του ήταν η κατάργηση του νομαρχιακού συστήματος και η διαίρεση της επικράτειας σε 12 Γενικές Διοικήσεις, όπου οι επικεφαλής τους θα έπαιναν να αποτελούν εκλεγμένα μέλη του κοινοβουλίου και θα διορίζονταν από την κυβέρνηση βάσει μιας σειράς

<sup>1067</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 227-228 και 234.

<sup>1068</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησης του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 513-515.

<sup>1069</sup> Στο ίδιο, σ. 511· Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 202-219.

<sup>1070</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησης του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 522-523.

<sup>1071</sup> *Πρωΐα*, 18/3/1935, σ. 1· 19/3/1935, σ. 1 και 4· 20/3/1935, σ. 4.



μορφωτικών προσόντων, διατηρώντας τις ευρείες δικαιοδοσίες τους. Οι περιφερειακοί αυτοί οργανισμοί θα είχαν ιδιαίτερο προϋπολογισμό και θα διακρίνονταν από ομοιομορφία ως προς τον βαθμό και την έκταση των αρμοδιοτήτων που θα τους παραχωρούνταν. Σε κάθε Γενική Διοίκηση θα συγκροτούνταν «Συμβούλιο Αυτοδιοικήσεως», το οποίο θα αποτελούνταν από εκπροσώπους των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, των επαγγελματικών τάξεων και των επιστημονικών φορέων με σκοπό την εξέταση των ζητημάτων της περιφέρειας και την εισήγηση μέτρων για την επίλυσή τους.<sup>1072</sup>

Ως προς τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Δραγούμης υπογράμμισε την ανάγκη θέσπισης αυστηρότερων πληθυσμιακών και οικονομικών προϋποθέσεων για τη σύσταση εφεξής των κοινοτήτων. Επιπλέον, έκρινε σκόπιμο τον περιορισμό του αριθμού των δήμων και την αλλαγή του τρόπου ανάδειξης των δημοτικών αρχών. Συγκεκριμένα, θεωρούσε πως τα 2/3 των δημοτικών συμβουλίων έπρεπε να εκλέγονται έμμεσα από επαγγελματικές και επιστημονικές ενώσεις, ενώ το 1/3 άμεσα από τους δημότες. Για την ανάδειξη δημάρχων, τα δημοτικά συμβούλια θα υποδείκνυαν τρεις υποψηφίους, εκ των οποίων η κυβέρνηση θα διόριζε τον καταλληλότερο.<sup>1073</sup> Ο Δραγούμης μετείχε αργότερα στην επιτροπή που επεξεργάστηκε το σχέδιο νέου Συντάγματος, απέρριψε όμως τις εισηγήσεις του Δένδια για πολιτικούς λόγους, όπως ανέφερε, παρά το γεγονός ότι τον έβρισκαν σύμφωνο σε θεωρητικό επίπεδο.<sup>1074</sup>

Οι θέσεις των Μ. Δένδια και Φ. Δραγούμη εγγράφονται επίσης σε μια ευρύτερη συζήτηση του Μεσοπολέμου για την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής. Η συζήτηση αυτή δεν συνιστούσε ελληνική πρωτοτυπία, αλλά απαντούσε πανευρωπαϊκά στο πλαίσιο της κρίσης του κοινοβουλευτισμού και της ανάγκης να αναπτύξουν τα κράτη έναν παρεμβατικό ρόλο για την τόνωση της οικονομίας, την άμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων και την άνοδο του βιοτικού επιπέδου, ιδιαίτερα μετά τα προβλήματα που κληροδότησε η διεθνής οικονομική κρίση. Ως απαραίτητη προϋπόθεση παρουσιαζόταν η ισχυροποίηση της διακυβέρνησης και η λήψη μέτρων που να εγγυώνται την αποτελεσματικότητα της κρατικής δράσης. Το μεγαλύτερο κομμάτι του πολιτικού και επιστημονικού κόσμου στην Ελλάδα την συγκεκριμένη περίοδο τασσόταν υπέρ της ενίσχυσης της

---

<sup>1072</sup> *Πρωϊά*, 19/3/1935, σ. 4.

<sup>1073</sup> *Πρωϊά*, 20/3/1935, σ. 4.

<sup>1074</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Η επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησις του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής», σ. 523.

εκτελεστικής εξουσίας ως μέτρο υπέρβασης της κυβερνητικής αστάθειας και ανάσχεσης του κινδύνου της επιβολής δικτατοριών.<sup>1075</sup> Ο Δένδιας ανήκε στους εκπροσώπους αυτής της επιστημονικής τάσης, υποστηρίζοντας πως η εκτελεστική εξουσία έπρεπε να συγκροτείται από μια τάξη «επιλέκτων» ή «πραγματικώς αρίστων» και να έχει ελευθερία κινήσεων ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της εποχής εκείνης.<sup>1076</sup> Αντίστοιχα ο Δραγούμης αντιπροσώπευε τους πολιτικούς οπαδούς της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας, εκφράζοντας την πεποίθηση πως ο κοινοβουλευτισμός θα καθίστατο έτσι ισχυρότερος και ικανός να εξυπηρετήσει τις πολιτικές ανάγκες του έθνους.<sup>1077</sup>

Ο αντίκτυπος των παραπάνω αναλύσεων είναι εμφανής στα μέτρα που υιοθέτησαν οι μετέπειτα κυβερνήσεις για τον εξορθολογισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας και την αντιμετώπιση των δυσχερειών. Τον Ιούλιο του 1936, επί κυβέρνησης Ι. Μεταξά, δημοσιεύτηκε η δεύτερη επίσημη κωδικοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας.<sup>1078</sup> Ο νέος κώδικας περιείχε ρυθμίσεις για την κατάργηση και την αναγκαστική συγχώνευση κοινοτήτων σε περίπτωση που διαπιστωνόταν πως τα οικονομικά τους μέσα δεν επέτρεπαν την αυτοδιοίκησή τους.<sup>1079</sup> Ήταν μια σημαντική εξέλιξη, καθώς σηματοδοτούσε την απόρριψη της ιδέας της κοινοτικής αυτοδιάθεσης πάνω στην οποία είχε στηριχτεί η μεταρρύθμιση του 1912.<sup>1080</sup> Η μεταξική δικτατορία στη συνέχεια θα εφαρμόσει μέτρα διοικητικής αποκέντρωσης και θα ενισχύσει σημαντικά τις αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων της κρατικής διοίκησης. Επρόκειτο για ενέργειες άμεσα συνδεδεμένες με την προβληματική που είχε αναπτυχθεί γύρω από τον παρεμβατικό και διευθυντικό ρόλο του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία.

#### **5.4.1. Οι πρωτοβουλίες της ΕΔΚΕ για τη συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η διαφανόμενη συνταγματική αναθεώρηση αντιμετωπίστηκε από την ΕΔΚΕ ως μια κατάλληλη ευκαιρία για να κατοχυρωθεί με μεγαλύτερη επάρκεια η αυτοτέλεια της

<sup>1075</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 38-86 και 673-679· Σ. Βλαχόπουλος, ό.π., σ. 87-103 και 133-138.

<sup>1076</sup> Γιώργος Πάσχος, «Η πολιτειολογική σκέψη στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1930-1935: Α. Ι. Σβώλος, Η. Ι. Κυριαζόπουλος, Δ. Σ. Βεζανής», στο: Γ. Μαυρογορδάτος και Χ. Χατζηϊωσήφ (επιμ.), ό.π., σ. 356, σημ. 20· Σ. Βλαχόπουλος, ό.π., σ. 135 και 137, σημ. 325.

<sup>1077</sup> *Πρωϊά*, 19/3/1935, σ. 4.

<sup>1078</sup> ΦΕΚ, 320Α/31-7-1936.

<sup>1079</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11.

<sup>1080</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 309-310.

τοπικής αυτοδιοίκησης. Την ανάγκη αυτήν είχαν ενισχύσει οι διώξεις κατά των αιρετών της αυτοδιοίκησης με αφορμή το στρατιωτικό κίνημα της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου 1935, οι οποίες είχαν συντελέσει στον «κλονισμό» και στη «δεινή δοκιμασία» του θεσμού.<sup>1081</sup> Κατά την άποψη της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΚΕ, παρά τις εγγυήσεις που περιείχε το σχετικό άρθρο του Συντάγματος, η ερμηνεία των διατάξεών του ως κατευθυντήριων από τη νομολογία του ΣτΕ είχε έκτοτε σαν αποτέλεσμα: «να αποσβέννεται, να θυσιάζεται, ολίγον κατ' ολίγον, μετά της μεγαλύτερας ευκολίας εις την σκοπιμότητα της στιγμής, εναμίλλως δε, από όλας τας εξουσίας, νομοθετικές και εκτελεστικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές, πάν ό,τι αποτελεί κατάκτησιν ανεπίστρεπτον της εθνικής, της αυτοδιοικητικής ζωής».<sup>1082</sup>

Το καλοκαίρι του 1935, ο Κοτζιάς συνέταξε μια έκθεση με τις υποδείξεις του για την τροποποίηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>1083</sup> Η έκθεση θα αποτελούσε μια βάση συζήτησης, με δεδομένο ότι η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ είχε αποφασίσει το επόμενο της συνέδριο να διαχωριστεί σε τακτικό και έκτακτο. Το έκτακτο συνέδριο θα προηγούνταν του τακτικού και θα είχε ως αποκλειστικό αντικείμενο τις συνταγματικές τροποποιήσεις, ώστε να διαμορφωθούν οι τελικές προτάσεις των δήμων και των κοινοτήτων. Μάλιστα, λόγω της σημασίας του ζητήματος, κρίθηκε σκόπιμο το έκτακτο συνέδριο να έχει διευρυμένη σύνθεση, επιτρέποντας την αντιπροσώπευση όλων των κοινοτήτων της χώρας και όχι μόνο εκείνων που έφεραν βάσει καταστατικού την ιδιότητα του μέλους της ΕΔΚΕ.<sup>1084</sup>

Ο Κοτζιάς υποστήριζε στην έκθεσή του πως η υποβάθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως χρονική αφετηρία την επομένη της ψήφισης του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Ως χαρακτηριστικά φαινόμενα ανέφερε την αφαίρεση ή τον περιορισμό αρμοδιοτήτων (π.χ. εκπαίδευση, αστυνομία, αγροφυλακή, σχέδια πόλης), την αποστέρηση φορολογικών εσόδων και τη μείωση της φορολογικής εξουσίας των τοπικών οργανισμών, την επιβάρυνσή τους με υποχρεωτικές εισφορές και την ανάθεση σε αυτούς καθηκόντων που εξυπηρετούσαν την κρατική δημοσιονομική πολιτική (π.χ. βεβαίωση και είσπραξη φόρου γεωργικής παραγωγής), καθώς και την άρνηση της κεντρικής εξουσίας να διευκολύνει την εξεύρεση φθηνού δανεισμού. Για

---

<sup>1081</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, «Εκθεσις των πεπραγμένων [της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΚΕ]», σ. 586.

<sup>1082</sup> Στο ίδιο.

<sup>1083</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Συνοπτική έκθεσις επί των επενεκτέων συνταγματικών μεταρρυθμίσεων», σ. 442-446. Βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 131.

<sup>1084</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΔ', 1935, «Εργασία της Διευθύνουσας Επιτροπής της ΕΔΚΕ», σ. 439.

τον Κοτζιά, αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν οι δήμοι και οι κοινότητες να απωλέσουν τον χαρακτήρα της τοπικής αρχής και να εξελιχθούν σε «κοινοφελή ταμεία». Έτσι, θεωρούσε πως ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έπρεπε να αποκατασταθεί στην αρχική του μορφή και να ενισχυθεί ποικιλοτρόπως, με πρώτο και σημαντικότερο βήμα τη συγκέντρωση εντός των κόλπων των τοπικών οργανισμών όλων των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών μέσων που είχαν παραχωρηθεί τα προηγούμενα χρόνια σε δημόσιους οργανισμούς ειδικών σκοπών (π.χ. ειδικά ταμεία, σχολικές εφορείες, ενοριακά συμβούλια).<sup>1085</sup>

Όσον αφορά τη περαιτέρω συνταγματική διασφάλιση του θεσμού, πρόταση του Κ. Κοτζιά ήταν η διατύπωση των διατάξεων του σχετικού άρθρου του Συντάγματος με δεσμευτικό τρόπο για τον κοινό νομοθέτη. Επιπλέον, η προσθήκη πρόβλεψης για τη σταδιακή μεταρρύθμιση του κρατικού φορολογικού συστήματος, με σκοπό την απόδοση στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ευρύτερων οικονομικών πόρων και την απαλλαγή τους από τις οικονομικές υποχρεώσεις που τους είχαν επιβληθεί και δεν συνταίριαζαν στην αποστολή τους. Σύμφωνα με την έκθεση του Κοτζιά, το γεγονός ότι δεν είχε ληφθεί καμιά ουσιαστική πρόνοια υπέρ των δήμων και των κοινοτήτων από την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και έπειτα ήταν απότοκο κυρίως της έλλειψης εκπροσώπων τους στα νομοθετικά σώματα. Για τον λόγο αυτόν, προτεινόταν επίσης η εισαγωγή διατάξεων που να μην επιτρέπουν τη συζήτηση οποιουδήποτε νομοσχεδίου σχετικού με τα δημοτικά και κοινοτικά ζητήματα, εφόσον δεν είχε προηγηθεί γνωμάτευση της ΕΔΚΕ. Στην ίδια κατεύθυνση, κρινόταν σκόπιμη η άρση του ασυμβίβαστου μεταξύ βουλευτικής ιδιότητας και αυτής του δημάρχου ή του προέδρου μιας κοινότητας, όπως και η άμεση συμμετοχή αιρετών προσώπων της αυτοδιοίκησης σε περίπτωση συγκρότησης επαγγελματικού κοινοβουλίου. Τέλος, η έκθεση τασσόταν υπέρ της σαφούς και επιτακτικής διατύπωσης των συνταγματικών διατάξεων για την διοικητική αποκέντρωση του κράτους, ώστε να ληφθούν σύντομα τα απαραίτητα νομοθετικά μέτρα. Η αποκέντρωση παρουσιαζόταν ως αναγκαία προϋπόθεση για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1086</sup>

Ενόψει της διεξαγωγής του συνεδρίου της ΕΔΚΕ, ο Κ. Κοτζιάς απευθύνθηκε στον Μ. Δένδια, ζητώντας του να καταγράψει αναλυτικά τις απόψεις που είχε

<sup>1085</sup> Στο ίδιο, «Συνοπτική έκθεση επί των επενεκτέων συνταγματικών μεταρρυθμίσεων», σ. 443-444.

<sup>1086</sup> Στο ίδιο, σ. 445-446. Για τις προτάσεις του Κ. Κοτζιά, βλ. επίσης Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 131.

εκφράσει κατά την επεξεργασία σχεδίου του νέου Συντάγματος. Σύμφωνα με τον Κοτζιά, η κίνηση αυτή είχε ως στόχο την πολυφωνία του συνεδρίου, δηλαδή το να ακουστεί ελεύθερα η γνώμη προσώπων εκτός της αυτοδιοίκησης και της ενεργού πολιτικής, ακόμη και αν υπήρχαν σημεία διαφωνίας.<sup>1087</sup> Οι εισηγήσεις του Δένδια για διορισμό των δημάρχων και κατάργηση των μικρών κοινοτήτων φαίνεται ότι είχαν προκαλέσει έντονες αντιδράσεις, με αποτέλεσμα να χαρακτηριστεί από ορισμένους κύκλους ως «δεδηλωμένος εχθρός της αυτοδιοικήσεως», όπως μαρτυρά έκθεση δράσης της ΕΔΚΕ.<sup>1088</sup> Παράλληλα, ο Κοτζιάς κάλεσε τον τέως αντιπρόεδρο του ΣτΕ Νικόλαο Κολυβά, τον τέως Σύμβουλο της Επικρατείας Χρήστο Οικονομόπουλο, όπως και τον διευθυντή του Υπουργείου Εσωτερικών Νικόλαο Λιανόπουλο να διατυπώσουν από κοινού συνταγματικές διατάξεις που να κατοχυρώνουν τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και να εξασφαλίζουν την εφαρμογή της διοικητικής αποκέντρωσης.<sup>1089</sup>

Ο Μ. Δένδιας και οι Ν. Κολυβάς, Χ. Οικονομόπουλος και Ν. Λιανόπουλος ανέπτυξαν τις σκέψεις και τις προτάσεις τους για τις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις σε δύο ξεχωριστές μελέτες.<sup>1090</sup> Δεν θα υπεισεέλθουμε σε αυτές, καθώς το ζήτημα άπτεται κυρίως της συνταγματικής επιστήμης, των διάφορων σχολών σκέψης και ερμηνείας. Το σημείο που αξίζει να τονιστεί είναι ότι και στις δύο αναγνωρίζονταν οι αυξανόμενες συγκεντρωτικές τάσεις της νομοθεσίας στην Ελλάδα, ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών, η εντεινόμενη κρατική ανάμειξη στα εσωτερικά της αυτοδιοίκησης και η άσκηση στενού ελέγχου εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, ακόμη και μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1927.<sup>1091</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, εισηγούνταν τη συμπλήρωση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων και τη διατύπωσή τους με τρόπο που να υποδεικνύει κατευθύνσεις στη νομοθετική εξουσία, υποχρεώνοντάς την όμως να κινείται εντός των ορίων του Συντάγματος.<sup>1092</sup>

---

<sup>1087</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, «Έκθεσις των πεπραγμένων [της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΔΚΕ]», σ. 591.

<sup>1088</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>1089</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>1090</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 187-319· Νικόλαος Κολυβάς, Χρήστος Οικονομόπουλος, Νικόλαος Λιανόπουλος, «Επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος περί τοπικής αυτοδιοικήσεως και διοικητικής αποκεντρώσεως. Έκθεσις της υπό "Ενώσεων των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος", ειδικώς συσταθείσης επιτροπής επεξεργασίας», *ΕΤΑ*, 2 (1936), σ. 321-368.

<sup>1091</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>1092</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 308-319· Ν. Κολυβάς, Χ. Οικονομόπουλος και Ν. Λιανόπουλος, «Επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος», *ό.π.*, σ. 342-345.

Ένα από τα παραδείγματα της υποχώρησης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η σύσταση αυτόνομων δημόσιων οργανισμών και ειδικών ταμείων. Σύμφωνα με τους συντάκτες των μελετών, το συγκεκριμένο γεγονός είχε οδηγήσει στην αφαίρεση λειτουργιών από τους δήμους και τις κοινότητες, καθώς και στην κατάρτιση των οικονομικών τους δυνάμεων.<sup>1093</sup> Οι επιπτώσεις της κρατικής αυτής δραστηριότητας είχαν επισημανθεί και από άλλους νομικούς της εποχής, όπως ο Φαίδων Βεγλερής. Επιθυμώντας να τοποθετηθεί στη συζήτηση για το αν και πώς η συνταγματική αναθεώρηση θα διασφάλιζε τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Βεγλερής είχε δημοσιεύσει την άνοιξη του 1935 σχετικό άρθρο στο περιοδικό *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*.<sup>1094</sup> Όπως σημείωνε εκεί, η ίδρυση των εν λόγω οργανισμών και ταμείων είχε καταπατήσει «την φυσική σφαίρα ενεργείας των τοπικών αρχών» και συντελέσει σταδιακά στην εξάλειψη των πεδίων, πάνω στα οποία θα μπορούσε να ασκηθεί η πρωτοβουλία και η δράση των δήμων και των κοινοτήτων.<sup>1095</sup>

Ένα ακόμη σημείο σύγκλισης των παραπάνω νομομαθών ήταν η ανάγκη να καθοριστούν νομοθετικά οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι σχέσεις διοικητικής επίβλεψης μεταξύ τοπικών οργανισμών και κράτους. Η έννοια «τοπικές υποθέσεις», που προσδιόριζε στο Σύνταγμα τη σφαίρα αρμοδιοτήτων των δήμων και των κοινοτήτων, όπως και η «ανωτάτη εποπτεία», η οποία περιέγραφε την ελεγκτική εξουσία του κράτους επί των αιρετών της αυτοδιοίκησης και των πράξεών τους, είχαν αφήσει πολλά περιθώρια ερμηνείας. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι από το 1927 και έπειτα δεν είχε ψηφιστεί νόμος που να τις εξειδικεύει και να τις οριοθετεί, αφήνοντας έτσι στην κεντρική εξουσία μεγάλη ελευθερία κινήσεων.<sup>1096</sup>

Ωστόσο, όλοι θεωρούσαν πως η περιφρούρηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ήταν αποκλειστικά ζήτημα των συνταγματικών ορισμών. Ο Μ. Δένδιας υποστήριζε πως η εμπέδωση και η προαγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν συνάρτηση της πολιτιστικής ανάπτυξης, των πολιτικών δεξιοτήτων και των οικονομικών δυνατοτήτων ενός λαού.<sup>1097</sup> Ο Φ. Βεγλερής σημείωνε πως η διασφάλιση του εν λόγω θεσμού έγκειτο επίσης στον ουσιαστικό έλεγχο των αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης εκ μέρους του ΣτΕ, αλλά και στην ανάγκη συμμετοχής των

<sup>1093</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.*, σ. 314.

<sup>1094</sup> Φ. Βεγλερής, «Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *ό.π.*, σ. 208-220.

<sup>1095</sup> Στο ίδιο, σ. 209-210.

<sup>1096</sup> Στο ίδιο, σ. 219-220· Ν. Κολυβάς, Χ. Οικονομόπουλος και Ν. Λιανόπουλος, «Επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος», *ό.π.*, σ. 337-340.

<sup>1097</sup> Μ. Δένδιας, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι», *ό.π.* σ. 309.

εκπροσώπων των τοπικών οργανισμών στην προπαρασκευή και στην ψήφιση νόμων.<sup>1098</sup> Ο Χ. Οικονομόπουλος εντόπιζε την εστία του προβλήματος στην έλλειψη «πνεύματος αυτοδιοικήσεως» στους κόλπους των δημόσιων υπηρεσιών και στη συστηματική αντίδραση των διοικητικών αρχών έναντι του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1099</sup>

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο Χ. Οικονομόπουλος δεν έφερε μόνο την ιδιότητα του τέως Συμβούλου της Επικρατείας, αλλά και αυτήν του πρώην επικεφαλής της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών. Την παραπάνω άποψη την είχε εκφράσει σε άρθρο του αμέσως μετά τη δημοσιοποίηση των υποδείξεων του Κ. Κοτζιά για τις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.<sup>1100</sup> Αν και δεν διευκρίνιζε τι ακριβώς εννοούσε, στη μελέτη που συνέταξε αργότερα μαζί με τους Ν. Κολυβά και Ν. Λιανόπουλο περιγράφονταν ορισμένα από τα προσκόμματα που έθεταν οι νομάρχες στους δήμους και τις κοινότητες. Με βάση την εμπειρία τους από την εκδίκαση ακυρωτικών προσφυγών κατά νομαρχιακών αποφάσεων στο ΣτΕ, οι συντάκτες ισχυρίζονταν πως ο έλεγχος των νομαρχών εξέφευγε συχνά των επιτρεπόμενων ορίων. Αυτό το απέδιδαν στο γεγονός ότι οι νομάρχες συνιστούσαν όργανα των εκάστοτε κυβερνήσεων, καθώς στερούνταν μονιμότητας, με αποτέλεσμα να μεριμνούν κυρίως για την εξυπηρέτηση κομματικών συμφερόντων. Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις είχε διαπιστωθεί πως οι δημοτικές αρχές που ήταν προσκείμενες στην εκάστοτε κυβέρνηση δεν υφίσταντο κανέναν πραγματικό έλεγχο από τον νομάρχη, ενώ οι υπόλοιπες ήταν έκθετες στην υπέρβαση των αρμοδιοτήτων και των δικαιοδοσιών του.<sup>1101</sup>

Παρά τον διάλογο που αναπτύχθηκε γύρω από την συνταγματική αναθεώρηση, η προσπάθεια της ΕΔΚΕ για την κατοχύρωση της αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης προσέκρουσε στην πολιτική κρίση της περιόδου. Τον Οκτώβριο του 1935, ο Γ. Κονδύλης ανέτρεψε την κυβέρνηση Τσαλδάρη και επέβαλε δικτατορία. Ο Κονδύλης ανάγκασε την Εθνοσυνέλευση να κηρύξει την κατάλυση της αβασίλευτης δημοκρατίας και την παλινόρθωση της μοναρχίας. Παράλληλα, επανέφερε προσωρινά σε ισχύ το Σύνταγμα του 1864/1911. Μετά τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και την επάνοδο του βασιλιά Γεωργίου Β΄ στην Ελλάδα, τον

<sup>1098</sup> Φ. Βεγλερής, «Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *ό.π.*, σ. 220.

<sup>1099</sup> Χρήστος Α. Οικονομόπουλος, «Επί των υπό της Διευθύνουσης Επιτροπής της “ΕΔΚΕ” υποδεικνυόμενων συνταγματικών μεταρρυθμίσεων», *ΕΤΑ*, 3 (1935), σ. 413.

<sup>1100</sup> Στο ίδιο, σ. 411-414.

<sup>1101</sup> Ν. Κολυβάς, Χ. Οικονομόπουλος και Ν. Λιανόπουλος, «Επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος», *ό.π.*, σ. 340.

Νοέμβριο του 1935, προκηρύχθηκαν εκλογές για την ανάδειξη αναθεωρητικής βουλής. Οι εκλογές διενεργήθηκαν τον Ιανουάριο του 1936 και οδήγησαν στο σχηματισμό κυβέρνησης υπό τον Κωνσταντίνο Δεμερτζή. Ύστερα από τον απρόσμενο θάνατο του Δεμερτζή τον Απρίλιο της ίδιας χρονιάς, ο Γεώργιος Β΄ διόρισε τον Ι. Μεταξά στο πρωθυπουργικό αξίωμα. Η Βουλή όλο αυτό το χρονικό διάστημα δεν πρόλαβε να ασχοληθεί με το Σύνταγμα.<sup>1102</sup>

Κατόπιν των παραπάνω εξελίξεων, το συνέδριο της ΕΔΚΕ έλαβε διαδοχικές αναβολές και αποφασίστηκε τελικά να διεξαχθεί τον Αύγουστο του 1936. Ένα μήνα νωρίτερα, ο Μεταξάς αρνήθηκε να δώσει συγκατάθεση για τη σύγκληση του έκτακτου τμήματος που θα ασχολούνταν με τις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις και στο οποίο, πέρα από τα μέλη της ΕΔΚΕ, είχαν δηλώσει συμμετοχή 302 κοινότητες.<sup>1103</sup> Επικαλέστηκε τη σημαντική επιβάρυνση των κοινοτικών ταμείων με τις δαπάνες συμμετοχής, σημειώνοντας επίσης πως δεν διέκρινε κάποιον ιδιαίτερο λόγο για να διενεργηθεί άμεσα.<sup>1104</sup> Η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ αποφάσισε να συμμορφωθεί με τις κυβερνητικές συστάσεις και να συγκαλέσει μόνο το τακτικό της συνέδριο, το οποίο ήταν προγραμματισμένο να λάβει χώρα στην Αθήνα μεταξύ 23 και 28 Αυγούστου.<sup>1105</sup> Την πρόλαβε όμως η επιβολή της μεταξικής δικτατορίας. Το «Δ΄ Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος» εντέλει θα πραγματοποιούνταν το 1951, υπό τελειώς διαφορετικές συνθήκες και περιστάσεις.

### **5.5. Η πολιτική της μεταξικής δικτατορίας απέναντι στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Από τις πρώτες ενέργειες του καθεστώτος της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου ήταν η επέκταση των αρμοδιοτήτων των οργάνων της περιφερειακής κρατικής διοίκησης. Σύμφωνα με τον Α.Ν. 130/1936, οι νομάρχες αναγνωρίστηκαν ως οι άμεσοι αντιπρόσωποι της κυβέρνησης στους νομούς και αποτέλεσαν τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα όλων των τοπικών πολιτικών, διοικητικών και αστυνομικών αρχών.<sup>1106</sup> Ήταν υπεύθυνοι για την τήρηση και την εκτέλεση των νόμων και των διαταγμάτων, καθώς και των διαταγών που εξέδιδαν οι διάφοροι υπουργοί ή οι οικείοι γενικοί διοικητές. Είχαν

<sup>1102</sup> Ι. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935», *ό.π.*, σ. 369-379· Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 290-293 και 295-300· Γ. Μαυρογορδάτος, *Μετά το 1922*, *ό.π.*, σ. 75-84· Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 290-293 και 295-300.

<sup>1103</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ΄, 1936, σ. 402.

<sup>1104</sup> *Στο ίδιο*, σ. 423· *Καθημερινή*, 5/7/1936, σ. 6.

<sup>1105</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ΄, 1936, σ. 424.

<sup>1106</sup> ΦΕΚ, 410Α/24-9-1936.



επίσης δικαίωμα ακύρωσης ή τροποποίησης των διατάξεων που εξέδιδαν οι αστυνομικές αρχές. Υποχρεώθηκαν να περιοδεύουν εντός των νομών και να ενημερώνουν τις προϊστάμενες αρχές για τη διοικητική κατάσταση.<sup>1107</sup>

Ο Ι. Μεταξάς είχε προχωρήσει σε διορισμούς στενών του φίλων και συνεργατών, κατά κύριο λόγο απότακτων αντιβενιζελικών αξιωματικών, ως νομαρχών από τον Ιούνιο του 1936, κίνηση που είχε ερμηνευτεί ως προάγγελος της επιβολής δικτατορίας.<sup>1108</sup> Η τοποθέτηση έμπιστων προσώπων σε καίριες θέσεις και η ενίσχυση της εξουσίας τους απηχούσε την ανάγκη ποδηγέτησης του κρατικού μηχανισμού.<sup>1109</sup> Η στρατηγική αυτή του Μεταξά ενδεχομένως εκπορευόταν από τις αντικρουόμενες βλέψεις των πρωτεργατών της δικτατορίας, δηλαδή του βασιλιά Γεωργίου Β' και του ίδιου. Ο πρώτος αντιμετώπιζε τη δικτατορία ως προσωρινή λύση προκειμένου να ισχυροποιήσει τη θέση του. Αντίθετα, ο Μεταξάς θεωρούσε πως η δικτατορία ήταν η πιο κατάλληλη μορφή διακυβέρνησης για τις ανάγκες της χώρας την συγκεκριμένη περίοδο.<sup>1110</sup>

Σε λιγότερο από ένα μήνα μετά την κήρυξη της δικτατορίας, στα τέλη Αυγούστου του 1936, συστάθηκε η «Διοίκησης της Πρωτεύουσας», ένας αυτόνομος οργανισμός υπό την εποπτεία του οποίου τέθηκαν οι Δήμοι Αθηναίων και Πειραιώς, όπως και άλλοι 43 (αργότερα 45) δήμοι και κοινότητες της πρωτεύουσας.<sup>1111</sup> Επικεφαλής του οργανισμού ήταν ο υπουργός-διοικητής Πρωτεύουσας, ένα νέο κυβερνητικό αξίωμα που δημιουργήθηκε ειδικά για την περίπτωση. Ως υπουργός ανέλαβε ο δήμαρχος Αθηναίων και πρόεδρος της ΕΔΚΕ Κ. Κοτζιάς, ο οποίος αποτέλεσε ένα από τα πιο κεντρικά πρόσωπα της δικτατορίας.<sup>1112</sup> Ο Κοτζιάς στην

---

<sup>1107</sup> Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 123· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 111-114· Λάμπρος Π. Μπαμπαλιούτας, *Ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης/ Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2003, σ. 153-157.

<sup>1108</sup> Γ. Δαφνής, *ό.π.*, σ. 844· Ι. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935», *ό.π.*, σ. 383.

<sup>1109</sup> Ι. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935», *ό.π.*, σ. 384· Αλέξανδρος Κιτρούφης, «Οι Έλληνες αγρότες: από τη δικτατορία στην Κατοχή», στο: Θάνος Βερέμης (επιμ.), *Ο Μεταξάς και η εποχή του*, Αθήνα, Ευρασία, 2009, σ. 111.

<sup>1110</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, *ό.π.*, σ. 106-108.

<sup>1111</sup> Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 122-123· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 116-117· Αντώνης Μακρυνδημήτρης, *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1999, σ. 187-189. Ο οργανισμός «Διοικήσεως της Πρωτεύουσας» καταργήθηκε τον Απρίλιο του 1941 επί Κατοχής. Βλ. Α.Ν. 2921/1941, στο: ΦΕΚ, 137Α/22-4-1941.

<sup>1112</sup> Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά (1936-1941)*, Αθήνα, Εστία, 2016, σ. 33.

περιφέρεια ευθύνης του συγκέντρωσε τις αρμοδιότητες του νομάρχη, του υπουργού Εσωτερικών, καθώς και άλλων υπουργών ή διοικητικών αρχών.<sup>1113</sup>

Η σύσταση της Διοίκησης Πρωτεύουσας παρουσιάστηκε ως απότοκη των προβλημάτων που είχε δημιουργήσει η ραγδαία πληθυσμιακή και οικιστική ανάπτυξη του λεκανοπεδίου. Το 1937 ο Ι. Μεταξάς, κατά την έναρξη δημοτικών έργων στον Πειραιά, χαρακτήρισε επιβεβλημένη τη δημιουργία του εν λόγω οργανισμού από τη στιγμή που το 1/8 περίπου του συνολικού πληθυσμού της χώρας διέμενε εντός του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθήνας, Πειραιά και περιχώρων.<sup>1114</sup> Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ανάγκη κατάρτισης και εφαρμογής κεντρικών πολιτικών για την αναμόρφωση της πρωτεύουσας είχε συζητηθεί έντονα την προδικτατορική περίοδο. Το καθεστώς προέβη επίσης στην ίδρυση Ανωτάτου Πολεοδομικού Οργανισμού Πρωτεύουσας, ικανοποιώντας ένα αίτημα που είχε διατυπώσει μερίδα αρχιτεκτόνων από το 1935.<sup>1115</sup>

Παρά τα διάφορα έργα που υλοποιήθηκαν, όπως π.χ. η διευθέτηση και η κάλυψη της κοίτης του Ιλισσού, η οποία αποτελούσε μεγάλη εστία δυσοσμίας και μολυσματικών ασθενειών,<sup>1116</sup> η Διοίκηση Πρωτεύουσας ήταν ένα εγχείρημα που απηχούσε περισσότερο την προσπάθεια του καθεστώτος να θέσει υπό τον έλεγχο του κάθε διοικητική δραστηριότητα.<sup>1117</sup> Οι δήμοι και οι κοινότητες που υπήχθησαν στη Διοίκηση Πρωτεύουσας έπαυσαν να έχουν αποφασιστικό ρόλο στα κυριότερα ζητήματα της αρμοδιότητάς τους. Η δικαιοδοσία του Κ. Κοτζιά περιλάμβανε την έγκριση ή τροποποίηση πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων που αφορούσαν μια πληθώρα ζητημάτων: τη διοίκηση των κοινωφελών επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή υπηρεσιών (π.χ. ύδρευσης, ηλεκτρικού ρεύματος, φωταερίου, καθαριότητας), τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την εκτέλεση έργων και προμηθειών, την κοινωνική πρόνοια και τη δημόσια υγιεινή.<sup>1118</sup> Το 1939 ο εισηγητής του ΣτΕ Γεώργιος Μαραγκόπουλος, σε ανακοίνωσή του στην Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, σημείωνε πως το δικαίωμα του υπουργού-διοικητή Πρωτεύουσας να ασκεί έλεγχο σκοπιμότητας και να τροποποιεί τις αποφάσεις των δημοτικών ή κοινοτικών

<sup>1113</sup> Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 122-123· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 116-117· Α. Μακρυδημήτρης, *ό.π.*, σ. 188.

<sup>1114</sup> Ιωάννης Μεταξάς, *Λόγοι και σκέψεις, 1936-1941*, τ. Α', Αθήνα, Γκοβόστης, 1969, σ. 211-212.

<sup>1115</sup> Κωνσταντίνος Μπίρης, *Αι Αθήναι. Από του 19ου εις τον 20όν αιώνα*, Αθήνα, Μέλισσα, 2005, σ. 327.

<sup>1116</sup> Στο ίδιο, σ. 326-327.

<sup>1117</sup> Σ. Ι. Φλογαίτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, *ό.π.*, σ. 123.

<sup>1118</sup> Β. Ανδρονόπουλος και Μ. Μαθιουδάκης, *ό.π.*, σ. 122-123· Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 116-117· Α. Μακρυδημήτρης, *ό.π.*, σ. 188.

συμβουλιών ήταν διαρρυθμισμένο νομοθετικά με τέτοιον τρόπο ώστε «ελάχιστη πραγματική αυτοδιοίκηση κατελείφθη» στους δήμους και τις κοινότητες της συγκεκριμένης περιφέρειας.<sup>1119</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της δυναμικής που αναπτύχθηκε στην πρωτεύουσα ανάμεσα στους τοπικούς οργανισμούς και στην κεντρική διοίκηση συνιστά η απόφαση του Κ. Κοτζιά το 1939 να κατεδαφιστεί το Δημοτικό Θέατρο της Αθήνας, το οποίο βρισκόταν στη σημερινή πλατεία Εθνικής Αντιστάσεως (πρώην Κοτζιά), προκειμένου να ανεγερθεί κτιριακό συγκρότημα για τη στέγαση του υφυπουργείου Συγκοινωνιών, του ταχυδρομικού ταμειυτηρίου και του κεντρικού ταχυδρομείου. Η συμφωνία του Κοτζιά με τον υφυπουργό Συγκοινωνιών και στενό συνεργάτη του Ι. Μεταξά, Σταύρο Πολυζωγόπουλο, προέβλεπε ως αντάλλαγμα την παραχώρηση στον Δήμο Αθηναίων ενός οικοπέδου στη συμβολή των οδών Αριστείδου και Πεσματζόγλου. Το δημοτικό συμβούλιο ενέκρινε την κατεδάφιση με συνοπτικές διαδικασίες, επισημαίνοντας τη «στοργή» και τη «δεξιοτεχνία» με την οποία διαχειριζόταν ο Κοτζιάς τα δημοτικά ζητήματα. Ωστόσο, ο υφυπουργός Συγκοινωνιών δεν τήρησε τελικά την υπόσχεσή του. Ο Δήμος Αθηναίων έλαβε ως αντάλλαγμα απλώς ένα ακίνητο, το οποίο δεν ανταποκρινόταν στην αξία του οικοπέδου που περιλάμβανε αρχικά η συμφωνία.<sup>1120</sup>

Από την πλευρά τους, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έσπευσαν εξ αρχής να δηλώσουν τη σύμπλευσή τους στη νέα πολιτική κατάσταση. Τον Οκτώβριο του 1936, η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ παρουσιάστηκε ενώπιον του Ι. Μεταξά για να καταθέσει ψήφισμα πίστης και αφοσίωσης στην κυβέρνηση εκ μέρους του συνόλου των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας. Πρόεδρος της ΕΔΚΕ ήταν πλέον ο Αμβρόσιος Πλυτάς, διάδοχος του Κοτζιά στο αξίωμα του δημάρχου Αθηναίων μετά τον διορισμό του τελευταίου ως υπουργού-διοικητή Πρωτευούσης.<sup>1121</sup> Στο ψήφισμα αναγνωριζόταν η σημασία και η αναγκαιότητα της πολιτειακής μεταβολής για την «εθνική αναδημιουργία». Εκφραζόταν η άποψη πως η προσπάθεια αυτή έπρεπε να ξεκινήσει και να στηριχτεί στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος είχε πληγεί ιδιαίτερα από την «παράλυση» των κρατικών

<sup>1119</sup> Γεώργιος Μαραγκόπουλος, «Η σχέσις της δημοτικής αυτοδιοικήσεως προς την κρατικήν διοίκησιν», *ΕΤΑ*, 2 (1939), σ. 250-251.

<sup>1120</sup> Κ. Μπίρης, *ό.π.*, σ. 334-335.

<sup>1121</sup> Ο Α. Πλυτάς εξελέγη παμψηφεί δήμαρχος από το δημοτικό συμβούλιο. Βλ. ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 19/9/1936, 1906, 83, σ. 296-302. Στις δημοτικές εκλογές του 1934 ήταν υποψήφιος με τον συνδυασμό του Κ. Κοτζιά και είχε αναδειχτεί πρώτος σε σταυρούς. Ήταν πρώην αντιπρόεδρος του Εμπορικού Συλλόγου Αθηνών και πρόεδρος των ασφαλιστικών εταιρειών στην Ελλάδα. Βλ. Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 351.

υπηρεσιών και τον «αποπνικτικό» συγκεντρωτισμό των τελευταίων ετών. Η ΕΔΚΕ γνωστοποίησε την πρόθεσή της να προσφέρει κάθε αρωγή για την εξυγίανση της δημόσιας ζωής και την αναζωογόνηση των θεσμών.<sup>1122</sup>

Ο Ι. Μεταξάς στην παραπάνω συνάντηση υπογράμμισε το έντονο ενδιαφέρον της κυβέρνησης ώστε να καταστούν οι κοινότητες βιώσιμες οικονομικά. Ως προς τους δήμους, προέβη σε μια σειρά αυστηρών συστάσεων για περιστολή των διοικητικών τους εξόδων και αύξησης των δαπανών για την εκτέλεση κοινωφελών έργων. Υποστήριξε ότι οι δήμοι είχαν εξελιχθεί σε κέντρα πολιτικών και κομματικών ενεργειών αντί να επιτελέσουν το κύριό τους ρόλο που ήταν οικονομικός και κοινωνικός. Κατέστησε σαφές πως δεν επρόκειτο να χαριστεί στους δημάρχους που θα μεταχειρίζονταν την εξουσία τους για να αποκομίσουν αποκλειστικά πολιτικά οφέλη.<sup>1123</sup> Ένα μήνα αργότερα επανέλαβε τις συστάσεις αυτές, με αφορμή την άφιξη στην Αθήνα δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων απ' όλη την επικράτεια για να συμμετάσχουν στην τελετή της ανακομιδής των οστών της βασιλικής οικογένειας. Ισχυρίστηκε πως η κυβέρνηση είχε σεβαστεί και ήταν αποφασισμένη να διατηρήσει τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την προϋπόθεση ότι οι δήμοι και οι κοινότητες θα προωθούσαν τα συμφέροντα τόσο του κοινωνικού συνόλου όσο και του κράτους.<sup>1124</sup>

Οι δηλώσεις του Μεταξά αναφέρονταν στο γεγονός ότι δεν είχαν ασκηθεί διώξεις κατά των αιρετών της αυτοδιοίκησης, σε αντίθεση με ό,τι είχε συμβεί στο παρελθόν σε ανάλογες έκρυθμες στιγμές της πολιτικής ζωής. Όπως έχει επισημανθεί από τον Νίκο Αλιβιζάτο, το καθεστώς της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου επιθυμούσε να είναι «νόμιμο» και «επαναστατικό» ταυτόχρονα. Οι ιδρυτικές του πράξεις είχαν μια νομιμοφάνεια, αλλά ξεκάθαρα παράνομο χαρακτήρα. Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1864/1911 για τις συλλογικές και ατομικές ελευθερίες ανεστάλησαν, ωστόσο οι υπόλοιπες παρέμειναν τυπικά σε ισχύ, μεταξύ των οποίων εκείνη που κατοχύρωνε την αρχή της αιρετότητας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Το καθεστώς προέβαλε τον σεβασμό ενός τμήματος της προϊσχύουσας νομιμότητας, αν και στην πράξη την παραβίασε κατάφωρα.<sup>1125</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, η καθαίρεση των εκλεγμένων μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στηρίχτηκε στις

<sup>1122</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 1030-1031.

<sup>1123</sup> Στο ίδιο.

<sup>1124</sup> *Ι. Μεταξάς*, ό.π., σ. 128-130.

<sup>1125</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 104-108.

διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, οι οποίες όμως αναθεωρήθηκαν για να διασφαλιστεί η εξυπηρέτηση των σκοπών της δικτατορίας.<sup>1126</sup>

Το 1937, με τον Α.Ν. 472 της 19<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου, προστέθηκε στους λόγους που επέτρεπαν την απόλυση αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διάλυση δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων η παρακώλυση της εύρυθμης λειτουργίας των δήμων και των κοινοτήτων, εφόσον υπήρχαν αντιθέσεις «μεταξύ των μελών του Δημοτικού και Κοινοτικού Συμβουλίου προς άλλα ή προς τον Δήμαρχον ή του Δημάρχου προς τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου».<sup>1127</sup> Ήταν μια διάταξη που εξασφάλιζε στην κεντρική διοίκηση σημαντική ελευθερία κινήσεων, ειδικά στη διασταλτική της ερμηνεία. Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών διευκρίνιζε πως ο όρος «αντιθέσεις» προσδιόριζε κομματικές, τοπικές ή προσωπικές διαμάχες και έριδες. Παράλληλα, καλούσε τους νομάρχες και τους γενικούς διοικητές στις εισηγήσεις τους προς την κυβέρνηση να εκθέτουν λεπτομερώς και εμπειριστατώμενα τα περιστατικά που στοιχειοθετούσαν τους λόγους απόλυσης δημάρχων ή προέδρων κοινοτήτων και διάλυσης αιρετών τοπικών συμβουλίων ώστε να περιοριστεί το ενδεχόμενο ακύρωσης των διοικητικών αυτών πράξεων από το ΣτΕ.<sup>1128</sup>

Καθήκοντα δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου θα αναλάμβαναν στο εξής ολιγομελείς διοικούσες επιτροπές «εξ εκλογέων δημοτών επαρκών και ικανών, κοινής υπολήψεως και εκτιμήσεως, εμπορουμένων από φιλόπολι ενδιαφέρον και με γνωστήν προς κοινωφελή δράσιν έφεσιν».<sup>1129</sup> Τα μέλη των επιτροπών, τους νέους δημάρχους και προέδρους των κοινοτήτων θα επέλεγε ο Υπουργός Εσωτερικών (ή ο υπουργός-διοικητής Πρωτεύουσας στην περιοχή της δικαιοδοσίας του), λαμβάνοντας υπόψη τις υποδείξεις των νομαρχών ή των γενικών διοικητών. Η θητεία των σχημάτων αυτών θα ήταν προσωρινή μέχρι τη διεξαγωγή αναπληρωτικών εκλογών, όπως όριζε σε αντίστοιχες περιπτώσεις ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας.<sup>1130</sup> Το 1938 εκδόθηκε νέος αναγκαστικός νόμος που προέβλεπε τη διατήρηση των

<sup>1126</sup> Παρόμοια τακτική ακολούθησε το δικτατορικό καθεστώς για τη μεταβολή των πολιτικών συσχετισμών εντός του σώματος των δικαστικών και των πανεπιστημιακών καθηγητών. Βλ. Μιχάλης Πικραμένος, «Η κατάλυση της δικαστικής ανεξαρτησίας από το καθεστώς της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου», στο: Θ. Βερέμης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 97-105· Βασίλης Γκόνης, *Η πολιτική του καθεστώτος της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου απέναντι στο Πανεπιστήμιο Αθηνών*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Αθήνα, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/ Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2017, σ. 57-58.

<sup>1127</sup> Α.Ν. 472/1937

<sup>1128</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΣΤ', 1937, σ. 418-419, Εγκύκλιος προς τους γενικούς διοικητές κλπ. «περί των στοιχείων των απαιτούμενων διά την διάλυσιν Δημοτικών και των Κοινοτικών Συμβουλίων».

<sup>1129</sup> Στο ίδιο.

<sup>1130</sup> Στο ίδιο.

διοικουσών επιτροπών μέχρι τη διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.<sup>1131</sup> Ωστόσο, το καθεστώς δεν προέβη ποτέ στην προκήρυξή τους, έχοντας στο ενδιάμεσο μεριμνήσει νομοθετικά για την επ' αόριστον αναβολή τους.<sup>1132</sup>

Παρά την ευθυγράμμισή της με το πολιτικό όραμα του Ι. Μεταξά, η ΕΔΚΕ ζήτησε την κατάργηση του νόμου που επέτρεπε την απόλυση δημάρχων ή προέδρων κοινοτήτων και τη διάλυση δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων λόγω πολιτικών αντιθέσεων μεταξύ των μελών τους. Επικαλέστηκε το γεγονός ότι η εφαρμογή του είχε δημιουργήσει ή καταστήσει οξύτερες τις αντιθέσεις, επιφέροντας έτσι αντίθετα αποτελέσματα από αυτά που επεδίωκε η έκδοσή του.<sup>1133</sup> Όπως ήταν επόμενο, το αίτημά της δεν ικανοποιήθηκε. Τον Νοέμβριο του 1937, η *Εστία* έφερε στην επικαιρότητα την εντατική δημοσίευση διαταγμάτων για την απόλυση και αντικατάσταση δημοτικών συμβουλίων διαφόρων μικρών ή μεγάλων πόλεων ανά την επικράτεια.<sup>1134</sup> Πολλά από αυτά τα συμβούλια είχαν παραπεμφθεί στην ποινική δικαιοσύνη με την κατηγορία της παραβίασης της δικαιοδοσίας τους, της αμελούς διαχείρισης των δημοτικών και κοινοτικών χρηματικών πόρων, γεγονός που καταδεικνύει πως η κεντρική διοίκηση αξιοποίησε όλες τις δυνατότητες που τις παραχωρούσε η νομοθεσία για την άσκηση διώξεων κατά των αιρετών της αυτοδιοίκησης.<sup>1135</sup>

Το δικτατορικό καθεστώς ήδη από τον Αύγουστο του 1936 είχε προβεί στη έκδοση αναγκαστικού νόμου που καθιέρωνε τη διενέργεια διαχειριστικών ελέγχων στους δήμους και τις κοινότητες.<sup>1136</sup> Οι έλεγχοι δεν αφορούσαν μόνο τη νομιμότητα, αλλά και τη σκοπιμότητα των πεπραγμένων των τοπικών αρχών.<sup>1137</sup> Επρόκειτο για μια ρύθμιση που προετοίμασε το έδαφος για την εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα, εξυπηρετούσε την πρόθεση του καθεστώτος να εμφανιστεί ως διαρρυθμιστής της τάξης στη δημόσια διοίκηση. Ο Ι. Μεταξάς ενώπιον των δημάρχων είχε παραπέμψει στη σύνταξη και την εκτέλεση των δημοτικών

<sup>1131</sup> Α.Ν. 1027/1938, στο: ΦΕΚ, 5Α/8-1-1938. Επιπρόσθετα, ο νόμος αφαιρούσε την προϋπόθεση της πρόκλησης μεγάλης ζημίας στον δήμο ή την κοινότητα για την απόλυση δημάρχων και την διάλυση δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων εξαιτίας «μεγάλης ραθυμίας», διευκολύνοντας έτσι την άσκηση διώξεων. Βλ. *στο ίδιο*.

<sup>1132</sup> Α.Ν. 783/1937, στο: ΦΕΚ, 267Α/15-7-1937.

<sup>1133</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΣΤ', 1937, σ. 337.

<sup>1134</sup> *Εστία*, 24/11/1937, σ. 1.

<sup>1135</sup> *Στο ίδιο*. Βλ. επίσης *Καθημερινή*, 22/9/1938, σ. 6, όπου γνωστοποιείται η απόλυση των δημάρχων Βύρωνα και Νέας Ιωνίας στην Αττική, καθώς «λόγω μεγάλης ραθυμίας και οξυτάτης προς τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου αντιθέσεως επήρχοντο ζημιάι εις τα συμφέροντα των δήμων».

<sup>1136</sup> Α.Ν. 47/1936, στο: ΦΕΚ, 381Α/31-8-1936.

<sup>1137</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΣΤ', 1937, σ. 155, Έγγραφο της ΕΔΚΕ προς τους δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων «περί του κατά τον Αναγκαστικών Νόμον 47/1936 διαχειριστικού ελέγχου».

προϋπολογισμών για να επικαλεστεί την εξυπηρέτηση κομματικών συμφερόντων εκ μέρους των δήμων στο παρελθόν.<sup>1138</sup>

Η καθαίρεση δημάρχων και εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων συνεχίστηκε τα επόμενα χρόνια, όπως επιβεβαιώνεται από απολογισμό της δράσης του Υπουργείου Εσωτερικών που δημοσιεύτηκε το 1940 και γνωστοποιούσε την ανανέωση των τοπικών αρχών «λόγω εκουσίας ή αναγκαστικής απομακρύνσεως δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων».<sup>1139</sup> Ένα ερώτημα που ανακύπτει και χρήζει συστηματικής έρευνας αφορά το πολιτικό προφίλ των δοτών που ανέλαβαν τα ηνία των δήμων και των κοινοτήτων. Από τα λίγα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι το καθεστώς ακολούθησε διαφορετικές στρατηγικές ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες. Στον Δήμο Θεσσαλονίκης στη θέση του βασιλόφρονα δημάρχου Ν. Μάνου διορίστηκε ο δημοτικός σύμβουλος Κωνσταντίνος Μερκουρίου, παλαιό στέλεχος του Κόμματος Ελευθεροφρόνων.<sup>1140</sup> Στον Δήμο Πειραιώς, το δημαρχιακό αξίωμα κατέλαβε ο βιομήχανος Μιχαήλ Μανούσκος, ύστερα από την απόφαση του Κ. Κοτζιά να απολύσει τον Σ. Στρατήγη, ο οποίος είχε εκλεγεί δήμαρχος το 1934 ως υποψήφιος του Λαϊκού Κόμματος.<sup>1141</sup> Ο διορισμός του Μανούσκου καταδεικνύει πως και η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε έναν από τους τομείς που αξιοποιήθηκαν για τη σύσφιξη των σχέσεων του καθεστώτος με τον επιχειρηματικό κόσμο.<sup>1142</sup>

Ο όγκος της εκκαθάρισης, με βάση όλες τις ενδείξεις, ήταν ιδιαίτερα μεγάλος, γεγονός που δεν αποκλείει το ενδεχόμενο η αναζήτηση στελεχών να υπερέβη τις κομματικές εντάξεις και τις πολιτικές σκοπιμότητες. Ο Κ. Κοτζιάς τον Ιούλιο του 1938, κατά την ορκομωσία νέων δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων, τόνισε τον «απρόσωπο» χαρακτήρα του καθεστώτος της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου, υποστηρίζοντας πως δεν ενδιέφερε την κεντρική εξουσία αν κάποιος πριν την επιβολή του ήταν

<sup>1138</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 1030-1031.

<sup>1139</sup> «Η δράσις του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το 1939-40. Τα κύρια στοιχεία της εργώδους αναγεννητικής προσπάθειας ενός έτους», *ΕΤΑ*, 3 (1940), σ. 380.

<sup>1140</sup> Ανάλογη τύχη με τον Ν. Μάνο είχαν και τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Βλ. Ε. Χεκίμογλου, *Ο Νικόλαος Μάνος*, ό.π., σ. 610-616.

<sup>1141</sup> Μαζί με τον Σ. Στρατήγη απολύθηκε ολόκληρο το δημοτικό συμβούλιο. Βλ. Γ. Χατζημανωλάκης, ό.π., σ. 176· Μ. Κοτέα, *Δημοτική μεταρρύθμιση*, ό.π., σ. 243. Ο Μ. Μανούσκος ήταν ένα πρόσωπο που έχαιρε εκτίμησης στην πειραιϊκή κοινωνία. Ήταν εκ των ιδρυτών και πρώτος πρόεδρος του αθλητικού σωματείου «Ολυμπιακός Σύνδεσμος Φιλάθλων Πειραιώς», καθώς και πρώην γενικός γραμματέας του Πατριωτικού Ιδρύματος και της Αντιφθιστικής Εταιρείας Πειραιώς. Βλ. *Τα Νέα*, 12/12/1952, σ. 3. Βλ. επίσης Γ. Χατζημανωλάκης, ό.π., σ. 189.

<sup>1142</sup> Για την τακτική του καθεστώτος να αντλήσει στελέχη από τους επιχειρηματικούς, τραπεζικούς και χρηματιστικούς κύκλους, βλ., Χ. Χατζηϊωσήφ, «Κοινοβούλιο και δικτατορία», ό.π., σ. 117· Σ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά*, ό.π., σ. 34-35.

βενιζελικός ή αντιβενιζελικός αρκεί να κινούνται εντός των κατευθύνσεων που είχε χαραξίσει ο Ι. Μεταξάς ως κυβερνήτης.<sup>1143</sup>

Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή των πολιτικών συσχετισμών στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε μία ακόμα εξέλιξη που σχετίζεται με την ισχυροποίηση της θέσης του Ι. Μεταξά από το 1938 και έπειτα. Η διαδικασία αυτή οδήγησε στον περιορισμό του ρόλου του βασιλιά στην εξωτερική πολιτική και στις ένοπλες δυνάμεις, παρέχοντας στον δικτάτορα απόλυτη ελευθερία στα εσωτερικά ζητήματα.<sup>1144</sup>

Οι δήμοι και οι κοινότητες αποτέλεσαν οχήματα για την προπαγάνδισή των θέσεων του καθεστώτος και την εφαρμογή μέτρων που εξυπηρετούσαν την οικονομική και κοινωνική του πολιτική. Ενδεικτικό παράδειγμα συνιστά η συστηματοποίηση της επιβολής του θεσμού της προσωπικής εργασίας, δηλαδή της υποχρεωτικής εργασίας δημοτών για την εκτέλεση μικρών κατά κανόνα κοινωφελών έργων. Από τα τέλη του 1936 και για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, ο Τύπος αναφέρεται τακτικά στα έργα που πραγματοποιούνται μέσω της προσωπικής εργασίας στην ύπαιθρο, ιδιαίτερα σε Μακεδονία και Θράκη, κατόπιν υποδείξεων των νομαρχών, υπογραμμίζοντας τη σημασία της για την τόνωση της οικονομικής ζωής και της «εκπολιτιστικής» δράσης των κοινοτήτων.<sup>1145</sup> Το μέτρο αυτό εφαρμόστηκε και στους δήμους, παρόλο που οι περισσότεροι διέθεταν τα οικονομικά μέσα για την εκτέλεση έργων χαμηλής χρηματικής αξίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η έναρξη της προσωπικής εργασίας σε διάφορες πόλεις έγινε αφορμή για τη διεξαγωγή επίσημων τελετών με συμμετοχή εκπροσώπων όλων των αρχών, όπως και των επαγγελματιών ενώσεων και σωματείων, προκειμένου να καταδειχθεί η σύσσωμη συστράτευση των τοπικών κοινωνιών.

Ενδεικτική είναι μία από τις πρώτες τελετές που πραγματοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 1936 στη Δράμα, με πρωτοβουλία της δημοτικής αρχής, για να εγκαινιαστεί η εκτέλεση έργων οδοποιΐας. Δήμαρχος ήταν τότε ο Σ. Κισάγιζλης, ο οποίος το 1935 είχε καταδικαστεί για συμμετοχή στο βενιζελικό κίνημα. Είχε επανέλθει τον Ιούνιο του 1936 μετά την έκδοση του νόμου για την αποκατάσταση

<sup>1143</sup> *Καθημερινή*, 1/7/1938, σ. 6. Βλ. επίσης Χρήστος Τριανταφύλλου, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος στη συλλογική μνήμη: Η ανάδειξη ενός εθνικού συμβόλου (1936-1967). Πολιτικές χρήσεις, ιστοριογραφικές αποτυπώσεις, δημόσιες μνημονεύσεις*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/ Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2020, σ. 53-54.

<sup>1144</sup> Ι. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935», *ό.π.*, σ. 384· Σ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά*, *ό.π.*, σ. 37-38.

<sup>1145</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελεύθερον Βήμα*, 23/11/1936, σ. 3· *Ακρόπολις*, 29/1/1937, σ. 1· 28/5/1937, σ. 1.



των απολυθέντων αιρετών της αυτοδιοίκησης. Στην τελετή παρευρέθηκαν ο νομάρχης, ο πρόεδρος των πρωτοδικών, ο Μητροπολίτης, ο οικονομικός έφορος, ο προϊστάμενος της γεωργικής υπηρεσίας, ο διευθυντής του ορφανοτροφείου, εκπρόσωποι της αρμενικής και ισραηλιτικής κοινότητας, οι πρόεδροι του εμπορικού συλλόγου, του εμπορικού επιμελητηρίου, της ομοσπονδίας επαγγελματικών σωματείων, του δικηγορικού συλλόγου, της ένωσης ιδιωτικών υπαλλήλων και του εργατικού κέντρου, αντιπροσωπεία παλαιών πολεμιστών και ομάδα ποντίων οπλαρχηγών.<sup>1146</sup>

Ο Κισάγιζλης σημείωσε πως επρόκειτο για ένα ιστορικό γεγονός που θα αποτελούσε τον «εξελικτικόν σταθμόν της αναγεννήσεως» της πόλης. Παρέπεμψε στα εξυγιαντικά, εξωραϊστικά και συγκοινωνιακά έργα που είχαν επιτελέσει γειτονικά και όχι μόνο κράτη από τη συστηματική επιβολή προσωπικής εργασίας. Επιπλέον, ανακοίνωσε την ομόφωνη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου να δοθεί στη νέα οδό το όνομα του νομάρχη, στο πρόσωπο του οποίου συμβολοποιούνταν η «πατριωτική» δραστηριότητα και η προσπάθεια της κυβέρνησης για την «ανάπλαση» της ελληνικής κοινωνίας. Η πρώτη σκαπάνη έπεσε από τον Μητροπολίτη, ενώ την σκυτάλη έλαβαν μέλη του δικηγορικού συλλόγου ως ενδεικτικό παράδειγμα της πάνδημης συμμετοχής και της προσωπικής εργασίας ακόμη και της «ευγενούς τάξεως των διανοουμένων».<sup>1147</sup>

Τελετές όπως αυτή της Δράμας είχαν ως στόχο να καλλιεργήσουν την ιδέα της νέας κοινωνίας που οραματιζόταν το καθεστώς, δηλαδή μιας κοινότητας ατόμων υπεράνω πολιτικών διαιρέσεων και ταξικών ιεραρχιών βασισμένης στις αρχές της προσφοράς και της αφοσίωσης στο έθνος.<sup>1148</sup> Έτσι, η προσωπική εργασία εμφανιζόταν ως ένα μέτρο που ξεπερνούσε κατά πολύ την πρακτική του διάσταση και αποκτούσε συμβολική σημασία. Υποδείκνυε τη συστηματική δουλειά και την εργώδη προσπάθεια που έπρεπε να καταβληθεί απ' όλους τους πολίτες για την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Ωστόσο, οι συμβολισμοί που επένδυναν τις παραπάνω τελετές ήταν ως ένα βαθμό παραπλανητικοί. Η προσωπική εργασία συνιστούσε έναν θεσμό που απαντούσε στην Ελλάδα από το 19ο αιώνα. Ήταν μία από τις προσόδους των πολυκοινοτικών τότε δήμων για την απόσπαση υπεραξίας από τις κοινωνικές τάξεις

<sup>1146</sup> Φάρος [Δράμας], 17/12/1936, σ. 1.

<sup>1147</sup> Στο ίδιο.

<sup>1148</sup> Σ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά*, ό.π., σ. 37-38

που δεν διέθεταν φοροδοτική ικανότητα, διότι συμμετείχαν πλημμελώς στην εκρηματισμένη οικονομία. Ο θεσμός αυτός διατηρήθηκε κατά τη μεταρρύθμιση του 1912 για τις ανάγκες της εκτέλεσης δημοτικών έργων και αργότερα η χρήση του επεκτάθηκε και στις κοινότητες. Υπόχρεοι σε προσωπική εργασία ήταν όλοι οι άνδρες άνω των 18 ετών που διέμεναν εντός των δήμων και των κοινοτήτων. Ελάχιστες κατηγορίες πολιτών εξαιρούνταν.<sup>1149</sup> Ο χρόνος της προσωπικής εργασίας δεν μπορούσε να ξεπερνά τις 10 ημέρες κατ' έτος. Επιτρεπόταν επίσης η χρησιμοποίηση των ζώων, των οχημάτων και των εργαλείων που ανήκαν στην ιδιοκτησία των κατοίκων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Παράλληλα, υπήρχε η δυνατότητα εξαγοράς της προσωπικής εργασίας με αντίτιμο που καθόριζαν τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια.<sup>1150</sup> Υπό αυτό το πρίσμα, η προσωπική εργασία αφορούσε κατά κύριο λόγο τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα. Αντίθετα, οι πρώτοι εργάτες της Δράμας, ο Μητροπολίτης και οι δικηγόροι, στην πραγματικότητα ανήκαν στις πληθυσμιακές ομάδες που τύγχαναν εξαίρεσης ή εξαγόραζαν την εργασία τους.

Τον Αύγουστο του 1937, δημοσιεύτηκε αναγκαστικός νόμος που παρείχε το δικαίωμα στους νομάρχες να εισηγούνται στους δήμους και τις κοινότητες την επιβολή πρόσθετης προσωπικής εργασίας μέχρι 10 ημέρες (πέραν δηλαδή των 10 ημερών που προβλέπονταν ήδη), εφόσον η οικεία Γεωργική Υπηρεσία έκρινε απαραίτητη την εκτέλεση έργων για την επέκταση της καλλιεργήσιμης γης.<sup>1151</sup> Ο Μπάμπης Αλιβιζάτος, υποδιοικητής της Αγροτικής Τραπέζης και γενικός γραμματέας του Υπουργείου Γεωργίας, μιλώντας δύο μήνες αργότερα σε συνέδριο γεωπόνων στη Λάρισα, αναφέρθηκε στη σημασία που απέδιδε το καθεστώς στις κοινότητες για την προώθηση της εντατικής καλλιέργειας. Για τον Αλιβιζάτο, η κοινότητα δεν ήταν απλώς μια διοικητική υποδιαίρεση, αλλά στην πλειονότητα των περιπτώσεων μια γεωργική και οικονομική οντότητα που μπορούσε να αποτελέσει «σοβαρότατο» όργανο της κρατικής γεωργικής πολιτικής.<sup>1152</sup>

---

<sup>1149</sup> Εξαιρούνταν οι δημόσιοι, δημοτικοί και κοινοτικοί υπάλληλοι, καθώς και οι ξένοι υπήκοοι που δεν διέθεταν ακίνητη περιουσία εντός του δήμου ή της κοινότητας, όσοι από τους τελευταίους δεν φορολογούνταν, οι κάτοικοι που υπερέβαιναν το 60ό έτος της ηλικίας τους, οι άποροι που ήταν ανίκανοι προς εργασία λόγω ιατρικών προβλημάτων και τα μέλη της στρατιωτικής φρουράς. Βλ. Διάταγμα «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου της νομοθεσίας περί Δήμων και Κοινοτήτων», άρθρο 343, στο: ΦΕΚ, 320Α/31-7-1936.

<sup>1150</sup> Στο ίδιο.

<sup>1151</sup> Α.Ν. 813/1937, άρθρο 16, στο: ΦΕΚ, 319Α/13-8-1937.

<sup>1152</sup> *Ελεύθερον Βήμα*, 10/12/1937, σ. 5.

Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, από 3.966 το οικονομικό έτος 1935-1936, ο αριθμός των κοινοτήτων που επέβαλαν προσωπική εργασία ανήλθε σε 4.566 (σε ένα σύνολο 5.603) το 1939-1940.<sup>1153</sup> Τα έργα που συντελέστηκαν αποτέλεσαν τμήμα των πρωτοβουλιών για την οικονομική και υλική ενίσχυση των αγροτών. Ανάμεσα σε αυτές τις πρωτοβουλίες ήταν η διαγραφή των αγροτικών χρεών, η κατάργηση φόρων, η διανομή γης και η απόδοση ακαλλιέργητων εδαφών στους ακτήμονες.<sup>1154</sup> Η ιδεολογία του καθεστώτος, ο «Τρίτος Ελληνικός Πολιτισμός», διακρινόταν για τον ριζοσπαστικό αγροτισμό της. Η αγροτική τάξη συνιστούσε μία από τις πηγές έμπνευσής της.<sup>1155</sup> Η έντονη κρατική παρέμβαση στον γεωργικό τομέα αποσκοπούσε στον προσεταιρισμό των αγροτών, στην ανάσχεση της «αστυφιλίας», η οποία παρουσιαζόταν ως κίνδυνος για την αύξηση και την πολιτική ριζοσπαστικοποίηση των ανέργων, καθώς και στην εκπλήρωση οικονομικών στόχων, όπως ήταν η σιτάρκεια.<sup>1156</sup>

Η προώθηση του θεσμού της προσωπικής εργασίας απηχούσε επίσης την προσπάθεια του καθεστώτος για περιστολή των κοινοτικών δαπανών και περισυλλογή των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης ευρύτερα. Παρά τη συζήτηση για κατάργηση των ασθενέστερων κοινοτήτων και την εισαγωγή διατάξεων στη νομοθεσία που επέτρεπαν την αναγκαστική συγχώνευσή τους, το καθεστώς κινήθηκε σε διαφορετική κατεύθυνση. Το συγκεκριμένο γεγονός συνδέεται με τις αντιδράσεις που ενδεχομένως θα προκαλούσε μια τέτοια ενέργεια και τον κίνδυνο απώλειας ερεισμάτων στον αγροτικό πληθυσμό.<sup>1157</sup> Ο Ι. Μεταξάς άλλωστε, τους πρώτους μήνες μετά την επιβολή της δικτατορίας, είχε παράσχει διαβεβαιώσεις σε προέδρους κοινοτήτων για τη διατήρηση της «αυθυπαρξίας» κάθε χωριού, σημειώνοντας πως επιδίωξη της κυβέρνησης ήταν η λήψη μέτρων που δεν θα εξασφάλιζαν απλώς τη συντήρηση των κοινοτήτων, αλλά θα τις καθιστούσαν και περισσότερο παραγωγικές.<sup>1158</sup> Ένα πρόσθετο μέτρο ήταν η συγκρότηση συνδέσμων κοινοτήτων, δηλαδή ιδιαίτερων οργανισμών για την εκτέλεση κοινωφελών έργων

<sup>1153</sup> «Η δράσις του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το 1939-40», *ό.π.*, σ. 380.

<sup>1154</sup> Σ. Πετμεζάς, «Αγροτική οικονομία», *ό.π.*, σ. 239-241· Σ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά*, *ό.π.*, σ. 62-63·

<sup>1155</sup> Σ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά*, *ό.π.*, σ. 62-63.

<sup>1156</sup> Στο ίδιο, σ. 128 και 136. Για την κρατική προσπάθεια για την επίτευξη σιτάρκειας στον Μεσοπόλεμο, βλ. Σπυρίδων Πλουμίδης, *Έδαφος και μνήμη στα Βαλκάνια. Ο «γεωργικός εθνικισμός» στην Ελλάδα και στη Βουλγαρία (1927-1946)*, Αθήνα, Πατάκη, 2011, ιδιαίτερα σ. 112-190.

<sup>1157</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 310.

<sup>1158</sup> *Ιωάννης Μεταξάς*, *ό.π.*, σ. 128-130.

(π.χ. κατασκευή οδών, αποστραγγίσεις, ηλεκτροφωτισμός).<sup>1159</sup> Οι οργανισμοί αυτοί μοιράζονταν το κόστος των έργων, διαθέτοντας από κοινού ανθρώπινο δυναμικό, υλικούς και χρηματικούς πόρους για την πραγμάτωσή τους. Το 1935-1936 απαντούσαν 56 σύνδεσμοι κοινοτήτων ανά την επικράτεια. Ο αριθμός τους αυξήθηκε σε 125 το 1937-1938 και σε 141 το 1938-1939.<sup>1160</sup>

Μεταξύ των παραγόντων που συνετέλεσαν στην εντατικοποίηση της προσωπικής εργασίας ήταν η «γενική γεωργική επιστράτευση» που κηρύχθηκε τις παραμονές της εισόδου της χώρας στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Τον Σεπτέμβριο του 1939, μετά την εισβολή της Γερμανίας στην Πολωνία, ο Ι. Μεταξάς ανήγαγε σε «εθνικό καθήκον» την καλλιέργεια της γης προκειμένου να καταστεί δυνατή η επάρκεια της χώρας σε είδη διατροφής.<sup>1161</sup> Το Υπουργείο Εσωτερικών με εγκύκλιό του προς τις διοικητικές αρχές, ζήτησε οι δήμοι και οι κοινότητες, πέρα από την υποχρέωσή τους να συνιστούν «προπαγανδιστές» και «κήρυκες» των λόγων του κυβερνήτη, να συμβάλλουν με όλα τους τα μέσα στην ολοκλήρωση της εθνικής προσπάθειας. Εκτός από την αύξηση του ρυθμού εκτέλεσης αρδευτικών, αντιπλημμυρικών και αποξηραντικών έργων μέσω της προσωπικής εργασίας, η δημοτική και κοινοτική δράση κρινόταν σκόπιμο να επεκταθεί στην καθιέρωση βραβείων παραγωγής και στην άμεση διάθεση προς καλλιέργεια ή βόσκηση κάθε ιδιόκτητης έκτασης.<sup>1162</sup>

Η συμμετοχή των δήμων και των κοινοτήτων στην πολεμική προπαρασκευή βρισκόταν ωστόσο ήδη σε εξέλιξη. Από τον Νοέμβριο του 1938 ήταν σε ισχύ αναγκαστικός νόμος για την οργάνωση της Παθητικής Αεράμυνας, ο οποίος ανέθετε στους οργανισμούς αυτούς μια σειρά αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα, ορίστηκαν υπεύθυνοι και ανέλαβαν τις δαπάνες για την κατασκευή και τη διασκευή ομαδικών καταφυγίων, την εγκατάσταση σειρήνων συναγερμού, τη στιγμιαία συσκότιση, την προστασία υλικών, δικτύων και εγκαταστάσεων, τη σύσταση ιδιαίτερης πυροσβεστικής υπηρεσίας, τη διαφώτιση του άμαχου πληθυσμού και την εκπαίδευση του διοικητικού τους προσωπικού σε θέματα παθητικής αεράμυνας. Ο υπουργός Στρατιωτικών σε συνεργασία με τους υπουργούς Εσωτερικών και Διοίκησης Πρωτεύουσας ήταν αυτοί που καθόριζαν τον προγραμματισμό των έργων, όπως και

<sup>1159</sup> Βλ. ενδεικτικά ΦΕΚ, 229Α/16-6-1938· 230Α/16-6-1938· 243Α/27-6-1938· 264Α/24-7-1938.

<sup>1160</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΗ΄, 1939, σ. 52· τ. ΙΘ΄, 1940, σ. 78.

<sup>1161</sup> Σ. Πλουμίδης, *Έδαφος και μνήμη στα Βαλκάνια*, ό.π., σ. 187.

<sup>1162</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΗ΄, 1939, σ. 946-947, Εγκύκλιος προς τους νομάρχες κλπ. «περί του ρόλου των Δήμων και των Κοινοτήτων εν τη εθνική προσπάθεια αυξήσεως της γεωργικής παραγωγής».

το ελάχιστο ύψος των αναγκαίων πιστώσεων που αναγράφονταν στους δημοτικούς και κοινοτικούς προϋπολογισμούς. Στους γενικούς διοικητές και τους νομάρχες ανατέθηκε ο έλεγχος της διάθεσης των χρηματικών ποσών.<sup>1163</sup> Οι δήμοι και οι κοινότητες υποχρεώθηκαν να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για την πορεία εκτέλεσης των έργων και να αιτιολογούν τις καθυστερήσεις, όπου αυτές παρατηρούνταν.<sup>1164</sup>

Το υψηλό κόστος των έργων και η πίεση του χρόνου, δεδομένης της ταχύτητας των διεθνών εξελίξεων, δημιούργησαν σημαντικές δυσχέρειες για τους δήμους και τις κοινότητες. Τον Αύγουστο του 1939, το υπουργείο Εσωτερικών κοινοποίησε διαταγή στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές για τον περιορισμό, την αναστολή ή και την ακύρωση διάφορων δαπανών ώστε να δοθεί άμεση προτεραιότητα στην πολεμική προπαρασκευή. Σε αυτό το πλαίσιο, οι τοπικοί οργανισμοί αναγκάστηκαν να αναμορφώσουν τους προϋπολογισμούς τους και να περικόψουν κονδύλια που προορίζονταν για αναπτυξιακά και εξωραϊστικά έργα, τη δημόσια υγιεινή, την κοινωνική πρόνοια και άλλες δράσεις. Για παράδειγμα, ο Δήμος Παγασών προέβη στην επιβολή ερανικής εισφοράς για να συνεχιστεί η διεξαγωγή των λαϊκών συσσιτίων. Οι χρηματοδοτικές ανάγκες των συσσιτίων είχαν πολλαπλασιαστεί εξαιτίας του κύματος ανεργίας που προκάλεσε η είδηση της έκρηξης του Πολέμου στην Ευρώπη και της μεγάλης αύξησης του αριθμού των απόρων.<sup>1165</sup>

Σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, έως τον Μάρτιο του 1940 είχαν πραγματοποιηθεί δαπάνες για την οργάνωση υπηρεσιών και τη λήψη μέτρων παθητικής αεράμυνας από 40 δήμους και 10 κοινότητες συνολικού ύψους 10 εκατομμυρίων δραχμών. Επρόκειτο για τις πόλεις και τις κωμοπόλεις που είχαν χαρακτηριστεί ως οι πλέον ευπαθείς σε αεροπορικές επιθέσεις και υπήρχε μεγάλη πιθανότητα να αποτελέσουν στόχους.<sup>1166</sup> Μέτρα αεράμυνας είχαν παρθεί και στους υπόλοιπους δήμους, όπως και σε πολλές άλλες κοινότητες της χώρας. Ένα από αυτά ήταν η διάνοιξη τάφρων για την προφύλαξη των πολιτών τη στιγμή των επιδρομών. Για την εκτέλεση των σχετικών έργων, σε διάφορες περιπτώσεις εφαρμόστηκε ο

---

<sup>1163</sup> Α.Ν. 1134/1938, στο: ΦΕΚ, 116Α/28-3-1938. Βλ. επίσης Γεώργιος Ι. Γιώτης, *Ελληνικά αστικά κέντρα σε πολεμική προπαρασκευή και δοκιμασία, Απρίλιος 1939-Απρίλιος 1941*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών/ Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2021, σ. 95 και 99.

<sup>1164</sup> Γ. Γιώτης, *ό.π.*

<sup>1165</sup> Στο *ίδιο*, σ. 108-109, 148-149 και 160.

<sup>1166</sup> «Η δράσις του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το 1939-40», *ό.π.*, σ. 384

θεσμός της προσωπικής εργασίας.<sup>1167</sup> Όλοι οι δήμοι είχαν μεριμνήσει για τη σύσταση υπηρεσίας συναγερμού και οι περισσότεροι για την προμήθεια και την εγκατάσταση σειρήνων. Επιπρόσθετα, είχε προετοιμαστεί η στιγμιαία συσκότιση των πόλεων και είχαν ενισχυθεί τα μέσα πυρόσβεσης.<sup>1168</sup>

Η έμφαση που δόθηκε στον συναγερμό, στη συσκότιση και στην πυρασφάλεια ήταν απότοκη των μεγάλων δαπανών που απαιτούσε η κατασκευή ομαδικών καταφυγίων. Μέχρι τον Ιούλιο του 1939, δεν είχε κατασκευαστεί κανένα ομαδικό καταφύγιο εντός της περιφέρειας Διοίκησης Πρωτεύουσας λόγω υπέρογκου κόστους.<sup>1169</sup> Οι περισσότεροι δήμοι της χώρας επικαλέστηκαν την αδυναμία να ανταποκριθούν στο ύψος των σχετικών δαπανών, με αποτέλεσμα να κατασκευαστεί μικρότερος αριθμός καταφυγίων από εκείνον που είχαν υποδείξει οι αρμόδιες αρχές. Πέρα από τα οικονομικά, υπήρχαν και γραφειοκρατικά ζητήματα που είχαν να κάνουν με τις χρονοβόρες διαδικασίες δημοπράτησης των έργων, τους άγονους διαγωνισμούς και τις συνακόλουθες καθυστερήσεις στην έναρξη των εργασιών. Έτσι, οι ενέργειες των δημοτικών αρχών προσανατολίστηκαν κυρίως στη διασκευή διάφορων χώρων σε καταφύγια (π.χ. υπόγεια δημόσιων και δημοτικών καταστημάτων).<sup>1170</sup>

Στο διάστημα που μεσολάβησε μέχρι την ιταλική επίθεση κατά της Ελλάδας τον Οκτώβριο του 1940, οι συστάσεις για περιστολή των δημοτικών και κοινοτικών δαπανών εντάθηκαν. Επιβλήθηκαν αυστηροί περιορισμοί στη διενέργεια προσλήψεων προσωπικού και δεν επετράπη η αύξηση των μισθολογικών αποδοχών. Στο πλαίσιο της κρατικής προσπάθειας για εξοικονόμηση ενεργειακών αποθεμάτων, τα αρμόδια υπουργεία και οι διοικητικές αρχές εισηγήθηκαν τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών μόνο τις πρωϊνές και απογευματινές ώρες, όπως και τη μείωση του δημοτικού και κοινοτικού φωτισμού κατά 20%. Ελάχιστα ήταν τα κοινωφελή έργα που πραγματοποιήθηκαν, με εξαίρεση τα εγγειοβελτιωτικά, καθώς η κεντρική διοίκηση υπογράμμιζε συνεχώς την ανάγκη για εντατικοποίηση της καλλιέργειας.<sup>1171</sup>

Στη διάρκεια του Ελληνοϊταλικού Πολέμου, η προσοχή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών επικεντρώθηκε στην προστασία του πληθυσμού από τις

<sup>1167</sup> Γιώτης, *ό.π.*, σ. 107-108.

<sup>1168</sup> «Η δράσις του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το 1939-40» *ό.π.*, σ. 384. Βλ. επίσης Γ. Γιώτης, *ό.π.*, σ. 100-102.

<sup>1169</sup> Γ. Γιώτης, *ό.π.*, σ. 105, σημ. 66.

<sup>1170</sup> Στο *ίδιο*, σ. 102-105.

<sup>1171</sup> Στο *ίδιο*, σ. 148-150.

αεραπορικές επιδρομές. Η κυβέρνηση επέτρεψε στους τοπικούς οργανισμούς την άμεση ανάληψη πρωτοβουλιών για την ενίσχυση της αεράμυνας προκειμένου να αποφευχθούν οι καθυστερήσεις. Παράλληλα, καταβλήθηκε προσπάθεια για την ομαλή διεξαγωγή των συσσιτίων, όπως και για την παροχή οικονομικής αρωγής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στις ασθενείς κοινωνικές τάξεις.<sup>1172</sup> Ωστόσο, η κατάρρευση της οικονομίας και η δραστική μείωση των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων επέδρασαν ανασταλτικά. Τον Δεκέμβριο του 1940, η Διοίκηση Πρωτεύουσας αποφάσισε να μη χορηγηθούν βοηθήματα ενόψει της εορτής των Χριστουγέννων σε άπορους δημότες και σε δημοτικούς υπαλλήλους «ένεκα σοβαρού περιορισμού των εσόδων» των δήμων της περιφέρειας.<sup>1173</sup> Έως τον Ιανουάριο του 1941, ο Δήμος Παγασών είχε αναγκαστεί να δαπανήσει τα 4/5 των εσόδων του. Διάφοροι δήμοι αναζήτησαν κεφάλαια μέσω τραπεζικού δανεισμού ή αιτήθηκαν κρατική οικονομική βοήθεια, ώστε να ανταποκριθούν στις έκτακτες συνθήκες, χωρίς όμως ουσιαστικό αποτέλεσμα.<sup>1174</sup> Ήταν η απαρχή μιας περιόδου ανυπέβλητων δυσχερειών που θα εκτραχύνει ακόμη περισσότερο η γερμανική εισβολή τον Απρίλιο του 1941 και η έλευση της Κατοχής.

Ανεξάρτητα από τις επιτακτικές ανάγκες που δημιούργησε η πολεμική προετοιμασία και ο Ελληνοϊταλικός Πόλεμος, η μεταξική δικτατορία συνιστά συνολικά μια περίοδο ασφυκτικής διοικητικής κηδεμονίας και πολιτικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η καθαίρεση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και ο διορισμός διοικουσών επιτροπών στην πραγματικότητα αποτέλεσε τον αρχικό κρίκο μιας αλυσίδας ενεργειών που κατέστησαν την έννοια της αυτοδιοίκησης κενό γράμμα. Από το 1939 και έπειτα, κάθε απόφαση για επιβολή δημοτικής ή κοινοτικής φορολογίας, εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων, έπρεπε να φέρει την έγκριση τόσο του υπουργού Εσωτερικών (ή του διοικητή Πρωτεύουσας στην οικεία περιφέρεια) όσο και του υπουργού Οικονομικών.<sup>1175</sup> Αυστηροί περιορισμοί τέθηκαν και ως προς την έγκριση των δημοτικών και κοινοτικών προϋπολογισμών.<sup>1176</sup> Αν συνυπολογιστεί πως καμία απόφαση των διοικουσών επιτροπών που αντικατάστησαν τα αιρετά συμβούλια δεν μπορούσε να εκτελεστεί χωρίς την έγκριση της κεντρικής

<sup>1172</sup> Στο ίδιο, σ. 239-252 και 322-324.

<sup>1173</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 23/12/1940, 97, σ. 492, όπου παρατίθεται η σχετική εγκύκλια διαταγή.

<sup>1174</sup> Γ. Γιώτης, *ό.π.*, σ. 247-248.

<sup>1175</sup> Α.Ν. 1547/1939, στο: ΦΕΚ, 1Α/3-1-1939.

<sup>1176</sup> Α.Ν. 1610/1939, άρθρο 5, στο: ΦΕΚ, 50Α/10-2-1939.

διοίκησης,<sup>1177</sup> τότε γίνεται αντιληπτό πως η τοπική αυτοδιοίκηση απορροφήθηκε πλήρως από το μεταξικό κράτος και μετατράπηκε σε ένα όργανο για την επίτευξη των στόχων της «εθνικής ηγεσίας».

Ωστόσο, οι παραπάνω εξελίξεις συνιστούν την απόληξη τάσεων που είχαν παρατηρηθεί πριν την επιβολή του καθεστώτος της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου. Η καταστρατήγηση του αιρετού χαρακτήρα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών αποτέλεσε πάγια πρακτική των κυβερνώντων σε έκτακτες πολιτικές συνθήκες από την εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού το 1915 μέχρι και το βενιζελικό κίνημα της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου 1935, έστω και αν στη τελευταία περίπτωση η εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης ακυρώθηκε. Επιπλέον, τις παραμονές της μεταξικής δικτατορίας κατατέθηκαν προτάσεις εκ μέρους επιφανών δημοσιολόγων, όπως ο Μ. Δένδιας, που ουσιαστικά διαπραγματεύονταν τη μετατροπή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έναν μηχανισμό υλοποίησης κεντρικών πολιτικών, σηματοδοτώντας μια συντηρητική στροφή.

Τα θέματα που ανακινήθηκαν με αφορμή το ζήτημα της συνταγματικής αναθεώρησης το 1935-1936 αποτελούν πυρήνα της γενικότερης συζήτησης για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης από το 1912 και, ιδιαίτερα, μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή. Η συζήτηση αυτή συνδέεται με τις προκλήσεις που αντιμετώπισε το ελληνικό κράτος ειδικά στο Μεσοπόλεμο (π.χ. έλευση και αποκατάσταση προσφύγων, αγροτική μεταρρύθμιση, πτώχευση), τη μορφή και την έκταση που έλαβε η κρατική παρέμβαση. Πεδίο σύγκλισης ήταν η θέση πως η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά θεμέλιο ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού κράτους, όπως και έναν θεσμό που μπορεί να προωθήσει την ανάπτυξη διαφορετικών περιοχών. Παρ' όλα αυτά, στη μία άκρη του φάσματος υπήρχαν αυτοί που θεωρούσαν ως αναγκαία προϋπόθεση την παραχώρηση όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αυτοτέλειας στους τοπικούς οργανισμούς και από την άλλη εκείνοι που υποστήριζαν ότι οι φορείς της αυτοδιοίκησης έπρεπε να υπακούουν στις επιταγές του κεντρικού σχεδιασμού. Η πορεία που ακολούθησε η πολιτική ζωή της χώρας οδήγησε τελικά στην επικράτηση της δεύτερης οπτικής. Υπό αυτό το πρίσμα, η 4<sup>η</sup> Αυγούστου μπορεί να αντιμετωπιστεί ως τομή, και ταυτόχρονα ως καμπή στην εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>1177</sup> Α. Ν. 1027/1938, άρθρο 2, στο: ΦΕΚ, 5Α/8-1-1938.



Κατά μία έννοια, η εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στον Μεσοπόλεμο μπορεί να συνοψιστεί και να ιδωθεί μέσα από την ιστορία της ΕΔΚΕ. Η συσσωμάτωση αυτή που συστάθηκε το 1927 για να διεκδικήσει την κατοχύρωση της αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης και έναν ενεργότερο και αποφασιστικό ρόλο για τους δήμους και τις κοινότητες κατέληξε να αφομοιωθεί και να προωθεί τα συμφέροντα της κεντρικής εξουσίας. Επί μεταξικής δικτατορίας, η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΔΚΕ συνεδρίασε μόνο 5 φορές. Στην πρώτη της συνεδρίαση προήδρευσε ο Κ. Κοτζιάς, ο οποίος αναγορεύτηκε άμεσα σε επίτιμο πρόεδρο της ΕΔΚΕ, και στις δύο τελευταίες ο υπουργός Εσωτερικών.<sup>1178</sup> Το προγραμματισμένο τακτικό της συνέδριο αναβλήθηκε επ' αόριστον. Ο Τιμολέων Λαμπρινόπουλος, διευθυντής του κεντρικού γραφείου της ΕΔΚΕ από το 1927 και έπειτα, ανέλαβε παράλληλα τη γενική διεύθυνση των υπηρεσιών της Διοίκησης Πρωτεύουσας.<sup>1179</sup> Το 1939 το καθεστώς τροποποίησε το καταστατικό της ΕΔΚΕ και τοποθέτησε κυβερνητικό επίτροπο, θέτοντάς την υπό την άμεση εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι αποφάσεις και ο προϋπολογισμός της ΕΔΚΕ έπρεπε να έχουν την έγκριση του υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος είχε επίσης το δικαίωμα τροποποίησής τους. Εκτός από τους δημάρχους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πατρέων που κατείχαν αυτοδίκαια τη θέση του προέδρου ο πρώτος και των αντιπροέδρων οι άλλοι δύο αντίστοιχα, τα υπόλοιπα μέλη της διευθύνουσάς της επιτροπής διορίζονταν από τον υπουργό Εσωτερικών.<sup>1180</sup>

Κυβερνητικός επίτροπος της ΕΔΚΕ διορίστηκε ο Θωμάς Θ. Βελιανίτης, επικεφαλής της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών από την προδικτατορική περίοδο. Τη θέση του Βελιανίτη κατέλαβε ο Δ. Σωτηρίου, τέως τμηματάρχης στο ίδιο υπουργείο.<sup>1181</sup> Τόσο ο Βελιανίτης όσο και ο Σωτηρίου έχαιραν της εκτίμησης της ΕΔΚΕ και είχαν χαρακτηριστεί «υπέρμαχοι της αυτοδιοικήσεως» το 1931 κατά το Β' Συνέδριο των Ελληνικών Πόλεων.<sup>1182</sup> Η πορεία των προσώπων αυτών καταδεικνύει τη διαμόρφωση ενός κύκλου τεχνοκρατών που διαχειρίστηκαν τις κατευθυντήριες γραμμές για την τοπική αυτοδιοίκηση στο ανεξάρτητα από τη διαδοχή κυβερνήσεων. Η υπαγωγή της ΕΔΚΕ στον αυστηρό έλεγχο της κεντρικής εξουσίας απηχεί την πολιτική που ακολούθησαν τα

<sup>1178</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 859-860· τ. ΙΗ', 1939, σ. 291· τ. ΙΘ', 1940, σ. 138.

<sup>1179</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΕ', 1936, σ. 859-860.

<sup>1180</sup> Α.Ν. 1893/1939, στο: ΦΕΚ, 327Α/16-8-1939.

<sup>1181</sup> *ΕΤΑ*, τ. ΙΘ', 1940, σ. 138-139.

<sup>1182</sup> *ΕΤΑ*, τ. Ι', 1931, σ. 513. Για τον Δ. Σωτηρίου, βλ. επίσης ενότητα 3.5 της παρούσας εργασίας.

ολοκληρωτικά καθεστώτα στην Ευρώπη απέναντι σε τέτοιου είδους ενώσεις. Το ναζιστικό καθεστώς αναδιάρθρωσε τις ενώσεις των δήμων στη Γερμανία και τις μετέτρεψε σε όργανα της προπαγάνδας του. Η κυβέρνηση της φασιστικής Ιταλίας διέλυσε την Εθνική Ένωση Ιταλικών Δήμων και συγκρότησε μια νέα οργάνωση που τελούσε υπό την καθοδήγησή της.<sup>1183</sup> Η υποτυπώδης λειτουργία της ΕΔΚΕ τερματίστηκε αμέσως μετά την επιβολή της στρατιωτικής κατοχής. Τον Μάιο του 1941, καταργήθηκε με νομοθετικό διάταγμα και η περιουσία της περιήλθε στο ελληνικό δημόσιο.<sup>1184</sup>

---

<sup>1183</sup> George Montagu Harris, «Κριτική του νέου κοινοτικού νόμου της Γερμανίας», *ΕΤΑ*, 4 (1937), σ. 541-542· P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 588· O. Gaspari, «Cities against States?», *ό.π.*, σ. 607.

<sup>1184</sup> ΦΕΚ, 172Α/23-5-1941.

## Κεφάλαιο 6

### Διάλυση και αναβίωση

#### 1941-1954

##### 6.1. Τα χρόνια της Κατοχής

Τον Μάιο του 1941, μετά την κατάληψή της από τις δυνάμεις του Άξονα, η Ελλάδα διαιρέθηκε σε τρεις ζώνες κατοχής. Υπό τον στρατιωτικό έλεγχο των Γερμανών τέθηκαν ο Πειραιάς, η Θεσσαλονίκη, η Κρήτη, ένα κομμάτι της κεντρικής και δυτικής Μακεδονίας, ορισμένα νησιά του Αιγαίου και μια στενή συνοριακή λωρίδα στον Έβρο. Η ιταλική ζώνη περιλάμβανε το μεγαλύτερο κομμάτι της ηπειρωτικής και νησιωτικής Ελλάδας, δηλαδή την Αττική (εκτός από το λιμάνι του Πειραιά και τα νησιά του Σαρωνικού), τις περιοχές δυτικά του Αλιάκμονα, τις Κυκλάδες, τα Επτάνησα και ένα μικρό κομμάτι της ανατολικής Κρήτης. Στη δικαιοδοσία των Βουλγάρων επιδικάστηκαν η Ανατολική Μακεδονία, η Θράκη και τα νησιά Θάσος και Σαμοθράκη. Με εξαίρεση τη βουλγαρική ζώνη, η χώρα αποτέλεσε μια ενιαία κρατική οντότητα που έφερε την επίσημη ονομασία *Ελληνική Πολιτεία*. Εγκαταστάθηκε δοσίλογη κυβέρνηση με επικεφαλής τον στρατηγό Γεώργιο Τσολάκογλου. Τον Νοέμβριο του 1942, ο Τσολάκογλου αντικαταστάθηκε από τον καθηγητή Ιατρικής του Πανεπιστημίου Αθηνών Κωνσταντίνο Λογοθετόπουλο. Τον Απρίλιο του 1943, σχηματίστηκε η τρίτη δοσίλογη κυβέρνηση υπό τον Ιωάννη Ράλλη, πρώην υπουργό του Λαϊκού Κόμματος, η οποία διατηρήθηκε μέχρι την Απελευθέρωση.<sup>1185</sup>

Η δομή του διοικητικού συστήματος στο μεγαλύτερο τμήμα της χώρας παρέμεινε αμετάβλητη. Ο συγκεντρωτικός διοικητικός μηχανισμός του μεταξικού κράτους θεωρήθηκε ότι διευκόλυνε την εποπτεία της κατεχόμενης Ελλάδας. Έτσι, στη γερμανική και την ιταλική ζώνη η πολιτική διοίκηση ανατέθηκε στις ελληνικές αρχές που τελούσαν υπό την καθοδήγηση των πολιτικών και στρατιωτικών αρχών των δύο δυνάμεων του Άξονα.<sup>1186</sup> Εξαίρεση συνιστούσαν τα Επτάνησα, όπου

---

<sup>1185</sup> Βλ. ενδεικτικά Χάγκεν Φλάισερ, *Στέμμα και Σβάστικα. Η Ελλάδα της Κατοχής και της Αντίστασης*, τ. 1, Αθήνα, Παπαζήσης, 1988, σ. 73-106· Βασιλική Λάζου, «Εδαφικός κατακερματισμός. Η κατοχή της Ελλάδας από τις δυνάμεις του Άξονα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, ό.π., τ. 8, σ. 33-35· Πολυμέρης Βόγλης, *Η ελληνική κοινωνία στην Κατοχή, 1941-1944*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2010, σ. 38-42· Κ. Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας», ό.π., σ. 658-659.

<sup>1186</sup> Ευστράτιος Δορδανάς, «Γερμανικές αρχές κατοχής και ελληνική διοίκηση», στο: Βασιλίσση Γούναρης, Πέτρος Παπαπολυβίου (επιμ.), *Ο φόρος του αίματος στην κατοχική Θεσσαλονίκη. Ξένη*

εγκαθιδρύθηκε ειδικό διοικητικό καθεστώς άμεσα εξαρτημένο από τη Ρώμη και τοποθετήθηκε Ιταλός πολιτικός διοικητής. Το γεγονός αυτό συνδέεται με τις επεκτατικές βλέψεις της φασιστικής Ιταλίας. Η επιβολή ιδιαίτερου διοικητικού συστήματος είχε ως σκοπό την προετοιμασία των συνθηκών για την μελλοντική προσάρτηση των Επτανήσων. Το ειδικό καθεστώς στο Ιόνιο ίσχυσε μέχρι την ιταλική συνθηκολόγηση τον Σεπτέμβριο του 1943.<sup>1187</sup>

Επεκτατικές στοχεύσεις είχε και η Βουλγαρία που φιλοδοξούσε να ικανοποιήσει τη μακροχρόνια βλέψη της για διέξοδο στο Αιγαίο. Οι βουλγαρικές κατοχικές αρχές εκδήλωσαν με πιο άμεσο τρόπο τις προθέσεις τους, εισάγοντας ένα νομικό και διοικητικό μοντέλο αντίστοιχο με αυτό της βουλγαρικής ενδοχώρας. Τα ελληνικά εδάφη αποτέλεσαν μια νέα διοικητική οντότητα, την «Περιφέρεια Αιγαίου», η οποία είχε ως έδρα την Ξάνθη και επικεφαλής Βούλγαρο κυβερνήτη. Εγκαταστάθηκαν αντιπροσωπείες απ' όλα τα υπουργεία και εφαρμόστηκαν οι νόμοι του βουλγαρικού κράτους.<sup>1188</sup>

Ο πολιτικός έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην επικράτεια της Ελληνικής Πολιτείας βασίστηκε στην ήδη εμπεδωμένη πρακτική του διορισμού των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Ένα από τα πρώτα νομοθετικά μέτρα της κυβέρνησης Τσολάκογλου αφορούσε την παροχή εξουσιοδότησης στον υπουργό Εσωτερικών να θέτει σε διαθεσιμότητα ή και να απολύει αιρετές ή μη δημοτικές και κοινοτικές αρχές, εφόσον αντιδρούσαν στο έργο της κυβέρνησης ή αμελούσαν τα καθήκοντά τους.<sup>1189</sup> Οι θιγόμενοι στερούνταν του δικαιώματος άσκησης ακυρωτικής προσφυγής στο ΣτΕ, κάτι που δεν είχε συμβεί ούτε επί μεταξικής δικτατορίας. Την άνοιξη του 1942, με νέα νομοθετική ρύθμιση παραχωρήθηκε η δυνατότητα στον υπουργό Εσωτερικών ή στους γενικούς διοικητές και τους νομάρχες να διορίζουν

---

*κυριαρχία-αντίσταση και επιβίωση*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 2001, σ. 93-94 και 103· Νίκος Παπαναστασίου, και Χάγκεν Φλάισερ, «Το “οργανωμένο χάος”· Η γερμανική κατοχική διοίκηση στην Ελλάδα», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ και Π. Παπαστράτης (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τ. Γ1, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2007, σ. 106-107. Όσον αφορά τη γερμανική ζώνη, μοναδική εξαίρεση αποτέλεσε η Μακεδονία μεταξύ Ιουλίου του 1943 και Μαρτίου του 1944, όταν αποσπάστηκε διοικητικά μαζί με ορισμένα νησιά του Αιγαίου από την υπόλοιπη χώρα και συστάθηκε η Γερμανική Διοικητική Περιφέρεια Μακεδονίας με επικεφαλής πολιτικό διοικητή τον Μαξ Μέρτεν. Γερμανοί αξιωματικοί αντικατέστησαν τους Έλληνες νομάρχες και επάρχους. Οι τελευταίοι ωστόσο διατηρήθηκαν ως σύμβουλοι. Βλ. Ε. Δορδανάς, *ό.π.*, σ. 101.

<sup>1187</sup> Davide Rodogno, «Η ιταλική κατοχή», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ και Π. Παπαστράτης (επιμ.), *ό.π.*, τ. Γ1, σ. 77 και 82-83.

<sup>1188</sup> Bisser Petrov, «Η πολιτική της Βουλγαρίας έναντι της Ελλάδας μετά τη δεκαετία του '30 και η βουλγαρική κατοχή της Ανατολικής Μακεδονίας και της Δυτικής Θράκης», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ και Π. Παπαστράτης (επιμ.), *ό.π.*, τ. Γ1, σ. 161-162 και 164.

<sup>1189</sup> Ν.Δ. 91/1941, στο: ΦΕΚ, 180Α/29-5-1941.

στρατιωτικούς ως δημάρχους ή προέδρους κοινοτήτων, κατά παρέκκλιση των σχετικών προβλέψεων της κείμενης νομοθεσίας.<sup>1190</sup>

Τόσο οι γερμανικές όσο και οι ιταλικές στρατιωτικές αρχές επεδίωξαν κατά τόπους να αποσπάσουν τους γενικούς διοικητές και τους νομάρχες από τον έλεγχο της δοσίλογης κυβέρνησης προκειμένου να προωθήσουν αμεσότερα τα συμφερόντά τους. Το καθεστώς συγκυριαρχίας Ιταλών και Γερμανών σε διάφορα σημεία της ηπειρωτικής ιδίως χώρας δημιούργησε ακόμη μεγαλύτερη ασάφεια, επιφέροντας σύγχυση αρμοδιοτήτων και αποδυνάμωση του διοικητικού μηχανισμού. Σε πολλές περιπτώσεις, ανταγωνίζονταν μεταξύ τους και δρούσαν ανεξάρτητα προσπαθώντας να προσεταιριστούν τα περιφερειακά όργανα της κρατικής διοίκησης η καθεμία για λογαριασμό των δικών της σχεδίων.<sup>1191</sup>

Κατά τον πρώτο χρόνο της Κατοχής, οι Ιταλοί στην περιοχή ευθύνης τους αντικατέστησαν οκτώ νομάρχες και 23 δημάρχους.<sup>1192</sup> Ιδιαίτερα παρεμβατική υπήρξε και η πολιτική των Γερμανών. Στην Κρήτη, για παράδειγμα, προχώρησαν σε εκτεταμένες καθαιρέσεις δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Κυριότερη αιτία ήταν η αδυναμία των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να επιβληθούν στις τοπικές κοινωνίες, γεγονός που έθετε σε κίνδυνο τα διάφορα γερμανικά σχέδια, όπως ήταν η στρατολόγηση εργατικού δυναμικού. Δεν έλειψαν επίσης περιστατικά διαφθοράς δημοτικών αξιωματούχων.<sup>1193</sup> Υπήρξαν βέβαια και περιπτώσεις, όπου οι κατοχικές αρχές δεν ενεπλάκησαν στα δημοτικά ζητήματα αφήνοντας ελεύθερο το πεδίο στην κεντρική διοίκηση να επιλέξει τους δημάρχους, όπως συνέβη στον Βόλο από τους Ιταλούς.<sup>1194</sup>

Όπως προαναφέρθηκε, στις περιοχές που προσαρτήθηκαν μονομερώς από τις ξένες κατοχικές δυνάμεις, η δομή του εγχώριου πολιτικού και διοικητικού συστήματος ανατράπηκε πλήρως. Σε αυτό το πλαίσιο, στα Επτάνησα απολύθηκαν άμεσα όλοι οι δήμαρχοι και τα μέλη των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Ο Ιταλός πολιτικός διοικητής διόρισε νέους δημάρχους, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις των τοπικών προυχόντων. Επιπλέον, είχε το δικαίωμα να θέτει σε αργία ή

<sup>1190</sup> Ν.Δ. 1101/1942, στο: ΦΕΚ, 47Α/5-3-1942

<sup>1191</sup> Βλ. ενδεικτικά Mark Mazower, *Στην Ελλάδα του Χίτλερ. Η εμπειρία της Κατοχής*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1994, σ. 48· D. Rodogno, «Η ιταλική κατοχή», *ό.π.*, σ. 82-83· Ν. Παπαναστασίου και Χ. Φλάισερ, «Το “οργανωμένο χάος”», *ό.π.*, σ. 124-125· Κ. Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας», *ό.π.*, σ. 660.

<sup>1192</sup> D. Rodogno, «Η ιταλική κατοχή», *ό.π.*, σ. 83.

<sup>1193</sup> Ν. Παπαναστασίου και Χ. Φλάισερ, «Το “οργανωμένο χάος”», *ό.π.*, σ. 124-125.

<sup>1194</sup> Βιολέττα Χιονίδου, *Λιμός και θάνατος στην κατοχική Ελλάδα, 1941-1944*, Αθήνα, Εστία, 2011, σ. 72.

και να απολύει τους δημάρχους για παράβαση καθήκοντος ή για λόγους δημόσιας τάξης, όποτε το έκρινε σκόπιμο. Ο ρόλος των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων υποβαθμίστηκε σε συμβουλευτικός. Στελεχώθηκαν από αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας, τον διορισμό των οποίων ενέκρινε ο πολιτικός διοικητής. Οι νέες δημοτικές και κοινοτικές αρχές υποχρεώθηκαν να ορκισθούν πίστη στην Ιταλία.<sup>1195</sup> Η βουλγαρική ζώνη δικαιοδοσίας διαιρέθηκε σε 11 επαρχίες και 116 δήμους και κοινότητες. Η δημοτική διοίκηση ανατέθηκε σε Βούλγαρους αξιωματούχους, στο πλαίσιο της προσπάθειας που συντελέστηκε για τον εκβουλγαρισμό όλων των βασικών θεσμών.<sup>1196</sup>

Ο εδαφικός διαμελισμός της χώρας, η διοικητική ανομοιομορφία, η δημιουργία πολλαπλών κέντρων εξουσίας καθιστούν δυσχερή την αποκωδικοποίηση των μεταβολών που συντελέστηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η συγκεκριμένη διαδικασία συνδέεται με τις τοπικές εξελίξεις, έριδες και ιδιαιτερότητες, την στρατηγική σημασία κάθε περιοχής, τον βαθμό επέμβασης των κατοχικών αρχών στο έργο της κεντρικής διοίκησης, καθώς και με πρόσθετους παράγοντες, όπως η εμφάνιση και η επέκταση του αντιστασιακού φαινομένου. Επιπρόσθετα, σχετίζεται με τις εσωτερικές τομές της περιόδου της Κατοχής, δηλαδή την ιταλική κατάρρευση και την υπαγωγή της ιταλικής ζώνης στη γερμανική διοίκηση. Η αλλαγή αυτή σηματοδότησε σε διάφορες περιφέρειες την καθαίρεση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών που είχαν εγκαταστήσει οι Ιταλοί και την τοποθέτηση νέων διοικήσεων, όπως για παράδειγμα στην Ερμούπολη, όπου οι Γερμανοί μόλις ανέλαβαν τον έλεγχο αντικατέστησαν τον δήμαρχο που είχαν διορίσει οι ιταλικές αρχές από τους πρώτους μήνες της Κατοχής.<sup>1197</sup>

Ενδεικτικό παράδειγμα του πλήθους των διοικητικών πρακτικών που εφαρμόστηκαν αποτελεί ο Δήμος Αθηναίων. Ο πρώτος δήμος της χώρας είχε ειδικό βάρος, καθώς αποτελούσε την έδρα των κατοχικών αρχών. Στις αρχές Ιουνίου του 1941, εκδόθηκε νομοθετικό διάταγμα ειδικά για τον Δήμο Αθηναίων που προέβλεπε τη διάλυση του δημοτικού συμβουλίου και τη συγκρότηση ενός μεταβατικού σχήματος έως τη διενέργεια δημοτικών εκλογών, όποτε αυτές διεξάγονταν. Το νέο δημοτικό σύμβουλο θα είχε ιδιαίτερη σύνθεση προκειμένου να περιβληθεί με μια

---

<sup>1195</sup> D. Rodogno, «Η ιταλική κατοχή», *ό.π.*, σ. 77-78.

<sup>1196</sup> B. Petrov, «Η πολιτική της Βουλγαρίας έναντι της Ελλάδας», *ό.π.*, σ. 162-164· Δήμητρα Πατρωνίδου, *Απόπειρα εκπαιδευτικού εκβουλγαρισμού 1941-1944. Η κατεχόμενη Ανατολική Μακεδονία και Θράκη μέσα από τα βουλγαρικά αρχεία*, Θεσσαλονίκη, Επίκεντρο, 2019, σ. 86.

<sup>1197</sup> B. Χιονίδου, *ό.π.*, σ. 71.

στοιχειώδη νομιμοποίηση λόγω του κύρους των προσώπων που θα το απάρτιζαν. Προβλεπόταν η συμμετοχή τεσσάρων συνολικά εν ενεργεία ή πρώην μελών του ΣτΕ, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενός εν ενεργεία ή απόστρατου ανώτατου αξιωματικού των ενόπλων δυνάμεων, του προέδρου του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, των προέδρων του Επαγγελματικού και του Βιοτεχνικού Επιμελητηρίου Αθηνών, του προέδρου του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του προέδρου του Εμπορικού Συλλόγου Αθηνών, του προέδρου του Πανελληνίου Ιατρικού Συλλόγου, ενός μέλους του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, του προέδρου του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου Αθηνών, του γενικού γραμματέα της ΓΣΕΕ και πέντε «επιλέκτων» δημοτών. Η αποδοχή του διορισμού ως μέλους του δημοτικού συμβουλίου ήταν υποχρεωτική, διαφορετικά η άρνηση θα αντιμετωπιζόταν ως πειθαρχικό παράπτωμα.<sup>1198</sup>

Στη θέση του δημάρχου Αθηναίων διορίστηκε τον Ιούνιο του 1941 ο καθηγητής Ιατρικής του Πανεπιστημίου Αθηνών, πρώην βουλευτής και αριστίνδην γερουσιαστής, Κωνσταντίνος Μέρμηγκας.<sup>1199</sup> Ο Μέρμηγκας είχε ιδιαίτερους πνευματικούς δεσμούς με τη Γερμανία και γι' αυτό κατά πάσα πιθανότητα επιλέχθηκε. Ήταν άριστος γνώστης της γερμανικής γλώσσας, είχε εξειδικευτεί στη στρατιωτική χειρουργική στη Γερμανία, το 1936 αναγορεύτηκε σε εταίρο της Γερμανικής Ακαδημίας και το 1937 σε επίτιμο διδάκτορα του Πανεπιστημίου Βερολίνου.<sup>1200</sup> Ωστόσο, η θητεία του ως δήμαρχος ήταν σύντομη. Παραιτήθηκε τον Αύγουστο του 1941 για λόγους «ανώτερους της θελήσεώς του».<sup>1201</sup> Αιτία ήταν η απόφαση των κατοχικών αρχών να συλλάβουν έναν αριθμό πολιτών σε αντίποινα για την κλοπή συρμάτων και καλωδίων από τηλεφωνικές εγκαταστάσεις. Φαίνεται ότι ζητήθηκε από τον Μέρμηγκα να υποδείξει τους ομήρους και να υποβάλει κατάλογο ονομάτων για τον ίδιο σκοπό σε περίπτωση που σημειώνονταν αντίστοιχες ενέργειες στο μέλλον.<sup>1202</sup> Δήμαρχος Αθηναίων διορίστηκε στη συνέχεια ο Άγγελος Γεωργάτος.<sup>1203</sup> Ο Γεωργάτος ήταν ήδη μέλος του κατοχικού δημοτικού συμβουλίου

<sup>1198</sup> Ν.Δ. 132/1941, στο: 188Α/7-6-1941· Ν.Δ. 179/1941, στο: ΦΕΚ, 196Α/16-6-1941.

<sup>1199</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 25/6/1941, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 98, σ. 155-157. Βλ. επίσης, Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 364-365.

<sup>1200</sup> Θεόδωρος Δρίζης, *Κωνσταντίνος Ν. Μέρμηγκας (1874-1941): ο εμπνευσμένος Μανιάτης χειρουργός και ιατροφιλόσοφος, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή*, Καλαμάτα, Τμήμα Ιστορίας, Αρχαιολογίας και Διαχείρισης Πολιτισμικών Αγαθών/ Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, 2016, σ. 33-34 και 41.

<sup>1201</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 20/8/1941, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 99, σ. 147-149.

<sup>1202</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 24/6/1943, Συζήτηση επί της ημερήσιας διάταξης, 102, σ. 376. Βλ. επίσης Γέροντας, *ό.π.*, σ. 364.

<sup>1203</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 10/9/1941, Συζήτηση επί της ημερήσιας διάταξης, 102, σ. 185-186.

ως πρόεδρος του Βιοτεχνικού Επιμελητηρίου. Παρέμεινε στο δημαρχιακό αξίωμα μέχρι την αποχώρηση των γερμανικών στρατευμάτων από την πρωτεύουσα τον Οκτώβριο του 1944.<sup>1204</sup>

Την επαύριο της εισβολής των γερμανικών δυνάμεων, η κατάσταση στην Αθήνα ήταν ιδιαίτερα έκρυθμη. Η κατάρρευση του μετώπου είχε οδηγήσει στον αποκλεισμό χιλιάδων κληρωτών στρατιωτών στην πρωτεύουσα που δεν μπορούσαν να επιστρέψουν στους τόπους κατοικίας τους. Παράλληλα, υπήρχε μεγάλη συρροή ανθρώπων της υπαίθρου εξαιτίας της κινητικότητας που είχαν προκαλέσει οι πολεμικές επιχειρήσεις. Η καθίζηση της αγοράς και η παύση των οικονομικών δραστηριοτήτων αύξησαν σημαντικά την ανεργία. Οι Γερμανοί προέβησαν σε διαρπαγές και επιτάξεις πρώτων υλών, καυσίμων, βιομηχανικών προϊόντων, μηχανημάτων και μεταφορικών μέσων για τη συντήρηση των κατοχικών στρατευμάτων και τη διοχέτευσή τους στη Γερμανία. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον ναυτικό αποκλεισμό των Συμμάχων, τη μείωση της αγροτικής παραγωγής λόγω της επιστράτευσης το 1940, την αδυναμία του κρατικού μηχανισμού να συγκεντρώσει τα γεωργικά προϊόντα, τις καταστροφές στο χερσαίο συγκοινωνιακό δίκτυο και τον διοικητικό κατακερματισμό της χώρας, που απέκοψαν την πρωτεύουσα από την ενδοχώρα, ενέτειναν την επισιτιστική κρίση και αποτέλεσαν τις κύριες αιτίες του λιμού στην Αθήνα τον χειμώνα του 1941-1942.<sup>1205</sup> Υπολογίζεται πως περίπου 40-45.000 άτομα έχασαν τη ζωή τους από υποσιτισμό και ασυτία το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα στο πολεοδομικό συγκρότημα Αθήνας-Πειραιά.<sup>1206</sup> Στον Δήμο Αθηναίων από 12% το 1940, η θνησιμότητα από την πείνα αυξήθηκε σε 26% το 1941 και 39% το 1942.<sup>1207</sup>

Ήδη από τον Νοέμβριο του 1941, η κατοχική δημοτική αρχή εξέφραζε την αγωνία της για την «φρικώδη» εικόνα της πόλης. Τα κυριότερα προβλήματα αφορούσαν την αποκομιδή των απορριμμάτων και την περισυλλογή των εκατοντάδων νεκρών που έπεφταν θύματα της πείνας. Η κυκλοφορία των οχημάτων

<sup>1204</sup> Δ. Γέροντας, *ό.π.*, σ. 366-369.

<sup>1205</sup> Ευγενία Μπουρνόβα, «Θάνατοι από πείνα: η Αθήνα το χειμώνα του 1941-1942», *Αρχειοτάξιο*, 7 (2005), σ. 53-64· Μαρία Καβάλα, «Πείνα και επιβίωση. Αντιμετώπιση των στερήσεων στην κατεχόμενη Ελλάδα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, *ό.π.*, τ. 8, σ. 49-55· Χρήστος Λούκος, «Η πείνα στην Κατοχή. Δημογραφικές και κοινωνικές διαστάσεις», στο: Χ. Χατζηϊωσήφ και Π. Παπαστράτης (επιμ.), *ό.π.*, τ. Γ2, σ. 220-222 και 226-233· Π. Βόγλης, *ό.π.*, σ. 43-50· Β. Χιονίδου, *ό.π.*, σ. 55-78· Μενέλαος Χαραλαμπίδης, *Η εμπειρία της Κατοχής και της Αντίστασης στην Αθήνα*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2012, σ. 66-70.

<sup>1206</sup> Στο ίδιο.

<sup>1207</sup> Ε. Μπουρνόβα, «Θάνατοι από πείνα», *ό.π.*, σ. 56. Βλ. επίσης Χ. Λούκος, «Η πείνα στην Κατοχή», *ό.π.*, σ. 222, Πίνακας 3.



καθαριότητας είχε περιοριστεί δραματικά, εξαιτίας της επίταξης των περισσότερων και της μεγάλης έλλειψης καυσίμων. Η ποσότητα βενζίνης που εξασφάλιζε ο δήμος από τις αρχές Κατοχής είχε μειωθεί στα 65 γαλόνια από 500 που ήταν αρχικά. Αποτέλεσμα ήταν να διατίθεται ένα όχημα για την αποκομιδή των σκουπιδιών από την οδό Σταδίου και ακόμη ένα που εξυπηρετούσε αποκλειστικά τις πρεσβείες. Ο αριθμός των νεκρών από 4-5 κατά μέσο όρο ημερησίως είχε ανέλθει στους 200. Ο Δήμος Αθηναίων είχε ζητήσει από την αστυνομία την απαγόρευση της διέλευσης των πεζών στις παρόδους, όπου στιβάζονταν τα πτώματα. Τα φορτηγά οχήματα που είχαν διασκευαστεί σε νεκροφόρες δεν μπορούσαν να κινηθούν σε τακτά διαστήματα για τους λόγους που προαναφέρθηκαν. Ο δήμος είχε αναγκαστεί να δημοσιεύσει ανακοίνωση για την αγορά υποζυγίων που προορίζονταν για τη χρήση κάρρων και είχε εξασφαλίσει την άδεια του νεκροτομείου να παραλαμβάνει όλους τους νεκρούς μαζί προκειμένου να μειωθούν τα δρομολόγια προς τα νεκροταφεία. Η έλλειψη διαθέσιμου χώρου είχε οδηγήσει στην έκτακτη λύση της ομαδικής ταφής και δημιουργήσει την ανάγκη επέκτασης των υφιστάμενων νεκροταφείων και ίδρυσης νέων.<sup>1208</sup> Όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα, ο αριθμός των ταφέντων στο Γ' Νεκροταφείο Αθηνών από τον Απρίλιο του 1941 έως τον Ιανουάριο του 1942 είχε πενταπλασιαστεί, με τη μεγαλύτερη αύξηση να σημειώνεται μεταξύ Νοεμβρίου και Δεκεμβρίου του 1941, όταν από 1930 έφτασαν τους 3.052.

Πίνακας 9: Ταφέντες στο Γ' Νεκροταφείο Αθηνών, Μάιος 1939 - Φεβρουάριος 1942<sup>1209</sup>

	1939	1940	1941	1942
Ιανουάριος	-	575	707	2641
Φεβρουάριος	-	506	615	2226
Μάρτιος	-	562	576	
Απρίλιος	-	401	543	
Μάιος	463	501	593	
Ιούνιος	494	494	662	
Ιούλιος	604	529	683	
Αύγουστος	463	458	786	
Σεπτέμβριος	404	415	805	
Οκτώβριος	435	444	1110	
Νοέμβριος	497	429	1930	
Δεκέμβριος	486	652	3052	

Πηγή: ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 23/3/1942, 56, 100, σ. 95

<sup>1208</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 28/11/1941, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 99, σ. 374-378.

<sup>1209</sup> Το Γ' Νεκροταφείο Αθηνών ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Μάιο του 1939.

Οι τεχνικές υπηρεσίες του δήμου σε συνεργασία με τον δημοτικό σύμβουλο Ανδρέα Γεωργαλά, πρόεδρο του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, ανέλαβαν τη σύνταξη μελετών για την καθαριότητα της πόλης,<sup>1210</sup> οι οποίες προκάλεσαν το ενδιαφέρον της ιταλικής κατοχικής διοίκησης και οδήγησαν τον Απρίλιο του 1942 στην έκδοση νόμου που παραχωρούσε τόσο στον Δήμο Αθηναίων όσο και στον Δήμο Πειραιώς ευρείες αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, εξουσιοδοτούνταν να λαμβάνουν κατά τη δική τους κρίση τα αναγκαία μέτρα για τη βελτίωση της καθαριότητας και την προστασία της δημόσιας υγείας. Είχαν τη δυνατότητα να προχωρούν στην επίταξη ιδιωτικών αστικών ή αγροτικών ακινήτων, οχημάτων και ανταλλακτικών, κάρρων, υποζυγίων, χειράμαξων, όπως και στην απαλλοτρίωση οικοπέδων εντός ή εκτός των ορίων των δήμων. Όσοι αρνούσαν ή δυστροπούσαν με τις επιτάξεις θα διώκονταν ποινικά ή και θα τιμωρούνταν με χρηματικό πρόστιμο. Οι σιδηροδρομικές εταιρείες υποχρεώνονταν εφόσον κρινόταν απαραίτητο να διαθέτουν συρμούς και να πραγματοποιούν ειδικά δρομολόγια για την μεταφορά των απορριμμάτων. Επετράπη η παράκαμψη διάφορων χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών για την επίτευξη των έργων και την προμήθεια των αναγκαίων υλικών και εργαλείων. Τον αριθμό των εργατών και των τεχνιτών που θα απασχολούνταν, όπως και τα ημερομίσθιά τους θα τα καθόριζαν οι δήμαρχοι με τη σύμφωνη γνώμη ειδικής επιτροπής που θα συστήνεται σε κάθε δήμο. Οι δήμοι μπορούσαν επίσης να ιδρύουν συσσίτια για το εργατοτεχνικό προσωπικό, εξασφαλίζοντας τα τρόφιμα και την καύσιμη ύλη μέσω του υπουργείου Επισιτισμού ή και από την ελεύθερη αγορά με ευνοϊκούς όρους. Τέλος, για όλους τους παραπάνω σκοπούς προβλεπόταν η παροχή κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.<sup>1211</sup>

Οι έκτακτες ανάγκες φαίνεται πως υπήρξαν αιτία για τη συγκρότηση ενός ειδικού οργανωτικού σχήματος για τον συντονισμό των δημοτικών ενεργειών και την ταχεία επίλυση των προβλημάτων εντός της πρωτεύουσας. Λίγους μήνες αργότερα, τον Αύγουστο του 1942, συστάθηκε ο «Δήμος Πρωτεύουσας», ένας νέος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης που περιλάμβανε τους Δήμους Αθηναίων, Καλλιθέας, Περιστερίου, Βύρωνα, Νέας Ιωνίας και Καισαριανής, καθώς και τις κοινότητες Νέας Σμύρνης, Νέας Φιλαδέλφειας και Νέας Χαλκηδόνας. Ο συγκεκριμένος οργανισμός είχε ως σκοπό την «θεραπείαν των γενικότερων σημασίας και ενδιαφέροντος αναγκών ή την εκτέλεσιν κοινών έργων και υπηρεσιών». Οι δήμοι και οι κοινότητες

<sup>1210</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 18/3/1942, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 100, σ. 10.

<sup>1211</sup> Ν.Δ. 1154/1942, στο: ΦΕΚ, 85Α/16-4-1942.

εντός του Δήμου Πρωτευούσης θα διατηρούσαν την «αυτοτέλειά» τους. Μάλιστα, όλες οι αποφάσεις τους θα ήταν άμεσα εκτελεστές, με εξαίρεση εκείνες που αφορούσαν τη σύναψη δανείων, τη διευθέτηση χρεών, τη συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο ανώνυμων εταιρειών και την κατάρτιση του οργανισμού της εσωτερικής τους υπηρεσίας, οι οποίες θα εξακολουθούσαν να υπάγονται στον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης.<sup>1212</sup>

Το αξίωμα του δημάρχου Πρωτευούσης ανατέθηκε στον δήμαρχο Αθηναίων Α. Γεωργάτο. Ο Γεωργάτος προϊστάτο διοικητικού συμβουλίου που απαρτιζόταν από τους δημάρχους και τους προέδρους των δήμων και των κοινοτήτων που συμμετείχαν στον Δήμο Πρωτευούσης. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ήταν η εποπτεία της εύρυθμης λειτουργίας των τοπικών αυτών οργανισμών, η υποβολή αιτημάτων για τη δημοσίευση νομοθετικών και κανονιστικών διαταγμάτων σχετικών με τη ρύθμιση διαφόρων ζητημάτων εντός της περιοχής ευθύνης του και η έκδοση αστυνομικών διατάξεων που αφορούσαν την καθαριότητα, την υγιεινή, την κυκλοφορία και την τήρηση των ρυμοτομικών σχεδίων.<sup>1213</sup> Ο Δήμος Πρωτευούσης ως σύλληψη παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με τη Διοίκηση Πρωτευούσης που είχε συσταθεί επί μεταξικής δικτατορίας και είχε καταργηθεί από τον Μάιο του 1941. Ωστόσο, υπήρχαν διάφορες παραδοξότητες, όπως το γεγονός ότι ο Γεωργάτος διατηρούσε τόσο το αξίωμα του δημάρχου Αθηναίων όσο και εκείνο του δημάρχου Πρωτευούσης. Έτσι, ήταν εισηγητής και εκτελεστής των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου της Αθήνας και ταυτόχρονα εκείνος που ασκούσε διοικητικό έλεγχο επί αυτών με βάση τη νέα του ιδιότητα.<sup>1214</sup>

Ο επικεφαλής της ιταλικής στρατιωτικής διοίκησης στρατηγός Κάρλο Τζελόζο σε μία έκθεση δράσης των ιταλικών αρχών κατά τον πρώτο χρόνο της Κατοχής αναγνώριζε πως υπήρχε ιδιαίτερη δυσκολία στη συνεργασία με τις ελληνικές τοπικές αρχές, τις οποίες κατηγορούσε για αναποτελεσματικότητα.<sup>1215</sup> Ενδεχομένως, η δημιουργία του Δήμου Πρωτευούσης να κρίθηκε σκόπιμη προκειμένου να εξαλειφθούν αυτά τα προβλήματα. Από την άλλη πλευρά, οι ευρύτατες εξουσίες που παραχωρήθηκαν στον Α. Γεωργάτο καταδεικνύουν πως είχε εξελιχθεί σε ένα πρόσωπο απόλυτης εμπιστοσύνης για τις δοσίλογες κυβερνήσεις και τις κατοχικές αρχές, ιδίως τις ιταλικές. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από την

<sup>1212</sup> Ν.Δ. 1691/1942, στο: ΦΕΚ, 216Α/25-8-1942

<sup>1213</sup> Στο ίδιο.

<sup>1214</sup> Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθέρωσης*, ό.π., σ. 10-11.

<sup>1215</sup> D. Rodogno, «Η ιταλική κατοχή», ό.π., σ. 84.

άμεση ανταπόκριση που είχαν τα αιτήματα του κατοχικού δημάρχου Αθηναίων σχετικά με την παροχή χρηματικών και υλικών πόρων για τη βελτίωση της καθαριότητας της πόλης. Σε μία από τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου της Αθήνας, όπου γινόταν αναφορά στον θεσμό του Δήμου Πρωτεύουσας, ο Γεωργάτος μάλιστα θα σημειώσει πως του είχε προταθεί να αναγορευτεί σε διοικητή ή υπουργό.<sup>1216</sup>

Μεταπολεμικά, ο Γεωργάτος διώχθηκε ποινικά για «αντεθνική» δράση επί Κατοχής, λόγω μιας συνέντευξης που είχε παραχωρήσει στο προπαγανδιστικό ιταλικό περιοδικό *Κουαδρίβιο*, στην οποία μιλούσε επαινετικά για το έργο του Ιταλού στρατιωτικού διοικητή. Μεταξύ των μαρτύρων κατηγορίας ήταν ο μεταξικός δήμαρχος Αθηναίων Α. Πλυτάς και ο αστυνομικός διευθυντής Αθηνών Άγγελος Έβερτ. Ωστόσο, ο Γεωργάτος απηλλάγη με βούλευμα του Ειδικού Δικαστηρίου Δοσιλόγων, καθώς ο Έλληνας ανταποκριτής του περιοδικού ομολόγησε πως η συνέντευξη του Γεωργάτου παραποιήθηκε από την ιταλική πρεσβεία.<sup>1217</sup> Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι ο Δήμος Πρωτεύουσας καταργήθηκε τον Σεπτέμβριο του 1943, αμέσως μετά την ιταλική συνθηκολόγηση και την υπαγωγή της Αθήνας στον πλήρη έλεγχο των Γερμανών.<sup>1218</sup>

Τον Ιούνιο του 1943, ο Α. Γεωργάτος προέβη σε έναν εκτενή απολογισμό της έως τότε θητείας του ως δήμαρχος Αθηναίων. Όσον αφορά τον τομέα της υγιεινής, αναφέρθηκε στη λειτουργία των δημοτικών λουτρών και την πλύση δεκάδων χιλιάδων ατόμων με χαμηλό αντίτιμο ή δωρεάν, στην κατασκευή και την εγκατάσταση κλιβάνων, στον καθαρισμό, την αποφθειρίαση και τον ευπρεπισμό επαιτών και «αλητών», στον εμβολιασμό των δημοτών, στην παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στα δημοτικά ιατρεία, στην εξέταση και τη νοσηλεία ασθενών στο δημοτικό νοσοκομείο «Ελπίς». Στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας, οι ενέργειες του δήμου επικεντρώθηκαν στη διεξαγωγή παιδικών συσσιτίων. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέθεσε, από τον Αύγουστο του 1941 έως τον Μάρτιο του 1943 λειτούργησαν συνολικά 70 σημεία συσσιτίων εντός και εκτός των ορίων του δήμου που εξυπηρέτησαν περίπου 54.000 παιδιά. Τα έκθετα βρέφη στο Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών από 1142 τον Απρίλιο του 1941 αυξήθηκαν σε 1904 μέχρι τα τέλη του 1942. Τα περισσότερα είχαν μεταφερθεί σε παιδικές

<sup>1216</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 20/10/1942, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 101, σ. 123.

<sup>1217</sup> ΓΑΚ, Αρχείο Εφετείου Αθηνών, Αρχείο Ειδικού Δικαστηρίου Δοσιλόγων Αθηνών, Βουλευόμενα 1947, απόφαση υπ' αρ. 336.

<sup>1218</sup> Ν. 596/1943, στο: ΦΕΚ, 304Α/10-9-1943.

κατασκηνώσεις, ενώ αρκετά είχαν δοθεί για υιοθεσία ή σε εξωτερικές τροφούς. Μεταξύ 1941 και 1943, ο δήμος μερίμνησε επίσης για την περισυλλογή και την ταφή περίπου 18.000 αστέγων και άπορων δημοτών και ετεροδημοτών. Ο συνολικός αριθμός των ατόμων που ενταφιάσθηκαν δωρεάν στο διάστημα αυτό είχε ανέλθει σε 42.156.<sup>1219</sup>

Τα κοινωνοφελή έργα που πραγματοποιήθηκαν ήταν ελάχιστα εξαιτίας της έλλειψης υλικών και καυσίμων. Τα περισσότερα αφορούσαν τη συντήρηση και την επέκταση των νεκροταφείων. Κατόπιν υποδείξεων της ιταλικής στρατιωτικής διοίκησης επισκευάστηκαν ορισμένοι δρόμοι. Επιπλέον, η κυβέρνηση Τσολάκογλου είχε χορηγήσει ένα ποσό για την πρόσληψη ημερομίσθιων εργατών και την εκτέλεση χωματουργικών έργων, στο πλαίσιο της ευρύτερης προσπάθειας για την καταπολέμηση της ανεργίας.<sup>1220</sup> Πέρα από κρατικές και τοπικές, ο δήμος είχε κληθεί να καλύψει και ανάγκες των αρχών κατοχής, όπως ήταν π.χ. η φύλαξη τηλεφωνικών εγκαταστάσεων. Οι 205 φύλακες που είχαν αρχικά προσληφθεί αυξήθηκαν σταδιακά σε 600 προκειμένου να αποφευχθεί, όπως υποστηριζόταν, το ενδεχόμενο αντιποίνων σε περίπτωση κλοπής υλικών. Έπειτα από μία δολιοφθορά, οι γερμανικές και ιταλικές στρατιωτικές αρχές ζήτησαν την πρόσληψη ακόμη 400 φυλάκων, με αποτέλεσμα να αυξηθούν σε 1000.<sup>1221</sup> Ο Γεωργάτος επικαλέστηκε τέλος την πατριωτική δράση της κατοχικής δημοτικής αρχής. Με βάση τους ισχυρισμούς του, ο Δήμος Αθηναίων μεταξύ άλλων είχε αρνηθεί να υποδείξει ομήρους, είχε αντιταχθεί στην κατάσχεση ραδιοφώνων, είχε θέσει προσκόμματα στην πολιτική επιστράτευση, είχε αναλάβει πρωτοβουλίες για την απελευθέρωση κρατουμένων και αποτρέψει εκτελέσεις αθώων.<sup>1222</sup>

Αφορμή για τον απολογισμό του Α. Γεωργάτου είχε σταθεί το αίτημα μιας μερίδας δημοτικών συμβούλων για σύγκληση έκτακτης συνεδρίασης, με αποκλειστικό αντικείμενο τη διαχειριστική και οικονομική κατάσταση του δήμου. Υπήρχαν πληροφορίες πως ο Δήμος Αθηναίων θα παρουσίαζε πολύ μεγάλο έλλειμμα στο τέλος του 1943. Ο Γεωργάτος και ο γενικός διευθυντής των οικονομικών υπηρεσιών του δήμου παρείχαν στοιχεία που έδειχναν πως τόσο ο απολογισμός του τρέχοντος οικονομικού έτους όσο και ο προϋπολογισμός της επόμενης χρονιάς θα ήταν ισοσκελισμένοι. Οι διαβεβαιώσεις αυτές λειτούργησαν καθησυχαστικά, χωρίς

<sup>1219</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 24/6/1943, Συζήτηση επί της ημερήσιας διάταξης, 102, σ. 359-372

<sup>1220</sup> Στο ίδιο, σ. 375.

<sup>1221</sup> Στο ίδιο, σ. 376-377.

<sup>1222</sup> Στο ίδιο, σ. 397-398.

ωστόσο να εξαλειφθούν όλοι οι προβληματισμοί. Διάφοροι σύμβουλοι θεωρούσαν πως έπρεπε να αναληφθούν ευρύτερες πρωτοβουλίες υπέρ της κοινωνικής πρόνοιας, χαρακτηρίζοντας τα ποσά που είχαν χορηγηθεί έως τότε κωμικά. Υποστήριζαν πως έπρεπε να υπάρξει μέριμνα για την αύξηση των δημοτικών ιατρείων στις απομακρυσμένες συνοικίες.<sup>1223</sup> Ένας σύμβουλος επέστησε την προσοχή του Γεωργάτου στην κοινωνική πολιτική του δήμου, η οποία έπρεπε να στρέφεται «προς τους πράγματι πάσχοντας και όχι προς τους έχοντας πολυκατοικίας και ράβδους χρυσού».<sup>1224</sup> Ιδιαίτερη συζήτηση έγινε για τον αριθμό των οργανικών υπαλλήλων και του εργατοτεχνικού προσωπικού. Ο Γεωργάτος απέδιδε τη διενέργεια αρκετών προσλήψεων στην εξυπηρέτηση των έκτακτων αναγκών της πόλης. Σύμφωνα όμως με την αντίθετη άποψη, μεγάλο ποσοστό των προσληφθέντων είχε καταλάβει θέσεις γραφείου και δεν είχε τοποθετηθεί σε κρίσιμους τομείς, όπως για παράδειγμα στην καθαριότητα.<sup>1225</sup>

Η εικόνα της οργάνωσης, της τάξης και της αποτελεσματικότητας των δημοτικών υπηρεσιών που προωθούσε ο Α. Γεωργάτος έχει καταρριφθεί από διάφορες ιστορικές μελέτες. Για παράδειγμα, στα παιδικά συσσίτια του Δήμου Αθηναίων γίνονταν υπεξαιρέσεις τροφίμων που κατέληγαν αργότερα στη μαύρη αγορά.<sup>1226</sup> Το Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών ήταν σε πλήρη αποσύνθεση και η θνησιμότητα από την πείνα τον Ιανουάριο του 1942 είχε αυξηθεί αισθητά, παρά την εξωραϊσμένη κατάσταση που είχε παρουσιάσει ο κατοχικός δήμαρχος στον απολογισμό του.<sup>1227</sup> Στο Κέντρο Νεότητας συντελέστηκε σωρεία οικονομικών ατασθαλιών σε όλη τη διάρκεια της Κατοχής.<sup>1228</sup> Στις προσφυγικές και τις εργατικές συνοικίες, όπως το Δουργούτι, υπήρχε τεράστια έλλειψη σε ιατρική και διατροφική μέριμνα.<sup>1229</sup>

Η παραπάνω συζήτηση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον γιατί επιτρέπει κυρίως να κατανοήσουμε πως το κατοχικό δημοτικό συμβούλιο αντιλαμβανόταν τον ρόλο που είχε αναλάβει και επιτελούσε. Η ανάθεση της διοίκησης του Δήμου

---

<sup>1223</sup> Στο ίδιο, σ. 405.

<sup>1224</sup> Στο ίδιο, σ. 408.

<sup>1225</sup> Στο ίδιο, σ. 401-404.

<sup>1226</sup> Μ. Χαραλαμπίδης, *ό.π.*, σ. 100.

<sup>1227</sup> Ελευθέριος Γ. Σκιαδάς, *Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών, 1859-1999*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1999, σ. 142-152· Υπακοή Χατζημιχαήλ, *Τα δημογραφικά της Αθήνας κατά την περίοδο 1940-1945*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Ρέθυμνο, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2000, σ. 38-40.

<sup>1228</sup> Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, *ό.π.*, σ. 159.

<sup>1229</sup> Μ. Mazower, *Στην Ελλάδα του Χίτλερ*, *ό.π.*, σ. 63.

Αθηναίων σε ένα δοτό σχήμα που αποτελούνταν για πρώτη φορά από αντιπροσώπους θεσμών, φορέων και οργανώσεων συνιστούσε ένα «κοινωνικό πείραμα», όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο δημοτικός σύμβουλος Θ. Κωνσταντόπουλος, καθώς διαφοροποιούνταν από τις πρακτικές του παρελθόντος, όπου ο δήμαρχος «καλώς ή κακώς εξελέγετο από μερικούς ανθρώπους ιδικούς του».<sup>1230</sup> Περιγραφόταν ως μια «ιστορική καμπή» μεγάλης σημασίας για την μεταπολεμική εποχή.<sup>1231</sup> Κατά συνέπεια, ήταν επιτακτικό να στεφθεί με επιτυχία και να υπογραμμιστεί η αποτελεσματικότητά του σε σχέση με τις προκάτοχες διοικήσεις. Η δημαρχία Γεωργάτου ήταν η «δημαρχία των εργαζομένων τάξεων», οι οποίες με αυτόν τον τρόπο έδιναν ένα χτύπημα στα «τζάκια» και στα πολιτικά πρόσωπα που νόμιζαν έως τότε ότι έχουν το προνόμιο της «διακυβερνήσεως».<sup>1232</sup> Ο Α. Γεωργάτος τόνιζε επανειλημμένα στη διάρκεια της θητείας του πως το δημοτικό αυτό συμβούλιο ήταν το καλύτερο στην ιστορία του Δήμου Αθηναίων.<sup>1233</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, η συζήτηση για την οικονομική διαχείριση απηχούσε την αγωνία της κατοχικής δημοτικής αρχής να αποβάλλει την κατηγορία της συνεργασίας και να εξασφαλίσει κάποιου είδους νομιμοποίηση, στη βάση του εξορθολογισμού, προτείνοντας ένα νέο μοντέλο διοίκησης που δεν θα στηριζόταν στον «κομματισμό», αλλά θα είχε ως πρόταγμα τη χρηστή διοίκηση και ως αποκλειστικό σκοπό την εξυπηρέτηση των δημοτικών αναγκών.

#### **6.1.2. Η αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα**

Η ανάπτυξη της ένοπλης αντίστασης στην ενδοχώρα έθεσε σταδιακά το ζήτημα της οργάνωσης και της διοίκησης των περιοχών που υπάγονταν στον έλεγχο των αντιστασιακών οργανώσεων και της αυτονόμησής τους από την κατοχική εξουσία. Ήδη από τον Δεκέμβριο του 1942, στους πρώην Δήμους Κτημενίων και Δολόπων της Ευρυτανίας η τοπική οργάνωση του Εθνικού Απελευθερωτικού Μετώπου (ΕΑΜ) προέβη στην εγκαθίδρυση του θεσμού της «λαϊκής αυτοδιοίκησης». Εμπνευστής αυτής της προσπάθειας ήταν ο Γεωργούλας Μπέικος, ο οποίος σε συνεργασία με άλλα στελέχη του ΚΚΕ συνέταξαν τον «Κώδικα Ποσειδώνα», ένα σχέδιο για την τοπική διακυβέρνηση και την αυτοδιοίκηση των χωριών της περιοχής. Σύμφωνα με τον κώδικα, σε κάθε χωριό συστηνόταν πενταμελής επιτροπή λαϊκής αυτοδιοίκησης

<sup>1230</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 24/6/1943, Συζήτηση επί της ημερήσιας διάταξης, 102, σ. 405-406.

<sup>1231</sup> Στο ίδιο, σ. 408.

<sup>1232</sup> Στο ίδιο, σ. 408.

<sup>1233</sup> Βλ. ενδεικτικά ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 7/8/1942, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 100, σ. 477· 30/9/1942, Συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης, 101, σ. 73.

που εκλεγόταν από τη γενική συνέλευση των κατοίκων. Η επιτροπή αυτή είχε ως αρμοδιότητα την επίλυση όλων των τοπικών προβλημάτων. Επικεφαλής της επιτροπής ήταν ο πρόεδρος, ενώ τα υπόλοιπα τέσσερα μέλη της είχαν την εποπτεία των υποεπιτροπών που συγκροτούνταν με βάση τα τοπικά ζητήματα (λαϊκής ασφάλειας, σχολική, επισιτιστική, εκκλησιαστική). Ανώτερο αποφασιστικό σώμα συνιστούσε η γενική συνέλευση στην οποία μετείχαν ισότιμα όλοι οι άνδρες και οι γυναίκες της κοινότητας. Υπήρχε επίσης η πρόβλεψη για σύσταση δευτεροβάθμιων και τριτοβάθμιων οργάνων λαϊκής αυτοδιοίκησης με ανώτερη αρχή σε κάθε νομό την Ένωση Κοινοτήτων Νομού.<sup>1234</sup>

Η κατάρτιση του «Κώδικα Ποσειδώνα» προκάλεσε την αντίδραση της επαρχιακής επιτροπής του ΕΑΜ Ευρυτανίας, η οποία κατηγόρησε τον Γ. Μπέικο και τα άλλα στελέχη για παραβίαση της εθνικοαπελευθερωτικής γραμμής του ΕΑΜ. Σύμφωνα με τις προγραμματικές διακηρύξεις του ΕΑΜ, όλα τα ζητήματα που αφορούσαν την οργάνωση της εξουσίας επρόκειτο να διευθετηθούν μετά την απελευθέρωση. Παρ' όλα αυτά, ο θεσμός της λαϊκής αυτοδιοίκησης με βάση τον «Κώδικα Ποσειδώνα» εφαρμόστηκε στα παραπάνω χωριά της Ευρυτανίας μέχρι τον Απρίλιο του 1943. Η απόπειρα να εφαρμοστεί ο κώδικας και στις απελευθερωμένες περιοχές της δυτικής Θεσσαλίας δεν ευοδώθηκε. Το Θεσσαλικό Γραφείο του ΚΚΕ ήταν κάθετα αρνητικό, με αποτέλεσμα να διαλυθούν όσες επιτροπές λαϊκής αυτοδιοίκησης είχαν προλάβει να συσταθούν. Στόχος ήταν η οργάνωση και η εξυπηρέτηση του αντιστασιακού αγώνα και όχι η άσκηση της εξουσίας. Επιδίωξη του ΕΑΜ στην συγκεκριμένη περιοχή ήταν διατήρηση και η ενίσχυση των υφιστάμενων δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, εφόσον δεν είχαν συνεργαστεί με τις κατοχικές αρχές.<sup>1235</sup>

Από το καλοκαίρι του 1943, μετά τη σύσταση του Κοινού Γενικού Στρατηγείου Ανταρτών και τις διαπραγματεύσεις των τριών κύριων αντάρτικων οργανώσεων, δηλαδή του ΕΑΜ/ΕΛΑΣ, του Εθνικού Δημοκρατικού Ελληνικού Συνδέσμου (ΕΔΕΣ) και της Εθνικής και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), με την

---

<sup>1234</sup> Θανάσης Τσουπαρόπουλος, *Οι λαοκρατικοί θεσμοί της Εθνικής Αντίστασης. Ιστορική και νομική προσέγγιση*, Αθήνα, Γλάρος, 1989, σ. 26-30· Χρήστος Τυροβούζης, *Αυτοδιοίκηση και «λαϊκή» δικαιοσύνη, 1942-1945. Συμβολή στην Ιστορία των Θεσμών της Ελληνικής Αντίστασης*, Αθήνα, Προσκήνιο, 1991, σ. 58-62· M. Mazower, *Στην Ελλάδα του Χίτλερ*, ό.π., σ. 299-300· Γιάννης Σκαλιδάκης, *Η Ελεύθερη Ελλάδα. Η εξουσία του ΕΑΜ στα χρόνια της Κατοχής (1943-1944)*, Αθήνα, Ασίνη, 2014, σ. 96-98.

<sup>1235</sup> Δημήτριος Ι. Ζέπος, *Λαϊκή δικαιοσύνη εις τας ελευθέρως περιοχάς της υπό Κατοχήν Ελλάδος*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1986, σ. 3· Θ. Τσουπαρόπουλος, ό.π., σ. 36-38· Χ. Τυροβούζης, ό.π., σ. 62-65· Γ. Σκαλιδάκης, ό.π..



Βρετανική Συμμαχική Αποστολή, επιταχύνθηκαν οι διαδικασίες για τη συγκρότηση ενιαίας διοίκησης και την κεντρική καθοδήγηση του απελευθερωμένου χώρου. Τον Αύγουστο του 1943, το κοινό στρατηγείο εξέδωσε την Απόφαση 6 για την οργάνωση και τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης στην Ελεύθερη Ελλάδα. Οριζόταν η διεξαγωγή εκλογών μέσα σε διάστημα 50 ημερών για την ανάδειξη οργάνων αυτοδιοίκησης που θα είχαν αντίστοιχες αρμοδιότητες με εκείνες των πρότερων δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, όπως η φορολόγηση των εισαγόμενων και εξαγόμενων προϊόντων. Οι εκλογές θα διεξάγονταν με πλειοψηφικό σύστημα και θα είχαν ακομμάτιστο χαρακτήρα χωρίς καμία ανάμειξη των πολιτικών και στρατιωτικών αντιστασιακών οργανώσεων.<sup>1236</sup>

Παρά την έμφαση στην ενότητα και την ουδετερότητα, σε πολλές περιοχές κάθε αντιστασιακή οργάνωση συγκρότησε δικούς της συνδυασμούς. Δεν έλειψαν επίσης οι άτυπες συνεργασίες μεταξύ ΕΔΕΣ και ΕΚΚΑ για υπερισχύσουν στις κοινότητες που ανήκαν στην επικράτεια του ΕΑΜ. Σύμφωνα με τον Δημήτριο Ζέπο, εκλογές διενεργήθηκαν σε παραπάνω από 180 δήμους και κοινότητες κυρίως της Ηπείρου και της Θεσσαλίας.<sup>1237</sup> Τα στοιχεία για το εκλογικό αποτέλεσμα είναι αντικρουόμενα. Το ΕΑΜ επικράτησε στις μεγάλες πόλεις της Ελεύθερης Ελλάδας, όπως το Καρπενήσι και η Καρδίτσα. Εκτός από την Ήπειρο, ο ΕΔΕΣ σημείωσε επιτυχίες σε πόλεις και χωριά της δυτικής Θεσσαλίας.<sup>1238</sup>

Η έναρξη των συγκρούσεων μεταξύ ΕΛΑΣ και ΕΔΕΣ το φθινόπωρο του 1943 είχε ως αποτέλεσμα τη διάλυση του Κοινού Γενικού Στρατηγείου Ανταρτών. Την προσπάθεια για θεσμική οργάνωση και ενοποίηση της Ελεύθερης Ελλάδας ανέλαβε στη συνέχεια το Γενικό Στρατηγείο του ΕΛΑΣ. Τον Ιανουάριο του 1944, σε όλες τις περιφέρειες που ήταν κάτω από τον έλεγχό του, τέθηκαν σε ισχύ οι «Διατάξεις για την Αυτοδιοίκηση και τη Λαϊκή Δικαιοσύνη».<sup>1239</sup> Το νομοθετικό αυτό κείμενο βασιζόταν στον «Κώδικα Αυτοδιοίκησης και Λαϊκής Δικαιοσύνης για την Στερεά Ελλάδα» που είχε τεθεί σε εφαρμογή από τον Αύγουστο της προηγούμενης χρονιάς. Ζητούμενο πλέον ήταν να υπάρξει ομοιομορφία από πλευράς δικαίου σε όλες τις ελεύθερες περιοχές. Οι «Διατάξεις» μεταρρύθμιζαν ως έναν βαθμό τον «Κώδικα Στερεάς» και εισήγαγαν νέους θεσμούς, όπως ήταν τα επαρχιακά και νομαρχιακά

<sup>1236</sup> Δ. Ζέπος, *ό.π.*, σ. 113-117· Θ. Τσουπαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 47-48· Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 136-142· Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 101-102.

<sup>1237</sup> Δ. Ζέπος, *ό.π.*, σ. 8, σημ. 3.

<sup>1238</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 103-104.

<sup>1239</sup> Στο *ίδιο*, σ. 203.

συμβούλια. Στους δήμους και τις κοινότητες θα λειτουργούσαν λαϊκές επιτροπές επιφορτισμένες με τη διαχείριση των τοπικών προβλημάτων, όπως και λαϊκά δικαστήρια. Για τους μεγάλους δήμους, προβλεπόταν επίσης η σύσταση συνοικιακών συμβουλίων και συνελεύσεων. Τα δημοτικά, κοινοτικά και συνοικιακά συμβούλια, καθώς και οι επιτροπές αυτοδιαχείρισης όφειλαν να λογοδοτούν και να παρουσιάζουν τη δράση τους στη γενική συνέλευση των κατοίκων, η οποία έπρεπε υποχρεωτικά να συγκαλείται κάθε τρεις μήνες.<sup>1240</sup>

Η διεξαγωγή αυτοδιοικητικών εκλογών στην Ελεύθερη Ελλάδα συνεχίστηκε. Οι ενέργειες των σχημάτων της λαϊκής αυτοδιοίκησης επικεντρώθηκαν στην ενίσχυση των απόρων και των θυμάτων των εκκαθαριστικών επιχειρήσεων μέσα από τη διανομή τροφίμων και χρηματικών βοηθημάτων. Διοργανώθηκαν συλλαλητήρια και πραγματοποιήθηκαν κινητοποιήσεις για τη διεκδίκηση διαφόρων ειδών από τον Διεθνή Ερυθρό Σταυρό και τη μεταφορά τους στις αποκλεισμένες περιοχές. Καταβλήθηκε προσπάθεια για την απασχόληση των ανέργων και καθορίστηκαν τα ημερομίσθια για να μην υπάρξει άδικη μεταχείριση εκ μέρους των εργοδοτών. Εκτελέστηκαν κοινοτικά έργα, όπως επισκευές οδών και γεφύρων, συχνά με την επιβολή προσωπικής εργασίας. Υπήρξε επίσης μέριμνα για την αποκατάσταση της λειτουργίας των σχολείων και των μονάδων ιατρικής περίθαλψης, όπως και για την ίδρυση μικρών νοσοκομείων και φαρμακείων.<sup>1241</sup> Από την άλλη πλευρά, οι κοινότητες επιβαρύνθηκαν με τα έξοδα επιμελητείας του ΕΛΑΣ, γεγονός που οδήγησε στην επιβολή υπέρμετρης φορολογίας και στην εκχώρηση μεγάλου μέρους των φορολογικών εσόδων εις βάρος των τοπικών αναγκών.<sup>1242</sup>

Το καθοριστικό βήμα για την κρατική συγκρότηση της Ελεύθερης Ελλάδας ήταν η ίδρυση της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης (ΠΕΕΑ) τον Μάρτιο του 1944. Η ΠΕΕΑ αποτέλεσε την κυβέρνηση της Ελεύθερης Ελλάδας, η οποία παρήγαγε νομοθετικό έργο, ενοποίησε και συγκρότησε νέους θεσμούς και μηχανισμούς. Πρόεδρος της ανέλαβε ο Α. Σβώλος. Η ΠΕΕΑ διεξήγαγε εκλογές στα ελεύθερα και τα κατεχόμενα εδάφη για την ανάδειξη και τη σύγκληση Εθνικού Συμβουλίου που είχε τον χαρακτήρα εθνοσυνέλευσης.<sup>1243</sup> Ο γραμματέας (υπουργός) Εσωτερικών Γιώργης Σιάντος στην εισήγησή του στο Εθνικό Συμβούλιο εξήρε τη σημασία του θεσμού της αυτοδιοίκησης ως μέσου ανασυγκρότησης της χώρας,

<sup>1240</sup> Δ. Ζέπος, *ό.π.*, σ. 12· Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 224-227.

<sup>1241</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 107-109.

<sup>1242</sup> Μ. Mazower, *Στην Ελλάδα του Χίτλερ*, *ό.π.*, σ. 303-304.

<sup>1243</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 175-196.

πολιτικής κινητοποίησης των λαϊκών μαζών, ανάπτυξης της εγχώριας παραγωγής και της συγκοινωνίας, προόδου και πολιτισμού των αστικών και αγροτικών κέντρων.<sup>1244</sup> Η αυτοδιοίκηση συνιστούσε θεμέλιο του δημόσιου βίου, όπως αναγραφόταν στο δεύτερο άρθρο του ψηφίσματος που ενέκρινε το Εθνικό Συμβούλιο και αποτελούσε τον συνταγματικό χάρτη της Ελεύθερης Ελλάδας.<sup>1245</sup> Ήταν ένας από τους θεσμούς που ενσάρκωναν το όραμα της μεταπολεμικής λαοκρατίας.

Τον Αύγουστο του 1944, η ΠΕΕΑ προέβη στη θέσπιση νέου «Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ο οποίος αποτύπωνε την εμπειρία της λαϊκής αυτοδιοίκησης και τις αντιλήψεις των πολιτικών οργανώσεων του ΕΑΜ για τον ρόλο και τον χαρακτήρα του εν λόγω θεσμού μεταπολεμικά.<sup>1246</sup> Η χρήση του προσδιορισμού «τοπική» για την αυτοδιοίκηση αντί για τον ριζοσπαστικό «λαϊκή» απηχούσε καθώς φαίνεται την προσπάθεια της ΠΕΕΑ να διεκδικήσει την αναγνώριση του θεσμικού της πλαισίου από τα κέντρα εξουσίας στο εξωτερικό.<sup>1247</sup> Η σύνταξη του κώδικα πραγματοποιήθηκε κατά κύριο λόγο από τους Χρήστο Καλα(ϊ)τζή και Δ. Αποστολόπουλο που ήταν ανώτεροι υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών και μέλη του ΚΚΕ. Για τη νομική διατύπωση του κειμένου συνεργάστηκαν οι δικηγόροι Κώστας Δημάκος και Σταύρος Κανελλόπουλος. Συμμετοχή στην προεργασία είχε και ο εαμίτης δημοσιογράφος Βάσος Γεωργίου, ο οποίος στα απομνημονεύματά του καταγράφει πως ο Γ. Σιάντος ήταν αυτός που έδωσε τελική μορφή στον κώδικα και στη σχετική αιτιολογική έκθεση.<sup>1248</sup>

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, κύριο γνώρισμα του ελληνικού διοικητικού συστήματος ήταν διαχρονικά ο συγκεντρωτικός του χαρακτήρας. Όπως σημειωνόταν, παρά τις δημοκρατικές ιδέες της Ελληνικής Επανάστασης, οι δήμοι μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους αποτέλεσαν υποχείρια της κεντρικής εξουσίας. Η μεταρρύθμιση του 1912 χαρακτηριζόταν «εικονική», καθώς οι «λαϊκές δυνάμεις» παρέμεναν εξοβελισμένες από την τοπική διοίκηση και διατηρήθηκε το αυστηρό καθεστώς κρατικής εποπτείας των τοπικών οργανισμών. Αποτέλεσμα ήταν να ενισχυθεί η πολιτική δύναμη του κέντρου και να τηρηθεί αυτή η «κατευθυντήρια» γραμμή ακόμη και μετά τη συνταγματική κατοχύρωση του δημοτικού και του

<sup>1244</sup> Παναγιώτης Λ. Παπαγαρυφάλλου, *Η τοπική αυτοδιοίκηση στα πλαίσια της Εθνικής Αντίστασης*, Αθήνα, Το Αντίδοτο, 2016, σ. 155-160, όπου παρατίθεται η ομιλία του Γ. Σιάντου.

<sup>1245</sup> Παναγιώτης Παπαγιάννης (επιμ.), *Η αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα. Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «κώδικες» της Αντίστασης*, Αθήνα, Νέα Σκέψη, 1990, σ. 29-30.

<sup>1246</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 206.

<sup>1247</sup> Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 299-300.

<sup>1248</sup> Π. Παπαγαρυφάλλου, *ό.π.*, σ. 300, σημ. 800-801. Για την ενεργή συμμετοχή του Σιάντου, βλ. επίσης Δ. Ζέπος, *ό.π.*, σ. 21, σημ. 2.

κοινοτικού θεσμού το 1927. Η επιβολή της μεταξικής δικτατορίας σηματοδότησε την πλήρη «υποταγή» της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κεντρική εξουσία, ενώ η έλευση της Κατοχής επισφράγισε την «αποσύνθεση» και την «αντιλαϊκότητα» της κρατικής διοίκησης. Στον αντίποδα, ο εθνικοαπελευθερωτικός αγώνας είχε προσδώσει νέο περιεχόμενο στον θεσμό της αυτοδιοίκησης, καθιστώντας τον ταυτόσημο της «λαϊκής εξουσίας».<sup>1249</sup>

Ο «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» της ΠΕΕΑ διατηρούσε τους δήμους και τις κοινότητες ως πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης και καθιέρωνε την επαρχία ως δευτεροβάθμιο αντί του νομού. Δήμους θα εξακολουθούσαν να συνιστούν οι πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και υπό προϋποθέσεις πόλεις με μικρότερο πληθυσμό. Ο αριθμός των κοινοτήτων θα παρέμενε ως είχε. Για να αναγνωριστεί εφεξής ένας οικισμός ως κοινότητα θα έπρεπε να διαθέτει τουλάχιστον 300 κατοίκους και επαρκή έσοδα για την εξυπηρέτηση της λειτουργίας του. Οι αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων περιλάμβαναν τη διαχείριση της περιουσίας τους, την ενίσχυση και τη δημιουργία νέων οικονομικών πόρων, τη μέριμνα για την υγεία, τη μόρφωση και την ηθική ανάπτυξη του λαού, την οργάνωση και την παροχή κοινωφελών και κοινωνικών υπηρεσιών.<sup>1250</sup>

Βασική αρχή του νέου κώδικα ήταν η κατάργηση του ελέγχου και της εποπτείας των αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων από την κεντρική διοίκηση. Η τελευταία περιοριζόταν πλέον σε καθοδηγητικό και συντονιστικό ρόλο και δεν είχε κανένα δικαίωμα επέμβασης στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως κυρίαρχο όργανο άσκησης ελέγχου και εποπτείας αναγνωριζόταν εφεξής η συνέλευση των πολιτών. Σε αυτό το πλαίσιο, εισαγόταν ο θεσμός του δημοψηφίσματος. Τα επαρχιακά συμβούλια θα ασκούσαν έλεγχο νομιμότητας σε συγκεκριμένες αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Η οικονομική λειτουργία των τοπικών οργανισμών θα στηριζόταν σε κρατικές προικοδοτήσεις, μέσω ειδικού ταμείου αυτοδιοίκησης από έσοδα του προϋπολογισμού της ΠΕΕΑ, και στην επιβολή ανταποδοτικών τελών και δικαιωμάτων.<sup>1251</sup> Η ΠΕΕΑ είχε ήδη εκχωρήσει στους δήμους και τις κοινότητες τη διαχείριση και την εκμετάλλευση των δασικών εκτάσεων και των βοσκοτόπων που

<sup>1249</sup> «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ΠΕΕΑ, Αιτιολογική έκθεση προς την Πολιτική Επιτροπή», 9/8/1944, στο: Π. Παπαγιάννης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 33-34.

<sup>1250</sup> Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 300-303.

<sup>1251</sup> «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ΠΕΕΑ, Αιτιολογική έκθεση προς την Πολιτική Επιτροπή», 9/8/1944, στο: Π. Παπαγιάννης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 35-37.

ανήκαν στο Δημόσιο, στην ανταλλάξιμη περιουσία και στον Οργανισμό Διαχείρισης Εκκλησιαστικής Περιουσίας, παραχωρώντας επίσης τη δυνατότητα φορολόγησης των δασικών προϊόντων.<sup>1252</sup> Για την ανάπτυξη της οικονομικής τους δράσης, δινόταν πλήρης ελευθερία δημοτικοποίησης του φωτισμού, της ύδρευσης και της συγκοινωνίας. Ωστόσο, διευκρινιζόταν πως έπρεπε να υπάρχει περίσκεψη στη μονοπώληση των υπηρεσιών και να μην παρεμποδίζεται η ιδιωτική πρωτοβουλία σε ορισμένους τομείς, όπως π.χ η υγεία. Στόχος ήταν η ανάδειξη των προτερημάτων της «κοινωνικής διεύθυνσης» της τοπικής οικονομίας και η εξυπηρέτηση πρωτίστως του λαϊκού συμφέροντος.<sup>1253</sup>

Όπως προαναφέρθηκε, ο κώδικας της ΠΕΕΑ καθιέρωνε τις επαρχίες ως δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα επαρχιακά συμβούλια θα εκλέγονταν με καθολική και άμεση ψηφοφορία. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους ήταν η δημόσια υγεία, η εκπαίδευση και η εκτέλεση κοινωφελών έργων. Όλες οι αποφάσεις των επαρχιακών συμβουλίων ήταν άμεσα εκτελεστές και υπάγονταν στην ακυρωτική δικαιοδοσία διοικητικών δικαστηρίων. Έλεγχος εκ μέρους των οργάνων της κρατικής κεντρικής διοίκησης μπορούσε να ασκηθεί μόνο σε περίπτωση «κατάφωρης» παράβασης των νομοθετικών πράξεων της ΠΕΕΑ και «αντιλαϊκής» δράσης. Πρόσοδοι της επαρχιακής αυτοδιοίκησης θα ήταν οι κρατικές προικοδοτήσεις, τα ανταποδοτικά τέλη, καθώς και οι πόροι των ειδικών ταμείων που στο εξής θα καταργούνταν και θα συγχωνεύονταν στο νομικό πρόσωπο της Επαρχίας.<sup>1254</sup>

Τέλος, ο κώδικας προέβλεπε τη σύσταση της Επαρχιακής Συνέλευσης Δήμων και Κοινοτήτων, ενός γνωμοδοτικού σώματος για τη κατανομή των κρατικών προικοδοτήσεων, τον προγραμματισμό και την εκτέλεση επαρχιακών έργων ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες, όπως και του Πανελλαδικού Συνεδρίου Αντιπροσώπων Αυτοδιοίκησης. Το συνέδριο αυτό θα συνερχόταν σε ετήσια βάση από αντιπροσώπους όλων των επαρχιών, των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας, με σκοπό την ανάπτυξη κοινών δράσεων και πρωτοβουλιών, την κρατική οικονομική ενίσχυση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την υποβολή προτάσεων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων.<sup>1255</sup>

---

<sup>1252</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 208.

<sup>1253</sup> «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ΠΕΕΑ, Αιτιολογική έκθεση προς την Πολιτική Επιτροπή», 9/8/1944, στο: Π. Παπαγιάννης (επιμ.), *ό.π.*, σ. 35 και 37.

<sup>1254</sup> Στο *ίδιο*, σ. 38-40.

<sup>1255</sup> Στο *ίδιο*, σ. 40.

Ο «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» της ΠΕΕΑ δεν έτυχε ενιαίας και γενικής εφαρμογής, γεγονός που συνδέεται με τα διαφορετικά κέντρα λήψης αποφάσεων που λειτουργούσαν εντός της Ελεύθερης Ελλάδας δημιουργώντας καθυστερήσεις και αμφιταλαντεύσεις, αλλά και τις πολιτικές και στρατιωτικές εξελίξεις της περιόδου: τη διαφαινόμενη απελευθέρωση και τις διαδικασίες σχηματισμού κυβέρνησης εθνικής ενότητας.<sup>1256</sup> Παρά τις διαδικασίες αυτές, οι θεσμοί της Ελεύθερης Ελλάδας παρέμειναν ενεργοί ακόμη και μετά τη συμμετοχή της ΠΕΕΑ στην εθνική κυβέρνηση τον Σεπτέμβριο του 1944. Μάλιστα, σε διάφορες περιοχές διενεργήθηκαν αυτοδιοικητικές εκλογές πριν την 29<sup>η</sup> Οκτωβρίου που είχε ορίσει η ΠΕΕΑ ως ημέρα διεξαγωγής τους από τον Αύγουστο.<sup>1257</sup> Πρόθεση της ΠΕΕΑ ήταν να περιβληθούν οι εαμικοί θεσμοί με λαϊκή νομιμοποίηση προκειμένου να διαπραγματευτεί την κατοχύρωσή τους στο μεταπολεμικό πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο.<sup>1258</sup>

Στην υπόλοιπη επικράτεια, η ολοένα αυξανόμενη πολιτική και στρατιωτική δράση του ΕΑΜ ενέτεινε τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης εκ μέρους των κατοχικών αρχών. Τον Μάιο του 1944, το Υπουργείο Εσωτερικών με τη συγκατάθεση της γερμανικής διοίκησης προέβη στην αντικατάσταση δημάρχων σε περιοχές της Αθήνας, όπου το ΕΑΜ είχε εδραιώσει την εξουσία του. Στις αρχές του μήνα, ο εν ενεργεία συνταγματάρχης Πεζικού Γεώργιος Μωραΐτης διορίστηκε στη θέση του δημάρχου Νέας Ιωνίας.<sup>1259</sup> Λίγες μέρες αργότερα, ο απόστρατος στρατηγός Γρηγόριος Χατζής κατέλαβε το αξίωμα του δημάρχου Νικαίας.<sup>1260</sup> Τόσο ο Μωραΐτης όσο και ο Χατζής ήταν μέλη του ΕΔΕΣ Αθηνών,<sup>1261</sup> της οργάνωσης που συνεργάστηκε στενά με την κατοχική κυβέρνηση Ι. Ράλλη και τα Τάγματα Ασφαλείας. Ο διορισμός τους απηχούσε την προσπάθεια να τεθούν φραγμοί στην επιρροή του ΕΑΜ.<sup>1262</sup> Γενικότερα, το καλοκαίρι του 1944 η κεντρική διοίκηση προέβη σε αρκετούς διορισμούς δημάρχων ανά την επικράτεια, σύμφωνα με στοιχεία

<sup>1256</sup> Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 307-313.

<sup>1257</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 299-304.

<sup>1258</sup> Στο ίδιο, σ. 278 και 297. Βλ. επίσης Χ. Τυροβούζης, *ό.π.*, σ. 314.

<sup>1259</sup> Ιστορικό και Διπλωματικό Αρχείο Υπουργείου Εξωτερικών (ΙΑΥΕ), Φάκελος 4: «Κατοχική κυβέρνηση 1944», υποφάκελος 5, «Διορισμοί δημάρχων σε διάφορες πόλεις», Έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών «Περί του δημάρχου Νέας Ιωνίας», 6/5/1944.

<sup>1260</sup> Στο ίδιο, Έγγραφο της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Υπουργείου Εσωτερικών προς το Γραφείο Πρωθυπουργού και τη «Διεύθυνση Ανταποκρίσεων μετά Γερμανικών Πολιτικών Αρχών» για τον διορισμό δημάρχου στον Δήμο Νικαίας, 15/5/1944.

<sup>1261</sup> Ιάσωνας Χανδρινός, *Πόλεις σε Πόλεμο, 1939-1945. Ευρωπαϊκά αστικά κέντρα υπό γερμανική κατοχή*, Αθήνα, Μωβ Σκίουρος, 2018, σ. 289.

<sup>1262</sup> Στο ίδιο.

που προέρχονται από το Υπουργείο Εξωτερικών.<sup>1263</sup> Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι νέοι δήμαρχοι κάλυπταν θέσεις που είχαν χηρέψει λόγω παραίτησης των προκατόχων τους. Άλλοτε, οι δοτοί δήμαρχοι είχαν πέσει θύματα της κατοχικής βίας, όπως ο δήμαρχος Σπετσών Πολύβιος Λεκκός που εκτελέστηκε από την Οργάνωση Περιφρούρησης Λαϊκού Αγώνα.<sup>1264</sup> Ανεξάρτητα από τα παραπάνω περιστατικά, η υποχώρηση των γερμανικών δυνάμεων και η επέκταση της εξουσίας του ΕΑΜ φαίνεται πως ώθησε την δοσίλογη κυβέρνηση σε διορισμούς δημάρχων προκειμένου να καταδείξει πως διατηρούσε ακόμη τον έλεγχο. Οι κινήσεις των αντιμαχόμενων στρατοπέδων για τον έλεγχο της τοπικής πολιτικής εξουσίας αποτυπώνουν τις νέες εντάσεις και τα νέα επίδικα γύρω από την τοπική αυτοδιοίκηση που θα περιπλακούν ακόμη περισσότερο με την Απελευθέρωση.

## **6.2. Η Απελευθέρωση και τα διλήμματα της κεντρικής εξουσίας**

Στις 12 Οκτωβρίου 1944, τα τελευταία γερμανικά στρατεύματα αποχώρησαν από την πρωτεύουσα, σηματοδοτώντας το τέλος της Κατοχής και την απελευθέρωση της χώρας από τους ξένους κατακτητές. Την εξουσία μέχρι την άφιξη στην Αθήνα της εξόριστης κυβέρνησης υπό τον Γεώργιο Παπανδρέου ασκούσε τριμελής κυβερνητική επιτροπή που αποτελούνταν από τους Γιάννη Ζεύγο, Φίλιππο Εμμανουηλίδη και Θεμιστοκλή Τσάτσο και είχε επιφορτιστεί με την προετοιμασία της διάδοχης κατάστασης. Από τις πρώτες της ενέργειες ήταν ο διορισμός του Αριστεΐδη Σκληρού ως «προσωρινού» δημάρχου Αθηναίων, ύστερα από απόφαση της εθνικής κυβέρνησης.<sup>1265</sup> Ο Σκληρός ήταν γηγενής Αθηναίος, δικηγόρος στο επάγγελμα και πολιτικά ανήκε στον φιλελεύθερο χώρο. Φαίνεται πως συνιστούσε προσωπική

<sup>1263</sup> ΙΑΥΕ, Φάκελος 4: «Κατοχική κυβέρνηση 1944», υποφάκελος 5, «Διορισμοί δημάρχων σε διάφορες πόλεις». Ο συγκεκριμένος φάκελος περιλαμβάνει κοινοποιήσεις εγγράφων του Υπουργείου Εσωτερικών στο Γραφείο Πρωθυπουργού και τη «Διεύθυνση Ανταποκρίσεων μετά Γερμανικών Πολιτικών Αρχών» σχετικά με τον διορισμό δημάρχων σε όλη την Ελλάδα. Τα έγγραφα αναφέρονται στην περίοδο Ιανουάριος-Σεπτέμβριος 1944, κυρίως όμως αφορούν την περίοδο Ιούλιος-Σεπτέμβριος 1944. Οι πόλεις στις οποίες πραγματοποιήθηκαν διορισμοί ή αντικαταστάσεις δημάρχων ήταν συνολικά 26. Ευχαριστώ πολύ τη φίλη και συνάδελφο Ελένη Κούκη για την υπόδειξη του υλικού.

<sup>1264</sup> Στο ίδιο, Έγγραφο της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Υπουργείου Εσωτερικών προς τον Στρατιωτικό Διοικητή Ελλάδος για τον διορισμό νέου δημάρχου Σπετσών, 11/6/1944. Για την εκτέλεση του Λεκκού, βλ. Γιώργος Πασαμήτρος, *Μικρή ιστορία στα μεγάλα χρόνια, 1941-1944. Η δράση του ΕΛΑΝ. Τα τραγικά χρόνια στην Ερμιονίδα, στις Σπέτσες και την Ύδρα τον Ιούνιο του '44*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2019, σ. 149 και 163.

<sup>1265</sup> Θεμιστοκλής Α. Τσάτσος, *Αι παραμοναί της Απελευθερώσεως (1944)*, Αθήνα, Ίκαρος, 1973, σ. 186. Βλ. επίσης Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, ό.π., σ. 15-21. Ο κατοχικός δήμαρχος Α. Γεωργάτος συνελήφθη αμέσως μετά την Απελευθέρωση και κρατήθηκε στις Φυλακές Αβέρωφ μαζί με διάφορα μέλη των κατοχικών κυβερνήσεων και υψηλόβαθμους αξιωματούχους του δοσιλογικού καθεστώτος. Βλ. Δημήτρης Κουσουρής, *Δίκες των δοσιλόγων, 1941-1944. Δικαιοσύνη, συνέχεια του κράτους και εθνική μνήμη*, Αθήνα, Πόλις, 2014, σ. 253, σημ. 9.

επιλογή του Γ. Παπανδρέου, με τον οποίο διατηρούσε στενή φιλική και επαγγελματική σχέση. Δεν είχε πρότερη εμπειρία στα δημοτικά πράγματα, ούτε είχε αναμειχθεί ξανά στην ενεργό πολιτική.<sup>1266</sup>

Ο διορισμός του Α. Σκληρού είναι ο μοναδικός που καταγράφεται στα ΦΕΚ μέχρι τα τέλη του 1944, όσον αφορά το πολεοδομικό συγκρότημα Αθήνας-Πειραιά.<sup>1267</sup> Η ιδιαιτερότητα αυτή, ενδεχομένως, καταδεικνύει πως η αντικατάσταση των κατοχικών δημοτικών και κοινοτικών αρχών ήταν ένα ζήτημα για τη διευθέτηση του οποίου υπήρχαν διαφορετικές απόψεις μεταξύ των κυβερνητικών εταίρων. Από την άλλη, αναδεικνύει τη σημασία του Δήμου Αθηναίων για τον διοικητικό έλεγχο της πόλης και την εδραίωση της μεταπολεμικής εξουσίας. Ενδεικτικό της ρευστότητας που επικρατούσε είναι το γεγονός πως ο Σκληρός έως τον Μάιο του 1945 διοίκησε μόνος του τον Δήμο Αθηναίων, καθώς μόλις τότε συγκροτήθηκε σε σώμα το νέο δημοτικό συμβούλιο.<sup>1268</sup> Το κατοχικό δημοτικό συμβούλιο μέχρι τον Απρίλιο του ίδιου έτους, όταν και δημοσιεύθηκε ειδικό διάταγμα για την απόλυσή του,<sup>1269</sup> ήταν τυπικά ενεργό, παρόλο που στην πράξη είχε απομακρυνθεί και δεν ασκούσε τα καθήκοντά του.<sup>1270</sup>

Από τις αρχές του φθινοπώρου του 1944, το έργο της εγκατάστασης νέων δημοτικών και κοινοτικών αρχών είχε αναλάβει σε μεγάλο βαθμό το ΕΑΜ. Η σταδιακή αποχώρηση των γερμανικών δυνάμεων οδήγησε στην επέκταση της επικράτειας της ΠΕΕΑ σε περιοχές της περιφέρειας που συνιστούσαν θύλακες της δοσίλογης και της κατοχικής εξουσίας εντός και εκτός της Ελεύθερης Ελλάδας. Σε αυτό το πλαίσιο, εγκαταστάθηκαν προσωρινές δημοτικές και κοινοτικές αρχές στο όνομα της εθνικής κυβέρνησης, σε μια λογική συγκρότησης ευρύτερων πολιτικών συμμαχιών και τήρησης της γραμμής της εθνικής ενότητας. Στα μικρά χωριά έγιναν ψηφοφορίες διά βοής, ενώ στις μεγαλύτερες κοινότητες και στις πόλεις διορίστηκαν σχήματα από τις νομαρχιακές ή επαρχιακές επιτροπές του ΕΑΜ, κάποιες φορές σε συνεργασία με τοπικά στελέχη των αστικών πολιτικών κομμάτων.<sup>1271</sup> Σε οδηγίες

<sup>1266</sup> Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, ό.π., σ. 15-21.

<sup>1267</sup> ΦΕΚ, 8Γ/7-11-1944. Σύμφωνα με την αποδελτίωση του τρίτου τεύχους των ΦΕΚ, ακόμη ένας διορισμός δημάρχου πραγματοποιήθηκε στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα στην πρωτεύουσα, αυτός του Αγγελου Μεταξά στον Δήμο Ευρυάλης (Γλυφάδας) στα τέλη Δεκεμβρίου. Βλ. ΦΕΚ, 30Γ/28-12-1944.

<sup>1268</sup> ΙΑΔΑ, ΠΔΣ, 9/5/1945, 1, 73, σ. 1-11. Βλ. επίσης Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, ό.π., σ. 86.

<sup>1269</sup> ΦΕΚ, 98Α/20-4-1945.

<sup>1270</sup> Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, ό.π., σ. 76-77.

<sup>1271</sup> Χ. Λούκος, «Οι πολιτικές συγκρούσεις στη μετακατοχική Σύρο», ό.π., σ. 178-179· Γ. Σκαλιδάκης, ό.π., σ. 312-316.



μελών του Πολιτικού Γραφείου του ΚΚΕ προς περιφερειακές επιτροπές γινόταν αναφορά στην καταβολή προσπαθειών για συμμετοχή προσώπων από αλλά πολιτικά κόμματα στα προσωρινά δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Υπογραμμίζοταν, ωστόσο, η ανάγκη στελέχωσης των σχημάτων αυτών με πρόσωπα εμπιστοσύνης, ώστε οι τοπικές αρχές να βρίσκονται υπό τον έλεγχο του Κόμματος.<sup>1272</sup> Έτσι, σε διάφορες πόλεις εγκαταστάθηκαν δημοτικά συμβούλια που αποτελούνταν στην ολότητα ή στη συντριπτική τους πλειονότητα από μέλη του ΚΚΕ, όπως π.χ. συνέβη στα Γιαννιτσά, στην Έδεσσα και στην Καβάλα, τα οποία διέθεταν ελάχιστα έως μηδαμινά περιθώρια διαφοροποίησης απέναντι στις κεντρικές κομματικές επιλογές.<sup>1273</sup>

Οι προγραμματισμένες για τις 29 Οκτωβρίου αυτοδιοικητικές εκλογές της ΠΕΕΑ αναβλήθηκαν επ' αόριστον λίγες μέρες πριν τη διεξαγωγή τους. Σύμφωνα με την σχετική ανακοίνωση, το ζήτημα των εκλογών θα διαρρυθμιζόταν αργότερα από την εθνική κυβέρνηση, γεγονός που επιβεβαιώνει την αμφιθυμία εντός του κυβερνητικού στρατοπέδου.<sup>1274</sup> Παρ' όλα αυτά, όπως προαναφέρθηκε, σε ορισμένες απελευθερωμένες πόλεις και κωμοπόλεις είχαν διενεργηθεί ήδη εκλογές από τις κατά τόπους αρχές της ΠΕΕΑ, όπως για παράδειγμα στην Καστοριά και τη Μεσσήνη στα μέσα Σεπτεμβρίου.<sup>1275</sup>

Οι ιδιόμορφες συνθήκες που επικρατούσαν σε τοπικό πολιτικό επίπεδο, απότοκες του μετακατοχικού συσχετισμού δυνάμεων και της διαμόρφωσης μιας επίσημης κρατικής εξουσίας και μιας παράλληλης εαμικής, άρχισαν να ξεκαθαρίζουν μετά τα Δεκεμβριανά. Μεταξύ Ιανουαρίου και Μαρτίου του 1945, η νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Ν. Πλαστήρα προέβη στον διορισμό δημοτικών και κοινοτικών αρχών στην τέως Περιφέρεια Πρωτεύουσας καθώς και σε άλλες διοικητικές περιφέρειες.<sup>1276</sup> Στα τέλη Μαρτίου, εκδόθηκε ο Α.Ν. 229/1945 που παρείχε στον υπουργό Εσωτερικών όσο και στους γενικούς διοικητές και τους νομάρχες τη δυνατότητα να διορίζουν και να απολύουν δημάρχους, προέδρους κοινοτήτων και

---

<sup>1272</sup> Νίκος Μαραντζίδης, *Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας, 1946-1949*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2010, σ. 159-171, όπου παρουσιάζεται η προσπάθεια του ΚΚΕ να επιβάλει την ισχύ του και να ελέγξει πλήρως τους διοικητικούς μηχανισμούς στις περιοχές που απελευθερώνονταν, προκαλώντας συχνά διαφωνίες και εντάσεις με τις τοπικές οργανώσεις του ΕΑΜ όσον αφορά τον διορισμό και τις αρμοδιότητες των δημοτικών αρχών.

<sup>1273</sup> Στο ίδιο, σ. 160, Πίνακας 17.

<sup>1274</sup> Γ. Σκαλιδάκης, *ό.π.*, σ. 299.

<sup>1275</sup> Στο ίδιο, σ. 301.

<sup>1276</sup> Βλ. ενδεικτικά ΦΕΚ, 4Γ/16-1-1945, 8Γ/23-1-1945, 28Γ/14-2-1945, 39Γ/27-2-1945, 45Γ/6-3-1945, 71Γ/31-3-1945. Βλ. επίσης Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθερώσεως*, *ό.π.*, σ. 52.

μέλη δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων μέχρι τη διεξαγωγή αυτοδιοικητικών εκλογών.<sup>1277</sup> Ο νόμος καθόριζε επίσης τη σύνθεση του νέου δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων, διατηρώντας το μοντέλο που είχε εφαρμοστεί στην Κατοχή, δηλαδή τη στελέχωσή του από εκπροσώπους επαγγελματικών οργανώσεων και «έγκριτους» δημότες.<sup>1278</sup>

Ενδεικτική εικόνα για την πολιτική κατάσταση στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την μεταδεκεμβριανή περίοδο μπορούμε να σχηματίσουμε από το έργο του Κωνσταντίνου Τσάτσου *Διά να γίνωμεν Κράτος*, τον απολογισμό της θητείας του ως υπουργός Εσωτερικών της κυβέρνησης Πέτρου Βούλγαρη που διαδέχτηκε τον Απρίλιο του 1945 αυτήν του Ν. Πλαστήρα. Σύμφωνα με τον Τσάτσο, η τοπική αυτοδιοίκηση, όταν ανέλαβε τα καθήκοντά του, είχε αποκατασταθεί μόνο στις πρωτεύουσες των νομών και σε ορισμένες έδρες επαρχιών. Στις περισσότερες κοινότητες και σε έναν αριθμό δήμων παρέμεναν εγκατεστημένες διοικούσες επιτροπές που είχαν διοριστεί είτε από το ΕΑΜ είτε από την Εθνοφυλακή.<sup>1279</sup> Η κυβέρνηση Πλαστήρα είχε διορίσει δημάρχους στους 40 από τους συνολικά 93 δήμους της χώρας. Με βάση τον Α.Ν. 229/1945, ο Τσάτσος προχώρησε στην απόλυση 16 δημάρχων που είχε διορίσει η προκάτοχη κυβέρνηση. Παράλληλα, πραγματοποίησε ακόμη 53 διορισμούς ώστε να συμπληρωθούν θέσεις που είχαν μείνει κενές και να απομακρυνθούν όσοι κατοχικοί δήμαρχοι δεν είχαν έως τότε καθαιρεθεί. Όπως σημειώνει, καταβλήθηκε προσπάθεια για την επαναφορά των τελευταίων αιρετών δημάρχων, εφόσον «υπαιτίως ή και αναιτίως δεν εφθάρησαν» κατά τη μεταξική δικτατορία και την Κατοχή ή δεν συνέτρεχαν άλλοι ειδικοί λόγοι για τη μη αποκατάστασή τους (π.χ. προβλήματα υγείας, οικονομικές ατασθαλίες). Έτσι, επαναφέρθηκαν 10 αιρετοί δήμαρχοι. Η επιλογή των υπόλοιπων διορισθέντων βασίστηκε ως έναν βαθμό στις υποδείξεις των γενικών διοικητών, των νομαρχών ή

---

<sup>1277</sup> ΦΕΚ, 78Α/30-3-1945.

<sup>1278</sup> Σύμφωνα με τις προβλέψεις του αναγκαστικού νόμου, τα διοικητικά συμβούλια των επαγγελματικών φορέων και οργανώσεων έπρεπε να υποδείξουν τρία πρόσωπα, εκ των οποίων ο υπουργός Εσωτερικών θα επέλεγε ένα. Εξαιρέση αποτελούσε η ΓΣΕΕ που έπρεπε να υποδείξει τέσσερα, καθώς προβλεπόταν η συμμετοχή δύο εκπροσώπων της στο δημοτικό συμβούλιο. Βλ. Στο ίδιο. Για τα πρόσωπα που διορίστηκαν τότε ως μέλη του δημοτικού συμβουλίου, Βλ. αναλυτικά Ε. Σκιαδάς, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθέρωσης*, ό.π., σ. 78-84. Ο Α. Σκληρός ανέλαβε να αναζητήσει τα πρόσωπα που θα διορίζονταν ως «έγκριτοι» δημότες. Επέλεξε πρόσωπα που ανήκαν στον φιλελεύθερο δημοκρατικό χώρο και ασπάζονταν τις πολιτικές θέσεις των Α. Παπαναστασίου και Γ. Παπανδρέου. Βλ. Στο ίδιο, σ. 105.

<sup>1279</sup> Κωνσταντίνος Τσάτσος, *Διά να γίνωμεν Κράτος. Η εργασία του Υπουργείου Εσωτερικών από 10 Απριλίου μέχρι 10 Αυγούστου 1945*, Αθήνα, Παπαζήσης, 1945, σ. 4.

και επαγγελματικών σωματείων με τη διαβεβαίωση ότι επρόκειτο για «ακομμάτιστα» πρόσωπα.<sup>1280</sup>

Υπάρχουν ωστόσο περιστατικά που ανατρέπουν τους ισχυρισμούς του Κ. Τσάτσου. Επί υπουργίας του, δήμαρχος Ερμούπολης διορίστηκε ο Ευάγγελος Ξοχάκης, ο οποίος ήταν μεν ο τελευταίος αιρετός δήμαρχος, αλλά είχε διατηρηθεί από τη μεταξική δικτατορία και υποστηρίζει ακραιφνώς το καθεστώς της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου. Μάλιστα, στο νέο δημοτικό συμβούλιο συμμετείχαν ως μέλη ο πρώην περιφερειακός διοικητής της ΕΟΝ Κυκλάδων και ο διορισθείς κατά τη γερμανική κατοχή νομάρχης.<sup>1281</sup> Τους προηγούμενους μήνες, ο *Ριζοσπάστης* είχε καταγγείλει τον επαναδιορισμό στους Δήμους Λευκάδος και Καισαριανής δημάρχων που είχαν υπηρετήσει στην ίδια θέση στη διάρκεια της Κατοχής.<sup>1282</sup> Στη λογοδοσία του ο Κ. Τσάτσος παραδέχεται ότι έγιναν ορισμένα λάθη στην επιλογή των δημάρχων, επισημαίνοντας τη δυσκολία ανεύρεσης προσώπων που δεν είχαν καμιά ανάμειξη στη μεταξική δικτατορία, στην Κατοχή και στα Δεκεμβριανά. Παρ' όλα αυτά, όπως σημειώνει, το έργο του στο Υπουργείο Εσωτερικών έπρεπε να αποτιμηθεί συνολικά και όχι «δι' απομονώσεως μερικών ευαρίθμων περιπτώσεων».<sup>1283</sup>

Η διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών δεν αποτέλεσε προτεραιότητα όσο συνεχίζονταν οι διαμάχες και οι εμφύλιες συγκρούσεις για τον έλεγχο της μετακατοχικής εξουσίας. Η προσοχή των κυβερνήσεων επικεντρώθηκε στη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 1946 και του δημοψηφίσματος για το πολιτειακό. Η έναρξη και η κλιμάκωση στη συνέχεια του Εμφυλίου Πολέμου απομάκρυνε ακόμη περισσότερο το ενδεχόμενο διενέργειας αυτοδιοικητικών εκλογών. Κυβερνητικά στελέχη, πολιτικά κόμματα και ο Τύπος προέβλεπαν ως κύριο επιχείρημα για τη μη πραγματοποίησή τους την ανάγκη κατάπνιξης της κομμουνιστικής «ανταρσίας» και αποκατάστασης της τάξης στο σύνολο της χώρας. Έτσι, η πρακτική του διορισμού δημοτικών και κοινοτικών αρχών εξακολούθησε να εφαρμόζεται, με τα αλληπάλληλα κυβερνητικά σχήματα να δίνουν κάθε φορά το δικό τους πολιτικό στίγμα στη στελέχωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1284</sup> Αποτέλεσμα ήταν να σημειώνονται συνεχείς αντιπαραθέσεις με

<sup>1280</sup> Στο ίδιο, σ. 38-43.

<sup>1281</sup> Χ. Λούκος, «Οι πολιτικές συγκρούσεις στη μετακατοχική Σύρο», *ό.π.*, σ. 195-196.

<sup>1282</sup> *Ριζοσπάστης*, 1/6/1945, σ. 2· 20/7/1945, σ. 1.

<sup>1283</sup> Κ. Τσάτσος, *ό.π.*, σ. 39.

<sup>1284</sup> Τον Φεβρουάριο του 1947, ο υπουργός Εσωτερικών της κυβέρνησης Δημητρίου Μάξιμου, Γ. Παπανδρέου, κοινοποίησε εγκύκλιο στους νομάρχες για την επαναφορά των εκλεγμένων δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων του 1934, εφόσον οι τελευταίοι στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα δεν είχαν

αφορμή τους διορισμούς ανάμεσα στις πολιτικές παρατάξεις, κατηγορώντας η μία την άλλη για εξυπηρέτηση κομματικών σκοπιμοτήτων.

Ο πολιτικός έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσεται στη διαμόρφωση ενός διοικητικού και νομοθετικού πλέγματος αποκλεισμών που είχαν ως στόχο την εμπέδωση του κράτους και τη δημιουργία ενός συστήματος εξουσίας που κινούνταν στα όρια της νομιμότητας και της αυθαιρεσίας. Ένα από τα έκτακτα νομοθετικά μέτρα της περιόδου ήταν το Θ΄ ψήφισμα «περί εξυγιάνσεως των Δημοσίων υπηρεσιών» που θεσπίστηκε τον Αύγουστο του 1946 από την κυβέρνηση Κωνσταντίνου Τσαλδάρη.<sup>1285</sup> Το ψήφισμα αποσκοπούσε στον έλεγχο των κοινωνικών φρονημάτων και στην εκκαθάριση του δημόσιου τομέα κυρίως από τους κομμουνιστές.<sup>1286</sup> Σύμφωνα με τις προβλέψεις του, ο υπουργός Εσωτερικών είχε το δικαίωμα να απολύει δημοτικές και κοινοτικές αρχές «κατ' απόλυτον κρίσιν αυτού» και κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας.<sup>1287</sup> Αίρονταν μια σειρά συνταγματικών και νομοθετικών εγγυήσεων, μεταξύ των οποίων η δυνατότητα των απολυθέντων να ασκήσουν ακυρωτική προσφυγή στο ΣτΕ.<sup>1288</sup> Ένα παράδειγμα της εφαρμογής του Θ΄ ψηφίσματος και κατάχρησης της νομοθεσίας ήταν η απόλυση τον Σεπτέμβριο του 1947, λίγο μετά την παραίτηση της κυβέρνησης Κ Τσαλδάρη και τη συγκρότηση νέας υπό τον Θ. Σοφούλη, 15 από τους 30 δημοτικούς συμβούλους του Δήμου Πειραιώς. Οι 7 από τους απολυθέντες ήταν μέλη του Λαϊκού

---

απολυθεί ή κηρυχθεί έκπτωτοι με βάση τις σχετικές διατάξεις της κείμενης δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, δεν είχαν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα και δεν είχαν περιέλθει σε «εθνική αναξιοσύνη» ή αναμειχθεί σε «αντεθνικές» ενέργειες. Σε περίπτωση τυχόν κενών θέσεων, υπήρχε η σύσταση να υποδεικνύονται πρόσωπα «ικανά, εθνικώς έγκυρα και απολαύοντα γενικής υπολήψεως ασχέτως προς κομματική άποψη». Σύμφωνα με την εγκύκλιο, στόχος ήταν να τεθεί τέρμα στη «συνεχιζόμενη παρέμβαση της Διοικήσεως» και να αποκατασταθεί στο μέτρο του δυνατού η αρχή της αυτοδιοίκησης μέχρι τη διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος προς τους νομάρχες «περί αποκαταστάσεως εις τα αξιώματα αυτών των αιρετών Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων», 3/2/1947. Η εγκύκλιος δεν έκανε λόγο για επαναφορά των τελευταίων εκλεγμένων δημάρχων, γεγονός που μπορεί να σημαίνει είτε πως η συγκεκριμένη διαδικασία είχε ήδη συντελεστεί, όπου υπήρχε η δυνατότητα και δεν συνέτρεχαν ειδικοί λόγοι, είτε ότι η κεντρική εξουσία ήθελε να διατηρήσει τον πρώτο λόγο στην επιλογή των προσώπων. Σε κάθε περίπτωση, η λογική της επαναφοράς των αιρετών του 1934 δεν επικράτησε, καθώς οι διάδοχοι κυβερνήσεις προέβησαν σε νέους διορισμούς, αντικαθιστώντας ακόμη και εκλεγμένους δημάρχους, προέδρους κοινοτήτων, δημοτικούς και κοινοτικούς συμβούλους που είχαν εντωμεταξύ αποκατασταθεί. Βλ. ενδεικτικά *Ριζοσπάστης*, 21/9/1947, σ. 5.

<sup>1285</sup> ΦΕΚ, 251Α/28-8-1946.

<sup>1286</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 474-479.

<sup>1287</sup> Ψήφισμα Θ΄ «περί εξυγιάνσεως των Δημοσίων υπηρεσιών», άρθρο 10, στο: ΦΕΚ, 251Α/28-8-1946.

<sup>1288</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σ. 476-479.

Κόμματος και μάλιστα αιρετοί σύμβουλοι κατά τις δημοτικές εκλογές του 1934 που είχαν επαναφερθεί μετά την Κατοχή.<sup>1289</sup>

Ο διορισμός των τοπικών αρχών από τις κυβερνήσεις είχε προκαλέσει εντύπωση σε ξένους παρατηρητές. Ο Paul Porter, επικεφαλής της αμερικανικής αποστολής που στάλθηκε στις αρχές του 1947 για να μελετήσει τα προβλήματα της χώρας και να υπολογίσει το ύψος της απαιτούμενης χρηματικής και υλικής βοήθειας, έπειτα από ένα ταξίδι στη Μακεδονία και τις επαφές που είχε εκεί με τοπικούς αξιωματούχους κατέγραψε στο ημερολόγιό του τον προβληματισμό του για τη λειτουργία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην Ελλάδα. Για τον Porter, η διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών ήταν απαραίτητη για την θεσμική και την οικονομική ανασυγκρότηση της χώρας. Χαρακτήριζε τους κατώτερους δημόσιους λειτουργούς «ανδρείκελα των Αθηνών», διαπιστώνοντας πως ως δοτοί δεν είχαν καμιά ουσιαστική πολιτική ισχύ και ότι «έτρεμαν τις καρέκλες τους». Αναρωτιόταν για την πορεία της ανοικοδόμησης από τη στιγμή που ο λαός δεν διέθετε κανένα μέσο άσκησης πολιτικής πίεσης για να διεκδικήσει την εκτέλεση παραγωγικών και αναπτυξιακών τοπικών έργων. Όπως σημείωνε χαρακτηριστικά: η «ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για μια υγιή οικονομία».<sup>1290</sup>

Τον Νοέμβριο του 1947, μετά την υπογραφή της συμφωνίας μεταξύ ΗΠΑ και Ελλάδας, το εγκατεστηθέν τμήμα Πολιτικής Διοίκησης της Αμερικανικής Αποστολής Βοήθειας προς την Ελλάδα (AMAG) ζήτησε τη διενέργεια αυτοδιοικητικών εκλογών, στο πλαίσιο του προγράμματος διοικητικής αναδιοργάνωσης και ανασυγκρότησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση θα αποτελούσε το σημαντικότερο πεδίο «πειραματισμού». Εμπειρογνώμονες της ελληνικής κυβέρνησης διαφωνούσαν με την συγκεκριμένη επιλογή, επικαλούμενοι «το χάος το δημιουργηθέν υπό του ανταρτοπολέμου». Πρόθεση της αμερικανικής πλευράς ήταν η διεξαγωγή εκλογών σε πρώτη φάση στην Αττική ή την Εύβοια, που δεν ανήκαν στις εμπόλεμες ζώνες, προκειμένου να

---

<sup>1289</sup> *Ελευθερία*, 23/9/1947, σ. 3.

<sup>1290</sup> Paul A. Porter, *Ζητείται ένα θαύμα για την Ελλάδα. Ημερολόγιο ενός προεδρικού απεσταλμένου, 20 Ιανουαρίου-27 Φεβρουαρίου 1947*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2008, σ. 113-114. Για τις προκλήσεις της ανοικοδόμησης και τα προβλήματα που απαντούσαν στο ελληνικό οικοδομικό περιβάλλον μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου με έμφαση στο ζήτημα της στέγασης, βλ. Δήμητρα Λαμπροπούλου, *Οικοδόμοι. Οι άνθρωποι που έχτισαν την Αθήνα, 1950-1967*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2009, σ. 17-18 και 35-45.

ανατεθούν στις αιρετές δημοτικές και κοινοτικές αρχές έργα οδοποιΐας και αγροτικής καλλιέργειας.<sup>1291</sup>

Σύμφωνα με τον επικεφαλής της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών Σίμο Δεληνίκο, την εποχή εκείνη οι ιθύνοντες της αμερικανικής αποστολής δεν επιθυμούσαν την απευθείας παροχή οικονομικής βοήθειας στους δήμους και τις κοινότητες, ούτε την ενίσχυσή τους μέσω δανείων, εξαιτίας της αντίληψης που είχαν σχηματίσει «εκ κακών εισηγήσεων» ότι οι διοικήσεις τους δεν ήταν ικανές να εφαρμόσουν προγράμματα ανασυγκρότησης λόγω «κομματικής των συναλλαγής».<sup>1292</sup> Η εξασφάλιση της επιτυχίας της ανασυγκρότησης ήταν ένας από τους λόγους που οι Αμερικανοί απέδιδαν σημασία στη διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών. Επιπλέον, πίστευαν πως η διεξαγωγή τους θα συντελούσε γενικότερα στην εμπέδωση ενός δημοκρατικού πλαισίου διακυβέρνησης. Το γεγονός ότι από το 1912 και έπειτα είχαν γίνει μόνο τέσσερις φορές εκλογές μαρτυρούσε κατά τη γνώμη τους πως ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ήταν καλά εδραιωμένος στην Ελλάδα.<sup>1293</sup>

Παρά τις συνεχείς συστάσεις των Αμερικανών, συμφωνία καταρχήν σε κυβερνητικό επίπεδο για τη διεξαγωγή αυτοδιοικητικών εκλογών επιτεύχθηκε στις αρχές Αυγούστου του 1949. Η κυβέρνηση Α. Διομήδη ανακοίνωσε τότε την απόφασή της να διενεργηθούν εκλογές τον Οκτώβριο του ίδιου έτους στις πόλεις που συνιστούσαν πρωτεύουσες νομών, έδρες πρωτοδικείων ή διέθεταν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, καθώς και σε όλους τους δήμους και τις κοινότητες των Δωδεκανήσων.<sup>1294</sup> Σύμφωνα με δημοσιεύματα στον Τύπο, υπήρχαν σκέψεις η θητεία των νέων δημοτικών αρχών να είναι διετής αντί για τετραετής και να θεσπιστεί η έμμεση εκλογή δημάρχου στους μεγαλύτερους δήμους.<sup>1295</sup>

---

<sup>1291</sup> *Ελευθερία*, 26/11/1947, σ. 4.

<sup>1292</sup> Σίμος Δεληνίκος, «Η οικονομική κατάσταση των δήμων και των κοινοτήτων μεταπολεμικώς», *ΕΤΑ*, 1 (1953), σ. 26.

<sup>1293</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 10. Το ενδιαφέρον των Αμερικανών για τη διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών πρέπει να συσχετιστεί με την προσπάθεια που κατέβαλαν στα χρόνια αυτά για την τήρηση των προσχημάτων της κοινοβουλευτικής νομιμότητας στην Ελλάδα. Όπως έχει επισημανθεί από τον Νίκο Αλιβιζάτο, η στάση τους αυτή εξυπηρετούσε πολιτικές σκοπιμότητες, δηλαδή την επιθυμία να προβάλλουν μια εξωραϊσμένη εικόνα για τον ρόλο τους στη μεταπολεμική εποχή ως ηγέτες του «ελεύθερου κόσμου» απέναντι στον ολοκληρωτισμό του «μποσελβικισμού». Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί*, ό.π., σ. 336.

<sup>1294</sup> *Ελευθερία*, 3/8/1949, σ. 4· *Καθημερινή*, 4/8/1949, σ. 6 και 5/8/1949, σ. 4· *Το Βήμα*, 4/8/1949, σ. 4.

<sup>1295</sup> *Ελευθερία*, 6/8/1949, σ. 4· *Καθημερινή*, 6/8/1949, σ. 4· *Το Βήμα*, 6/8/1949, σ. 4.

Οι κυβερνητικές εξαγγελίες προκάλεσαν την αντίδραση ενός μέρους του πολιτικού κόσμου. Ο Γ. Παπανδρέου κι άλλες προσωπικότητες του ευρύτερου φιλελεύθερου χώρου εξέφρασαν τη διαφωνία τους, επικαλούμενοι τον κίνδυνο να λάβουν οι εκλογές «προκριματικό» χαρακτήρα, εφόσον θα διεξάγονταν πριν τις βουλευτικές, και κυρίως εθνικούς λόγους, δηλαδή το ενδεχόμενο οι κομμουνιστές και οι «συνοδοιπόροι» τους να αναδειχτούν σε ρυθμιστικό παράγοντα, με το σκεπτικό ότι στις πόλεις διατηρούσαν ακόμη δυνάμεις σε αντίθεση με την ύπαιθρο όπου είχαν «περίπου εξαφανισθεί».<sup>1296</sup> Αντίστοιχες ενστάσεις είχε και ο διευθυντής της *Καθημερινής* Γεώργιος Βλάχος, ο οποίος θεωρούσε πρόωρη τη διενέργεια εκλογών προτού τερματιστούν οι εχθροπραξίες και αποκατασταθεί η ομαλότητα. Όπως σημείωνε σε άρθρο του εκείνες τις ημέρες: «δεν πρέπει μόλις σταματήσει δαφνοστεφές και δοξασμένον το πυροβόλον ν' ακουσθούν εκβαχευμένα, παράτονα, παλαιοκομματικά, τα νταούλια».<sup>1297</sup> Για τον Βλάχο, η επιμονή των Αμερικανών από την αρχή της δράσης τους στην Ελλάδα για διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών ήταν σαν να συστήνει κανείς σε έναν βαριά ασθενή «ως φάρμακον να δώσει πανεπιστημιακός εξετάσεις».<sup>1298</sup>

Ο πρωθυπουργός Α. Διομήδης και ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης Σοφοκλής Βενιζέλος σε δηλώσεις τους στον Τύπο αντέκρουσαν τα παραπάνω επιχειρήματα, υποστηρίζοντας πως η διενέργεια αυτοδιοικητικών εκλογών θα σηματοδοτούσε την επάνοδο στην πολιτική ομαλότητα, καθώς θα τερμάτιζαν το καθεστώς του διορισμού προσώπων που δεν εξέφραζαν το δημόσιο αίσθημα. Επιπλέον, παραδέχτηκαν πως στις πόλεις που σχεδιαζόταν να διεξαχθούν εκλογές επικρατούσε πάντοτε ησυχία και θα μπορούσαν επομένως να έχουν γίνει από πολύ νωρίτερα.<sup>1299</sup> Στην *Καθημερινή* και στον Γ. Βλάχο θέλησε να απαντήσει και η εφημερίδα *Ελευθερία*, σημειώνοντας πως η ασφάλεια των αστικών κέντρων ήταν εξασφαλισμένη από καιρό, υπογραμμίζοντας παράλληλα την ανάγκη να τερματιστεί η διαφθορά της διοίκησης, αφού «ποτέ άλλοτε δεν παρουσιάσθησαν τόσον πυκνά κρούσματα ηθικής εκλύσεως μεταξύ δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων, όσον κατά την από της απελευθερώσεως και εντεύθεν περίοδον».<sup>1300</sup>

<sup>1296</sup> *Καθημερινή*, 10/8/1949, σ. 4· *Το Βήμα*, 10/8/1949, σ. 4.

<sup>1297</sup> *Καθημερινή*, 7/8/1949, σ. 1.

<sup>1298</sup> Στο ίδιο.

<sup>1299</sup> *Το Βήμα*, 9/8/1949, σ. 6· *Ελευθερία*, 11/8/1949, σ. 6.

<sup>1300</sup> *Ελευθερία*, 9/8/1949, σ. 1.

Η παραπάνω συζήτηση καταδεικνύει πως η διατήρηση της πρακτικής του διορισμού δημοτικών και κοινοτικών αρχών από το 1946 και έπειτα ήταν μια πολιτική επιλογή, επιβεβλημένη όχι τόσο από τις έκτακτες συνθήκες που δημιούργησε η εμφύλια σύγκρουση, όσο από τη δυναμική της Αριστεράς στο τοπικό επίπεδο και την ανάγκη ελέγχου των αστικών κέντρων. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από έκθεση του τμήματος Πολιτικής Διοίκησης της αμερικανικής οικονομικής αποστολής στην Ελλάδα που δημοσιεύτηκε το 1952, στην οποία η αρνητική στάση των ελληνικών κυβερνήσεων απέναντι στην καθιέρωση ξανά των αυτοδιοικητικών εκλογών αποδιδόταν «στον φόβο μήπως οι κομμουνιστάι αποκτήσουν τον έλεγχο ορισμένων δημοτικών συμβουλίων».<sup>1301</sup> Το γεγονός που διαφοροποίησε την κατάσταση ήταν η διαφαινόμενη λήξη του Εμφυλίου και η προσδοκία αποτύπωσης της στρατιωτικής νίκης στο εκλογικό πεδίο. Ωστόσο, η διενέργεια δημοτικών και κοινοτικών εκλογών για πρώτη φορά μετά από 15 χρόνια εξακολουθούσε να συνιστά αστάθμητο παράγοντα. Φαίνεται πως για τον λόγο αυτόν λήφθηκε η απόφαση για διεξαγωγή εκλογών σε περιορισμένο αριθμό δήμων και συζητιόταν το ενδεχόμενο θέσπισης της έμμεσης εκλογής δημάρχου και μείωσης του χρόνου θητείας των αιρετών σχημάτων. Παρ' όλα αυτά, τα σχέδια για διεξαγωγή δημοτικών εκλογών το φθινόπωρο του 1949 δεν προχώρησαν, ενδεχομένως λόγω της αμφιθυμίας του Λαϊκού Κόμματος που συνιστούσε έναν από τους κυβερνητικούς εταίρους.<sup>1302</sup>

### **6.3. Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1951**

Την άνοιξη του 1950, οι πιέσεις των Αμερικανών προς την ελληνική κυβέρνηση εντάθηκαν. Ο πρεσβευτής των ΗΠΑ Henry Grady σε δημόσιό του παρέμβαση στα τέλη Μαρτίου απείλησε με διακοπή της αμερικανικής βοήθειας, εφόσον δεν υλοποιούνταν τα μέτρα που έκρινε αναγκαία η European Cooperation Administration/Greece (ECA/G), ο οργανισμός που είχε αντικαταστήσει το 1948 την AMAG μετά την ένταξη της Ελλάδας στο Σχέδιο Μάρσαλ. Η παρέμβαση του Grady είχε ως σκοπό τον σχηματισμό μιας νέας κυβέρνησης, ικανής να προωθήσει τα προτεινόμενα μέτρα που αφορούσαν την οικονομική πολιτική, όπως και άλλους

<sup>1301</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Έκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 20.

<sup>1302</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελευθερία*, 7/9/1949, σ. 4· *Το Βήμα*, 7/9/1949, σ. 4, 15/9/1949, σ. 6.



τομείς.<sup>1303</sup> Μεταξύ αυτών των μέτρων ήταν η τάχιστη διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών, η οποία, όπως υποστηριζόταν, θα ενίσχυε την τοπική πρωτοβουλία και θα συντελούσε στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.<sup>1304</sup> Στα μέσα Απριλίου του 1950, σχηματίστηκε νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Ν. Πλαστήρα, η οποία υιοθέτησε πλήρως τις αμερικανικές θέσεις και προέβη στην προκήρυξη δημοτικών και κοινοτικών εκλογών για τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους.<sup>1305</sup>

Δύο μήνες πριν τη διεξαγωγή των εκλογών, η κυβέρνηση Πλαστήρα άλλαξε τον εκλογικό νόμο, καταργώντας την άμεση εκλογή δημάρχου και θεσπίζοντας την έμμεση από το σώμα των δημοτικών συμβούλων και ισάριθμων αναπληρωματικών τους. Επιπλέον, καταργήθηκε η δυνατότητα υποβολής μεμονωμένων υποψηφιοτήτων και εισήχθη το σύστημα των συνδυασμών. Η διαδικασία ανάδειξης του δημάρχου μπορούσε να διαρκέσει από μία έως τρεις εβδομάδες μετά τις εκλογές, καθώς απαιτείτο η απόλυτη πλειοψηφία όλων των μελών του δημαρχαιρεσιακού σώματος. Η εκλογή του δημοτικού συμβουλίου θα γινόταν με βάση ένα μικτό σύστημα που ήταν πλειοψηφικό για όσους υποψηφίους συγκέντρωναν την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων και αναλογικό μεταξύ όλων των συνδυασμών, εφόσον υπήρχαν αδιάθετες έδρες. Ο νέος νόμος παρείχε επίσης στους ψηφοφόρους τη δυνατότητα ανάμειξης υποψηφίων, δηλαδή τη διαγραφή υποψηφίων από τον συνδυασμό που επέλεγαν και την προσθήκη ή όχι υποψηφίων από έναν άλλο.<sup>1306</sup>

Εμπνευστής του νέου εκλογικού νόμου ήταν ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης και υπουργός Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου, ο οποίος υποστήριξε στη Βουλή την αναγκαιότητα αλλαγής του εκλογικού συστήματος για να αποτραπεί η ανάδειξη κομμουνιστών δημάρχων. Ο φόβος αυτός προέκυπτε από την πολυδιάσπαση των αστικών πολιτικών δυνάμεων, όπως είχε καταγραφεί στις βουλευτικές εκλογές του Μαρτίου του 1950. Ο Παπανδρέου θεωρούσε πως σε ορισμένες πόλεις η επιρροή του ΚΚΕ και της φιλοκομμουνιστικής Αριστεράς ήταν ικανή να υπερβεί το όριο του 30% των ψήφων που όριζε ο προισχύων εκλογικός νόμος για τους δήμους κάτω των

---

<sup>1303</sup> Γιώργος Σταθάκης, *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ. Η ιστορία της αμερικανικής βοήθειας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2004, σ. 342-343.

<sup>1304</sup> *Ελευθερία*, 1/4/1950, σ. 1 και 4. Βλ. επίσης Γ. Σταθάκης, *ό.π.*, σ. 343-344.

<sup>1305</sup> *Ελευθερία*, 17/5/1950, σ. 1.

<sup>1306</sup> Ν. 1454/1950, στο: ΦΕΚ, 158Α/19-7-1950· Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία*, *ό.π.*, σ. 128, σημ. 64· Κ. Δέδε, *ό.π.*, σ. 168, σημ. 11· Ο Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας έχει ερμηνεύσει την καθιέρωση του συστήματος των συνδυασμών ως μια προσπάθεια μείωσης της ανεξαρτησίας των υποψηφιοτήτων και αποκλεισμού «εθνικώς υπόπτων» πολιτών από τη διεκδίκηση των τοπικών αξιωμάτων, ιδιαίτερα στις κοινότητες. Βλ. Ν. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, *ό.π.*, σ. 314.

100.000 κατοίκων. Συνεπώς, έπρεπε να τεθούν φραγμοί, ώστε η «ωργανωμένη» μειοψηφία» να μην επικρατήσει της διαιρεμένης πλειοψηφίας.<sup>1307</sup> Όπως διευκρίνιζε, η έμμεση εκλογή δημάρχου προτιμήθηκε έναντι της άμεσης, καθώς στη δεύτερη περίπτωση θα έπρεπε να τεθεί ως προϋπόθεση η συγκέντρωση της απόλυτης πλειοψηφίας, γεγονός που θα οδηγούσε σε σφοδρούς πολιτικούς ανταγωνισμούς, υπέρμετρη προβολή των υποψηφίων και συνεχείς επαληπτικές εκλογές, δίνοντας έτσι την εντύπωση «μιας τοπικής υπεροχής της ωργανωμένης μειοψηφίας» των κομμουνιστών και των «συνοδοιπόρων» τους.<sup>1308</sup>

Πέρα από τον «κομμουνιστικό κίνδυνο», ακόμη ένα επιχείρημα που επικαλέστηκε η κυβέρνηση για την αλλαγή του εκλογικού νόμου ήταν η «αποκομματικοποίηση» των δημοτικών εκλογών, ισχυριζόμενη πως η δυνατότητα ανάμειξης υποψηφίων θα οδηγούσε στη συγκρότηση συνδυασμών από πρόσωπα που έχαιραν γενικής εκτίμησης προκειμένου να προσελκυσθούν οι ψήφοι οπαδών αντίπαλων πολιτικών παρατάξεων. Έτσι, η δημαρχιακή εκλογή δεν θα λάμβανε κομματικό χαρακτήρα, καθώς θα στηριζόταν στις ψήφους των συμβούλων, οι οποίοι ως «υπερκομματικοί» θα επέλεγαν για τη θέση του δημάρχου τον καταλληλότερο ανάμεσά τους. Με τον τρόπο αυτόν, θα έπαυε η κομματική εξάρτηση του δημάρχου και ο τελευταίος θα μεριμνούσε αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση των αναγκών των δημοτών. Όπως σημειωνόταν, επρόκειτο για μια νομοθετική πρωτοβουλία που θα επωφελούσε την τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>1309</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, η ψήφιση του νέου εκλογικού νόμου αποτέλεσε μια αφορμή για να συζητηθούν εντός της Βουλής τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αρχηγοί κομμάτων και βουλευτές της αντιπολίτευσης, όπως ο επικεφαλής του Σοσιαλιστικού Κόμματος-Ένωση Λαϊκής Δημοκρατίας (ΣΚ-ΕΛΔ) Α. Σβώλος και το ηγετικό στέλεχος της Πολιτικής Ανεξάρτητης Παράταξης (ΠΑΠ) Κ. Κοτζιάς, αμφέβαλαν για τις προθέσεις της κυβέρνησης και θεωρούσαν πως η αλλαγή του τρόπου ανάδειξης των δημάρχων δεν απηχούσε τις πραγματικές ανάγκες για την πρόοδο του θεσμού της αυτοδιοίκησης. Για τον Σβώλο, ζητούμενο ήταν η επέκταση των αρμοδιοτήτων των δήμων και των κοινοτήτων, η οικονομική τους ενίσχυση και ο

---

<sup>1307</sup> *Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων*, τ. Α', Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1950, σ. 404-405 (42<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 22/6/1950).

<sup>1308</sup> Στο ίδιο.

<sup>1309</sup> Στο ίδιο, σ. 349 (37<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 15/6/1950), όπου η τοποθέτηση του εισηγητή της πλειοψηφίας της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής της Βουλής Ιωάννη Γιαννόπουλου.

περιορισμός της εποπτείας και του ελέγχου του κράτους.<sup>1310</sup> Ο Κοτζιάς ζητούσε γενικόλογα ένα νέο σύστημα οργάνωσης και διοίκησης, υποστηρίζοντας πως δεν υφίστατο η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1311</sup> Ο βουλευτής του Λαϊκού Κόμματος Μιλτιάδης Μαντάς αναφέρθηκε στον μεγάλο αριθμό των κοινοτήτων και στην οικονομική δυσπραγία των περισσοτέρων.<sup>1312</sup>

Ήταν ουσιαστικά μια επισκόπηση των εξελίξεων στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης από την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912 και έπειτα, αλλά και μια ανακεφαλαίωση των πολιτικών οπτικών που είχαν αντιπαρατεθεί για τον εν λόγω θεσμό στον Μεσοπόλεμο. Ενδεικτική της τροπής που έλαβε συχνά η συζήτηση ήταν η αναφορά ορισμένων βουλευτών στο πρόσωπο του Ε. Ρέπουλη, του ηγετικού στελέχους του Κόμματος Φιλελευθέρων που είχε προωθήσει τη μεταρρύθμιση του 1912 ως υπουργός Εσωτερικών της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου. Ο Γ. Παπανδρέου εκμεταλλεύτηκε την ευκαιρία για να ισχυριστεί πως η Βουλή έπρεπε να εμπνευστεί από τη «δημιουργική δύναμιν» του Ρέπουλη. Κατά την άποψή του, όπως ο Ρέπουλης κατέλυσε τον «κομματικό φεουδαρχισμό» και τον «βλαχοδήμαρχο», έτσι και «ημείς πρέπει να εκτιμήσωμεν ποίον είναι το δεινόν της σημερινής εποχής», προσαρμόζοντας τους νόμους «εις την αντιμετώπισιν των κινδύνων, εις την εξυπηρέτησιν και του Έθνους και της Δημοκρατίας».<sup>1313</sup>

Στις αρχές Αυγούστου του 1950, η κυβέρνηση Πλαστήρα προέβη στον διορισμό δικαστικών ως μεταβατικών δημάρχων, όπως προέβλεπε ο νέος εκλογικός νόμος.<sup>1314</sup> Ωστόσο, η πτώση της στα τέλη του μήνα και η εναλλαγή κυβερνητικών σχημάτων στη συνέχεια είχαν ως αποτέλεσμα τη συνεχή μετάθεση της ημερομηνίας των αυτοδιοικητικών εκλογών. Τελικά, τον Φεβρουάριο του 1951 η κυβέρνηση Σ. Βενιζέλου δεσμεύτηκε δημόσια για διεξαγωγή των εκλογών στις 15 Απριλίου του ίδιου έτους. Ήταν ανάμεσα στους όρους που είχε θέσει το κόμμα της Εθνικής Προοδευτικής Ενώσεως Κέντρου (ΕΠΕΚ), μαζί με την επεξεργασία νέου εκλογικού νόμου και την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών στη συνέχεια, για να παράσχει ψήφο εμπιστοσύνης.<sup>1315</sup>

<sup>1310</sup> Στο ίδιο, σ. 391-392 (41<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 21/6/1950).

<sup>1311</sup> Στο ίδιο, σ. 399 (42<sup>η</sup> Συνεδρίαση, 22/6/1950).

<sup>1312</sup> Στο ίδιο, σ. 397.

<sup>1313</sup> Στο ίδιο, σ. 405.

<sup>1314</sup> Βλ. ενδεικτικά *Ελευθερία*, 10/8/1950, σ. 6· *Εμπρός*, 19/8/1950, σ. 3. Για την πρόβλεψη αυτή του εκλογικού νόμου, βλ. Ν. 1454/1950, άρθρο 19, στο: ΦΕΚ, 158Α/19-7-1950

<sup>1315</sup> Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία*, ό.π., σ. 128· Κ. Δέδε, ό.π., σ. 167· Σύμφωνα με την αμερικανική πρεσβεία, ένας ακόμη όρος της ΕΠΕΚ, ο οποίος όμως δεν δημοσιοποιήθηκε, ήταν η διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών με βάση τους εκλογικούς καταλόγους πριν την εκκαθάρισή τους

Η επιρροή της Αριστεράς δεν ανησυχούσε μόνο τις ελληνικές κυβερνήσεις, αλλά και την αμερικανική πρεσβεία. Στις αρχές Μαρτίου, ο νέος πρεσβευτής των ΗΠΑ John Peurifoy σε τηλεγράφημά του προς το State Department επισήμανε το σοβαρό ενδεχόμενο να σημειώσει η Αριστερά αξιοσημείωτη επιτυχία ιδίως στα αστικά κέντρα, λόγω της επισφαλούς οικονομικής κατάστασης και της εμφανούς αδυναμίας της κυβέρνησης να αναστρέψει την επιδείνωσή της. Παρ' όλα αυτά, θεωρούσε πως η πρεσβεία δεν έπρεπε να εισηγηθεί στην ελληνική κυβέρνηση την αναβολή των εκλογών, επειδή η διεξαγωγή τους συμβάδιζε καταρχήν με το πρόγραμμα εκδημοκρατισμού και αποκέντρωσης και το αποτέλεσμα τους θα συνιστούσε μια «εξαιρετική» ένδειξη για το αν η διενέργεια εθνικών εκλογών επεφύλασσε κινδύνους. Επιπλέον, εκτιμούσε πως η αναβολή των δημοτικών εκλογών ήταν πιθανό να αποδυναμώσει περαιτέρω τον κυβερνητικό συνασπισμό και να ωθήσει την ΕΠΕΚ προς τα αριστερά. Πρόταση του Peurifoy ήταν η παρότρυνση της συνεργασίας της κυβέρνησης με τα υπόλοιπα «εθνικόφρονα» κόμματα για την έκθεση κοινών υποψηφιοτήτων σε «αμφίβολα» αστικά κέντρα, προκειμένου να αποτραπεί η διάσπαση της «δεξιάς» ψήφου προς όφελος της Αριστεράς. Τέλος, εισηγούνταν την υποβολή συστάσεων στην ΕΠΕΚ για την κατάρτιση συνδυασμών που δεν θα αποσκοπούσαν στην εξασφάλιση της υποστήριξης της «άκρας» Αριστεράς.<sup>1316</sup> Ο υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ Dean Acheson στην απάντησή του γνωστοποιούσε στον Peurifoy τη συμφωνία του υπουργείου ως προς την άποψη ότι το αποτέλεσμα των δημοτικών εκλογών θα ήταν μεταξύ των παραγόντων που θα καθόριζαν την αναβολή ή όχι των εθνικών.<sup>1317</sup>

Έτσι, οι δημοτικές εκλογές αποτέλεσαν ένα γεγονός ιδιαίτερης σημασίας, καθώς εκτιμήθηκε πως το αποτέλεσμα τους θα δρομολογούσε ευρύτερες πολιτικές εξελίξεις. Στον Δήμο Αθηναίων, όπου υπήρχε έντονο πολιτικό ενδιαφέρον, η πρώτη

---

ενόψει των βουλευτικών εκλογών του 1950. Η ΕΠΕΚ θεωρούσε πως είχε στερηθεί τότε του εκλογικού του δικαιώματος ένας σημαντικός αριθμός «υποτιθέμενων αριστεριζόντων ψηφοφόρων», οι οποίοι θα μπορούσαν να αποτελέσουν δύναμη ψηφοφόρους της. Οι φόβοι για εκλογική άνοδο της Αριστεράς φαίνεται πως οδήγησαν την κυβέρνηση σε περαιτέρω εκκαθάριση των εκλογικών καταλόγων στην τέως Περιφέρεια Πρωτεύουσας, έτσι ώστε να διαγραφούν όσοι είχαν μετακινηθεί και παραμείνει μετά τον Πόλεμο στην πρωτεύουσα χωρίς ιδιαίτερο λόγο. Βλ. Κ. Δέδε, *ό.π.*, σ. 167, σημ. 8. Γενικότερα, το ζήτημα της αναθεώρησης των εκλογικών καταλόγων αποτέλεσε μία από τις κυριότερες εστίες πολιτικής αντιπαράθεσης γύρω από τη διεξαγωγή ή μη δημοτικών εκλογών από την Απελευθέρωση μέχρι το 1951.

<sup>1316</sup> John Peurifoy to the Department of State (9/3/1950), στο: *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. 5, Ουάσινγκτον, United States Government Printing Office, 1952, σ. 469-470. Ευχαριστώ την ερευνήτρια του Ινστιτούτου Ιστορικών Ερευνών του Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών Κατερίνα Δέδε για την υπόδειξη και τη διάθεση του συγκεκριμένου τόμου.

<sup>1317</sup> Στο ίδιο, σ. 471.

υποψηφιότητα που ανακοινώθηκε ήταν του πρώην δημάρχου, διοικητή Πρωτεύουσας επί μεταξικής δικτατορίας, ιδρυτή και βουλευτή της ΠΑΠ Κ. Κοτζιά.<sup>1318</sup> Κατήλθε ως ανεξάρτητος υποψήφιος δήμαρχος της «εθνικόφρονος παρατάξεως» και στηρίχθηκε από τα κόμματα της Δεξιάς, το Κόμμα Φιλελευθέρων και το Δημοκρατικό Σοσιαλιστικό Κόμμα. Κύριος αντίπαλος του Κοτζιά ήταν ο βουλευτής της ΕΠΕΚ Σταμάτης Μερκούρης. Η αδυναμία συνεννόησης στον χώρο της Αριστεράς είχε ως αποτέλεσμα τη συγκρότηση δύο αυτόνομων συνδυασμών. Επικεφαλής του πρώτου ήταν ο υφηγητής Παιδιατρικής του Αθήνησι Γεώργιος Σπηλιόπουλος, τον οποίο στήριξε ο Δημοκρατικός Συναγερμός. Ο δεύτερος υποψήφιος δήμαρχος αυτού του χώρου ήταν ο πρώην πολιτευτής της ΕΠΕΚ Δημήτριος Γονατάς που έλαβε την στήριξη του ΣΚ-ΕΛΔ.<sup>1319</sup>

Τόσο ο Κ. Κοτζιάς όσο και ο Στ. Μερκούρης τόνισαν προεκλογικά την ιδιαίτερη σχέση τους με τα δημοτικά πράγματα της Αθήνας προκειμένου να προβάλουν τα διαπιστευτήριά τους για την ανάληψη του δημαρχιακού αξιώματος. Ο Κοτζιάς ήταν ο τελευταίος αιρετός δήμαρχος, ενώ ο Μερκούρης γιος και πρώην γραμματέας του Σπυρίδωνα Μερκούρη που είχε διατελέσει δήμαρχος Αθηναίων επί μια εικοσαετία συνολικά και είχε συνδεθεί στενά με τη νεότερη ιστορία της πόλης. Η στρατηγική αυτή αποτυπώθηκε και στα ονόματα των συνδυασμών τους. Ο Μερκούρης επέλεξε το «Λαός-Έργα» που είχε χρησιμοποιήσει ο πατέρας του σε όλες τις προεκλογικές του εκστρατείες και εξυπηρετούσε την προσπάθεια να εμφανιστεί ως συνεχιστής του έργου του. Ο Κοτζιάς το «Κοτζιάς-Αθήναι», καταδεικνύοντας έτσι πως τα δύο ονόματα ήταν ταυτόσημα.<sup>1320</sup>

Ο προεκλογικός τους αγώνας χρωματίστηκε έντονα πολιτικά, γεγονός που απηχούσε τα ευρύτερα διακυβεύματα της αναμέτρησης. Για τον Κοτζιά, επρόκειτο για μια μάχη ανάμεσα στους «πραγματικούς Έλληνες», τους «εθνικόφρονες», και εκείνους που ήθελαν να καταστήσουν την Αθήνα «κόκκινη» πρωτεύουσα.<sup>1321</sup> Όπως σημείωνε, και οι τρεις κύριοι συνυποψήφιοί του κινούνταν από τα ίδια «αντεθνικά ελατήρια» και εργάζονταν για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των κομμουνιστών.<sup>1322</sup> Για τον λόγο αυτόν, οι Αθηναίοι έπρεπε να αποδείξουν στους λαούς που τους βοήθησαν να ελευθερωθούν από τους ξένους και τους εγχώριους

<sup>1318</sup> *Καθημερινή*, 28/2/1951, σ. 4.

<sup>1319</sup> Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία*, ό.π., σ. 128-129· Κ. Δέδε, ό.π., σ. 172-173·

<sup>1320</sup> *Εμπρός*, 23/3/1951, σ. 1 και 3· *Το Βήμα*, 6/4/1951, σ. 3.

<sup>1321</sup> *Εμπρός*, 13/4/1951, σ. 4.

<sup>1322</sup> *Εμπρός*, 12/4/1951, σ. 4.

εχθρούς πως στην Ελλάδα δεν κατοικεί κανένας οπαδός της «κόκκινης μαφίας».<sup>1323</sup> Από την άλλη μεριά, ο Μερκούρης αντιπαρέβαλε την έννοια της «εθνικοφροσύνης» με εκείνην του «πατριωτισμού», χαρακτηρίζοντας τους «εθνικόφρονες» ως «όψιμους πατριώτες».<sup>1324</sup> Η ρητορική αυτή και η κριτική στην «εθνικοφροσύνη» στόχευε ευθέως τον Κοτζιά ως ηγετικό στέλεχος της δικτατορίας Μεταξά, αλλά και για την επιλογή του να αποχωρήσει από την Ελλάδα και να παραμείνει στις ΗΠΑ στη διάρκεια της Κατοχής.<sup>1325</sup>

Νικητής αναδείχτηκε ο Κ. Κοτζιάς με το συντριπτικό ποσοστό του 60,8% των ψήφων, εκλέγοντας έτσι και τους 30 δημοτικούς συμβούλους. Ο Στ. Μερκούρης περιορίστηκε στο 20,2%, ενώ οι Γ. Σπηλιόπουλος και Δ. Γονατάς στο 16,7% και 2,2% αντίστοιχα. Η εκλογή «εθνικοφρόνων» δημάρχων στον Δήμο Αθηναίων, καθώς και στους Δήμους Θεσσαλονίκης και Πειραιώς ήταν το γεγονός που συγκέντρωσε τις πολιτικές εντυπώσεις.<sup>1326</sup> Παρ' όλα αυτά, το εκλογικό αποτέλεσμα αποτύπωσε μια νέα καταγραφή των πολιτικών δυνάμεων σε σχέση με τις βουλευτικές εκλογές του 1950 και τη μειοψηφική απήχηση της κυβέρνησης στο εκλογικό σώμα, με αποτέλεσμα τη συμφωνία των αρχηγών των κεντρώων κομμάτων για διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών.<sup>1327</sup>

Ένα ακόμη γνώρισμα των εκλογών ήταν η πρώτη μαζική συμμετοχή των Ελληνίδων ψηφοφόρων και η ανάδειξη των πρώτων γυναικών δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων.<sup>1328</sup> Εξελέγησαν συνολικά 71 γυναίκες δημοτικοί και 51

---

<sup>1323</sup> *Εμπρός*, 15/4/1951, σ. 6.

<sup>1324</sup> Κ. Δέδε, *ό.π.*, σ. 177-178.

<sup>1325</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>1326</sup> Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία*, *ό.π.*, σ. 129. Στον Δήμο Θεσσαλονίκης, δήμαρχος εξελέγη το στέλεχος του Κόμματος Φιλελευθέρων και πλειοψηφήσας δημοτικός σύμβουλος του συνδυασμού «Ηνωμένη Παράταξις», που στήριζαν τα κόμματα της Δεξιάς, το Κόμμα Φιλελευθέρων και το Δημοκρατικό Σοσιαλιστικό Κόμμα, Παντελής Πετρακάκης. Στον Δήμο Πειραιώς, εξελέγη στο δημαρχιακό αξίωμα ο βουλευτής του Λαϊκού Κόμματος και επικεφαλής του συνδυασμού της ενιαίας Δεξιάς Γεώργιος Ανδριανόπουλος. Βλ. *Στο ίδιο*.

<sup>1327</sup> *Στο ίδιο*, σ. 128-130.

<sup>1328</sup> Το 1949 εκδόθηκε αναγκαστικός νόμος που παραχωρούσε σε όλες τις γυναίκες άνω των 21 ετών δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Έως τότε, όπως έχει προαναφερθεί, οι Ελληνίδες είχαν μόνο δικαίωμα ψήφου στις αυτοδιοικητικές εκλογές και αυτό αφορούσε αποκλειστικά όσες είχαν συμπληρώσει το 30ό έτος της ηλικίας τους και ήταν εγγράμματες. Η έκδοση του νόμου ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων των γυναικείων οργανώσεων της εποχής και της απόφασης που έλαβε την ίδια χρονιά η Επιτροπή για τη θέση της Γυναίκας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, προτρέποντας τα κράτη-μέλη να προβούν σε εξίσωση των πολιτικών δικαιωμάτων ανδρών και γυναικών. Ωστόσο, σύμφωνα με τις προβλέψεις του αναγκαστικού νόμου, μέχρι το τέλος του 1953 δικαίωμα ψήφου θα είχαν μόνο οι γυναίκες άνω των 25 ετών, ενώ το δικαίωμα του εκλέγεσθαι θα αφορούσε το αξίωμα της δημοτικού ή κοινοτικού συμβούλου και όχι εκείνο της δημάρχου και της προέδρου του κοινοτικού συμβουλίου. Η επιβολή αυτών των περιορισμών σχετίζεται με το γεγονός ότι μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1953 δεν προβλέπονταν διεθνείς κυρώσεις για τη χώρα. Επιπλέον, δεδομένης της αύξησης του γυναικείου πληθυσμού μεταπολεμικά, θα γινόταν μια

κοινοτικοί σύμβουλοι. Στον Δήμο Θεσσαλονίκης, η υποψήφια δημοτική σύμβουλος Αρίστη Παγιατάκη αναδείχτηκε πρώτη σε ψήφους, ενώ στον Δήμο Βύρωνος εξελέγη η Μαρία Τερζοπούλου, η πρώτη σοσιαλίστρια δημοτική σύμβουλος. Γενικότερα όμως, οι Ελληνίδες υποψήφιας δεν συγκέντρωσαν την προτίμηση των ανδρών ψηφοφόρων, ενώ οι γυναίκες εκλογείς ψήφισαν ιδιαίτερα συντηρητικά, διαψεύδοντας τον φόβο των αστικών κομμάτων για αριστερή μετατόπιση των εκλογικών αποτελεσμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά το 70,4% υπέρ του Κ. Κοτζιά στα γυναικεία εκλογικά τμήματα, αλλά και το γεγονός ότι στην Αθήνα δεν εξελέγη καμιά υποψήφια δημοτική σύμβουλος από τον συνδυασμό του, παρά το υψηλό ποσοστό που κατέγραψε.<sup>1329</sup>

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1951 σηματοδότησαν την αποκατάσταση της πολιτικής ομαλότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση μετά το 1934, όταν είχαν διεξαχθεί για τελευταία φορά. Από αυτό το σημείο και έπειτα, οι εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών διενεργήθηκαν ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Οι αναταράξεις ωστόσο δεν σταμάτησαν, όπως δείχνουν για παράδειγμα οι αθρόες απολύσεις αριστερών δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων που πραγματοποίησε η κυβέρνηση Αλέξανδρου Παπάγου το 1953, μετά την άνοδό της στην εξουσία.<sup>1330</sup> Στο αρχείο της ΕΔΑ, επίσης, καταγράφονται αρκετά περιστατικά συλλήψεων, εκτοπίσεων, πιέσεων σε παραίτηση από τα όργανα της αστυνομίας και της χωροφυλακής, κλήσεων σε απολογία και επιβολής προσωρινής παύσης εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης σε δημάρχους και μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στα χρόνια που ακολούθησαν.<sup>1331</sup> Όλα αυτά μέχρι την επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας της 21ης Απριλίου 1967, όταν θα ανοίξει ένας νέος κύκλος

---

αριθμητική εξισορρόπηση των ανδρών και γυναικών εκλογέων, μέσω του αποκλεισμού των νεότερων και πιθανώς ριζοσπαστικότερων ηλικιών. Τέλος, διασφαλιζόταν πως τα ηνία των δήμων και των κοινοτήτων θα παρέμεναν στα χέρια των ανδρών για ορισμένα χρόνια ακόμη. Ο αναγκαστικός νόμος επικυρώθηκε από τη Βουλή τις παραμονές της διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών του 1951. Το ποσοστό συμμετοχής των εγγεγραμμένων γυναικών στους εκλογικούς καταλόγους ανήλθε σε 82%. Βλ. Δ. Σαμίου, *ό.π.*, σ. 265-268 και 274-284.

<sup>1329</sup> Στο ίδιο, σ. 284-286.

<sup>1330</sup> Μεταξύ των απολυθέντων ήταν ο αριστερός δήμαρχος Καισαριανής Λεωνίδα Μανωλίδης. Το μεγαλύτερο κύμα των απολύσεων έλαβε χώρα στη βόρεια Ελλάδα. Βλ. Σπύρος Λιναρδάτος, *Από τον Εμφύλιο στη Χούντα*, τ. 2, Αθήνα, Παπαζήσης, 1977, σ. 107. Βλ. επίσης Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία*, *ό.π.*, σ. 181. Όπως φαίνεται από την εξέταση των ακυρωτικών προσφυγών που κατέθεσαν διάφοροι αιρετοί κατά της απόλυσής τους στο ΣτΕ, η απομάκρυνσή τους στηρίχτηκε στη διάταξη της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που επέτρεπε την απόλυση αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος. Η κυβέρνηση ισχυρίστηκε πως τα πρόσωπα αυτά είχαν ενεργή ανάμειξη υπέρ του κόμματος της ΕΔΑ κατά τις βουλευτικές εκλογές της 16ης Νοεμβρίου 1952. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ, απόφαση 2238/1953 (Β' Τμήμα).

<sup>1331</sup> ΑΣΚΙ, Αρχείο ΕΔΑ, Κουτί 452, Φάκελος 2β, «Διώξεις δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων από τις Δημοτικές Εκλογές 5 Απριλίου 1959 έως 31 Ιουλίου 1960».

κρατικού αυταρχισμού και η τοπική αυτοδιοίκηση θα τεθεί ξανά υπό πλήρη πολιτικό έλεγχο.

#### **6.4. Η επιστροφή του Κώστα Κοτζιά και η σύγκληση του Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος**

Μετά την εκλογή του στο αξίωμα του δημάρχου Αθηναίων, ο Κ. Κοτζιάς θέλησε να ανασυστήσει την ΕΔΚΕ που είχε καταργηθεί το 1941 μέσω της σύγκλησης του εξ αναβολής Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος. Την πρόθεση αυτή γνωστοποίησε στον Harold Alderfer, τον ειδικό σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης του τμήματος Πολιτικής Διοίκησης της ECA/G, σε μία από τις κατ' ιδίαν συναντήσεις που είχαν μετά τις δημοτικές εκλογές.<sup>1332</sup> Ο H. Alderfer ήταν καθηγητής Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου της Πενσυλβάνια στις ΗΠΑ, στο οποίο είχε οργανώσει ερευνητικό ίδρυμα για την επιμόρφωση στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1333</sup> Παράλληλα, ήταν διευθυντής του Γραφείου Δημοτικών Υποθέσεων της Κοινοπολιτείας της Πενσυλβάνια.<sup>1334</sup> Η πρόταση να εργαστεί ως μέλος της αμερικανικής αποστολής στην Ελλάδα είχε γίνει στις αρχές του 1950 από έναν φίλο και πρώην φοιτητή του, ο οποίος ήταν μέλος της ECA/G. Ο Alderfer υπήρξε θετικά διακείμενος, αναζητώντας μια νέα πρόκληση για την καριέρα του. Η αίτησή του έγινε αποδεκτή και στις 2 Αυγούστου 1950 κατέφθασε στην Ελλάδα.<sup>1335</sup> Ο Alderfer, στο έργο του *I like Greece*, στο οποίο κατέγραψε τις εντυπώσεις και τις εμπειρίες από την παραμονή του στην Ελλάδα, αναφέρεται στην συνάντησή του με τον νέο δήμαρχο Αθηναίων και περιγράφει την οργή του Κοτζιά για την κακή οικονομική κατάσταση του πρώτου δήμου της χώρας, την τακτική του κράτους να απομυζεί όλους τους δημοτικούς πόρους και για την προσπάθεια κυβερνητικών στελεχών να του υποδείξουν πως να ενεργήσει ως δήμαρχος, παρά το γεγονός ότι είχε εκλεγεί με μεγάλη πλειοψηφία.<sup>1336</sup>

Ο Alderfer ήταν ιδιαίτερα θετικός με τη διεξαγωγή του συνεδρίου, έχοντας ο ίδιος μακρά εμπειρία σε οργανωτικά δημοτικά ζητήματα στις ΗΠΑ. Ωστόσο, αναφέρει πως το Υπουργείο Εσωτερικών προέβαλε σοβαρές αντιρρήσεις,

---

<sup>1332</sup> Για τον H. Alderfer, βλ. Μιχάλης Ψαλιδόπουλος, *Επιτηρητές σε απόγνωση. Αμερικανοί σύμβουλοι στην Ελλάδα, 1947-1953. Από τον Paul A. Porter στον Edward A. Tenenbaum*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2013, σ. 74-75.

<sup>1333</sup> Στο ίδιο, σ. 74.

<sup>1334</sup> Harold F. Alderfer, *I like Greece*, Bald Eagle Press (State College, PA.), 1956, σ.13.

<sup>1335</sup> Στο ίδιο, σ. 13-14.

<sup>1336</sup> Στο ίδιο, σ. 85-86.



υποστηρίζοντας πως δεν υπήρχε καμιά αναγκαιότητα για την διοργάνωση του συνεδρίου, ούτε ευχέρεια για δαπάνες ενόψει των επικείμενων βουλευτικών εκλογών. Σύμφωνα με τον Alderfer, ο πραγματικός λόγος ήταν ο φόβος ότι ο Κοτζιάς θα αξιοποιούσε την ΕΔΚΕ για πολιτικούς σκοπούς. Σε αυτό το πλαίσιο, του μετέφεραν ότι ο Κοτζιάς κατά την προπολεμική δημαρχιακή του θητεία είχε επιδοθεί σε οικονομικές σπατάλες, ξοδεύοντας για παράδειγμα μεγάλα χρηματικά ποσά για τη διακόσμηση του δημαρχείου με έργα τέχνης, ότι δεν είχε αίσθηση της αξίας των χρημάτων ως απόγονος εύπορης οικογένειας, την περιουσία της οποίας είχε εξανεμίσει, και ότι ως διοικητής Πρωτεύουσας είχε αντλήσει χρηματικούς πόρους από φτωχές περιαστικές περιοχές για να πραγματοποιήσει μεγάλα δημόσια έργα στο κέντρο της Αθήνας.<sup>1337</sup>

Ο Κοτζιάς ανέλαβε την πρωτοβουλία να αποστείλει τις προσκλήσεις για τη σύγκληση του συνεδρίου χωρίς να εξασφαλίσει την έγκριση της κυβέρνησης Σ. Βενιζέλου. Ο Alderfer σημειώνει πως ο υπουργός Εσωτερικών προβληματίστηκε έντονα με την συγκεκριμένη ενέργεια και ότι εκπρόσωπος του υπουργείου επιφορτίστηκε στη συνέχεια να πείσει τον Κοτζιά να ματαιώσει τη διεξαγωγή του συνεδρίου. Ο Κοτζιάς διεμήνυσε στον κυβερνητικό απεσταλμένο πως υπήρχε ήδη μεγάλη ανταπόκριση εκ μέρους των δήμων και των κοινοτήτων και ότι σε περίπτωση που δεν τον άφηναν να πραγματοποιήσει το συνέδριο θα διέκοπτε την παροχή νερού και φωταερίου, θα έκλεινε τα δημοτικά νοσοκομεία και θα κρεμούσε μαύρες κορδέλες σε όλες τις οδούς της Αθήνας. Επικράτησε τελικά η άποψη του Κοτζιά, πιθανότατα λόγω της υποστήριξης που είχε από την αμερικανική πλευρά.<sup>1338</sup>

Στο συνέδριο προσκλήθηκαν όλοι οι δήμαρχοι της χώρας, οι πρόεδροι των κοινοτήτων που συνιστούσαν έδρες επαρχιών ή διέθεταν πληθυσμό άνω των 3.000 κατοίκων, όπως και οι πρόεδροι των συνδέσμων κοινοτήτων.<sup>1339</sup> Στη σχετική εγκύκλιο, ο Κ. Κοτζιάς σημείωνε πως η αναβίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τη διεξαγωγή των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών έθετε το ζήτημα της αντιμετώπισης των πληγμάτων που είχαν υποστεί οι δήμοι και οι

---

<sup>1337</sup> Στο ίδιο, σ. 87-88.

<sup>1338</sup> Στο ίδιο, σ. 88-89.

<sup>1339</sup> Σύμφωνα με τη σχετική εγκύκλιο του Κ. Κότζια, δεν προσκλήθηκαν όλοι οι πρόεδροι των κοινοτήτων της χώρας, καθώς ο μεγάλος αριθμός συνεδρών ήταν πιθανό να προκαλέσει λειτουργικές δυσκολίες. Επιπλέον, υποστηριζόταν ότι υπήρχε δυσκολία ανεύρεσης χώρου μεγάλης χωρητικότητας, όπως και ότι κρίθηκε σκόπιμο να μην επιβαρυνθούν οι ασθενέστερες οικονομικά κοινότητες με τα έξοδα ταξιδιού και διαμονής των εκπροσώπων τους. Βλ. «Εγκύκλιος του Δημάρχου Αθηναίων κ. Κώστα Κοτζιά περί της συγκροτήσεως του συνεδρίου», στο: *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος*, ό.π., σ. 2.

κοινότητες στο ενδιάμεσο διάστημα και είχαν οδηγήσει στην πλήρη οικονομική και διοικητική τους εξάρθρωση. Στόχος του συνεδρίου ήταν η εξέταση και η μελέτη του συνόλου των θεμάτων που αφορούσαν τους δήμους και τις κοινότητες, καθώς και η διεκδίκηση των αρμοδιοτήτων, των πόρων και των εσόδων που τους είχαν αφαιρεθεί ή περιοριστεί. Τα ζητήματα που θα απασχολούσαν το συνέδριο ήταν η διατύπωση συνταγματικών διατάξεων περί αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, το οποίο είχε απασχολήσει έντονα την ΕΔΚΕ στα τέλη του Μεσοπολέμου και παρέμενε επίκαιρο, αφού εξακολουθούσε να είναι σε ισχύ το Σύνταγμα του 1864/1911 και εκκρεμούσε η ψήφιση νέου, η τροποποίηση των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας με σκοπό τον περιορισμό της εποπτείας και του ελέγχου του κράτους και την αποκατάσταση της διοικητικής αυτοτέλειας, η οικονομική ανάπτυξη των τοπικών οργανισμών και η επανίδρυση της ΕΔΚΕ.<sup>1340</sup>

Για κάθε ένα από τα παραπάνω ζητήματα συντάχθηκαν εισηγητικές εκθέσεις από ειδικούς επιστήμονες και τεχνοκράτες, έπειτα από πρόσκληση που τους απηύθυνε ο Κ. Κοτζιάς. Μεταξύ αυτών ήταν ο δημοσιολόγος Μ. Δένδιας και ο οικονομολόγος Π. Δερτιλής, οι οποίοι είχαν κληθεί και πριν τον Πόλεμο να διατυπώσουν τις επιστημονικές τους απόψεις γύρω από τις διεκδικήσεις των δήμων και των κοινοτήτων. Επιπλέον, προσκλήθηκαν και ανταποκρίθηκαν οι Σύμβουλοι της Επικρατείας και καθηγητές της Παντείου Σχολής Γεώργιος Παπαχατζής και Μιχαήλ Στασινόπουλος, ο πάρεδρος τότε του ΣτΕ Δημήτριος Ψαρός, ο καθηγητής της ΑΣΟΕΕ Αθανάσιος Σμπαρούνης και ο διευθυντής του Υπουργείου Οικονομικών Δημήτριος Κόλλιας.<sup>1341</sup> Οι εκθέσεις αυτές αποτέλεσαν μέρος ενός πολυσέλιδου τόμου που διαμοιράστηκε πριν τη διεξαγωγή του συνεδρίου.<sup>1342</sup>

Η αναθεώρηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας ήταν ένα ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα, αν ληφθεί υπόψη πως παρέμεναν σε ισχύ νόμοι και διατάγματα που είχαν εκδοθεί στη διάρκεια της μεταξικής δικτατορίας και της Κατοχής. Τα νομοθετήματα αυτά είχαν αυξήσει τις περιπτώσεις άσκησης προληπτικού και ουσιαστικού ελέγχου εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, περιορίζοντας σημαντικά την αυτοτέλεια των δήμων και των κοινοτήτων. Αφορούσαν καίριες δικαιοδοσίες, όπως ήταν η επιβολή φόρων, η εκτέλεση κοινωφελών έργων κ.ά. Ακόμη ένα παράδειγμα ήταν η διατήρηση του δικαιώματος του υπουργού Κοινωνικής Προνοίας

---

<sup>1340</sup> Στο ίδιο, σ. 1-5.

<sup>1341</sup> Στο ίδιο, σ. 5-8.

<sup>1342</sup> *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος*, ό.π.

να τοποθετεί κυβερνητικούς επιτρόπους στα δημοτικά και κοινοτικά αγαθοεργά ιδρύματα, αλλά και εκείνου του νομάρχη να διορίζει δύο από τα μέλη των διοικητικών τους συμβουλίων. Η έντονη επέμβαση του κράτους δεν είχε μόνο διατηρηθεί, αλλά και ενισχυθεί μεταπολεμικά μέσω της σύστασης επιτροπών αρμόδιων για την αναστολή και την τμηματική πληρωμή πάσης φύσης οφειλών προς δήμους και κοινότητες. Περιορισμοί είχαν τεθεί μέχρι και στον αριθμό των επιβατηγών οχημάτων που χρησιμοποιούσαν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1343</sup>

Η οικονομική θέση των δήμων και των κοινοτήτων είχε επιδεινωθεί σε πολύ μεγάλο βαθμό σε σχέση με την προπολεμική περίοδο. Στη διάρκεια της Κατοχής, ανεστάλη η φορολόγηση των εισοδημάτων (π.χ. οικοδομών, γαιών, επιτηδεύματος) και καταργήθηκαν οι φόροι στα σφαζόμενα και διαιτώμενα ζώα, με αποτέλεσμα οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να απωλέσουν περίπου το 1/10 των συνολικών τους εσόδων της χρήσης 1939-1940. Ενώ όμως το 1945 επαναφέρθηκε η φορολογία επί των εισοδημάτων για τις χρηματοδοτικές ανάγκες του κεντρικού κράτους, το ίδιο δεν ίσχυσε για τους δήμους και τις κοινότητες παρά την πρόβλεψη που υπήρχε.<sup>1344</sup> Επίσης, το 1948 καταργήθηκαν τα διαπύλια τέλη που συνιστούσαν έως τότε το κύριο έσοδο των δήμων, καλύπτοντας σε ορισμένες περιπτώσεις μέχρι και το 90% του προϋπολογισμού τους.<sup>1345</sup> Στη θέση τους θεσπίστηκαν δύο νέοι φόροι, η απόδοση των οποίων υπολογίστηκε σε 120 δισεκατομμύρια δραχμές για τους δήμους και τις κοινότητες, όσο ήταν το ύψος των συνολικών τους εσόδων από τα διαπύλια το 1948. Τα χρήματα αυτά εισπράττονταν από τις δημόσιες αρχές και αποδίδονταν με τη μορφή επιχορήγησης. Ωστόσο, η εν λόγω μεταρρύθμιση ζημίωσε τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ποσό της επιχορήγησης είχε υπολογιστεί βάσει της απόδοσης των διαπυλίων το 1948, δηλαδή σε μια περίοδο μείωσης της παραγωγής

<sup>1343</sup> Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλος, «Αποκατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις το πλήρες περιεχόμενον αυτής και συνταγματική κατοχύρωσις αυτής», στο: *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος*, ό.π., σ. 75-76.

<sup>1344</sup> Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και Κοινοτήτων», ό.π., σ. 132-133.

<sup>1345</sup> Στο ίδιο, σ. 131. Η κατάργηση των διαπυλίων τελών θεσπίστηκε με τον Α.Ν. 843/1948. Ήταν πρόταση του βιομηχανικού τμήματος της AMAG, το οποίο απέδιδε τη βιομηχανική καθυστέρηση της χώρας στην επιβάρυνση της παραγωγής με πλήθος έμμεσων φόρων. Η AMAG θεωρούσε πως οι έμμεσοι φόροι έπρεπε να περιοριστούν και να αντικατασταθούν από ένα σύστημα άμεσης φορολογίας των κερδών. Βλ. Γ. Σταθάκης, ό.π., σ. 308. Βλ. επίσης Μ. Ψαλιδόπουλος, *Επιτηρητές σε απόγνωση*, ό.π., σ. 206, όπου παρατίθεται έκθεση του Reginald Gilmor, του πρώτου διευθυντή του βιομηχανικού τμήματος της AMAG, για τα εμπόδια της ελληνικής εκβιομηχάνισης, στην οποία αναφέρεται στις επιπτώσεις των διαπυλίων στη δράση της εγχώριας βιομηχανίας, υπογραμμίζοντας την ανάγκη κατάργησής τους. Η έκθεση του Gilmor συντάχθηκε τον Ιούλιο του 1948, πέντε μήνες πριν τη δημοσίευση του παραπάνω αναγκαστικού νόμου.

και της κυκλοφορίας των αγαθών λόγω του Εμφυλίου Πολέμου. Επομένως, η διατήρηση των εσόδων από τα διαπύλια θα ήταν περισσότερο επωφελής για τους δήμους και τις κοινότητες, δεδομένης της σταδιακής αποκατάστασης των παραγωγικών δραστηριοτήτων μετά τη λήξη των εχθροπραξιών. Ας σημειωθεί τέλος πως το ύψος της επιχορήγησης παρέμεινε σταθερό και δεν επιχειρήθηκε η αναπροσαρμογή του.<sup>1346</sup>

Η σύγκριση των συνολικών τακτικών εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων κατά το οικονομικό έτος 1949-1950 με εκείνα του 1939-1940 έδειχνε μια μείωση της τάξης του 23%. Τα δημοτικά και κοινοτικά έσοδα του 1949-1950 είχαν συνολικά αυξηθεί κατά 173 φορές σε σχέση με το 1939-1940, όμως η αύξηση αυτή δεν παρακολουθούσε την υποτίμηση της δραχμής, η οποία στο ίδιο διάστημα είχε απωλέσει κατά 225 φορές την αξία της έναντι της χρυσής λίρας. Η μείωση των εσόδων καθίστατο έκδηλη και από τη σύγκριση της αναλογίας των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων έναντι των κρατικών. Η αναλογία αυτή ήταν 12,5% το 1939-1940 (1.583 και 12.615 εκατομμύρια δραχμές αντίστοιχα) και 7,3% το 1949-1950 (273,3 και 3.820 δισεκατομμύρια δραχμές αντίστοιχα).<sup>1347</sup> Ενδεικτικό της μεταπολεμικής διάρθρωσης των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το γεγονός ότι το 1949-1950 οι κρατικές επιχορηγήσεις αντιπροσώπευαν το 49,5% των συνολικών δημοτικών και κοινοτικών εσόδων, ενώ το 1939-1940 το ποσοστό αυτό ήταν μόλις 5%.<sup>1348</sup> Τα παραπάνω στοιχεία καταδεικνύουν τον περαιτέρω περιορισμό της αυτοτέλειας των δήμων και των κοινοτήτων και την ενίσχυση της οικονομικής τους εξάρτησης από το κράτος.

Το Δ΄ Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στα τέλη Νοεμβρίου του 1951. Συμμετείχαν πάνω από 400 εκπρόσωποι των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας. Η έναρξη των εργασιών έγινε από τον βασιλιά Παύλο, παρουσία μελών της νέας κυβέρνησης υπό τον Ν. Πλαστήρα, που είχε σχηματιστεί μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους, αρχηγών και αντιπροσώπων των πολιτικών κομμάτων, όπως και εμπειρογνομόνων της αμερικανικής αποστολής.<sup>1349</sup> Ο Η. Alderfer εντυπωσιάστηκε από το επίπεδο των συζητήσεων και την προσοχή που

<sup>1346</sup> Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 131. Για τη σύνθεση των φορολογικών εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από το 1945 έως το 1951, βλ. Παράρτημα, Πίνακας 2.

<sup>1347</sup> Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 120-122. Ας σημειωθεί πως στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού για το έτος 1949-1950 δεν συμπεριλαμβάνονταν τα περίπου 800 εκατομμύρια δολάρια της αμερικανικής βοήθειας.

<sup>1348</sup> Στο ίδιο, σ. 150.

<sup>1349</sup> *Εμπρός*, 25/11/1951, σ. 6· *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 1/12/1951, σ. 1-3.

δόθηκε εκ μέρους των συνέδρων, σημειώνοντας πως δεν υπήρξε καμιά ανιαρή στιγμή και ότι στέφθηκε με απόλυτη επιτυχία.<sup>1350</sup> Εκδόθηκαν ψηφίσματα για την ικανοποίηση όλων των στόχων που είχαν τεθεί προγραμματικά.<sup>1351</sup> Το συνέδριο προέβη στην ανασύσταση της ΕΔΚΕ και την ψήφιση του νέου καταστατικού της. Πρόεδρος της εκτελεστικής επιτροπής που συγκροτήθηκε μέχρι τη νομική αναγνώριση της ένωσης εξελέγη ομόφωνα ο Κ. Κοτζιάς.<sup>1352</sup>

Έτσι, ο Κοτζιάς εμφανίστηκε και νομιμοποιήθηκε μεταπολεμικά ως εγγυητής της αποκατάστασης και της προαγωγής του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τον ανασταλτικό ρόλο που είχε διαδραματίσει επί μεταξικής δικτατορίας. Η πρόθεση του Κοτζιά να εξασφαλίσει συναίνεση και να αποστασιοποιηθεί από το πολιτικό του παρελθόν διαφάνηκε από την αναφορά που έκανε στο συνέδριο στα σχέδια των Αμερικανών για τη μητροπολιτική οργάνωση της Αθήνας. Ισχυρίστηκε ότι απέρριψε την πρότασή τους να αναλάβει καθήκοντα διοικητή Πρωτεύουσας, καθώς δεν ήταν διατεθειμένος να δεχτεί καμιά διάκριση και θεωρούσε τον εαυτό του ισότιμο με τους υπόλοιπους δημάρχους.<sup>1353</sup> Σύμφωνα με την ομιλία του Η. Alderfer στο συνέδριο, η αμερικανική αποστολή επεξεργαζόταν την ίδρυση μιας διοίκησης της περιοχής της πρωτεύουσας «διά την ανάληψιν πρωτοβουλίας, χρηματοδότησιν και εκτέλεσιν συγκεκριμένων μεγάλων κοινωφελών που δεν είναι δυνατόν να γίνουν υπό κεχωρισμένων δήμων».<sup>1354</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, η δικαιοδοσία του δημάρχου Αθηναίων θα καθοριζόταν «επί συγχρόνων βάσεων», με γνώμονα εκείνη ενός Αμερικανού δημάρχου, προκειμένου να καταστεί δυνατή, άμεση και περισσότερο αδέσμευτη η αντιμετώπιση των «ιδιότυπων» προβλημάτων του μεγαλύτερου αστικού κέντρου της χώρας.<sup>1355</sup>

Το Δ΄ Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος διεξήχθη σε μια εποχή κρίσιμων νομοθετικών εξελίξεων για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρά την επιτυχία του, αποδείχθηκε ότι δεν κατόρθωσε να παρέμβει σε πολλές από αυτές. Ένα μήνα μετά τη διοργάνωσή του, τον Δεκέμβριο του 1951, ψηφίστηκε από τα κόμματα του Κέντρου το νέο Σύνταγμα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1952.<sup>1356</sup> Την τελική διατύπωση του σχεδίου Συντάγματος την είχε επεξεργαστεί ειδική επιτροπή

<sup>1350</sup> Η. Alderfer, *ό.π.*, σ. 90-93.

<sup>1351</sup> *Καθημερινή*, 22/12/1951, σ. 3.

<sup>1352</sup> *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 1/12/1951, σ. 2.

<sup>1353</sup> *Εμπρός*, 28/11/1951, σ. 3.

<sup>1354</sup> Harold Alderfer, «Ομιλία κατά την συνεδρίασιν της 26<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1951 του Τέταρτου Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος», *ΕΤΑ*, 1 (1953), σ. 43.

<sup>1355</sup> *Στο ίδιο*.

<sup>1356</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του*, *ό.π.*, σ. 366.

της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής το 1949 και περιλάμβανε μία μόνο διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση. Με εξαίρεση τη διασφάλιση της αιρετότητας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, η διάταξη είχε σαφές κατευθυντήριο χαρακτήρα, παρέχοντας πλήρη ελευθερία στη νομοθετική εξουσία να καθορίσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1357</sup>

Σημαντικές για την αυτοτέλεια των δήμων και των κοινοτήτων ήταν επίσης οι νομοθετικές εξελίξεις γύρω από την αναδιοργάνωση του φορολογικού συστήματος. Τον Αύγουστο του 1951, επί κυβέρνησης Σ. Βενιζέλου, είχε δημοσιευτεί ο Α.Ν. 1910 που αναθεωρούσε συνολικά τη δημοτική και κοινοτική φορολογική νομοθεσία.<sup>1358</sup> Ήταν προϊόν συνεργασίας των ειδικών υπηρεσιών της αμερικανικής αποστολής με τα υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών.<sup>1359</sup> Ο εν λόγω νόμος δεν ανέτρεπε την αρχιτεκτονική της τοπικής φορολογίας, όπως είχε σταδιακά διαμορφωθεί, καθώς δεν προέβαινε σε έναν πλήρη διαχωρισμό της φορολογικής εξουσίας των δήμων και των κοινοτήτων από εκείνην του κεντρικού κράτους. Διατηρούσε σε γενικές γραμμές την ίδια δομή με έναν όμως πιο εξορθολογισμένο τρόπο. Η κυριότερη αλλαγή ήταν η κατάργηση των φόρων που συνεισέπρατταν οι δήμοι και οι κοινότητες με το ελληνικό δημόσιο και η αντικατάστασή τους με την απόδοση του 50% των εσόδων από την κρατική φορολόγηση της κατανάλωσης καπνού.<sup>1360</sup> Το έσοδο αυτό έπρεπε να διατίθεται αποκλειστικά για την εκτέλεση τοπικών κοινωφελών έργων με σκοπό την αύξηση της παραγωγής. Προϋπόθεση για την απόδοσή του σε κάθε δήμο και κοινότητα ήταν η αύξηση των εσόδων τους από φόρους, τέλη και δικαιώματα. Επιπλέον, ο νόμος όριζε πως οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων περί επιβολής, αύξησης, μείωσης ή κατάργησης μια σειράς φορολογιών θα υπόκεινταν πλέον μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας από την κεντρική διοίκηση.<sup>1361</sup>

<sup>1357</sup> Μ. Στασινόπουλος, «Αποκατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», *ό.π.*, σ. 85.

<sup>1358</sup> ΦΕΚ, 221Α/7-8-1951.

<sup>1359</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 24-25.

<sup>1360</sup> Στο ίδιο, σ. 27-28. Για το σύστημα φορολογικών εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων που καθιερώθηκε με τον Α.Ν. 1910/1951, βλ. Παράρτημα Πίνακας 3.

<sup>1361</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 28-29. Βλ. επίσης Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των Δήμων και Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 154. Παρά τα θετικά σημεία του Α.Ν. 1910/1951, όπως ήταν για παράδειγμα η κατάργηση φόρων μικρής απόδοσης, η επιχορήγηση όλων των τοπικών οργανισμών της χώρας (αφού έως τότε επιχορήγηση λάμβαναν μόνο οι δήμοι και 12 κοινότητες), η απλοποίηση της φορολογικής νομοθεσίας και ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας επί της επιβολής δημοτικών και κοινοτικών φόρων, δέχτηκε κριτική από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και οικονομολόγους. Αρχικά, γιατί δεν συντελούσε στην εξασφάλιση ενός

Ο Α.Ν. 1910/1951 είχε προκαλέσει αντιδράσεις στο συνέδριο, κυρίως όμως συνάντησε την αντίδραση των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, οι οποίες διαφωνούσαν με τον διαμοιρασμό της προσόδου του καπνού, λόγω της σημασίας της για τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε πρώτη φάση κατάφεραν να προκαλέσουν την τροποποίηση του νόμου, εξασφαλίζοντας τη δυνατότητα παρακράτησης ενός μέρους της επιχορήγησης από τις δημόσιες αρχές. Έτσι, το οικονομικό έτος 1951-1952 οι δήμοι και οι κοινότητες, αντί για 360 δισεκατομμύρια δραχμές που τους αναλογούσαν, εισέπραξαν 240. Μετά τις βουλευτικές εκλογές του 1951 και τον σχηματισμό της κυβέρνησης Πλαστήρα, το Υπουργείο Οικονομικών αποφάσισε το ποσό της επιχορήγησης να καθοριστεί στα 240 δισεκατομμύρια και η απόδοσή του να είναι σταθερή αντί για προοδευτική. Παρά τα έντονα διαβήματα των δήμων και των κοινοτήτων, αλλά και της αμερικανικής αποστολής, δεν υπήρξε υπαναχώρηση και νομοθετήθηκε ο περιορισμός της επιχορήγησης από 50% στο 30% των εσόδων της φορολόγησης του καπνού για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1362</sup> Παράλληλα, στη διάρκεια του 1952 καταργήθηκε μια σειρά φορολογιών, εισφορών και προνομίων εκμετάλλευσης που προέβλεπε ο Α.Ν. 1910/1951. Θεσπίστηκαν στη συνέχεια νέες φορολογίες, οι οποίες όμως ήταν χαμηλής απόδοσης και δεν αφορούσαν όλους τους δήμους και τις κοινότητες.<sup>1363</sup>

Παρ' όλα αυτά, στο ευρύτερο πλαίσιο της μεταπολεμικής ανάκαμψης, τα δημοτικά και κοινοτικά έσοδα κατέγραψαν συνολικά αισθητή άνοδο, προσεγγίζοντας το έτος 1952-1953 τα προπολεμικά επίπεδα.<sup>1364</sup> Σύμφωνα όμως με υπηρεσιακούς παράγοντες του Υπουργείου Εσωτερικών, η βελτίωση αυτή δεν ανταποκρινόταν στην αύξηση των δημοτικών και κοινοτικών αναγκών ως προς την κάλυψη των εξόδων διοίκησης και του κόστους εκτέλεσης τεχνικών έργων, με αποτέλεσμα «να εξακολουθεί να υφίσταται το θέμα πώς οι Δήμοι και Κοινότητες θα είναι δυνατόν να

---

αυτοτελούς και επαρκούς φορολογικού πεδίου για τους δήμους και τις κοινότητες, διατηρώντας την εξάρτησή τους από το κεντρικό κράτος. Έπειτα, γιατί η συμμετοχή των τοπικών οργανισμών στην κρατική επιχορήγηση προϋπέθετε την αύξηση των φορολογικών τους εσόδων, αλλά και επειδή η διανομή της δεν θα στηριζόταν στην έκταση της κατανάλωσης του καπνού εντός κάθε περιφέρειας, αλλά στην πληθυσμιακή της βάση, γεγονός που ζημίωνε ιδιαίτερα τους μεγάλους δήμους. Ακόμη ένα σημείο κριτικής ήταν η διατήρηση του θεσμού της προσωπικής εργασίας μόνο στους δήμους και τις κοινότητες κάτω των 10.000 κατοίκων και η κατάργηση των ερανικών εισφορών. Βλ. στο *ίδιο*, σ. 155-162. Βλ. επίσης *Εμπρός*, 29/11/1951, σ. 2, όπου παρατίθεται ψήφισμα διαμαρτυρίας των δήμων και των κοινοτήτων κατά των προβλέψεων του Α.Ν. 1051/1910.

<sup>1362</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 29-33· Δεληνίκος, *ό.π.*, σ. 31-32

<sup>1363</sup> Σ. Δεληνίκος, «Η οικονομική κατάσταση των δήμων και των κοινοτήτων μεταπολεμικώς», *ό.π.*, σ. 32-33.

<sup>1364</sup> Στο *ίδιο*, σ. 34-35.

ενισχυθούν μεταπολεμικώς». <sup>1365</sup> Όπως επίσης σημείωνε ο Η. Alderfer στην έκθεση που συνέγραψε το 1952 για την πρόοδο της ανασύστασης και της αναζωογόνησης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, η αναθεώρηση του Α.Ν. 1910/1951 ήταν μια ένδειξη της δυσκολίας των οικονομικών υπηρεσιών της ελληνικής κυβέρνησης να αντιληφθούν την έκταση των αναγκών των δήμων και των κοινότητων, αλλά και της σημασίας «της οργανώσεως εις εν σώμα των δημοτικών αρχών διά την προστασία των συμφερόντων των». <sup>1366</sup>

### **6.5. Οι αντιλήψεις και το έργο της αμερικανικής αποστολής για την τοπική αυτοδιοίκηση**

Όταν διεξήχθη το Δ΄ Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος, ο Η. Alderfer συμπλήρωνε κάτι παραπάνω από έναν χρόνο ως ειδικός της τοπικής αυτοδιοίκησης του τμήματος Πολιτικής Διοίκησης της Mutual Security Agency/Greece (MSA/G), η οποία από το φθινόπωρο του 1951 είχε αντικαταστήσει την ECA/G. <sup>1367</sup> Όπως προαναφέρθηκε, το 1952 συνέταξε μια έκθεση για λογαριασμό της MSA/G στην οποία εξέθετε αναλυτικά την κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης μόλις ανέλαβε τα καθήκοντά του και τις πρωτοβουλίες της αμερικανικής αποστολής για την αναβίωση του συγκεκριμένου θεσμού.

Για τον Alderfer, η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα συνιστούσε έναν μη ζωτικό θεσμό, με τους δήμους και τις κοινότητες να έχουν πληγεί και να έχουν καταστεί ατροφικοί από τον κρατικό παρεμβατισμό. Το γεγονός αυτό το απέδιδε αφενός στις περιπέτειες της χώρας μετά την ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ'1912, τον οποίο έθετε ως σταθμό της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, δηλαδή στις πολιτικές μεταβολές, τους πολέμους και τις εσωτερικές συγκρούσεις. Αφετέρου, θεωρούσε πως ακόμη ένας ανασταλτικός παράγοντας ήταν η «Ελληνική νοοτροπία», καθώς η πολιτειακή και πολιτική ηγεσία, όπως και οι κρατικές υπηρεσίες διακρίνονταν ανέκαθεν από απροθυμία να υποστηρίξουν ενεργά τον συγκεκριμένο θεσμό αντί να αναγνωρίσουν τη σημασία του για να αποκτήσει η Ελλάδα πολιτική και διοικητική σταθερότητα. Άλλο ένα παράδειγμα ήταν η στάση των Ελλήνων «διανοουμένων», οι οποίοι δεν αντιλαμβάνονταν τις ανάγκες των επαρχιών απ' όπου καταγόταν η

---

<sup>1365</sup> Στο ίδιο, σ. 35.

<sup>1366</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Έκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 32-33.

<sup>1367</sup> Για την αντικατάσταση της ECA/G από την MSA/G, βλ. Γ. Σταθάκης, *ό.π.*, σ. 361· Μ. Ψαλιδόπουλος, *Επιτηρητές σε απόγνωση*, *ό.π.*, σ. 41.



πλειονότητά τους. Έτσι, είχε επικρατήσει μια «μανία συγκεντρώσεως» του πληθυσμού στην Αθήνα, η οποία καταδείκνυε μια αδυναμία στον -κατά τ'άλλα ευφυή- τρόπο σκέψης των Ελλήνων, περιορίζοντας τις πιθανότητες ανάληψης κυβερνητικών πρωτοβουλιών με σκοπό την ενθάρρυνση της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1368</sup>

Τα προβλήματα που εντόπιζε το 1950 ο Alderfer αφορούσαν την οργάνωση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς οι διαδοχικές της τροποποιήσεις, συμπληρώσεις και αναθεωρήσεις την είχαν καταστήσει ακατανόητη, δυσκίνητη και ανεφάρμοστη, με αποτέλεσμα να επικρατεί τέτοια σύγχυση ώστε το Υπουργείο Εσωτερικών να θεσπίζει αναγκαστικούς νόμους αντί να αναζητεί λύσεις μέσω των κείμενων διατάξεων. Έπειτα, το γεγονός ότι ουδέποτε είχαν καθοριστεί συνταγματικά και νομοθετικά οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η απουσία νομοθετικών φραγμών είχε δώσει την ευχέρεια στην κεντρική εξουσία να παρεμβαίνει στο πεδίο δράσης των δήμων και των κοινοτήτων, αφαιρώντας αρμοδιότητες, πόρους και φορολογικά έσοδα. Έτσι, πολλές αρμοδιότητες των εν λόγω οργανισμών είχαν εκχωρηθεί στο κεντρικό κράτος ή περάσει σταδιακά και συνδεθεί με τη δικαιοδοσία διάφορων υπουργείων. Ως παράδειγμα ανέφερε την αφαίρεση της αστυνομίας και της εκπαίδευσης, καθώς και τη σύσταση και τη λειτουργία μιας πληθώρας ιδιαίτερων νομικών προσώπων, όπως αυτά που είχε ιδρύσει το Υπουργείο Γεωργίας για την εκτέλεση εγγειοβελτιωτικών έργων. Εξετάζοντας τις πιστώσεις που είχαν αναγραφεί και διατεθεί για έργα και υπηρεσίες, διαπίστωνε πως οι δήμοι και οι κοινότητες της Ελλάδας διέθεταν θεωρητικά ένα ευρύ πεδίο άσκησης αρμοδιοτήτων, το οποίο υπερέβαινε εκείνο των αντίστοιχων οργανισμών στις ΗΠΑ, με εξαίρεση την αστυνομία και την εκπαίδευση.<sup>1369</sup> Ωστόσο, όπως διευκρινίζει: «εννοείται ότι τούτο δεν εσήμενεν ότι υφίστατο ισχυρά τοπική αυτοδιοικήσεις».<sup>1370</sup>

Επιπρόσθετα, επισήμανε τον ευρύτατο έλεγχο και την κρατική εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, υποστηρίζοντας μάλιστα πως «σε καμμίαν χώραν του κόσμου δεν ήτο η κεντρική επίβλεψις των τοπικών αρχών τόσο αποκαρδιωτική, ελλειπής και ανεδαφική όσο εν Ελλάδι».<sup>1371</sup> Οι σημαντικότερες πράξεις των

---

<sup>1368</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 1-4.

<sup>1369</sup> Στο ίδιο, σ. 4-6.

<sup>1370</sup> Στο ίδιο, σ. 6.

<sup>1371</sup> Στο ίδιο, σ. 7.

δημοτικών και κοινοτικών αρχών έπρεπε να εγκριθούν είτε από τα περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης είτε από τις υπηρεσίες των υπουργείων. Εξηγούσε πως ο έλεγχος που ασκούσαν οι τελευταίες είχε διαμορφωθεί και θεσπιστεί σταδιακά, ιδιαίτερα κατά τη μεταξική δικτατορία και τη μεταπολεμική περίοδο, στην προσπάθειά τους να εδραιώσουν τη θέση και την ισχύ τους στον κρατικό μηχανισμό: «συνεπώς η ελευθερία τοπικής δράσεως κατέστη ανέφικτος όχι εξ' αιτίας της ανικανότητας των τοπικών αρχών αλλά λόγω της ανικανότητας των κεντρικών υπηρεσιών αίτινες ενδιαφέροντο συχνότατα περισσότερο διά την ισχύ των παρά διά την τοπικήν πρόοδον».<sup>1372</sup>

Στη συνέχεια, αναφερόταν στην ανεπάρκεια των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων και, κυρίως, στο γεγονός ότι οι δήμοι στηρίζονταν σχεδόν αποκλειστικά σε κρατικές αποδόσεις, ενώ οι κοινότητες σε δικούς τους πόρους, χαρακτηρίζοντας «αξιοσημείωτη» την παραμέληση των τελευταίων από το ελληνικό δημόσιο.<sup>1373</sup> Όπως ήταν επόμενο, έβρισκε βαθύτατα προβληματικό τον διορισμό των δημοτικών και κοινοτικών αρχών από τις κυβερνήσεις μέσω του υπουργού Εσωτερικών ή των νομαρχών, οι οποίοι «φυσικά διωρίζοντο σύμφωνα με τους κομματικούς των δεσμούς και κατ' αρχήν εκρίνοντο αναλόγως της πολιτικής των αφοσιώσεως προς το ισχύον καθεστώς».<sup>1374</sup> Κατά τον Alderfer, η σημασία της ελεύθερης εκλογής περίπου 35.000 δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων ήταν «εξόφθαλμη» για το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας.<sup>1375</sup>

Τέλος, θεωρούσε πως ο αριθμός των δήμων και των κοινοτήτων ήταν υπερβολικά μεγάλος. Παρέπεμπε στη μεταρρύθμιση του Ε. Βενιζέλου, η οποία είχε δημιουργήσει «χιλιάδες νεογενείς κοινότητες πολύ αδύναμαι και μικραί διά να εξασφαλίσουν οιονδήποτε είδους αυτοδιοίκησιν».<sup>1376</sup> Παρ' όλα αυτά, σημείωνε πως η κατάσταση είχε χειροτερεύσει. Επικαλέστηκε το Ν.Δ 107/1946, το οποίο ήταν σε ισχύ και παρείχε τη δυνατότητα στο Υπουργείο Εσωτερικών να συστήνει δήμους και κοινότητες, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι προϋποθέσεις του Νόμου ΔΝΖ'/1912.<sup>1377</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, οι δήμοι από 73 το 1938 είχαν αυξηθεί σε 216 το 1950, ενώ οι κοινότητες ανέρχονταν σε 5.746. Το 80% περίπου των κοινοτήτων αριθμούσε

---

<sup>1372</sup> Στο ίδιο.

<sup>1373</sup> Στο ίδιο, σ. 10.

<sup>1374</sup> Στο ίδιο, σ. 11.

<sup>1375</sup> Στο ίδιο.

<sup>1376</sup> Στο ίδιο.

<sup>1377</sup> ΦΕΚ, 290Α/26-9-1946.

λιγότερους από 1.000 κατοίκους και οι 2.000 εξ' αυτών στερούνταν γραμματέα ή άλλων υπαλλήλων.<sup>1378</sup>

Με βάση τα παραπάνω, η αμερικανική αποστολή διαμόρφωσε το 1950 ένα πρόγραμμα με υποδείξεις για τη βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρώτο σημείο ήταν η ισχυροποίηση της θέσης των κοινοτήτων μέσω της συγχώνευσής τους και της αύξησης συνακόλουθα της πληθυσμιακής τους βάσης, της στελέχωσής τους με έμμισθους γραμματείς με κατάλληλα προσόντα, την εξασφάλιση επαρκών εσόδων για την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων τους, τον καθορισμό και τη θέσπιση των δικαιωμάτων τους, τη συμμετοχή τουλάχιστον ενός εκπροσώπου από κάθε πρώην κοινότητα στα αιρετά κοινοτικά συμβούλια, τον περιορισμό της κρατικής εποπτείας επί των αποφάσεών τους και την κατάργηση του Ν.Δ. 107/1946. Δεύτερο σημείο ήταν η λήψη νομοθετικής μέριμνας για την καθιέρωση σταθερών και επαρκών εσόδων για όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διευκόλυνση της σύναψης μακροπρόθεσμων δανείων. Τρίτο σημείο ήταν η ουσιαστική αναθεώρηση του κώδικα δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, με σκοπό την παροχή στους δήμους και τις κοινότητες κατάλληλων και ειδικών εξουσιών, όπως και της δυνατότητας εξασφάλισης επαρκών πηγών εσόδων, τον ακριβή καθορισμό των σχέσεων ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τους τοπικούς οργανισμούς, ώστε να υπάρξει μεγαλύτερη ανεξαρτησία και ελευθερία δράσης, αλλά και για να περιοριστεί στο ελάχιστο η κρατική εποπτεία και ο έλεγχος. Τέταρτο σημείο ήταν η εφαρμογή ενός προγράμματος επιμόρφωσης των στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και, τελευταίο, η επανασύσταση του πανελλαδικού συνεδρίου των δήμων και των κοινοτήτων.<sup>1379</sup>

Όσον αφορά την πρόοδο που είχε συντελεστεί μέχρι τον Αύγουστο του 1952, η αμερικανική αποστολή έκρινε ως επιτυχημένες τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1951, κυρίως επειδή έλαβαν λιγότερη κομματική χροιά σε σχέση με τις βουλευτικές και στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι εκλογείς είχαν επιλέξει υποψηφίους και όχι συνδυασμούς. Η έκθεση ανέφερε πως είχαν διεξαχθεί με τάξη και ηρεμία, χωρίς να εκφραστούν παράπονα για τη μυστικότητα της ψηφοφορίας, την επάρκεια των εκλογικών κέντρων και την αμεροληψία των εφορευτικών επιτροπών. Ως προς το μεγάλο ζήτημα της εκκαθάρισης και ενημέρωσης των εκλογικών

<sup>1378</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Έκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 12.

<sup>1379</sup> Στο ίδιο, σ. 13-19.

καταλόγων, η αμερικανική αποστολή υπήρξε ήπια προς την κυβέρνηση, σημειώνοντας απλά ότι δεν μπόρεσαν να ψηφίσουν όσοι είχαν εγκατασταθεί στην Αθήνα, στον Πειραιά και στη Θεσσαλονίκη μετά την Κατοχή. Σε επίπεδο εκλογικών αποτελεσμάτων, επισημαινόταν η επικράτηση της Δεξιάς και του Κέντρου, σε αντιδιαστολή με τις δυνάμεις της «άκρας» Αριστεράς που είχαν πλειοψηφίσει μόνο στο 6% των δήμων.<sup>1380</sup>

Παράλληλα, εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα «Κοινοτικής Εθελοντικής Εργασίας», το οποίο αποσκοπούσε στην εκτέλεση μικρών κοινωφελών έργων στις αγροτικές περιφέρειες, όπου οι ανάγκες ήταν επαυξημένες εξαιτίας των καταστροφών που είχαν υποστεί πολλές κοινότητες στη διάρκεια του Πολέμου, της Κατοχής και του Εμφυλίου. Επρόκειτο για έργα κατασκευής, επισκευής, συντήρησης και διασύνδεσης των οδών με τα περιφερειακά κέντρα, αποκατάστασης των κοινοτικών κτιρίων και βελτίωσης του αρδευτικού και υδρευτικού δικτύου. Τα έργα αυτά εκτελέστηκαν μέσω της επιβολής προσωπικής εργασίας των κατοίκων. Για τις ανάγκες του προγράμματος εκταμιεύτηκε το 1951 ένα μικρό ποσό από την αμερικανική οικονομική βοήθεια, ύψους 325.000 δολλαρίων, το οποίο αφορούσε την προμήθεια και την αγορά των αναγκαίων υλικών. Αρμόδιες για την έγκριση και τη διαχείριση των έργων ήταν οι νομαρχίες. Μέχρι τον Απρίλιο του 1951, είχαν αποπερατωθεί και εγκριθεί 679 έργα (βλ. Πίνακα 10). Τους επόμενους μήνες άρχισαν να κατασκευάζονται ακόμη 550 έργα. Ωστόσο, η περικοπή της αμερικανικής βοήθειας στις αρχές του 1952 και η μείωση των κεφαλαίων ανασυγκρότησης είχε ως αποτέλεσμα τη διακοπή και, ουσιαστικά, την εγκατάλειψή του εν λόγω προγράμματος.<sup>1381</sup>

Πίνακας 10: Κατανομή των έργων που εκτελέστηκαν μέσω του προγράμματος «Κοινοτικής Εθελοντικής Εργασίας» έως τον Απρίλιο του 1951

Οδοί και γέφυρες	296
Εγκαταστάσεις ύδρευσης	267
Κοινοτικά κτίρια	36
Αποστραγγιστικά έργα	24
Εγγειοβελτιωτικά και αρδευτικά έργα	19
Αποχετεύσεις	13
Διάφορα	24

Πηγή: ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 40.

<sup>1380</sup> Στο ίδιο, σ. 20-24.

<sup>1381</sup> Στο ίδιο, σ. 34-41.

Τον Ιανουάριο του 1951, συγκροτήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών ειδική επιτροπή για τη σύνταξη νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα.<sup>1382</sup> Πρόεδρος της ορίστηκε ο Ν. Λιανόπουλος, γενικός διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών. Πέρα από ανώτερα υπηρεσιακά στελέχη των υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, συμμετείχαν σε αυτήν ο Η. Alderfer και άλλοι δύο εμπειρογνώμονες του τμήματος Πολιτικής Διοίκησης της αμερικανικής αποστολής, καθώς και ο υφηγητής Διοικητικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών Φ. Βεγλερής.<sup>1383</sup> Σκοπός δεν ήταν η συγκέντρωση και η συναρμογή, δηλαδή η κωδικοποίηση, των κείμενων διατάξεων της νομοθεσίας, όπως είχε συμβεί το 1926 και το 1936, αλλά η κατάρτιση ενός νέου νόμου για τη διοίκηση των δήμων και των κοινοτήτων. Ο χαρακτηρισμός του νομοθετήματος ως κώδικα απηχούσε ενδεχομένως την πρόθεση των Αμερικανών να μην επέλθουν ουσιώδεις μεταβολές στο περιεχόμενό του, με δεδομένο ότι το Σύνταγμα προέβλεπε για τους διοικητικούς κώδικες απλουστευμένη διαδικασία ψήφισης. Με βάση αυτή τη διαδικασία, η Βουλή είχε δικαίωμα να κυρώσει ή να απορρίψει συνολικά έναν κώδικα, χωρίς να διαθέτει δικαίωμα τροποποίησής του.<sup>1384</sup> Η επιτροπή συνεδρίασε πάνω από 100 φορές και ολοκλήρωσε τις εργασίες της το καλοκαίρι του 1952.<sup>1385</sup>

Το συνταχθέν σχέδιο διατηρούσε τη διάκριση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε δήμους και κοινότητες. Μόνο οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων θα αποτελούσαν δήμους. Ως κοινότητες μπορούσαν να αναγνωριστούν όλοι οι οικισμοί άνω των 300 κατοίκων, εφόσον υπήρχε σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης και διέθεταν επαρκή έσοδα για την κάλυψη των εξόδων διοίκησης (συμπεριλαμβανομένων απαραίτητα εκείνων για τη μισθοδοσία κοινοτικού γραμματέα) και την εκτέλεση κοινωφελών έργων. Όσες κοινότητες δεν πληρούσαν τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις θα καταργούνταν και θα συγχωνεύονταν με άλλες κοινότητες ή δήμους. Η εν λόγω ρύθμιση χαρακτηριζόταν «επαναστατική», υπό την έννοια ότι θα περιοριζόταν σημαντικά ο αριθμός των κοινοτήτων. Όπως

---

<sup>1382</sup> Στο ίδιο, σ. 42.

<sup>1383</sup> Στο ίδιο. Για τα ονόματα και τις ιδιότητες των μελών της νομοτεχνικής επιτροπής, βλ. επίσης ΕΛΙΑ, Αρχείο Φαίδωνα Βεγλερή, Φάκελος 18, «Επιτροπή συντάξεως νέου Κώδικος της Δημοτικής και Κοινοτικής Νομοθεσίας. Συνεδρία 1η της 11ης Απριλίου 1951», σ. 1.

<sup>1384</sup> Βλ. το άρθρο 57 του Συντάγματος του 1952, στο: ΦΕΚ, 1Α/ 1-1-1952. Για την αποστολή της επιτροπής και τον χαρακτηρισμό του νέου νόμου ως κώδικα, βλ. ΕΛΙΑ, Αρχείο Φαίδωνα Βεγλερή, Φάκελος 18, «Παρατηρήσεις επί του “Σχεδίου Κώδικος της περί δήμων και κοινοτήτων νομοθεσίας”»,

Χ.Χ.

<sup>1385</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 42.

σημειωνόταν, ήταν ο μόνος τρόπος για να καταστεί αποτελεσματική η τοπική αυτοδιοίκηση στην ύπαιθρο. Πρόθεση της επιτροπής ήταν, επίσης, η επαναφορά 144 δήμων στο καθεστώς των κοινοτήτων. Ωστόσο, διευκρινιζόταν ότι η προσπάθεια αυτή ήταν υπό αίρεση, επειδή ήταν πιθανό να προκύψουν αντιδράσεις εκ μέρους βουλευτών «εις τα εκλογικά περιφέρειας των οποίων οι Δήμοι θα εθίγοντο εκ του τοιούτου μέτρου».<sup>1386</sup>

Μία από τις μεταρρυθμίσεις ήταν η καθιέρωση για πρώτη φορά γενικών και ειδικών αρμοδιοτήτων για τους δήμους και τις κοινότητες. Όπως και στους προγενέστερους καταστατικούς νόμους, στο σχέδιο αναγνωριζόταν η γενική αρμοδιότητα των τοπικών αυτών οργανισμών επί της διαχείρισης των «τοπικών υποθέσεων». Ταυτόχρονα όμως, εξειδικεύονταν ορισμένες αρμοδιότητές τους. Αυτές αφορούσαν την ύδρευση, τους υπονόμους και την αποχέτευση, τις δημοτικές και κοινοτικές οδούς, πλατείες και γέφυρες, την εποπτεία της εφαρμογής του σχεδίου πόλης, τον φωτισμό, την καθαριότητα, τα αρδευτικά και εγγειοβελτιωτικά έργα, τους χώρους πρασίνου, τις κατασκηνώσεις, τα νεκροταφεία, τα σφαγεία, τις δημοτικές και κοινοτικές αγορές, τους βοσκοτόπους, τα δημόσια λουτρά, τις παραθαλάσσιες εγκαταστάσεις, τα δημοτικά και κοινοτικά κτίρια.<sup>1387</sup> Οι παραπάνω αρμοδιότητες δεν θα μπορούσαν να ασκηθούν από κάποια άλλη δημόσια αρχή, θα ήταν δηλαδή αποκλειστικές. Η ρύθμιση αυτή απηχούσε την προσπάθεια να μην ανακύψουν ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του νέου κώδικα, με απώτερο σκοπό την περιφρούρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις διοικητικές επεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας. Από την άλλη μεριά, δεν διασφαλιζόταν η αυτονομία των δήμων και των κοινοτήτων από νομοθετικές παρεμβάσεις, αφού κάποια από τις αποκλειστικές τους αρμοδιότητες μπορούσε να αλλοιωθεί ή και να καταργηθεί με νεότερο νόμο.<sup>1388</sup>

Πέρα από τις αποκλειστικές, το σχέδιο του νέου κώδικα απαριθμούσε και μια σειρά συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που μπορούσαν να αναλάβουν και να ασκήσουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούσαν την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τη λειτουργία αγαθοεργών ιδρυμάτων, την ανάπτυξη παραγωγικών πηγών, την ίδρυση κοινωφελών επιχειρήσεων, την ανέγερση σχολικών κτιρίων, λαϊκών κατοικιών, θεάτρων και άλλων επιμορφωτικών ιδρυμάτων.

---

<sup>1386</sup> Στο ίδιο, σ. 43-44.

<sup>1387</sup> Στο ίδιο, σ. 45-46.

<sup>1388</sup> Για την επεξήγηση των νέων αυτών ρυθμίσεων, βλ. Φ. Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωσις*, ό.π., σ. 111-112.

Επιπλέον, προβλεπόταν η δυνατότητα κατάργησης, με απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που εξυπηρετούσαν σε κάθε περιφέρεια σκοπούς αναγόμενους στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες των νομικών αυτών προσώπων θα αναλαμβάνονταν στη συνέχεια από τους δήμους και τις κοινότητες.<sup>1389</sup>

Αλλαγές σημειώνονταν και στις σχέσεις των νομαρχών με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως βασική αρχή αναγνωριζόταν ότι η εποπτεία των πρώτων θα περιοριζόταν κατά κανόνα στον έλεγχο των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων από πλευράς νομιμότητας. Εξαίρεση θα συνιστούσαν ορισμένες αποφάσεις, οι οποίες θα ελέγχονταν και ως προς τη σκοπιμότητά τους. Ο υπουργός Εσωτερικών δεν θα είχε πλέον τη δυνατότητα λεπτομερούς ελέγχου των δημοτικών και κοινοτικών αποφάσεων, αλλά θα ασκούσε «ανωτάτην εποπτείαν» στην τοπική αυτοδιοίκηση και θα είχε τη γενική ευθύνη της βελτίωσης και της ενίσχυσης των δήμων και των κοινοτήτων.<sup>1390</sup> Θεσπιζόταν ακόμη το Συμβούλιο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ένας νέος θεσμός εντός του Υπουργείου Εσωτερικών, επιφορτισμένος με την έγκριση κάθε υπό εισήγηση νόμου, διατάγματος, κανονισμού και διοικητικής πράξης που αφορούσε την τοπική αυτοδιοίκηση, απ' όποιο υπουργείο και αν προερχόταν.<sup>1391</sup>

Εκτός από τα παραπάνω, το σχέδιο περιλάμβανε νέες ρυθμίσεις για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των δήμων και των κοινοτήτων, τη διαχείριση της περιουσίας τους, την ίδρυση δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων κοινωφελούς χαρακτήρα, τη λειτουργία των αγαθοεργών ιδρυμάτων και τις διαδικασίες δημοπράτησης και εκτέλεσης έργων. Επιπλέον, μετέβαλε τον εκλογικό σύστημα, επαναφέροντας την άμεση εκλογή δημάρχου.<sup>1392</sup> Τον Ιούλιο του 1952, ο νέος κώδικας παρουσιάστηκε σε επίσημο γεύμα που διοργανώθηκε από την αμερικανική αποστολή και υποβλήθηκε στην κυβέρνηση, με σκοπό την εξέταση και την κύρωσή του από τη Βουλή.<sup>1393</sup>

---

<sup>1389</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ., σ. 45-46.

<sup>1390</sup> Στο ίδιο, σ. 50-51.

<sup>1391</sup> Στο ίδιο, σ. 52-54.

<sup>1392</sup> Στο ίδιο, σ. 54-64.

<sup>1393</sup> *Τα Νέα*, 11/7/1952, σ. 4.

Σύμφωνα με την αμερικανική έκθεση, σταθμός της προσπάθειας που καταβλήθηκε για την ενίσχυση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν επίσης η σύγκληση του Δ΄ Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων και η απόφαση για την επανασύσταση της ΕΔΚΕ. Η αμερικανική αποστολή εισηγήθηκε τη συγκρότηση όχι μόνο μιας πανελλαδικής ένωσης, αλλά και ενώσεων δήμων και κοινοτήτων σε κάθε νομό. Ανέλαβε την πρωτοβουλία σύνταξης νόμου για τον συγκεκριμένο σκοπό, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και την εκτελεστική επιτροπή της ΕΔΚΕ που είχε εκλέξει το συνέδριο.<sup>1394</sup> Την προεδρία της τελευταίας είχε αναλάβει ο Κωνσταντίνος Νικολόπουλος, νέος δήμαρχος Αθηναίων μετά τον αιφνίδιο θάνατο του Κ. Κοτζιά τον Δεκέμβριο του 1951.<sup>1395</sup> Το σχετικό νομοθετικό διάταγμα δημοσιεύθηκε τον Αύγουστο του 1952 και όριζε τη σύσταση της *Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος* (ΚΕΔΚΕ) και των *Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων*.<sup>1396</sup> Οι ενώσεις αυτές συνιστούσαν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τελούσαν υπό τη γενική εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών. Ως κύριο σκοπό είχαν την προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής διοίκησης, την έρευνα και τη μελέτη των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, την αλληλοβοήθεια των δήμων και των κοινοτήτων, την παροχή στοιχείων και πληροφοριών για γενικά ή ειδικά ζητήματα. Ειδικότερα, η ΚΕΔΚΕ ήταν υπεύθυνη για τη διατύπωση απόψεων για κάθε νομοθέτημα που αφορούσε τους δήμους και τις κοινότητες, τη συνεργασία με τις τοπικές ενώσεις και την έκδοση του δελτίου *Επιθεώρησις Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ο τίτλος του οποίου είχε περιέλθει στο ελληνικό δημόσιο μετά την κατάργηση της ΕΔΚΕ το 1941 και ανακτήθηκε.<sup>1397</sup>

Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ ήταν αυτοδίκαια ο εκάστοτε δήμαρχος Αθηναίων. Το διοικητικό της συμβούλιο αποτελούνταν από 22 μέλη που εκπροσωπούσαν όλα τα γεωγραφικά διαμερίσματα της χώρας και εκλέγονταν από τη γενική της συνέλευση. Στη γενική συνέλευση μετείχαν αντιπρόσωποι όλων των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων. Η σύγκλησή της γινόταν μετά τη διενέργεια των αυτοδιοικητικών εκλογών και την εγκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Τόσο η ΚΕΔΚΕ όσο και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων διεξήγαγαν σε ετήσια

<sup>1394</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Έκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 64-65.

<sup>1395</sup> *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 16/12/1951, σ. 1.

<sup>1396</sup> Ν.Δ. 2189/1952, στο: ΦΕΚ, 220Α/15-8-1952.

<sup>1397</sup> Στο ίδιο.



βάση τακτική συνέλευση των αντιπροσώπων τους, με σκοπό την έγκριση των προϋπολογισμών και των απολογισμών τους, καθώς και τη συζήτηση θεμάτων γενικού ενδιαφέροντος γύρω από τη δράση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1398</sup>

Μεταξύ Απριλίου και Ιουνίου του 1952, πραγματοποιήθηκαν συνελεύσεις σε όλους τους νομούς της χώρας για την εκλογή των διοικουσών επιτροπών των 49 Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, όπως και των αντιπροσώπων τους στη γενική συνέλευση της ΚΕΔΚΕ, η οποία έλαβε χώρα στην Αθήνα τον Οκτώβριο του ίδιου έτους.<sup>1399</sup> Μέλη της περιφερειακής υπηρεσίας του τμήματος Πολιτικής Διοίκησης της ΜSA/G παρέστησαν σε όλες σχεδόν τις συνελεύσεις. Στις αναφορές τους κατέγραψαν πως η συμμετοχή των τοπικών αρχόντων ήταν ικανοποιητική, καθώς υπήρξε εκπροσώπηση απ' όλους τους δήμους και τις κοινότητες κάθε νομού, ότι οι συνεδριάσεις διεξήχθησαν σε καλό κλίμα και ότι τέθηκαν και εξετάστηκαν επισταμένα τα σύγχρονα προβλήματα.<sup>1400</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, ο Alderfer σημείωνε πως οι συνελεύσεις των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων αποτέλεσαν «λίαν ουσιώδες τμήμα του προγράμματος αναζωογονήσεως της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις την Ελλάδα».<sup>1401</sup>

Ο Alderfer, στον επίλογο της έκθεσής του, προέτρεπε τους Έλληνες δημοτικούς και κοινοτικούς άρχοντες, τους δημόσιους υπαλλήλους, τους πολιτικούς αρχηγούς και κάθε ενδιαφερόμενο για την αναβίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης να προασπίσουν με θέρμη τον Α.Ν. 1910/1951 και την απόδοση του 50% των εσόδων από τη δημόσια φορολόγηση του καπνού στους δήμους και τις κοινότητες, τις διατάξεις του νέου κώδικα από κάθε τροποποίηση, αλλοίωση ή διαγραφή που αντιστρατευόταν τα δημοτικά και κοινοτικά συμφέροντα, αλλά και τον ιδρυτικό νόμο της ΚΕΔΚΕ και των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, υπογραμμίζοντας τη σημασία αυτών των φορέων για την αντίσταση απέναντι στις συνεχείς επιθέσεις των «θιασωτών της συγκεντρωτικής διοικήσεως» και των ιδιωτικών συμφερόντων.<sup>1402</sup>

---

<sup>1398</sup> Στο ίδιο.

<sup>1399</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 71· «Συγκρότησις Διοικητικού Συμβουλίου Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», *ΕΤΑ*, 1 (1953), σ. 116-119.

<sup>1400</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 71.

<sup>1401</sup> Στο ίδιο.

<sup>1402</sup> Στο ίδιο, σ. 76.

Επιπλέον, πρότεινε τη λήψη μιας σειράς νομοθετικών μέτρων που είχε επεξεργαστεί η αμερικανική αποστολή, αλλά δεν δρομολογήθηκε η θέσπισή τους. Τα μέτρα αυτά αφορούσαν την αναδιοργάνωση του συστήματος εισπράξεων και πληρωμών των τοπικών οργανισμών, όπως και της αγροφυλακής, προκειμένου οι δήμοι και οι κοινότητες να αποκτήσουν ευρύτερες δικαιοδοσίες, την περαιτέρω αύξηση των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων ώστε να αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 25% των κρατικών, την κατάρτιση επιμορφωτικών προγραμμάτων για την επαγγελματική απασχόληση νέων στον κλάδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, την οργάνωση μιας μητροπολιτικής διοίκησης της πρωτεύουσας, τη δημιουργία ενός καλύτερα αμοιβόμενου προσωπικού του Υπουργείου Εσωτερικών για να καταστεί δυνατή η αναγκαία καθοδήγηση των τοπικών οργανισμών, τη διευκόλυνση της μακροπρόθεσμης δανειοδότησης τους για την εκτέλεση κοινωφελών έργων, καθώς και την εισαγωγή μαθήματος για τη δημόσια διοίκηση στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.<sup>1403</sup>

Η ενασχόληση των Αμερικανών με την τοπική αυτοδιοίκηση εντάσσεται στο πλαίσιο της ευρύτερης παρέμβασής τους για τη συγκρότηση ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου κρατικού μηχανισμού που θα συντελούσε στην οικονομική ανάπτυξη. Μία από τις κυριότερες κακοδαιμονίες που εντόπισαν ήταν ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ως αντίβαρο, επιχείρησαν να ενισχύσουν διοικητικά και οικονομικά τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω παρεμβάσεων στη νομοθεσία και στη φορολογία. Οι μεταρρυθμίσεις που πρότειναν και εν μέρει κατάφεραν να επιβάλουν επεδίωκαν κυρίως την άρση διοικητικών φραγμών, την καθιέρωση κοινών κανόνων και την καθολική εφαρμογή τους, σε μια λογική εξορθολογισμού της κρατικής διοίκησης. Ωστόσο, όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, υπήρξαν αντιδράσεις από διαφορετικές πλευρές, ακόμη και από φορείς που είχαν στηριχτεί από την αμερικανική αποστολή, όπως η ΚΕΔΚΕ που διεκδικούσε έναν πιο παρεμβατικό και ενεργό ρόλο για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ορισμένες από τις αλλαγές που επιχείρησαν οι Αμερικανοί εμπειρογνώμονες στην τοπική αυτοδιοίκηση προσέκρουσαν στις αντιστάσεις των εγχώριων ηγετικών πολιτικών και οικονομικών ομάδων, όπως συνέβη άλλωστε και σε πολλούς άλλους

---

<sup>1403</sup> Στο ίδιο, σ. 77-79.

τομείς.<sup>1404</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αναθεώρηση του Α.Ν. 1910/1951 και η περικοπή της κρατικής επιχορήγησης προς τους δήμους και τις κοινότητες, έπειτα από διαφωνία του Υπουργείου Οικονομικών. Το ίδιο υπουργείο αντέδρασε στην προσπάθεια των Αμερικανών να προστεθούν διατάξεις στον νέο κώδικα για τη σύσταση ιδιαίτερων ταμειακών υπηρεσιών σε όλους τους δήμους και τις κοινότητες ώστε να περιοριστεί ο οικονομικός έλεγχος του κράτους.<sup>1405</sup> Έτσι, αποφασίστηκε η διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος, δηλαδή της άσκησης της ταμειακής διαχείρισης των τοπικών οργανισμών από τις δημόσιες αρχές, εξαιρουμένων, όπως και πριν, των δήμων με περισσότερα έσοδα. Πρόκειται για ενδεικτικές περιπτώσεις των συμβιβασμών που έγιναν μεταξύ του ξένου παράγοντα και της ελληνικής πλευράς. Ενδεχομένως, αυτή ήταν η αιτία που δεν πραγματοποιήθηκαν βαθιές τομές στην τοπική αυτοδιοίκηση και δεν προχώρησαν όλα τα σχέδια της αμερικανικής αποστολής.

Σε κάθε περίπτωση, κύριο ζητούμενο για τους Αμερικανούς ήταν η διασφάλιση της πολιτικής σταθερότητας της χώρας. Ο εκσυγχρονισμός και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης αξιολογούνταν ως παράγοντες καθοριστικής σημασίας για τον παραπάνω σκοπό. Ένας από τους λόγους που ο Η. Alderfer έκρινε επιτακτική την προάσπιση, την ενθάρρυνση και την ανάληψη πρόσθετων πρωτοβουλιών για τη βελτίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ήταν ότι θα συντελούσε στην υπηρεσιακή και πολιτική ενίσχυση του συστήματος διακυβέρνησης. Στην αντίθετη περίπτωση, εκτιμούσε ότι η εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση θα καθίστατο «έτι μάλλον ασθενεστέρα εις την προπαρασκευήν της αντιδράσεως έναντι ενδεχομένης επιθέσεως εκ του εσωτερικού ή του εξωτερικού».<sup>1406</sup> Γι' αυτό και επέλεξε στην κατακλείδα της έκθεσής του να επικαλεστεί το ακροτελεύτιο άρθρο του ελληνικού Συντάγματος, σημειώνοντας πως «η τήρησις της παρούσης νομοθεσίας της τοπικής αυτοδιοικήσεως επαφίεται εις τον πατριωτισμόν των Ελλήνων».<sup>1407</sup>

---

<sup>1404</sup> Γ. Σταθάκης, *ό.π.*, σ. 27-29· Αντώνης Λιάκος, *Ο ελληνικός 20ός αιώνας*, Αθήνα, Πόλις, 2022, σ. 346-347.

<sup>1405</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 71· «Συγκρότησις Διοικητικού Συμβουλίου Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», *ΕΤΑ*, 1 (1953), σ. 56-57.

<sup>1406</sup> ΒτΒ, Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου, Ενότητα 1, «Εκθεσις επί της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διεύθυνσις Πολιτικής Διοικήσεως, Οργανισμός Κοινής Ασφαλείας», 1952, σ. 75.

<sup>1407</sup> Στο ίδιο.

### **6.6. Οι θέσεις της ΚΕΔΚΕ και η θέσπιση του νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα**

Το σχέδιο του νέου κώδικα διαβιβάστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών στην ΚΕΔΚΕ, ώστε να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της. Οι θέσεις της παρουσιάστηκαν κατά την πρώτη γενική της συνέλευση που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 1952. Η ΚΕΔΚΕ δεν ήταν ικανοποιημένη από το σχέδιο, υποστηρίζοντας ότι δεν μετέβαλλε το προϋπάρχον νομικό καθεστώς της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο εδραζόταν στην οργάνωση ενός διοικητικού μηχανισμού για την εξυπηρέτηση στοιχειωδών τοπικών αναγκών. Επιδίωξή της ήταν η ριζική αναμόρφωση του θεσμού.<sup>1408</sup>

Η ΚΕΔΚΕ εντόπιζε διάφορα σημεία που μαρτυρούσαν την αδυναμία ή την απροθυμία να συντελεστεί μια αλλαγή παραδείγματος. Μεταξύ αυτών ήταν το γεγονός ότι στο σχέδιο καθορίζονταν μεν οι αρχές της οικονομικής διοίκησης των δήμων και των κοινοτήτων, ωστόσο δεν περιλαμβάνονταν άρθρα και διατάξεις για τη ρύθμιση των φορολογικών τους πόρων. Η τύχη της δημοσιονομικής κατάστασης της τοπικής αυτοδιοίκησης αφηνόταν καταστατικά στα χέρια της εκάστοτε κυβέρνησης και παρέμενε εκκρεμές το ζήτημα της οικονομικής ανεξάρτησης των τοπικών οργανισμών από το κεντρικό κράτος και της ικανοποίησης εν γένει των αξιώσεών τους για εξασφάλιση επαρκούς οικονομικής δυναμικής. Όπως σημειωνόταν, θα εξακολουθούσαν να υπάρχουν δυσχέρειες ως προς την εκπλήρωση των στοιχειωδών τους υποχρεώσεων, πολύ περισσότερο ως προς την άσκηση των αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας τους αναγνώριζε.<sup>1409</sup>

Επιπλέον, σημείωνε πως το σχέδιο δεν προέβλεπε κανενός είδους συνεργασία των κρατικών φορέων που λειτουργούσαν σε περιφερειακό επίπεδο με τους δήμους και τις κοινότητες σε υπηρεσιακά, τεχνικά και οικονομικά ζητήματα. Για την ΚΕΔΚΕ, το κεντρικό κράτος δεν έπρεπε να εποπτεύει μόνο τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και να συμπράττει μαζί της για την επίλυση των προβλημάτων κάθε περιφέρειας. Θεωρούσε πως η έλλειψη συνεργασίας καλλιεργούσε μια ανταγωνιστική σχέση μεταξύ τους, η οποία, όπως είχε αποδειχτεί στο παρελθόν, κατέληγε σε σύγκρουση και στην απορρόφηση τελικά των τοπικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, με αποτέλεσμα την ενίσχυση του κρατικού

<sup>1408</sup> *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 10/2/1953, σ. 2-3.

<sup>1409</sup> Υπόμνημα της ΚΕΔΚΕ προς τον υπουργό Εσωτερικών με τίτλο «Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Κώδικος Νομοθεσίας Δήμων και Κοινοτήτων», 17/2/1953, *ΕΤΑ*, τ. ΚΑ', 1953, σ. 191.

παρεμβατισμού και του διοικητικού συγκεντρωτισμού. Ακόμη μια έλλειψη που επισήμανε ήταν η θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, τονίζοντας την αναγκαιότητά της για την προώθηση, την εξυπηρέτηση και την προάσπιση των τοπικών συμφερόντων με ευρύτερη πρωτοβουλία και κύρος έναντι της κεντρικής εξουσίας.<sup>1410</sup>

Ζητούμενο για την ΚΕΔΚΕ ήταν οι δήμοι και οι κοινότητες να μην αποτελούν απλώς έναν γραφειοκρατικό μηχανισμό, αλλά να ληφθεί υπόψη η ιστορική τους καταγωγή και να ανασυσταθούν ως «αυτενεργές» οικονομικές μονάδες, ώστε να αναλάβουν τις τοπικές οικονομικές λειτουργίες και να προωθήσουν υπηρεσίες και έργα κοινής ωφέλειας μέσω κοινοπραξιών των κατοίκων και συλλογικής διαχείρισης, όπως επίτασσε η εθνική παράδοση και το παράδειγμα των οικονομικά ανεπτυγμένων χωρών. Στόχος της ήταν ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης να αντιμετωπιστεί ως ένα μέσο για την αναβίωση της τοπικής οικονομικής ζωής, διασφαλίζοντας έτσι και την οικονομική του αυτάρκεια. Με άλλα λόγια, το κεντρικό κράτος έπρεπε να πάψει να μονοπωλεί τη διαχείριση της ιδιωτικής οικονομίας, αλλά να καταστήσει τους τοπικούς οργανισμούς συμμετόχους, αναδιοργανώνοντας κατάλληλα την τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>1411</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, το σχέδιο του νέου κώδικα ανταποκρινόταν ελάχιστα στα αιτήματα της ΚΕΔΚΕ που διεκδικούσε την παραχώρηση της ελευθερίας και του δικαιώματος στις συνελεύσεις των κατοίκων να αναλαμβάνουν μέσω των δημοτικών και κοινοτικών αρχών οποιαδήποτε πρωτοβουλία έκριναν σκόπιμη για την εκτέλεση κοινωφελών, παραγωγικών και αναπτυξιακών έργων, με την προϋπόθεση ότι θα ήταν υποχρεωτική η οικονομική και τεχνική αρωγή του κράτους και θα διασφαλιζόταν νομοθετικά η προστασία από τα ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα και κάθε πιθανή πολιτική αντίδραση, την υιοθέτηση μοντέλων συνεταιριστικής οργάνωσης της τοπικής οικονομίας στις αγροτικές κοινότητες, την αποκατάσταση της οικονομικής συνεργασίας μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και γεωργικών συνεταιρισμών, τη συγχώνευση όλων των κοινωφελών ταμείων ειδικού σκοπού (π.χ. οδοποιΐας, λιμενικών, γεωργικών) στους δήμους και τις κοινότητες, την ανάληψη της επαγγελματικής εκπαίδευσης και της αγροφυλακής, την καθιέρωση νομαρχιακής

<sup>1410</sup> Στο ίδιο, σ. 191-192.

<sup>1411</sup> *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 10/2/1953, σ. 2-3· Δημήτριος Ψαρός, «Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδιξ (Ν.Δ. 2888/1954)», *ΕΤΑ*, τ. ΚΒ', 1954, σ. 283-284. Ο Ψαρός ήταν Σύμβουλος της Επικρατείας και είχε συμβάλει στη διαμόρφωση των θέσεων της ΚΕΔΚΕ για την αναθεώρηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Επιπλέον, είχε αναλάβει την επιστημονική επιμέλεια της *Επιθεωρήσεως της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*.

αυτοδιοίκησης και διοικητικής αποκέντρωσης, την εφαρμογή σχεδίου πόλης σε κάθε οικισμό, την ανάθεση της εκτέλεσης και της εποπτείας των αμιγώς τοπικής σημασίας δημόσιων έργων στους δήμους και τις κοινότητες μέσα από την κατάλληλη αναδιοργάνωση των τεχνικών τους υπηρεσιών, την ίδρυση τραπεζών δημοτικής και κοινοτικής πίστης, και κυρίως τη διαρρύθμιση των δημοσιονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της εκχώρησης τμήματος της φορολογικής εξουσίας του κράτους.<sup>1412</sup>

Η ΚΕΔΚΕ κατέθεσε τις παρατηρήσεις της πάνω στις διατάξεις του σχεδίου, επισημαίνοντας τις αναγκαίες τροποποιήσεις και προσθήκες.<sup>1413</sup> Μετά τις βουλευτικές εκλογές του Νοεμβρίου του 1952, η νέα κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Αλέξανδρο Παπάγο ανέστειλε την κύρωση του σχεδίου του νέου κώδικα και αποφάσισε την αναθεώρησή του. Εκπρόσωπος της ΚΕΔΚΕ διορίστηκε στη συνέχεια ως μέλος της ειδικής νομοτεχνικής επιτροπής.<sup>1414</sup> Οι εργασίες της τελευταίας ολοκληρώθηκαν την άνοιξη του 1954.<sup>1415</sup> Τον Ιούνιο της ίδιας χρονιάς, ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας επικυρώθηκε από τη Βουλή και τέθηκε τον επόμενο μήνα σε ισχύ.<sup>1416</sup>

Ο νέος κώδικας στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό στο σχέδιο της νομοτεχνικής επιτροπής που είχε κατατεθεί το 1952, διατηρώντας τις ίδιες κατευθυντήριες γραμμές. Τα πιο προωθημένα αιτήματα της ΚΕΔΚΕ δεν έγιναν αποδεκτά, ωστόσο κατάφερε να ενσωματωθούν κάποιες από τις προτάσεις της επί των διατάξεων του σχεδίου.<sup>1417</sup> Όπως προαναφέρθηκε, οι κυριότερες αλλαγές σε σχέση με το προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο ήταν η θέσπιση σταθερών και αντικειμενικών κριτηρίων για την αναγνώριση δήμων και κοινοτήτων,<sup>1418</sup> καθώς και η εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων

<sup>1412</sup> *Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων*, 10/2/1953, σ. 2-3

<sup>1413</sup> Υπόμνημα της ΚΕΔΚΕ προς τον υπουργό Εσωτερικών με τίτλο «Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Κώδικος Νομοθεσίας Δήμων και Κοινοτήτων», 17/2/1953, *ΕΤΑ*, τ. ΚΑ', 1953, σ. 190-209.

<sup>1414</sup> «Εργασίες του Διοικητικού Συμβουλίου της Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», *ΕΤΑ*, 2 (1953), σ. 514.

<sup>1415</sup> Υπόμνημα της ΚΕΔΚΕ προς τον υπουργό Εσωτερικών, 12/4/1954, *ΕΤΑ*, τ. ΚΒ', 1954, σ. 63-64.

<sup>1416</sup> Ν.Δ. 2888/1954, στο: ΦΕΚ, 139Α/1-7-1954.

<sup>1417</sup> Για τις προτάσεις της ΚΕΔΚΕ, βλ. αναλυτικά «Η ζωή της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *ΕΤΑ*, τ. 21, 1953, σ. 757-762 και 764-765· Υπόμνημα της ΚΕΔΚΕ προς τον υπουργό Εσωτερικών, 12/4/1954, *ΕΤΑ*, τ. ΚΒ', 1954, σ. 63-64.

<sup>1418</sup> Ως κατώτατο πληθυσμιακό όριο για την αναγνώριση ενός οικισμού ως κοινότητα τέθηκε τελικά ο αριθμός των 500 κατοίκων. Τα άλλα δύο κριτήρια που είχαν ενσωματωθεί στο πρώτο σχέδιο του νέου κώδικα, δηλαδή η ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης και η δυνατότητα δημιουργίας επαρκών εσόδων για την κάλυψη των εξόδων διοίκησης και την εκτέλεση απαραίτητων κοινωφελών έργων, διατηρήθηκαν. Όσον αφορά τους δήμους δεν σημειώθηκε καμιά αλλαγή, με τον κυρωθέντα κώδικα να προβλέπει την αυτοδίκαιη αναγνώριση των πρωτεύουσών των νομών και των πόλεων άνω των 10.000 κατοίκων. Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις, παρέχόταν η δυνατότητα στο υπουργικό συμβούλιο να καταργήσει, ύστερα από από πρόταση του υπουργού Εσωτερικών, όσους δήμους δεν πληρούσαν τις

των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Από εκεί και έπειτα όμως, πολλές από τις πάγιες αξιώσεις της ΚΕΔΚΕ, όπως ήταν π.χ. ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας και του ελέγχου πάνω στις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων ουσιαστικά δεν ικανοποιήθηκαν. Οι νομάρχες είχαν άμεσα και έμμεσα το δικαίωμα άσκησης προληπτικού ελέγχου σε πάνω από 30 περιπτώσεις, καθώς και τη δυνατότητα έγκρισης και τροποποίησης των δημοτικών και κοινοτικών προϋπολογισμών. Επιπλέον, διατηρήθηκε ως διοικητικό μέτρο η απόλυση αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και η διάλυση δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος.<sup>1419</sup> Η διαφορά ήταν ότι, πριν τη λήψη αυτών των αποφάσεων εκ μέρους του υπουργικού συμβουλίου, έπρεπε πλέον να προηγηθεί η σύνταξη αιτιολογημένης έκθεσης από τους νομάρχες, καθώς και η έκφραση της γνώμης, όχι απαραίτητα της σύμφωνης, όπως είχε διεκδικήσει η ΚΕΔΚΕ, μιας επιτροπής που αποτελούνταν από τον γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν αρεοπαγίτη και ένα νομικό σύμβουλο του Κράτους, σε μια λογική παροχής ευρύτερων εγγυήσεων στους ενδιαφερόμενους.<sup>1420</sup>

Η θέσπιση του νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα το 1954 επισφράγισε το τέλος μιας περιόδου προσδοκιών και προσπαθειών για την αναβίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης. Παρ’

---

συγκεκριμένες προϋποθέσεις εντός μιας τριετίας από την ημέρα που ο κώδικας θα ετίθετο σε ισχύ. Βλ. Ν.Δ. 2888/1954, άρθρα 1, 2 και 238.

<sup>1419</sup> Παρά τις απόψεις διάφορων δημοσιολόγων που υποστήριζαν ότι η απόλυση αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος συνιστούσε πειθαρχική κύρωση, το ΣτΕ ενέμεινε στη θέση πως ήταν διοικητικό μέτρο, με αποτέλεσμα να μην είναι απαραίτητη η κλήση προηγουμένως των θιγόμενων σε απολογία ούτε η αιτιολόγηση της σχετικής απόφασης εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης. Παρ’ όλα αυτά, σε μεταγενέστερή του νομολογία δεν εμφανίστηκε τόσο απόλυτο ως προς την έλλειψη υποχρέωσης κλήσης των ενδιαφερόμενων σε απόλογία. Βλ. Φ. Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωσις*, ό.π., σ. 179. Επιπλέον, κατά την εξέταση των ακυρωτικών προσφυγών που άσκησαν αιρετοί δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες κατά της απόλυσής τους από την κυβέρνηση Παπάγου το 1953, το ΣτΕ προχώρησε σε μια εξειδίκευση των σοβαρών λόγων δημόσιας τάξης ή συμφέροντος, χωρίς όμως να τους καθορίσει με σαφήνεια. Συγκεκριμένα, έκρινε πως «ως σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξεως θεωρούνται πράξεις ή ενέργειαι, δυνάμεναι να επιφέρωσι την διατάραξιν αυτής ή ερεθισμόν ή πρόκλησιν των πολιτών και της κοινής γνώμης, ως λόγοι δε δημοσίου συμφέροντος θεωρούνται πράξεις ή παραλείψεις, δυνάμεναι να βλάψωσι τα συμφέροντα τοπικών οργανισμών ή και αυτού του Κράτους». Βλ. Μ. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον*, ό.π., τ. Β’, σ. 357.

<sup>1420</sup> Δ. Φαρός, «Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδιξ», ό.π., σ. 291-292· Φ. Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωσις*, ό.π., σ. 162-170 και 178-179. Η απόλυση δημάρχων και δημοτικών συμβούλων, καθώς και η διάλυση δημοτικών συμβουλίων για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος παραμένουν ως τις μέρες μας ως πειθαρχικές πλέον ποινές που μπορούν να επιβληθούν με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών. Για την επιβολή τους, πρέπει απαραίτητα να έχει προηγηθεί η σύνταξη ειδικά αιτιολογημένης έκθεσης του Ελεγκτή Νομιμότητας, δηλαδή του προϊσταμένου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Υπουργείο Εσωτερικών, καθώς και η σύμφωνη γνώμη πενταμελούς συμβουλίου πειθαρχικού χαρακτήρα που απαρτίζεται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Βλ. Δ. Μακρυδημήτρης και Μ. Πραβίτα, ό.π., σ. 406.

όλα αυτά, ο νέος αυτός καταστατικός χάρτης απηχούσε την απροθυμία των κυβερνώντων να προβούν σε μια ριζική επανεκκίνηση και να αποδώσουν στην τοπική αυτοδιοίκηση ευρείες εξουσίες και αρμοδιότητες, ικανοποιώντας τα αιτήματα της ΚΕΔΚΕ και των πρότερων συσσωματώσεων. Η κυβερνητική πρωτοβουλία περιορίστηκε στην εκκαθάριση και την αναθεώρηση της νομοθεσίας με σκοπό τη βελτίωση των υπηρεσιών και την αύξηση της αποδοτικότητας των λειτουργιών των δήμων και των κοινοτήτων, με ουσιαστικότερη από τις ρυθμίσεις τον καθορισμό για πρώτη φορά αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Σε συνδυασμό με την επιστροφή στην τακτική διεξαγωγή δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, αρχής γενομένης από το 1951, ο νέος κώδικας αποτέλεσε ορόσημο στη μεταπολεμική ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σηματοδοτώντας την έναρξη μιας περιόδου που διήρκησε μέχρι το 1967 και χαρακτηρίστηκε εν γένει από μια σχετική σταθερότητα, ειδικά αν συγκριθεί με την αμέσως προηγούμενη και μακρόχρονη περίοδο των έντονων διοικητικών και πολιτικών επεμβάσεων στη λειτουργία του εν λόγω θεσμού. Ωστόσο, μέχρι να δρομολογηθεί η νέα αυτή μεταπολεμική συνθήκη χρειάστηκε να παρέλθει σημαντικός χρόνος μετά την Απελευθέρωση. Η παρατεταμένη δυστοκία για την αποκατάσταση της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται και αναδεικνύει την αβεβαιότητα και την επισφάλεια που χαρακτήριζαν κάθε φορά τις κρίσιμες καμπές στην πολιτική ζωή της χώρας. Όπως παρουσιάστηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, το αίτημα για αναμόρφωση και ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αναδυόταν και ετίθετο επιτακτικά σε αυτές τις στιγμές, διεκδικώντας την ουσιαστική αυτονόμησή της από την κεντρική εξουσία. Ήταν ένα αίτημα που όχι μόνο δεν συμβάδιζε, αλλά κάποιες φορές αντιστρατευόταν ανοιχτά την κυρίαρχη επιδίωξη για εδραίωση και εμπέδωση των εξουσιών του κεντρικού κράτους. Όπως και τις προηγούμενες φορές, έτσι και μεταπολεμικά οι προτεραιότητες του κεντρικού κράτους πρυτάνευσαν.



## Επίλογος

Το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα του Ε. Βενιζέλου, μετά την άνοδό του στην εξουσία το 1910, ενσωμάτωσε το αίτημα για αναδιοργάνωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα αίτημα που είχε διατυπωθεί έντονα στις αρχές του 20ού αιώνα, στο πλαίσιο της καθολικής απαίτησης για αναμόρφωση της χώρας υπό το γενικό σύνθημα της «ανόρθωσης». Η προώθηση αυτού του αιτήματος οδήγησε στη θέσπιση του Νόμου ΔΝΖ'/1912. Η παρούσα διδακτορική διατριβή εκκίνησε από την υπόθεση πως ο συγκεκριμένος νόμος, αν και δημιούργησε ισχυρές προσδοκίες για την αυτοτέλεια και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής εξουσίας, τελικά εγκατέστησε μια νέα σχέση εξάρτησης μεταξύ τους. Αιτία αυτής της ετερογονίας μεταξύ των αρχικών πολιτικών προσδοκιών και της εφαρμογής του νόμου αποτέλεσαν τα αντιφατικά στοιχεία που εξαρχής ενυπήρχαν σε αυτόν, σε συνδυασμό με τις ραγδαίες εγχώριες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις που ακολούθησαν τη ψήφισή του και συνετέλεσαν στη διαδοχική του τροποποίηση. Σε κάθε περίπτωση όμως, για τα επόμενα 40 χρόνια και παρά την κριτική που δέχτηκε ο Νόμος ΔΝΖ'/1912, αποτέλεσε καταστατική στιγμή και βάση συζήτησης κάθε φορά που η πολιτεία ανακινούσε το ζήτημα της οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ένα πρώτο συμπέρασμα είναι το γεγονός ότι η αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από τον Ε. Βενιζέλο αποτέλεσε μια μακρά διαδικασία και αντικείμενο συνεχούς διαπραγμάτευσης, ενώπιον των προκλήσεων και των δυσχερειών που αντιμετώπισε η χώρα στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα. Υπό αυτό το πρίσμα, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 αναδεικνύει τις περιπέτειες των μεταρρυθμίσεων και μας επιτρέπει να αναστοχαστούμε γύρω από αυτές. Αναμφίβολα, η μελέτη μιας μεταρρύθμισης προϋποθέτει την εξέταση και την κατανόηση των αλλαγών που επιφέρει, αν δηλαδή και σε ποιο βαθμό ενσωματώνει στοιχεία από το παρελθόν ή προσκομίζει καινούργια. Ωστόσο, εξίσου σημαντικό είναι να δεχτούμε πως μια μεταρρύθμιση δεν ολοκληρώνεται με τη θέσπισή της και την καθιέρωση ενός νέου νομικού πλαισίου. Αντίθετα, η εφαρμογή, οι μετεξελίξεις και η αντοχή της εν γένει στο χρόνο είναι αυτές που καθορίζουν τελικά τη σημασία της και το πόσο πραγματικά συνιστά τομή.

Το κυριότερο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης του 1912, η αναγνώριση των κοινοτήτων ως πρωτοβάθμιων, παράλληλα με τους δήμους, οργανισμών τοπικής

αυτοδιοίκησης ήταν ένα παλαιό αίτημα, το οποίο εκκινούσε από ποικίλες ιδεολογικές αφετηρίες. Για τον Βενιζέλο, η σύσταση των κοινοτήτων θα καλλιεργούσε και θα ενίσχυε τους κοινοτικούς δεσμούς, κάτι που δεν είχε καταφέρει ο δημοτικός νόμος της Αντιβασιλείας και δεν μπορούσε να συντελεστεί μέσω της διατήρησης της διοικητικής διαίρεσης σε μεγάλους δήμους. Σε αυτό το πλαίσιο, τόνιζε την παιδαγωγική διάσταση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην οποία απέδιδε ιδιαίτερη έμφαση η φιλελεύθερη πολιτική σκέψη. Για τους φιλελεύθερους διανοητές, η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σήμαινε την καλλιέργεια της πολιτικής συνείδησης και, κατ' επέκταση, την ενδυνάμωση όλου του πολιτειακού οικοδομήματος.

Το πιο ακανθώδες ζήτημα ήταν ο κατακερματισμός της επικράτειας σε χιλιάδες μικροοργανισμούς που ήταν αμφίβολο αν θα μπορούσαν να καταστούν λειτουργικοί, όπως προδίκασε από πολύ νωρίς μέρος του πολιτικού κόσμου και καταδείκνυαν μελέτες της εποχής. Η ρύθμιση αυτή του διοικητικού τοπίου ερχόταν μάλλον σε αντίφαση με τον ορθολογισμό που πρέσβευε το βενιζελικό εγχείρημα αστικού εκσυγχρονισμού. Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί από τον Γιώργο Μαυρογορδάτο, κλειδί για να ερμηνευτούν οι αντιφάσεις αυτές είναι ο επηρεασμός ή και ο επικαθορισμός του βενιζελικού σχεδίου από τις επιταγές της εθνικής ολοκλήρωσης.<sup>1421</sup>

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 θεσπίστηκε σε μια μεταβατική περίοδο, όπου η διαδικασία της συγκρότησης εθνικού κράτους ήταν σε εξέλιξη και κρινόταν σκόπιμο να επιταχυνθεί για να καταστεί δυνατή η εθνική ολοκλήρωση, η οποία συνδέθηκε αρχικά με την εδαφική επέκταση. Είναι η στιγμή που το κεντρικό κράτος επιδιώκει την ανασύνθεση του εθνικού χώρου, απλώνοντας και ενισχύοντας το πλέγμα των διοικητικών του και όχι μόνο δραστηριοτήτων για να επιτευχθούν οι αλυτρωτικοί στόχοι. Σε αντίθεση με τον παραδοσιακό φιλελευθερισμό που απέβλεπε στη μείωση της κρατικής δραστηριότητας, ο Βενιζέλος ενστερνιζόταν τον «νέο φιλελευθερισμό» που απέδιδε σημασία στην κρατική παρέμβαση και αντιμετώπιζε το κράτος ως μοχλό της οικονομικής ανάπτυξης.

Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσεται σε μια σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών που αποσκοπούσαν στον «εξορθολογισμό» ολόκληρου του κρατικού μηχανισμού, δηλαδή στην απαλλαγή του από την κομματική επιρροή.

---

<sup>1421</sup> Γ. Μαυρογορδάτος, «Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός», *ό.π.*, σ. 14.

Μια σημαντική διαφορά σε σχέση με το προϊσχύον νομικό καθεστώς ήταν η κατάρτιση του προληπτικού ελέγχου που ασκούσαν τα περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης στις πράξεις των τοπικών οργανισμών. Επρόκειτο για ένα αίτημα που είχαν θέσει επιτακτικά οι δήμαρχοι και είχαν προβάλει ως απαραίτητη προϋπόθεση για να συντελεστεί η επιδιωκόμενη εκ μέρους τους «δημοτική ανόρθωση». Ήταν ένας από τους κυριότερους λόγους που ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 παρουσιάστηκε ως απαρχή της χειραφέτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος.

Την ίδια στιγμή όμως, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 δημιουργούσε σχέσεις υποτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης προς το κεντρικό κράτος, μέσω της ανάθεσης για παράδειγμα της ταμειακής διαχείρισης των κοινοτήτων και των περισσότερων δήμων, όπως και της είσπραξης των φορολογικών τους εσόδων σε κρατικούς μηχανισμούς. Ήταν ένας νόμος που προέβaine στην άρση προϊσχύοντων διοικητικών φραγμών, χωρίς ωστόσο να αποδεσμεύει πλήρως τους τοπικούς οργανισμούς από τον κρατικό έλεγχο.

Για την κυβέρνηση Βενιζέλου, ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 ήταν το πρώτο και ταυτόχρονα ένα πειραματικό στάδιο για την αναμόρφωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τις σχετικές ανακοινώσεις, στόχος ήταν επίσης η θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσω της καθιέρωσης αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, τα οποία θα αναλάμβαναν μελλοντικά τη διοικητική εποπτεία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και τη συνδυαστική αντιμετώπιση των προβλημάτων που ήταν πιθανό να ανακύψουν στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα σε τοπικό επίπεδο. Παρουσιαζόταν ως τμήμα ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού σχεδίου για τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, του οποίου, όμως, την κατάρτιση και την εφαρμογή μετέθετε για αργότερα.

Ανεξάρτητα από τις κυβερνητικές εξαγγελίες, η κατάτμηση των παλαιών δήμων σήμαινε ότι αυτοί έχαναν έναν σημαντικό τμήμα της μεγάλης πολιτικής τους βάσης. Έτσι, μειώνονταν τα περιθώρια διαφοροποίησης τους απέναντι στην κεντρική διοίκηση. Η εξέλιξη αυτή απηχούσε την πρόθεση της συνολικής βενιζελικής παρέμβασης για ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία είχε ήδη αποτυπωθεί με σημείο αιχμής τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911. Ζητούμενο ήταν η ισχυροποίηση της θέσης της κυβέρνησης, έτσι ώστε να συντελεστεί ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού συστήματος και να καταστεί περισσότερο αποδοτικός

και αποτελεσματικός ο κρατικός μηχανισμός, αίροντας τους φραγμούς που έθεταν πολιτικές ελίτ, κομματικοί παράγοντες και οργανωμένες ομάδες συμφερόντων σε τοπικό και εθνικό επίπεδο.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, η παραπάνω διαδικασία έγινε ευρύτερα αποδεκτή λόγω της γενικευμένης δυσφορίας για τον ρόλο των δημάρχων στο πολιτικό σύστημα και τις πελατειακές πρακτικές που συνδέονταν συχνά με τη διαχείριση της δημοτικής εξουσίας. Εξάλλου, ο περιορισμός των εξουσιών του δημάρχου ήταν στρατηγικός στόχος και βασικό χαρακτηριστικό του μεταρρυθμιστικού νόμου.

Η εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912 συνέπεσε με την εκδήλωση του Εθνικού Διχασμού και την είσοδο της χώρας σε μια μακρόχρονη εμπόλεμη κατάσταση που έληξε το 1922. Τα γεγονότα αυτά σηματοδότησαν μια περίοδο μη εύρυθμης λειτουργίας του κράτους. Η διαδικασία κρατικής αναμόρφωσης γνώρισε αναταράξεις με σοβαρές επιπτώσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι κρατικές παρεμβάσεις για την αντικατάσταση εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, που οι κυβερνώντες θεωρούσαν μη αρεστά πολιτικά, και οι ad hoc νομοθετικές ρυθμίσεις για τη νομιμοποίηση αυτών των μεταβολών παρήγαγαν μια τεχνογνωσία για την επιβολή πολιτικού ελέγχου στην τοπική αυτοδιοίκηση, στην οποία θα κατέφευγε συχνά η κεντρική πολιτική εξουσία κατά τις έκρυθμες κοινοβουλευτικές στιγμές του Μεσοπολέμου. Επιπλέον, οι πολεμικές συνθήκες επιδείνωσαν τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και άνοιξαν μια διεγκυστίνδα ανάμεσα στην κεντρική και την τοπική εξουσία για τους φορολογικούς πόρους, η οποία συνεχίστηκε τις επόμενες δεκαετίες.

Η Μικρασιατική Καταστροφή άλλαξε πρόσκαιρα τις ισορροπίες, καθώς η κεντρική εξουσία προσέφυγε στην τοπική αυτοδιοίκηση για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Οι δήμοι ανταποκρίθηκαν ως έναν βαθμό, ωστόσο η θέση τους ήταν ιδιαίτερα αποδυναμωμένη και σταδιακά επιχείρησαν να απαγκιστρωθούν από τις ευθύνες που η κεντρική διοίκηση θέλησε να τους μετακυλήσει. Η απροθυμία των δήμων να αναλάβουν ένα κομμάτι της περίθαλψης των προσφύγων επιτάχυνε την αναζήτηση λύσεων και τη διαμόρφωση θεσμών για την κεντρική διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος.

Παρ' όλα αυτά, οι δήμοι τα επόμενα χρόνια ανέλαβαν πρωτοβουλίες ώστε να περιβληθούν με νέο κύρος και να θωρακίσουν τις εξουσίες τους. Στη δεκαετία του 1920, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απαίτησαν δυναμικά την παραχώρηση

διευρυμένων αρμοδιοτήτων και φορολογικών πόρων, καθώς και την αύξηση της κρατικής χρηματοδότησης, υποστηρίζοντας ότι ήταν οι πλέον αρμόδιοι για τη διαχείριση της όξυνσης του «κοινωνικού ζητήματος» στις πόλεις. Οι νέες αυτές διεκδικήσεις συνδέονται άμεσα με την πολιτική συγκυρία και την αναβιβασμένη θέση που το Σύνταγμα της αβασίλευτης δημοκρατίας του 1927 επεφύλασσε για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης στο εξής θα επιδιώξουν συστηματικά την εφαρμογή των νέων συνταγματικών διατάξεων. Ταυτόχρονα, θα δημιουργήσουν νέα εργαλεία για να αυξήσουν τη δυνατότητα παρέμβασής τους, όπως ήταν τα συνέδρια των δημάρχων και των προέδρων κοινοτήτων, αλλά και τη δημιουργία μιας οργάνωσης που θα συνέδεε τους δήμους και τις κοινότητες της χώρας. Η προσπάθεια αυτή, την οποία ενίσχυσαν πολιτικά πρόσωπα, τεχνοκράτες και επιστήμονες, δεν είχε τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι τάσεις ενίσχυσης του κεντρικού κράτους συνέχισαν να ισχυροποιούνται, περιορίζοντας δραστικά τα όρια της αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών και τις ελπίδες αναβάθμισης του θεσμικού τους ρόλου, με σημείο καμπή τη δικτατορία του Ι. Μεταξά, όταν η τοπική αυτοδιοίκηση τέθηκε υπό πλήρη διοικητική κηδεμονία.

Κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου, το σύγχρονο ελληνικό κράτος διαμορφώνει κάποια από τα πλέον ουσιαστικά του χαρακτηριστικά. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο οριοθετήθηκε εν πολλοίς ο ρόλος και η ισχύς της τοπικής αυτοδιοίκησης εντός του κρατικού μηχανισμού. Η κατάρρευση του μεγαλοϊδεατικού οράματος αναπροσάρμοσε τους στόχους της εθνικής ηγεσίας, η οποία στράφηκε εφεξής στην επίτευξη της εθνικής ολοκλήρωσης και ανάπτυξης εντός των οριστικών πλέον κρατικών συνόρων. Πρόκειται για το πέρασμα σταδιακά από το φιλελεύθερο στο παρεμβατικό κράτος και την υιοθέτηση πολιτικών για την αφομοίωση και την ενίσχυση των πληθυσμών, μέσω κυρίως της προσφυγικής αποκατάστασης και της αγροτικής μεταρρύθμισης, καθώς και για την εκβιομηχάνιση της χώρας. Το κράτος ανέλαβε ευρύτερες αρμοδιότητες και δράσεις, διεισδύοντας δυναμικά πια στον χώρο και την οικονομία. Τμήμα της κρατικής παρέμβασης ήταν για παράδειγμα η δημιουργία αυτόνομων οργανισμών για τη στήριξη της καλλιέργειας και την ανάπτυξη του συγκοινωνιακού και τηλεπικοινωνιακού δικτύου σε περιφερειακό κατά κανόνα επίπεδο.

Η κρατική αυτή δραστηριότητα δεν συμπεριέλαβε την τοπική αυτοδιοίκηση. Μάλιστα, υπονόμεισε τους σκοπούς της, περιορίζοντας τον κύκλο δράσης της και

αφαιρώντας αρμοδιότητες και φορολογικά έσοδα από αυτήν. Η εξήγηση ίσως βρίσκεται στο γεγονός ότι αυτοί οι νέοι οργανισμοί, σε αντίθεση με την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν έφεραν πολιτική εξουσία, ελέγχονταν άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο, επιτρέποντας έτσι την επιβολή των κρατικών πολιτικών. Η διασφάλιση των κρατικών πολιτικών υπήρξε στρατηγική επιλογή της κεντρικής εξουσίας στον Μεσοπόλεμο, όπως φαίνεται άλλωστε από το γεγονός ότι ουδέποτε εφαρμόστηκε στα χρόνια αυτά η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, αν και υπήρξαν σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

Γενικότερα, ο Μεσοπόλεμος σηματοδότησε διεθνώς την αποδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τάση αυτή είχε παρατηρηθεί από τις αρχές του 20ού αιώνα, όταν οι εθνικές κυβερνήσεις αποφάσισαν να αναλάβουν την ευθύνη της κοινωνικής πολιτικής. Έως τότε, η τοπική αυτοδιοίκηση σε διάφορες χώρες συνιστούσε το κύριο πεδίο διαμόρφωσης και δοκιμής των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων με αξιοσημείωτα αποτελέσματα ως προς την επίλυση των προβλημάτων. Είχε έρθει η ώρα να εφαρμοστούν οι λύσεις αυτές και σε ευρύτερο πλαίσιο. Μια σειρά καίριων λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η κοινωνική πρόνοια και η εκπαίδευση, απορροφήθηκαν και τέθηκαν υπό τον έλεγχο του κράτους. Μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, ήταν πια ευρέως αποδεκτό πως το κεντρικό κράτος ήταν το όχημα για την άρση της κοινωνικής ανισότητας και της οικονομικής επισφάλειας, καταρτίζοντας πολιτικές που απευθύνονταν στη μεγάλη μάζα του πληθυσμού. Η τοπική αυτοδιοίκηση εξακολούθησε να διαμορφώνει κοινωνικές πολιτικές, όπως δείχνει το παράδειγμα της Γερμανίας και της Αυστρίας, όπου η Αριστερά εφάρμοσε σε τοπικό επίπεδο ένα από τα πιο περιεκτικά προνοιακά συστήματα. Από τη στιγμή όμως που η κεντρική εξουσία αναδείχτηκε σε κύριο θεματοφύλακα της κοινωνικής διαμεσολάβησης, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης περιορίστηκε αναπόδραστα.<sup>1422</sup>

Επιπλέον, η χαλάρωση των ρυθμών αστικής ανάπτυξης σε χώρες όπως η Αγγλία και η Γερμανία ανέκοψε τη διεύρυνση της τοπικής φορολογικής βάσης και οδήγησε σε στασιμότητα των φορολογικών εσόδων, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση χρεών και την αύξηση της εξάρτησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Η τοπική αυτοδιοίκηση εισήλθε σε μια δίνη οικονομικών κρίσεων. Παρόλο που υπήρξε μια πρόσκαιρη ανάκαμψη, το διεθνές κραχ του 1929

---

<sup>1422</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 606· J. Palmowski, «Liberalism and Local Government», *ό.π.*, σ. 405-409.

έδωσε τη χαριστική βολή. Όλα αυτά ενέτειναν την ανάγκη δράσης και παρέμβασης του κεντρικού κράτους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, καθώς οι τοπικοί οργανισμοί αδυνατούσαν να αντεπεξέλθουν στις προϋπάρχουσες υποχρεώσεις τους, πόσο μάλλον να αναπτύξουν προοδευτικές και εκτατικές πρωτοβουλίες, όπως στο παρελθόν.<sup>1423</sup>

Αναζητώντας λύση στα παραπάνω αδιέξοδα, οι οργανισμοί τοπικοί αυτοδιοίκησης θα εντείνουν τη συνεργασία τους σε διεθνές επίπεδο μέσα από θεσμούς όπως η Διεθνής Ένωση των Δήμων, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των δυσχερειών. Η Διεθνής Ένωση των Δήμων είχε ιδρυθεί το 1913 με σκοπό να προωθήσει ένα αναπτυξιακό μοντέλο με επίκεντρο τον θεσμικό και πολιτικό ρόλο των πόλεων στη διεθνή σκηνή. Ωστόσο, το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου οδήγησε στη δημιουργία και άλλων υπερεθνικών οργανισμών που διαμόρφωσαν ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ τους γύρω από την καλλιέργεια της διεθνούς συνεργασίας. Κορυφαίο παράδειγμα ήταν η Κοινωνία των Έθνων, η οποία ενσωμάτωνε την κυρίαρχη πλέον άποψη πως η ανάπτυξη προϋπέθετε την κατάρτιση εθνικών, δηλαδή κεντρικών, πολιτικών. Έτσι, η Διεθνής Ένωση των Δήμων στον Μεσοπόλεμο δεν θα μπορέσει να αναπτύξει τον πολιτικό της ρόλο και να εδραιωθεί ως μια πολιτική οντότητα, παρά τις προσπάθειες των σοσιαλιστών ηγετών της. Η προσοχή της στράφηκε στη μελέτη τεχνικών και επιστημονικών θεμάτων ώστε να διασφαλιστεί η ύπαρξή της. Τέλος, η άνοδος αυταρχικών και ολοκληρωτικών καθεστώτων στην Ευρώπη και η συνακόλουθη μείωση του αριθμού των χωρών που παρείχαν ελευθερία δημοτικής δράσης ήταν ακόμη μια ένδειξη της υποβάθμισης της πολιτικής σημασίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από τις αρχές του 20ού αιώνα και έπειτα.<sup>1424</sup>

Ο συσχετισμός των ευρωπαϊκών εξελίξεων στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ελληνική περίπτωση είναι αναγκαίος, ώστε να κατανοήσουμε ότι η ισορροπία δυνάμεων μεταξύ κεντρικής και τοπικής διοίκησης στην Ελλάδα κατά τον Μεσοπόλεμο δεν συνιστά ελληνική ιδιοτυπία, αλλά ακολούθησε σε μεγάλο βαθμό διεθνή ρεύματα και τάσεις. Στην παρούσα μελέτη έγινε προσπάθεια να παρατεθεί η παραλληλία των εξελίξεων, ωστόσο μένουν να γίνουν πολλά προς αυτή την κατεύθυνση, κυρίως μέσα από συγκριτικές έρευνες βασισμένες σε νέα αρχειακή έρευνα.

<sup>1423</sup> J. Palmowski, «Liberalism and Local Government», *ό.π.*, σ. 406-407.

<sup>1424</sup> P. Dogliani, «European Municipalism», *ό.π.*, σ. 606-608.

Η περίοδος της Κατοχής και της δοσίλογης Ελληνικής Πολιτείας αποτελεί την κορύφωση της κρατικής επιτήρησης στην τοπική αυτοδιοίκηση. Προφανώς, η καθυπόταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης οφειλόταν στις έκτακτες πολεμικές συνθήκες, ωστόσο το βασικό νομικό οπλοστάσιο πάνω στο οποίο στηρίχτηκε είχε ήδη εμπεδωθεί από τη μεταξική δικτατορία. Η ανάπτυξη της Αντίστασης και η δημιουργία σταδιακά απελευθερωμένων ζωνών εντός της επικράτειας οδήγησε στη διαμόρφωση και την εφαρμογή θεσμών που αποτελούσαν συνειδητή ρήξη με τη μεσοπολεμική παράδοση ασφυκτικού κρατικού ελέγχου και ταυτόχρονα προτάσεις για την κρατική οργάνωση στη μεταπολεμική εποχή. Ο Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ ενσωμάτωνε την εμπειρία της αυτοδιοίκησης, όπως είχε εφαρμοστεί προηγουμένως στην Ελεύθερη Ελλάδα, και αποσκοπούσε στη μεταπολεμική ανασύσταση του εν λόγω θεσμού, καταργώντας το έντονο καθεστώς κρατικής εποπτείας και παρέχοντας εργαλεία για την οικονομική ανάπτυξη των τοπικών οργανισμών.

Μετά την Απελευθέρωση, και πολύ περισσότερο μετά τα Δεκεμβριανά, η ανάγκη για εδραίωση της επίσημης κεντρικής πολιτικής εξουσίας, αλλά και για τον έλεγχο της επικράτειας επικαθόρισε τις προσπάθειες για αναβίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αποκατάσταση της πολιτικής ομαλότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της διεξαγωγής εκλογών, καθυστέρησε ιδιαίτερα, παρά τις υποδείξεις της αμερικανικής αποστολής που την συνέδεε άμεσα με την επιτυχία της ανοικοδόμησης και της ανασυγκρότησης. Η διενέργεια των αυτοδιοικητικών εκλογών το 1951 ήταν το έναυσμα της κινητοποίησης ξανά των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την επαναφορά των αρμοδιοτήτων και των πόρων που τους είχαν αφαιρεθεί ή περιοριστεί τα προηγούμενα χρόνια, όπως και για την παραχώρηση νέων εξουσιών και τη συνταγματική τους κατοχύρωση. Κυρίως, ήταν η ευκαιρία τους να ξαναθέσουν επιτακτικά τα ανεκπλήρωτα αιτήματα που είχαν διατυπώσει στον Μεσοπόλεμο.

Μεταξύ των ενεργειών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η ανασύσταση του συλλογικού τους φορέα εκπροσώπησης με την υποστήριξη των Αμερικανών εμπειρογνομώνων, οι οποίοι συνδιαμόρφωσαν το νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του. Η ΚΕΔΚΕ θα διεκδικήσει τη ριζική αναμόρφωση και την ουσιαστική ενδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της αναθεώρησης της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Τελικά, ο νέος καταστατικός χάρτης της τοπικής αυτοδιοίκησης που ψηφίστηκε το 1954 δεν



συμπεριλάμβανε τα πιο προωθημένα αιτήματα της ΚΕΔΚΕ, απηχώντας την πρόθεση για την επανεκκίνηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πιο λειτουργικές βάσεις, αλλά χωρίς να αμφισβητηθεί το εμπεδωμένο πλέον προβάδισμα του κεντρικού κράτους.

Ένα από τα ζητήματα που επιχείρησε να αναδείξει η παρούσα διατριβή είναι πως ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τα πλήγματα που υπέστη, εξακολούθησε να κατέχει ιδιαίτερη πολιτική σημασία. Το 1915, η έκρηξη του Εθνικού Διχασμού σηματοδότησε την απαρχή της «εξηκονταετίας των κρίσεων», όπως έχει προσδιορίσει ο Νίκος Αλιβιζάτος την περίοδο μέχρι την πτώση της δικτατορίας των συνταγματαρχών το 1974.<sup>1425</sup> Η έρευνά μας κάλυψε το μεγαλύτερο κομμάτι αυτής της εξηκονταετίας, καταδεικνύοντας πως η εκκαθάριση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον εκάστοτε πολιτικό αντίπαλο αποτέλεσε μία από τις άμεσες προτεραιότητες της εκτελεστικής εξουσίας σε όλες τις μεγάλες κοινοβουλευτικές κρίσεις, παρά τα διαφορετικά ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά που προσέλαβε κάθε φορά.

Ο πολιτικός έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης στις έκρυθμες αυτές στιγμές ακολούθησε το υπόδειγμα των διώξεων που ασκήθηκαν σε αιρετούς τα πρώτα χρόνια του Διχασμού. Κομβικό σημείο υπήρξε ο Νόμος 814/1917 της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου, ο οποίος όχι μόνο προσέφερε νομικό κάλυμμα στις συγκεκριμένες διώξεις, αλλά διαρρύθμισε ευρύτερα τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Μεταξύ άλλων, εισήγαγε το μέτρο της απόλυσης αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος. Το μέτρο αυτό δεν καταργήθηκε μαζί με τις υπόλοιπες ρυθμίσεις του Νόμου 814/1917 από την κυβέρνηση Γούναρη το 1921, όπως και από καμιά άλλη κυβέρνηση στη συνέχεια. Αντίθετα, οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις συμπληρώθηκαν και κωδικοποιήθηκαν από επόμενα νομοθετήματα ώστε να έχουν διαχρονική ισχύ. Εξίσου σημαντικό ήταν το γεγονός ότι οι σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή συμφέροντος ποτέ δεν καθορίστηκαν με σαφήνεια, επιτρέποντας στην κεντρική εξουσία την κατά το δοκούν επίκλησή τους. Ήταν ένας από τους λόγους που το δικτατορικό καθεστώς της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου π.χ. δεν προέβη σε καμιά έκτακτη νομοθετική ρύθμιση, αλλά στηρίχτηκε στα εργαλεία της κείμενης νομοθεσίας, τα

---

<sup>1425</sup> Ν. Αλιβιζάτος, «Από την ιστορία των Συνταγμάτων στην ιστορία των θεσμών», *ό.π.*, σ. 685.

οποία γρήγορα εμπλούτισε, για την απομάκρυνση εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Ενδεικτικό της ευρείας πολιτικής χρήσης του παραπάνω μέτρου είναι ένα περιστατικό που διηγείται το 1951 ο νομικός και μετέπειτα ακαδημαϊκός Μιχαήλ Στασινόπουλος. Το 1950 ο Στασινόπουλος βρέθηκε σε μια επαρχιακή πόλη της Ιταλίας, όπου στους κεντρικούς της δρόμους είχαν τοποθετηθεί μεγάλα ταμπλό με κομμουνιστικά συνθήματα κατά του πολέμου της Κορέας. Εκδηλώνοντας την απορία του γι' αυτήν την «ανενόχλητον αντεθνικήν προπαγάνδαν», πληροφορήθηκε πως συνιστούσε ενέργεια του κομμουνιστή δημάρχου της πόλης.<sup>1426</sup> Όπως περιγράφει ο Στασινόπουλος:

*Ομολογώ, χωρίς εντροπήν, εγώ ο οποίος πιστεύω βαθύτατα εις την πληρότητα της τοπικής αυτοδιοικήσεως, ότι, αυθορμήτως, χωρίς ίσως να το πολυσκεφθώ, ανεφώνησα: «Καλά, και διατί δεν τον απολύει η κυβέρνησις;»-και μηχανικώς, από έξιν επαγγελματικήν, είδα να ζωγραφίζεται εμπρός εις τα μάτια μου ένας αριθμός, ο αριθμός 122. Δηλαδή, το άρθρον 122 του Κώδικος Νομοθεσίας Δήμων και Κοινοτήτων, το οποίον [...] ορίζει ότι το υπουργικόν συμβούλιον δύναται ν' αποφασίση την απόλυσιν δημάρχου ή την διάλυσιν δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου διά λόγους σοβαρούς δημοσίας τάξεως. Ανεπόλησα μηχανικώς την διάταξιν εις την ξένην εκείνην χώραν, διότι ευρισκόμην ενώπιον μιας κλασσικής περιπτώσεως, όπου η εφαρμογή του άρθρου 122 ήτο εξ ολοκλήρου δικαιολογημένη.<sup>1427</sup>*

Ο Στασινόπουλος ήταν υπέρ του μέτρου της απόλυσης εκλεγμένων μελών δημοτικών και κοινοτικών αρχών, υπό τον όρο ότι αποτελούσε το έσχατο μέσο άμυνας του κράτους έναντι ενεργειών που απειλούσαν τα θεμελιώδη συμφέροντά του. Ωστόσο, αναγνώριζε ότι η σχετική νομοθετική διάταξη, όπως ήταν τότε διατυπωμένη, μπορούσε να εφαρμοστεί καταχρηστικά, ζημιώνοντας ιδιαίτερα τη σκοπιμότητα του εν λόγω μέτρου και τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ευρύτερα.<sup>1428</sup>

Ένα ακόμη πεδίο στο οποίο εστίασαμε για να αναδείξουμε το ειδικό πολιτικό βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Σε όλες

<sup>1426</sup> Μ. Στασινόπουλος, «Αποκατάστασις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», *ό.π.*, σ. 79.

<sup>1427</sup> Στο ίδιο, σ. 79-80.

<sup>1428</sup> Στο ίδιο.

τις εκλογικές αναμετρήσεις που διεξήχθησαν στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου υπήρξε ενεργή ανάμειξη των πολιτικών κομμάτων είτε γιατί τους προσδόθηκε προκριματικός χαρακτήρας ενόψει της διενέργειας εθνικών εκλογών είτε γιατί οι κυβερνήσεις και οι πολιτικές παρατάξεις εν γένει επιθυμούσαν να αυξήσουν την εκλογική τους επιρροή. Άλλο ένα χαρακτηριστικό ήταν οι συχνές αλλαγές εκλογικών συστημάτων, οι οποίες στην πλειονότητα των περιπτώσεων αποσκοπούσαν στην αναχαίτιση της «κομμουνιστικής απειλής». Η ανάδειξη κομμουνιστών δημάρχων, συμβούλων ή υποψηφίων που στήριζε το ΚΚΕ προκάλεσε σε αρκετές περιπτώσεις την κινητοποίηση της κεντρικής εξουσίας για την άμεση ή έμμεση ανατροπή των αποτελεσμάτων. Το 1925 η δικτατορία του Πάγκαλου ακύρωσε την εκλογή κομμουνιστή δημάρχου στη Ξάνθη. Επιπλέον, άλλαξε επί τούτου το εκλογικό σύστημα, ώστε να διεξαχθούν επαναληπτικές εκλογές στον Δήμο Θεσσαλονίκης, όπου είχε επικρατήσει ο συνδυασμός του Μ. Πατρίκιου. Έπειτα από την επανεκλογή του Πατρίκιου, τροποποίησε τη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία για να καθαιρέσει τους εκλεγμένους κομμουνιστές δημοτικούς συμβούλους, παρέχοντας ουσιαστικά στους γενικούς διοικητές των Νέων Χωρών τη δυνατότητα αλλοίωσης των πολιτικών συσχετισμών εντός των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Παρά την πρόδηλη πολιτική σκοπιμότητα της θέσπισής του, το δικαίωμα αυτό των γενικών διοικητών διατηρήθηκε σε ισχύ από τις διάδοχες κυβερνήσεις μέχρι το 1954.

Την κείμενη νομοθεσία αξιοποίησε επίσης η κυβέρνηση Π. Τσαλδάρη το 1934 για να προκαλέσει και να πετύχει τελικά την απομάκρυνση των κομμουνιστών δημάρχων Καβάλας και Σερρών, Μ. Παρτσαλίδη και Δ. Μενύχτα αντίστοιχα, μετά την επικράτησή τους στις δημοτικές εκλογές. Επιπλέον, πριν τη διεξαγωγή των συγκεκριμένων εκλογών αποσπάστηκαν οι προσφυγικοί συνοικισμοί από τους μεγαλύτερους δήμους της χώρας για να ευνοηθούν οι κυβερνητικοί υποψήφιοι. Τον έντονο κομματικό χαρακτήρα των δημοτικών εκλογών επικαλέστηκαν, άλλωστε, όσοι τις παραμονές της δικτατορίας του Ι. Μεταξά άνοιξαν μια συζήτηση γύρω από το αν οι δήμαρχοι των μεγάλων πόλεων έπρεπε να είναι αιρετοί ή να διορίζονται από τις κυβερνήσεις.

Πέρα από τις προσπάθειες χειραγώγησης των εκλογών και τις κυβερνητικές παρεμβάσεις, υπάρχει μια γενικότερη τάση που αξίζει να τονιστεί. Σε ένα διάστημα 40 περίπου χρόνων, δημοτικές και κοινοτικές εκλογές πραγματοποιήθηκαν μόλις πέντε φορές, παρά την πρόβλεψη να διεξάγονται ανά τετραετία. Οι κυβερνώντες

επικαλέστηκαν διάφορους λόγους για την αναβολή τους, όπως την επιστράτευση κατά τη μικρασιατική εκστρατεία, την ανάγκη εκκαθάρισης των εκλογικών καταλόγων αργότερα ή την εμφύλια σύγκρουση μεταπολεμικά. Ωστόσο, οι ίδιοι λόγοι δεν στάθηκαν εμπόδιο για τη διεξαγωγή εθνικών εκλογών, γεγονός που καταδεικνύει πως η τοπική αυτοδιοίκηση παρέμεινε ουσιαστικά σε ένα «καθεστώς επιτήρησης» ακόμη και σε περιόδους κοινοβουλευτικής λειτουργίας, κυρίως γιατί μπορούσε να φέρει στην επιφάνεια πολιτικές δυνάμεις που η κεντρική πολιτική σκηνή ήθελε να απομονώσει, όπως ήταν π.χ. οι μειονοτικοί πληθυσμοί και οι κομμουνιστές.

Καθοριστικές για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξαν επίσης οι εξελίξεις στην ελληνική οικονομία που οδήγησαν στην οικονομική δυσπραγία των δήμων και των κοινοτήτων, με αποτέλεσμα την αδυναμία να αναλαμβάνουν ουσιαστικά εγχειρήματα και να ασκούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα με τον Νόμο ΔΝΖ'/1912, οι πηγές εσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης βασιζόνταν κατά κύριο λόγο στη φορολογία. Ωστόσο, τα επόμενα χρόνια, το φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης θα υφίστατο διαδοχικές μεταρρυθμίσεις. Σταθερό μοτίβο αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν η απόσπαση φορολογικών πόρων που χρηματοδοτούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση και η ανακατεύθυνσή τους προς το κεντρικό κράτος. Οι απώλειες αυτές επιχειρήθηκε να αντισταθμιστούν με κρατικές επιχορηγήσεις, το ύψος των οποίων όμως, λόγω των ευρύτερων δημοσιονομικών αναγκών της χώρας, είτε μειωνόταν είτε παρέμενε σταθερό και δεν αναπροσαρμοζόταν σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο, παρά τις υποτιμήσεις της δραχμής, τη στιγμή που οι ανάγκες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχώς αυξάνονταν και οι δαπάνες τους ακολουθούσαν την άνοδο του πληθωρισμού.

Παράλληλα, το κεντρικό κράτος επιβάρυνε τους δήμους και τις κοινότητες με ολοένα και περισσότερες υποχρεωτικές δαπάνες για τη χρηματοδότηση κρατικών πολιτικών, όπως η σχολική εκπαίδευση, η δημόσια υγεία, η ενίσχυση της γεωργίας και της κτηνοτροφίας. Τέλος, περιόρισε τη δυνατότητα διαχείρισης και εκμετάλλευσης των περιουσιακών στοιχείων των τοπικών οργανισμών (π.χ. ενοικιοστάσιο βοσκών, απόσπαση και εκχώρηση δημοτικών υπηρεσιών σε αναδόχους), καθιστώντας εντονότερο το πρόβλημα της ανεπάρκειας των πραγματικών τους εσόδων.

Από την άλλη πλευρά, υπήρχε απροθυμία επιβολής άμεσων φόρων εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι επικαλούνταν την υπέρμετρη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών από το κράτος. Ως έναν βαθμό όμως, η απροθυμία αυτή είχε να κάνει με το πολιτικό κόστος που μπορούσε να επιφέρει μια τέτοια ενέργεια. Επρόκειτο για έναν ακόμη κρίκο μιας αλυσίδας γεγονότων που συνέτειναν στην οικονομική εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος.

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 και η συνακόλουθη αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν κατάφερε εντέλει να πραγματοποιήσει το άλμα που η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε εξαγγείλει. Από μια σκοπιά μάλιστα, θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί και σαν μία στιγμή αναδίπλωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα τέλος του μακρού ελληνικού 19<sup>ου</sup> αιώνα κατά τον οποίο οι δήμοι διέθεταν πολλές και καίριες αρμοδιότητες. Υπό αυτό το πρίσμα, λοιπόν, υπήρξε μία από τις κομβικές στιγμές όπου οι παλιές ισορροπίες αναδιατάχθηκαν, δημιουργώντας τις νέες που θα ίσχυαν για τον 20<sup>ό</sup> αιώνα με όλες τις αντιφάσεις και τις ενδεχομενικότητες που η στιγμή αυτή κυφορούσε. Ήταν αποτέλεσμα των αναγκών της ελληνικής εθνικής ολοκλήρωσης και ανάπτυξης, και ταυτόχρονα ένας δομικός μετασχηματισμός που αντανάκλούσε διεθνείς εξελίξεις. Όσο όμως οι εσωτερικές ανάγκες αυξάνονταν και περιπλέκονταν, τόσο η κεντρική εξουσία αναπροσάρμοζε τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η τελευταία είχε αρχικά σχεδιαστεί και, κυρίως, νοηματοδοτηθεί.



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ  
Γενικοί πίνακες





## Πίνακας 1

Διαμόρφωση συστήματος φορολογικών πόρων δήμων και κοινοτήτων, 1912-1940

		<p>Τέλος αδειών οικοδομών                      Τέλος εκμετάλλευσης πεζοδρομίων, οδών και πλατειών                      Τέλος διαφημίσεων                      Δικαίωμα χρήσης δημόσιων, δημοτικών ή κοινοτικών τόπων για διαφημίσεις                      Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων                      Τέλος κατά κλίνη ξενοδοχείου ύπνου, πανσιόν κλπ.                      Τέλος στους εκδιδόμενους από τα ξενοδοχεία ύπνου, πανσιόν κλπ. λογαριασμούς                      Τέλος λουόμενων σε φυσικές ιαματικές πηγές ή στη θάλασσα                      Δικαίωμα χρήσης μέτρων και σταθμών σε δημόσιους τόπους                      Δικαίωμα χρήσης σφαγείων και ζωαγοράς                      Δικαίωμα χρήσης δημοτικών ή κοινοτικών βοσκών                      Δικαίωμα χρήσης δημοτικού ή κοινοτικού ύδατος                      Τέλος ασκεπών χώρων (επιβαλλόμενο από τους δήμους και τις κοινότητες που προήλθαν από τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς)                      Τέλη και δικαιώματα για τη χρήση δημοτικών και κοινοτικών κτημάτων, έργων και υπηρεσιών                      Τέλος στα επιβατικά εισιτήρια και πλοία</p>
	<p>Προαιρετικοί πρόσθετοι στους δημόσιους φόρους</p>	<p>Φόρος επί των καθαρών κερδών εκμετάλλευσης μεταλλείων, ορυχείων και λατομείων                      Φόρος επί της απόληψης δασικών προϊόντων                      Φόρος επί των εισοδημάτων από οικοδομές                      Φόρος επί των εισοδημάτων από γαίες                      Φόρος επί των κερδών από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις                      Φόρος επί των αμοιβών από υπηρεσίες ελεύθερων επαγγελματιών                      Φόρος επί κληρονομιών, δωρεών κλπ.                      Φόρος επί του ελαίου, ελαίων και ελαιωδών προϊόντων</p>
<p>Άμεσοι δημοτικοί φόροι</p>	<p>Προαιρετικοί αυτοτελείς δημοτικοί φόροι</p>	<p>Φόρος επί της αξίας των προϊόντων γης                      Φόρος επί των ιδιωτικών βοσκήσιμων γαιών                      Φόρος επί των διαιτώμενων μικρών ή μεγάλων ζώων                      Φόρος επί των αλιευόμενων εν γένει ζώων σε ιχθυοτροφεία, θυννεία, ιχθυοτρόφους ποταμούς ή λίμνες                      Φόρος επί των σφαζόμενων ζώων                      Φόρος επί των προϊόντων κεραμευτικής και λίθινων πλακών Σίφνου                      Φόρος επί των προϊόντων βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, γαλακτοκομίας, μεταλλείων και λατομείων                      Άμεσοι έρανοι                      Προσωπική εργασία</p>
	<p>Παγίως εκ του νόμου επιβεβλημένοι δημοτικοί και κοινοτικοί φόροι</p>	<p>Φόρος αγοραπωλούμενων ζώων και φόρος επί του τιμήματος των πωλούμενων κινητών και ακίνητων πραγμάτων σε δημόσιους πλειστηριασμούς                      Φόρος επί του ελαίου, ελαίων και ελαιωδών προϊόντων (φόρος ταγαρελαίου)                      Φόρος επί των σπορέλαιων                      Φόρος επιτηδεύματος και ξενόγλωσσων επιγραφών                      Φόρος μεταβίβασης ακινήτων                      Φόρος επί του καπνού σε φύλλα</p>

---

Έμμεσοι φόροι

Φόρος επί των εισαγόμενων προϊόντων από το εξωτερικό και επί των εγχώριων διαμετακομιζόμενων προϊόντων (διαπύλια τέλη)  
Πρόσθετος δημοτικός φόρος επί των εισαγόμενων εμπορευμάτων από το εξωτερικό

Φόρος επί των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων  
Φόρος επί των αλιευόμενων ιχθύων στην ελεύθερη θάλασσα των Νέων Χωρών

Φόρος επί των αλιευόμενων ιχθύων σε ιχθυοτροφεία, θυννεΐα, ιχθυοτρόφους ποταμούς, λίμνες, και ιχθυοτρόφα ύδατα των Νέων Χωρών

Φόρος επί του ζύθου

Πηγή: «Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Έκθεσις περί των πηγών, των ποσών και των διακυμάνσεων των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από της ισχύος του Ν. ΔΝΖ/1912 μέχρι σήμερα», *ΕΤΑ*, 5 (1954), σ. 16-18

## Πίνακας 2

### Φορολογικοί πόροι των δήμων και των κοινοτήτων, 1945-1951

Αυτοτελείς πάγιοι φόροι	<p>Τέλος διαφημίσεων (εισπραττόμενο από 45 δήμους και 4 κοινότητες)</p> <p>Δικαίωμα χρήσης δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή ιδιωτικών τόπων για διαφημίσεις (για τους δήμους και τις κοινότητες με μεγάλη εμπορική κίνηση)</p> <p>Φόρος αγοραπωλημένων ζώων</p> <p>Φόρος στο έλαιο (φόρος ταγαρελαίου)</p> <p>Τέλος αδειών οικοδομών</p> <p>Τέλος αδειών οικοδομών Αθηνών-Πειραιώς (εκχωρήθηκε στη συνέχεια στο Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Σχεδίου Πόλεων της Διοίκησης Πρωτεύουσας)</p> <p>Φόρος αποδοχών εργατοϋπαλληλικού προσωπικού βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων</p>
Πρόσθετοι στους δημόσιους φόροι	<p>Φόρος επί του δασμού υπέρ του Δημοσίου στα εισαγόμενα από τα εξωτερικά αγαθά (Α.Ν. 843/1948 και Α.Ν. 1419/1950)</p> <p>Φόρος στα προερχόμενα από το εξωτερικό εμπορεύματα (ποσοστό 5%)</p> <p>Φόρος στα βασικά προϊόντα (ποσοστό 25%)</p> <p>Φόρος στις κληρονομίες και στις δωρεές</p> <p>Φόρος μεταβίβασης ακινήτων (ποσοστό 7,5%)</p> <p>Φόρος επί του καπνού σε φύλλα (ποσοστό 2,8%)</p>
Προαιρετικοί πρόσθετοι στους δημόσιους φόροι	<p>Φόρος στην απόληψη δασικών προϊόντων (ποσοστό 25%)</p>
Αυτοτελείς προαιρετικοί φόροι	<p>Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων</p> <p>Δικαίωμα χρήσης μέτρων και σταθμών</p> <p>Τέλη και δικαιώματα για τη χρήση δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων ή άλλων υπηρεσιών</p> <p>Δικαίωμα χρήσης σφαγείων και ζωαγοράς (εισπραττόμενο μόνο από 14 δήμους και κοινότητες)</p> <p>Δικαίωμα χρήσης δημοτικού ή κοινοτικού ύδατος</p> <p>Δικαίωμα βοσκής</p> <p>Τέλος ασκεπών χώρων (επιβαλλόμενο από τους δήμους και τις κοινότητες που προήλθαν από τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς)</p> <p>Τέλος εκμετάλλευσης πεζοδρομίων, οδών και πλατειών</p> <p>Φόρος των παραγόμενων στην περιφέρεια των δήμων και των κοινοτήτων προϊόντων γης (μέχρι 4% επί της αξίας του προϊόντος)</p> <p>Φόρος στις ιδιωτικές βοσκήσιμες γαίες</p> <p>Φόρος στα διαιτώμενα μικρά ή μεγάλα ζώα</p> <p>Φόρος επί των ιχθύων</p> <p>Άμεσοι έρανοι</p> <p>Προσωπική εργασία</p>
Δημοτικοί φόροι στα Δωδεκάνησα (πλην των παραπάνω)	<p>Πρόσθετος φόρος στο δημόσιο φόρο κινητού εισοδήματος</p> <p>Φόρος κατανάλωσης εισαγόμενων προϊόντων</p> <p>Φόρος επί της μισθωτής αξίας των κατοικιών</p> <p>Φόρος επί των κυνών</p> <p>Φόρος οικογενείας (άμεσοι έρανοι)</p> <p>Τέλος επιγραφών</p> <p>Τέλος χρήσης δημόσιων κοινόχρηστων χώρων και οδικού υπεδάφους</p> <p>Τέλος κυκλοφορίας ζωηλάτων</p> <p>Δικαίωμα Γραμματέως και επί των ληξιαρχικών πράξεων</p>

Πηγή: Π. Δερτιλής, «Τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 142-145

Πίνακας 3  
Σύστημα τακτικών και έκτακτων εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων μετά την  
ψήφιση του Α.Ν. 1910/1951

	Πρόσοδοι κινητής και ακίνητης περιουσίας	Δικαίωμα ενοικίασης χώρων σε δημοτικές ή κοινοτικές αγορές Δικαίωμα χρήσης δημοτικών ή κοινοτικών σφαγείων Δικαίωμα βοσκής σε βοσκοτόπους κυριότητας ή νομής δήμων και κοινοτήτων
	Τέλη και δικαιώματα	Τέλος αδειών οικοδομών Τέλος πεζοδρομίων, οδών, πλατειών και κοινόχρηστων χώρων Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων Σταθμικά και μετρικά δικαιώματα Τέλη διαφημίσεων Τέλη χρήσης δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών
Τακτικά έσοδα	Άμεσοι αυτοτελείς πάγιοι φόροι	Φόρος γεωργικών και δασικών προϊόντων (4% της αξίας) Φόρος διαιτώμενων ζώων (κατά κεφαλήν) Φόρος των εντός σχεδίου πόλεων ακάλυπτων χώρων
	Άμεσοι αυτοτελείς προαιρετικοί φόροι	Φόρος κτηνοτροφικών προϊόντων και ιχθυοπαραγωγής (3% της αξίας χονδρικής πώλησης) Εισφορά επί των ωφελούμενων από την εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων Εισφορά στους κατοίκους και τους έχοντες αστική περιουσία αναλόγως του εισοδήματος και της περιουσίας
	Έμμεσοι πάγιοι φόροι	Απόδοση στους δήμους και τις κοινότητες του 50% συνολικά από τον δημόσιο φόρο της κατανάλωσης καπνού Φόρος αγοραπωλούμενων ζώων (4% της αξίας εκάστου ζώου) Φόρος ταγαρελαίων
Έκτακτα έσοδα		Προσωπική εργασία, δάνεια, δωρεές, εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας κλπ.

Πηγή: «Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Έκθεσις περί των πηγών, των ποσών και των διακυμάνσεων των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από της ισχύος του Ν. ΔΝΖ/1912 μέχρι σήμερα», *ΕΤΑ*, 5 (1954), σ. 32-34

Το σύστημα δημοτικών και κοινοτικών εσόδων που καθιερώθηκε με τον Α.Ν. 1910/1951 υπέστη διαδοχικές τροποποιήσεις. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των εισπράξεων που κατανέμονταν στους δήμους και τις κοινότητες από τον δημόσιο

φόρο επί της κατανάλωσης καπνού περιορίστηκε από 50% σε 30%, καταργήθηκαν τα τέλη αδειών οικοδομών, παρεπιδημούντων και ακάλυπτων οικοπέδων, η εισφορά των ωφελούμενων από την εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων και η εισφορά αυτών που κατείχαν αστική περιουσία (κρίθηκε αντισυνταγματική από το ΣτΕ). Επίσης, ο φόρος αγοραπωλημένων ζώων περιορίστηκε στους δήμους που διεξάγονταν εμποροπανήγυρες και καταργήθηκε η άρση του ενοικιοστασίου των βοσκών. Προς αναπλήρωση των απωλειών εσόδων, το 1953 παραχωρήθηκε στους δήμους και τις κοινότητες μια σειρά φορολογιών με την μορφή πρόσθετων -στους δημόσιους- φόρων, το ποσοστό των οποίων ανερχόταν σε 3%, και θεσπίστηκε εκ νέου εισφορά επί της ωφέλειας από την εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων. Το 1954, μετά την ψήφιση του νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>1429</sup>

---

<sup>1429</sup> «Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Έκθεσις περί των πηγών, των ποσών και των διακυμάνσεων των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από της ισχύος του Ν. ΔΝΖ'/1912 μέχρι σήμερα», *ΕΤΑ*, 5 (1954), σ. 34 και 37-38.

Πίνακας 4  
Υποχρεωτικές δαπάνες δήμων και κοινοτήτων έως το έτος 1931

	Κοινοτικού ιατρού μισθός
	Μαιευτική συνδρομή εις δημότας
	Πρόληψις και καταπολέμησις λοιμωδών νόσων
	Υπέρ θηλαζόντος βρέφους
	Ανέγερσις αναθηματικής στήλης των εν πολέμω πεσόντων
	Διά τη σύστασιν Ταμείου Δασών
	Υπέρ Σχολικών Ταμείων Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως
	Υπέρ Σχολικών Ταμείων Μέσης Εκπαιδεύσεως
	Υπέρ Ταμείου Εκπαιδευτικής Προνοίας
	Υπέρ καταστροφής ακρίδων και αρουραίων
	Υπέρ Εθνικού Ορφανοτροφείου και Οικοτροφείου
	Υπέρ τοπικού αγαθοεργού ιδρύματος
	Υπέρ πανελληνίου χαρακτήρος δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων
Γενικές	Υπέρ Τηλεφωνικής Συγκοινωνίας
	Υπέρ της καταπολεμήσεως των ασθενειών των φυτών
	Υπέρ μισθού σχολιάτρου
	Υπέρ μισθού διοικητικών υπαλλήλων
	Διά φύλαξιν εκλογικών ειδών
	Υπέρ της Διευθύνσεως Εθνικής Φυσικής Αγωγής
	Διά την ίδρυσιν και συντήρησιν δασικών σπορίων και φυτωρίων
	Μνημόσυνον υπέρ των εν πολέμω πεσόντων
	Υπέρ του Νομού
	Έρανος και προσωπική εργασία διά διδακτήρια Νέων Χωρών
	Υπέρ της οργανώσεως της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας
	Υπέρ συντάξεως Γεωργικών Ταμείων
	Υπέρ συστάσεως ειδικού ταμείου διά την ανέγερσιν κτιρίων εξωτερικής σημασίας δημοσίων έργων

---

	Εισφορές Δήμων και Κοινοτήτων Κρήτης υπέρ αρχαίων Κρήτης
	Εισφορές Δήμων και Κοινοτήτων Θράκης υπέρ Σανατορίου
Για ορισμένους δήμους και κοινότητες	Εισφορές Δήμων και Κοινοτήτων Σερρών υπέρ Σανατορίου
	Εισφορές Δήμων και Κοινοτήτων Λακωνίας υπέρ Σανατορίου
	Εισφορές Δήμων και Κοινοτήτων Μεσσηνίας υπέρ Σανατορίου
	Υπέρ Θεραπευτηρίου Φυματιώντων "Άγιος Ανδρέας" Πατρών

---

Έμμεσες υποχρεωτικές δαπάνες	<p>Κράτησις υπέρ Ταμείου Δασών εκ του φόρου  δασικών προϊόντων</p> <p>Φόροι υπέρ Ταμείου Εκπαιδευτικής Προνοίας</p> <p>Φόρος επί των ζώων υπέρ του Ταμείου Προστασίας  και Προαγωγής της Κτηνοτροφίας</p> <p>Κρατήσεις εκ του αντιτίμου δημοτικών και  κοινοτικών έργων και προμηθειών υπέρ του  Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων</p> <p>Κρατήσεις εκ του αντιτίμου δημοτικών και  κοινοτικών έργων και προμηθειών υπέρ του Τεχνικού  Επιμελητηρίου</p> <p>Υπέρ θηλαζόντος βρέφους</p> <p>Περί οργανώσεως του Εθνικού Παιδονομικού  Ινστιτούτου</p> <p>Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των νόμων  2805 "περί συστάσεως Ταμείου Ελαίας"</p>
Επιβαρύνσεις άλλου είδους	<p>Υπέρ υποχρεωτικής προσλήψεως Εφέδρων</p> <p>Υπέρ συστάσεως Εμπορικών Σχολών</p> <p>Υπέρ συστάσεως σχολικών κήπων</p>

Πηγή: Π. Δερτιλής και Ν. Φωτιάς, «Εισηγητική Έκθεση. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *ό.π.*, σ. 384-385





## Πηγές και Βιβλιογραφία

### A. ΠΗΓΕΣ

#### Αρχεία (χαρτώες και ψηφιακές συλλογές)

*Αρχεία Σύγχρονης Κοινωνικής Ιστορίας:*

Αρχείο Αλέξανδρου Σβώλου

Αρχείο Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς

*Βιβλιοθήκη της Βουλής:*

Αρχείο Νικολάου Ε. Παναγιωτάτου

Αρχείο Νομοθετικού Έργου, Τμήμα Κοινοβουλευτικών Αρχείων

«Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής»

«Εφημερίς των Συζητήσεων της Γερουσίας»

*Βιβλιοθήκη Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών:*

Εγκύκλιοι

*Γενικά Αρχεία του Κράτους:*

Αρχείο Δήμου Χαλκιδέων, Αρχεία Νομού Ευβοίας

Αρχείο Ειδικού Δικαστηρίου Δοσιλόγων Αθηνών, Αρχείο Εφετείου Αθηνών

Αρχείο Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού

Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Λάρισας, Αρχεία Νομού Λάρισας

*Δημοτικό Κέντρο Ιστορίας και Τεκμηρίωσης Βόλου:*

Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Παγασών, Αρχείο Δήμου Βόλου

*Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος»:*

Αρχείο Γεωργίου Μπούσιου

*Εθνικό Τυπογραφείο*

Φύλλα Εφημερίδας της Κυβέρνησης, τεύχη Α΄ και Γ΄

*Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο:*

Αρχείο Φαίδωνα Βεγλερή

Αρχείο Κώστα Κοτζιά

Αρχείο Γεωργίου Μπούσιου

*Ιστορικό Αρχείο Δήμου Αθηναίων:*

Πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου

*Ιστορικό και Διπλωματικό Αρχείο Υπουργείου Εξωτερικών:*

Φάκελος 4: «Κατοχική κυβέρνηση 1944»

*Μουσείο Μπενάκη:*

Αρχείο Ελευθερίου Βενιζέλου, τμήμα Ιστορικών Αρχείων

*Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας:*

Απόφαση 257/1930 (Ολομέλεια)

Απόφαση 956/1934 (Β΄ Τμήμα)

Απόφαση 2238/1953 (Β΄ Τμήμα)

Δημοσιευμένες πηγές

*Αρχείον Θεόδωρου Πάγκαλου*, 2 τόμοι, Αθήνα, Κέδρος, τ. Β΄, 1974

Βουλή των Ελλήνων, *Εισηγητικά εκθέσεις της επί του Συντάγματος κοινοβουλευτικής επιτροπής*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926-1927

Βουλή των Ελλήνων, *Μητρώον γερουσιαστών και βουλευτών*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1977

Βουλή των Ελλήνων, *Πρακτικά της επί του Συντάγματος κοινοβουλευτικής επιτροπής*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926-1927

Δεληνίκος, Σίμος, «Η οικονομική κατάσταση των δήμων και των κοινοτήτων μεταπολεμικώς», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 1 (1953), σ. 25-39

Δερτιλής, Παναγιώτης Δ. «Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», στο: *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος. Συγκληθέν πρωτοβουλία του Δημάρχου Αθηναίων κ. Κώστα Κοτζιά διά την 30 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου 1951. Εισηγητικά εκθέσεις-προπαρασκευαστικά ενέργειαι*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1951, σ. 88-165

Δερτιλής, Παναγιώτης, Φωτιάς, Νικόλαος, «Εισηγητική Έκθεσις. Τα οικονομικά των Δήμων και των Κοινοτήτων», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 1 (1931), σ. 336-405

*Επίσημα πρακτικά της επί της ψηφίσεως του Συντάγματος κλπ. Κοινοβουλευτικής Επιτροπής της συσταθείσης δυνάμει του από 30 Ιουνίου ψηφίσματος της Εθνικής Συνελεύσεως*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1925

*Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής, περίοδος Β΄-Σύννοδος Β΄*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1929

*Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε΄ Εθνικής Συνελεύσεως*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Α΄, 1935

*Επίσημα πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Α΄, 1950

*Foreign Relations of the United States 1951*, Ουάσινγκτον, United States Government Printing Office, τ. 5, 1952

League of Nations Health Organisation, *Collaboration with the Greek government in the sanitary reorganisation of Greece*, Γενεύη, 1929

Πρακτικά των συνεδριάσεων, εκθέσεις πεπραγμένων, έγγραφα και υπομνήματα διευθύνουσας επιτροπής/διοικητικού συμβουλίου των ΕΔΕ, ΕΔΚΕ και ΚΕΔΚΕ, πρακτικά και ψηφίσματα του Α Συνεδρίου των Ελλήνων Δημάρχων, του Β' και του Γ' Συνεδρίου των Ελληνικών Πόλεων, δημοσιευμένα στο: *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως* [1928-1940 και 1953-1954]

*Πρακτικά των συνεδριάσεων της Γ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως (1920-1921-1922)*, 5 τόμοι, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Δ', 1922

*Πρακτικά των συνεδριάσεων της Δ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως*, 5 τόμοι, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Α', 1924

*Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Α' Συνόδου της Α' Βουλευτικής περιόδου*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Β', 1927

Σωτηρίου, Δημήτριος, «Οικονομική κατάστασις των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος κατά την χρήσιν 1923-1924», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2-3 (1925), σ. 105-158

-----, «Έσοδα και έξοδα των Δήμων και Κοινοτήτων του κράτους της χρήσεως 1922-1923», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1924), σ. 120-148

«Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Έκθεσις περί των πηγών, των ποσών και των διακυμάνσεων των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων από της ισχύος του Ν. ΔΝΖ'/1912 μέχρι σήμερα», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 5 (1954), σ. 3-45

Υπουργείον Εθνικής Οικονομίας-Διεύθυνση Στατιστικής, *Πληθυσμός του Βασιλείου της Ελλάδος κατά την απογραφήν της 19 Δεκεμβρίου 1920*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1920, σ. 202.

Υπουργείον των Εσωτερικών-Υπηρεσία απογραφής, *Στατιστικά αποτελέσματα της γενικής απογραφής του πληθυσμού κατά την 27η Οκτωβρίου 1907*, 2 τόμοι, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, τ. Α', 1909

## Ιστοσελίδες

[https://www.eetaa.gr/index.php?tag=dk\\_metaboles](https://www.eetaa.gr/index.php?tag=dk_metaboles) [Ψηφιακή βάση διοικητικών μεταβολών των οικισμών της Ελλάδας, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης]

## Εφημερίδες και περιοδικά

<i>Αθήναι</i>	<i>Θάρρος (Δράμα)</i>
<i>Αθηναϊκά Νέα</i>	<i>Καθημερινή</i>
<i>Ακρόπολις</i>	<i>Καιροί</i>
<i>Αστραπή</i>	<i>Μακεδονία</i>
<i>Δημοκρατία</i>	<i>Νέα Ημέρα Τεργέστης</i>
<i>Έθνος</i>	<i>Νέα Ελλάς</i>
<i>Ελευθερία</i>	<i>Νεολόγος Πατρών</i>
<i>Ελεύθερον Βήμα</i>	<i>Νέον Άστυ</i>
<i>Ελεύθερος Τύπος</i>	<i>Πατρίς</i>
<i>Ελληνική</i>	<i>Πρωΐα</i>
<i>Εμπρός</i>	<i>Ριζοσπάστης/ Ο Νέος Ριζοσπάστης</i>
<i>Εμπρός (Σέρρες)</i>	<i>Σκριπ</i>
<i>Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως</i>	<i>Σφαίρα (Πειραιάς)</i>
<i>Εσπερινή</i>	<i>Τα Νέα</i>
<i>Εστία</i>	<i>Ταχυδρόμος (Καβάλα)</i>
<i>Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων</i>	<i>Το Βήμα</i>
<i>Εφημερίς των Δήμων [1900]</i>	<i>Φάρος (Δράμα)</i>
<i>Εφημερίς των Δήμων [1909- ]</i>	

## B. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

«Αγγελάκης, Κωνσταντίνος», στο: *Παγκόσμιο Βιογραφικό Λεξικό*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. Α΄, 1983, σ. 35

Αγγελόπουλος, Περικλής Γ., *Πολιτική διοικήσεις και αυτοδιοικήσεις εις την βόρειον Ελλάδα, 1912-1965*, Θεσσαλονίκη, χ.έ., 1965

Alderfer, Harold F., *I like Greece*, Bald Eagle Press (State College, PA.), 1956

-----, «Ομιλία κατά την συνεδρίασιν της 26<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1951 του Τέταρτου Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος», *Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 1 (1953), σ. 41-43

Αλιβιζάτος, Νίκος Κ., *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία, 1800-2010*, Αθήνα, Πόλις, 2010

-----, *Πέρα από το 16: τα πριν και τα μετά*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2007

-----, «Από την ιστορία των Συνταγμάτων στην ιστορία των θεσμών», στο: Πασχάλης Κιτρομηλίδης και Τριαντάφυλλος Σκλαβενίτης (επιμ.), *Δ΄ Διεθνές Συνέδριο Ιστορίας. Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδος, 1833-2002. Πρακτικά*, Αθήνα, Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, τ. Β΄, 2004, σ. 681-688

-----, «Η ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας το 1928: ένα ιστορικό παράδοξο;», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Β2, 2003, σ. 245-258

-----, «Ενιαύσια πρωθυπουργική θητεία και υποχρεωτική συμμετοχή των κομμάτων στην κυβέρνηση. Δύο παραγνωρισμένες “αντιπολωτικές” προτάσεις του Αλ. Παπαναστασίου», στο: Γιώργος Αναστασιάδης, Γιώργος Κοντογιώργης και Παύλος Πετρίδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Παπαναστασίου. Θεσμοί, ιδεολογία και πολιτική στο Μεσοπόλεμο*, Αθήνα, Πολύτυπο, 1987, σ. 311-324

-----, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1924. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1983

Αναστασιάδης, Γιώργος, «Χρονολόγιο», στο: Γιώργος Κασιμάτης και Γιώργος Αναστασιάδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Σβάλος, Ο συνταγματολόγος, ο πολιτικός, ο οραματιστής*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2009, σ. 209-281

Ανδριώτης, Νίκος, *Πρόσφυγες στην Ελλάδα, 1821-1940: άφιξη, περίθαλψη, αποκατάσταση*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2020

Ανδρονόπουλος, Βασίλης, Μαθιουδάκης Μίνωας, *Νεοελληνική διοικητική ιστορία. Περιφερειακή διοίκηση. Τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, «Διοικητική μεταρρύθμιση», 1988

Αγριαντώνη, Χριστίνα, «Εξαρση και κρίση. Η οικονομία της περιόδου 1909-1922», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 6, 2003, σ. 107-118

Αγριαντώνη, Χριστίνα, Πανσεληνά Γεωργία Μ., «Η ελληνική οικονομία. Διεθνής κρίση και εθνικός προστατευτισμός», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2003, τ. 7, σ. 121-134

Αντωνιάδης, Σπυρίδων, *Τα Δημοτικά, ήτοι βιβλίον περιέχον τον δημοτικόν νόμον εξηγημένον, μετάφρασιν της θεωρίας του δημοτικού δικαίου, τας επί τουρκοκρατίας, δημοκρατίας, και επί κυβερνήτου δημοτικάς θεσμοθεσίας, και νόμους, διατάγματα, και εγκυκλίους αναφερόμενα εις το ενυπάρχον δημοτικόν σύστημα*, Αθήνα, τύποις Κ. Αντωνιάδου, τ. 1, 1842

Αντωνίου, Αντώνης Α., *Εγκυκλοπαιδικό βιογραφικό λεξικό νεότερης θεσσαλικής ιστορίας*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2018

Αργυρόπουλος, Περικλής Αλ., *Απομνημονεύματα*, Αθήνα, χ.ε., 1970

Αργυρόπουλος, Περικλής Ι., *Δημοτική διοικήσεις εν Ελλάδι*, 2 τόμοι, Αθήνα, τύποις Δ. Μαυρομαμάτης, 1843

Βεγλερής, Φαίδων, *Η διοικητική οργάνωσις*, Αθήνα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1963

-----, «Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1935), σ. 207-220

Βεργόπουλος, Κωνσταντίνος, «Η ελληνική οικονομία από το 1926 έως το 1935», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ', 1978, σ. 327-342

Βεντήρης, Γεώργιος, *Η Ελλάς του 1910-1920. Ιστορική μελέτη*, 2 τόμοι, Αθήνα, τύποις «Πυρσού», τ. Β', 1931

Βερέμης, Θάνος, «Οι μεταλλάξεις του φιλελευθερισμού», στο: Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος. Η διαμόρφωση της πολιτικής σκέψης του. Ιδεολογικές αφετηρίες και επιρροές*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», 2014, σ. 31-42

-----, «Η Αντεπανάσταση του 1923 και η ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ', 1978, σ. 271-296

-----, «Η οικονομία από το 1923 έως το 1926», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 301-303

Βλαχόπουλος, Σπύρος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον Μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935. Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης*, Αθήνα, Ευρασία, 2012

Βόγλης, Πολυμέρης, *Η ελληνική κοινωνία στην Κατοχή, 1941-1944*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2010

Βούλγαρης, Γιάννης, *Ελλάδα: μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Αθήνα, Πόλις, 2019

Γαβρόγλου, Κώστας, Καραμανωλάκης, Βαγγέλης, Μπάρκουλα, Χάιδω, *Το Πανεπιστήμιο Αθηνών και η ιστορία του (1837-1937)*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2014

Γαλλής, Κωνσταντίνος, *Η Βέροια την εποχή του Εθνικού Διχασμού, 1914-1917*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Φλώρινα, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης/ Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας, 2018

Γαρδίκια-Κατσιαδάκη, Ελένη, «Η γνωριμία Βενιζέλου και Μπενάκη», στο: *Πεπραγμένα του Ζ΄ Διεθνούς Κρητολογικού Συνεδρίου*, Ρέθυμνο, τ. Γ1, 1995, σ. 75-85

Γεραγάς, Κώστας, *Σελίδες από την διοικητική ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα, αυτοέκδοση, 1947

Γέροντας, Δημήτριος Α., *Ιστορία του Δήμου Αθηναίων (1835-1971)*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1972

Γεωργαντίδης Χρήστος, Νικολακόπουλος, Ηλίας, «Η εξέλιξη της εκλογικής δύναμης του ΚΚΕ μεταξύ των δύο πολέμων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 36-37 (1979), σ. 448-468

Γιαννιτσιώτης, Γιάννης, «Αστικός χώρος και δημόσια κοινωνικότητα: οι συνοικιακοί-εξωραϊστικοί σύλλογοι της Αθήνας, 1914-1969», στο: Έφη Αβδελά, Χάρης Εξερτζόγλου και Χρήστος Λυριντζής (επιμ.), *Μορφές δημόσιας κοινωνικότητας στην Ελλάδα του εικοστού αιώνα*, Ρέθυμνο, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015, σ. 259-278

-----, *Η κοινωνική ιστορία του Πειραιά. Η συγκρότηση της αστικής τάξης, 1860-1910*, Αθήνα, Νεφέλη, 2006

Γιαννουλόπουλος, Ιωάννης, «Οι εκλογές της 1<sup>ης</sup> Νοεμβρίου και η επάνοδος του Κωνσταντίνου», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 146-154

-----, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις και πολεμικές επιχειρήσεις από το Νοέμβριο του 1920 έως και το Μάρτιο του 1921», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 154-172

-----, «Η επανάσταση του 1922, η δίκη των Εξ και η Συνθήκη της Λωζάνης», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ', 1978, σ. 248-259

Γιώτης, Γεώργιος, *Ελληνικά αστικά κέντρα σε πολεμική προπαρασκευή και δοκιμασία, Απρίλιος 1939-Απρίλιος 1941*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών/ Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2021

Γκλαβίνας, Γιάννης, *Οι μουσουλμανικοί πληθυσμοί στην Ελλάδα (1912-1923). Αντιλήψεις και πρακτικές της ελληνικής διοίκησης. Σχέσεις με χριστιανούς γηγενείς και πρόσφυγες*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/ Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2009

Γκόνης, Βασίλης, *Η πολιτική του καθεστώτος της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου απέναντι στο Πανεπιστήμιο Αθηνών*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Αθήνα, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/ Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2017

Γκρίνης, Βασίλειος Π., *Η ιστορία του δημοτικού νοσοκομείου Αθηνών*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Ιωάννινα, Τμήμα Ιατρικής Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, 1984

Cohen, William B., *Urban Government and the Rise of the French City: Five municipalities in the Nineteenth Century*, Νέα Υόρκη, St. Martin's Press, 1998

Couperus, Stefan, «Research in urban history: recent theses on nineteenth- and early twentieth-century municipal administration», *Urban History*, 2010 (37/2), 322-332

Couperus, Stefan, Smit, Christianne, Wolfram, Dirk Jan (επιμ.), *In Control of the City: Local elites and the Dynamics of Urban Politics*, Λουβέν, Peeters, 2007.

Dagenais, Michele, Maver, Irene, Saunier, Pierre-Yves, (επιμ.), *Municipal Services and Employees in the Modern City: New Historic Approaches*, Άλντερσοτ, Routledge, 2003

Δαλκαβούκης, Βασίλειος, «“Περί αποκαταστάσεως κτηνοτρόφων”. Ορεινή οικονομία και κοινωνία την εποχή της δικτατορίας Μεταξά. Το παράδειγμα των Σαρακατσάνων του Ζαγορίου», στο: Μανόλης Βαρβούνης, Γεώργιος Τσιγαράς και Ελπίδα Βόγλη (επιμ.), *Διεπιστημονικές διαδρομές από το παρόν στο παρελθόν. Αφιερωματικός τόμος για τα 25 χρόνια του Τμήματος Ιστορίας και Εθνολογίας του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης*, Θεσσαλονίκη, Εκδοτικός οίκος Κ. και Μ. Σταμούλη, 2017, σ. 127-139

Δαφνης, Γρηγόριος, *Η Ελλάδα μεταξύ δύο πολέμων, 1923-1940*, Αθήνα, Κάκτος, 1997



Δέδε, Κατερίνα, *Ο σύντομος πολιτικός βίος της ΕΠΕΚ. Η ανάδυση του Κέντρου στη μετεμφυλιακή Ελλάδα*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2016

Δέδε, Κατερίνα, Καλλιβρετάκης, Λεωνίδα, Νικολακόπουλος, Ηλίας, Λούβη Λίνα, Ριζάς, Σωτήρης (επιμ.), *Ιστορικό λεξικό ελληνικών κοινοβουλευτικών κομμάτων, 1844-1967*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, 2022

Δέδε, Κατερίνα, Λιάγκα, Μαργαρίτα, «Μιχαήλ Γεωργαντάς», *Βιογραφικό Λεξικό Ελλήνων Βουλευτών 1946-1956*, «Αναβαθμίζ» - Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών/ΕΙΕ, Αθήνα, 2020 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά)

-----, «Σταμάτιος Μερκούρης», *Βιογραφικό Λεξικό Ελλήνων Βουλευτών 1946-1956*, «Αναβαθμίζ» - Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών/ΕΙΕ, Αθήνα, 2020 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά)

Δένδιας, Μιχαήλ Α, *Διοικητικόν Δίκαιον*, 2 τόμοι, Αθήνα, εκδ. Βίκτωρ Παπαζήσης, τ. Β': «Διοικητική Οργάνωσις», 1966

-----, *Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοικήσεως και η δημοτική φορολογία των διαφυλιών εν Ελλάδι και αλλαχού*, Αθήνα, χ.ε., 1948

-----, «Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού εν Ελλάδι, Έκθεσις περί της καταστάσεως, των ελλείψεων και των μέσων ανορθώσεως των παρ' ημίν δήμων και κοινοτήτων», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1936), σ. 187-319

Δερτιλής, Γιώργος Β., *Ατελέσφοροι ή τελεσφόροι; Φόροι και εξουσία στο Νεοελληνικό Κράτος*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1993

Δερτιλής, Παναγιώτης Δ., «Η δημοσιονομική δράσις των εκτός του προϋπολογισμού του κράτους δρώντων ειδικών ταμείων και αυτοδιοικούμενων οργανισμών», *Επιστημονική επετηρίς της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών*, 1 (1932-1933), σ. 151-174

Δημαράς, Αλέξης, *Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Το «ανακοπτόμενο άλμα». Τάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική εκπαίδευσης, 1833-2000*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2013

Διαμαντόπουλος, Θανάσης, *Οι πολιτικές δυνάμεις της βενιζελικής περιόδου*, 2 τεύχη, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, τ. Α: «Ο βενιζελισμός της ανόρθωσης», 1985

*Δοκίμιο Ιστορίας του ΚΚΕ, 1918-1939*, 2 τόμοι, Αθήνα, Σύγχρονη Εποχή, τ. Α', 2008

Δορδανάς, Ευστράτιος, «Γερμανικές αρχές κατοχής και ελληνική διοίκηση», στο: Βασίλης Γούναρης και Πέτρος Παπαπολυβίου (επιμ.), *Ο φόρος του αίματος στην κατοχική Θεσσαλονίκη. Ξένη κυριαρχία-αντίσταση και επιβίωση*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 2001, σ. 91-121

[Δραγούμης, Στέφανος], *Εις έργον προς Ανόρθωσιν. Επιστολαί και γνώμαι πολιτευομένου πρώην βουλευτού Μεγαρίδος*, Αθήνα, Εκ του τυπογραφείου των καταστημάτων Ανέστη Κωνσταντινίδου, 1897

Δρίζης, Θεόδωρος, *Κωνσταντίνος Ν. Μέρμηγκας (1874-1941): ο εμπνευσμένος Μανιάτης χειρουργός και ιατροφιλόσοφος*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Καλαμάτα, Τμήμα Ιστορίας, Αρχαιολογίας και Διαχείρισης Πολιτισμικών Αγαθών/ Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, 2016

Dogliani, Patrizia, «European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: the Socialist Network», *Contemporary European History*, 11/4 (2002), σ. 573-596

Edgar, William, «Οι εκκαθαρίσεις του 1917. Η σημασία τους για το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα του Βενιζέλου», στο: Θάνος Βερέμης, Οδυσσέας Δημητρακόπουλος (επιμ.), *Μελετήματα γύρω από τον Ελευθέριο Βενιζέλο και την εποχή του*, Αθήνα, Φιλιππότη, 1980, σ. 515-550

Ευταξίας, Αθανάσιος Π., *Μεταρρυθμίσεις και Ανόρθωσις*, Αθήνα, τύποις Π. Δ. Σακελλαρίου, 1899

Ζέπος, Δημήτριος Ι., *Λαϊκή δικαιοσύνη εις τας ελευθέρας περιοχάς της υπό Κατοχήν Ελλάδος*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1986

Gardikas, Katerina, *Parties and politics in Greece, 1875-1885: Towards a Two-Party System*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Λονδίνο, King's College, University of London, 1988

Gardikas-Katsiadakis, Helen, «Venizelos' Advent in Greek Politics, 1909-1912», στο: Paschalis Kitromilides (επιμ.), *Eleftherios Venizelos: The Trials of Statemanship*, Εδιμβούργο, Edinburgh University Press, 2006, σ. 87-114

Gaspari, Oscar, «Cities against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960», *Contemporary European History*, 11/4 (2002), σ. 597-621

«Η δράσις του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το 1939-40. Τα κύρια στοιχεία της εργώδους αναγεννητικής προσπάθειας ενός έτους», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1940), σ. 377-390

«Η συζήτηση του 1913 για τις “νέες χώρες”. Μακεδονία μια ελληνική αποικία;», άρθρο της δημοσιογραφικής ομάδας «Ιός», *Ελευθεροτυπία*, 27/10/2007 (διαθέσιμο ηλεκτρονικά)

*Η ύδρευσις των πόλεων Αθηνών-Πειραιώς. Υπόμνημα της δημοτικής αρχής Αθηναίων (Συζήτησις εν τω δημοτικώ συμβουλίω Αθηναίων κατά την συνεδρίασιν της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1913)*, Αθήνα, εκ του τυπογραφείου Αθανασίου Γ. Δεληγιάννη, 1913

Harris, George Montagu, «Κριτική του νέου κοινοτικού νόμου της Γερμανίας», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 4 (1937), σ. 540-546

Hering, Gunnar, *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, 1821-1936*, 2 τόμοι, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2006

*Ιωάννης Μεταξάς. Λόγοι και σκέψεις, 1936-1941*, 2 τόμοι, Αθήνα, Γκοβόστης, τ. Α΄, 1969

Καβάλα, Μαρία, «Πείνα και επιβίωση. Αντιμετώπιση των στερήσεων στην κατεχόμενη Ελλάδα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 8, 2003, σ. 49-62

Καλαφάτης, Θανάσης, *Αγροτική πίστη και οικονομικός μετασχηματισμός στη Β. Πελοπόννησο. Αιγιάλεια τέλη 19<sup>ου</sup> αιώνα*, 3 τόμοι, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, τ. Β΄, 1991

Καλλιβρετάκης, Λεωνίδα, «Η ομάδα των “Ιαπώνων”. Η ύστατη απόπειρα της εκ των ένδον αντιμετώπισης της κρίσης του πολιτικού συστήματος, πριν από το Κίνημα του 1909», *Νεοελληνικά Ιστορικά*, 5 (2018), σ. 301-330

Κανδήλα, Ιουλία, «Η είσοδος του γαλλικού στρατού στη Λάρισα το 1917 και η “Μάχη της Σημαίας”», στο: *Η Θεσσαλία του 1917*, Βόλος, Λάρισα, Τρίκαλα και Καρδίτσα, Περιφέρεια Θεσσαλίας, 2019

Καραβίδας, Κώστας Δ., *Η δημοκρατία και η αυτοδιοίκησις εν Ελλάδι*, Αθήνα, χ.ε., 1930

Καρανικόλα, Αικατερίνη Β., *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα την περίοδο του Μεσοπολέμου (1923-1940)*, Θεσσαλονίκη, Εκδοτικός οίκος Αντ. Σταμούλη, 2020.

Καραμανωλάκης, Βαγγέλης, «Το Δρομοκαΐτειο φρενοκομείο: 1887-1903. Όψεις της εγκατάστασης ενός ιδρυματικού θεσμού», *Μνήμων*, 20 (1998), σ. 45-66

Καραπάνος, Κωνσταντίνος, *Η κατάσταση της χώρας και τα προς θεραπείαν αυτής αναγκαία μέτρα*, Αθήνα, Εκ του τυπογραφείου των εν Αθήναις βιβλιομπορικών καταστημάτων Αποστολοπούλου, 1898

Κασιμάτης, Γιώργος. «Ο Αλέξανδρος Σβώλος και η εποχή του», στο: Γιώργος Κασιμάτης και Γιώργος Αναστασιάδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Σβώλος, Ο συνταγματολόγος, ο πολιτικός, ο οραματιστής*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2009, σ. 47-109

Κιτροέφ, Αλέξανδρος, «Οι Έλληνες αγρότες: από τη δικτατορία στην Κατοχή», στο: Θάνος Βερέμης (επιμ.), *Ο Μεταξάς και η εποχή του*, Αθήνα, Ευρασία, 2009, σ. 107-124

Κλειώσης, Χρήστος Π., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα*, Αθήνα, χ.ε., 1977

Κολιόπουλος, Ιωάννης, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις από την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 1935 ως την 28<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1940», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 358-453

Κολυβάς, Νικόλαος, Οικονομόπουλος, Χρήστος, Λιανόπουλος, Νικόλαος, «Επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος περί τοπικής αυτοδιοικήσεως και διοικητικής αποκεντρώσεως. Έκθεσις της υπό “Ενώσεων των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος”, ειδικώς συσταθείσης επιτροπής επεξεργασίας», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1936), σ. 321-368

Κοντογιώργης, Γιώργος Δ., *Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές κοινότητες της Τουρκοκρατίας*, Αθήνα, Νέα Σύνορα-Α.Α. Λιβάνη, 1982

Κοτέα, Μαριάνθη Α. Γ., *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936*, Αθήνα, Διόνικος, 2014

-----, *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση. Ο εκσυγχρονισμός της δημοτικής διοίκησης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*, Αθήνα, Διόνικος, 2007

«Κοτζιάς Κώστας», *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, Αθήνα, Εκδοτικός οργανισμός «Ο Φοίνιξ», τ. Γ΄, 1956, σ. 420

Κουσουρής, Δημήτρης, *Δίκες των δοσιλόγων, 1941-1944. Δικαιοσύνη, συνέχεια του κράτους και εθνική μνήμη*, Αθήνα, Πόλις, 2014

Κοφινάς, Γεώργιος Ν., «Το Β΄ συνέδριον των πόλεων και τα οικονομικά της αυτοδιοικήσεως», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 4 (1931), σ. 583-596

Kozinska-Witt, Hanna, «The union of Polish Cities in the Second Polish Republic, 1918-1939: Discourses of Local Government in a Divided Land», *Contemporary European History*, 2002 (11/4), σ. 549-571

Κυραμαργιού, Ελένη, *Δραπετσώνα, 1922-1967. Ένας κόσμος στην άκρη του κόσμου*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2019

Κωστής, Κώστας, *Ο πλούτος της Ελλάδας. Η ελληνική οικονομία από τους Βαλκανικούς Πολέμους μέχρι σήμερα*, Αθήνα, Πατάκη, 2019

-----, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας», *Η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους, 18<sup>ος</sup>-21<sup>ος</sup> αιώνας*, Αθήνα, Πατάκη, 2018

-----, *Οι τράπεζες και η κρίση, 1929-1932*, Αθήνα, Ιστορικό Αρχείο Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1986

Κωστόπουλος, Τάσος, «Ετερογλωσσία και αφομοιωτικοί μηχανισμοί: η περίπτωση της ελληνικής Μακεδονίας μετά την απελευθέρωση (1912-1923)», *Τα Ιστορικά*, 36 (2002), σ. 75-128

Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof, Navarro, Carmen, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Λονδίνο, Palgrave Macmillan, 2019

Λάζαρης, Βασίλειος Κ., *Πολιτική ιστορία της Πάτρας*, 4 τόμοι, Αθήνα, Αχαϊκές Εκδόσεις, τ. Β', 1990

Λάζου, Βασιλική, «Εδαφικός κατακερματισμός. Η κατοχή της Ελλάδας από τις δυνάμεις του Άξονα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 8, 2003, σ. 33-48

Λαμπίκης, Δημήτριος, *Τα εκατό χρόνια του Δήμου Αθηναίων*, Αθήνα, χ.ε., 1938

Λαμπροπούλου, Δήμητρα, *Οικοδόμοι. Οι άνθρωποι που έχτισαν την Αθήνα, 1950-1967*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2009

Λεονταρίτης, Γεώργιος Β., *Η Ελλάδα στον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο, 1917-1918*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2005

Λεοντίδου, Λίλα, *Πόλεις της σιωπής. Ο εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά, 1909-1940*, Αθήνα, Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ, 1989

Λέφας, Χριστόδουλος, *Ιστορία της εκπαίδευσης*, Αθήνα, Οργανισμός Εκδόσεως Σχολικών Βιβλίων, 1942

Λιάκος, Αντώνης, *Ο ελληνικός 20ός αιώνας*, Αθήνα, Πόλις, 2022

-----, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, Αθήνα, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1993

Λιάπη, Στυλιανή, *Οι Γάλλοι και η διοίκηση του Ιωάννη Ηλιάκη στην Κοζάνη την περίοδο του Εθνικού Διχασμού (1916-1920)*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Φλώρινα, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης/Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας, 2017

Λιάτα, Ευτυχία Δ., «Οι ελληνικές κοινότητες (17ος-19ος ΑΙ.): από την ιστορία των θεσμών στην ιστορία των τοπικών κοινωνιών και οικονομιών», στο: Πασχάλης Κιτρομηλίδης και Τριαντάφυλλος Σκλαβενίτης (επιμ.), *Δ' Διεθνές Συνέδριο Ιστορίας. Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδος, 1833-2002. Πρακτικά*, Αθήνα, Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, τ. Β', 2004, σ. 533-550

Λιναρδάτος, Σπύρος, *Από τον Εμφύλιο στη Χούντα*, 5 τόμοι, Αθήνα, Παπαζήσης, τ. Β', 1977

Λούκος, Χρήστος, «Οι πολιτικές συγκρούσεις στη μετακατοχική Σύρο και ο δήμαρχος Ερμούπολης Επαμεινώνδας Παππαδάμ», *Μνήμων*, 32 (2011-2012), σ. 177-204

-----, «Η πείνα στην Κατοχή. Δημογραφικές και κοινωνικές διαστάσεις», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ και Προκόπης Παπαστράτης (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Γ2, 2007, σ. 219-261

Λυριντζής, Χρήστος, *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19ου αιώνα*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1991

Μάγερ, Κώστας, *Ιστορία του ελληνικού Τύπου*, 3 τόμοι, Αθήνα, Α. Δημόπουλος, τ. Α', 1957

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1999

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, 2012

Μανιτάκης, Αντώνης, *Τι είναι Κράτος*, Αθήνα, Σαββάλας, 2007

Μαραγκόπουλος, Γεώργιος, «Η σχέση της δημοτικής αυτοδιοικήσεως προς την κρατική διοίκηση», *Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2 (1939), σ. 236-260

Μαραντζίδης, Νίκος, *Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας, 1946-1949*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2010

Μαρκέτος, Σπύρος, *Ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου και η εποχή του: αντινομίες του μεταρρυθμιστικού σοσιαλισμού*, 2 τόμοι, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, τ. Α', 2000

Μαρωνίτη, Νίκη, *Πολιτική εξουσία και «Εθνικό ζήτημα» στην Ελλάδα, 1880-1910*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2009

Mazower, Mark, *Σκοτεινή ήπειρος. Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2011

-----, *Στην Ελλάδα του Χίτλερ. Η εμπειρία της Κατοχής*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1994

Μαυρογορδάτος, Γιώργος Θ., *Μετά το 1922. Η παράταση του Διχασμού*, Αθήνα, Πατάκη, 2017

-----, *1915. Ο Εθνικός Διχασμός*, Αθήνα, Πατάκη, 2015

-----, «Οι εθνικές μειονότητες», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Β2, 2003, σ. 9-33

-----, «Οι πολιτικές εξελίξεις. Από το Γουδί ως τη Μικρασιατική Καταστροφή», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 6, 2003, σ. 9-30

-----, *Εθνικός Διχασμός και μαζική οργάνωση. 1. Οι Επίστρατοι του 1916*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 1996

-----, «Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός», στο: Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος και Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 1988, σ. 9-19

Μαυρομούστακου, Ήβη, «Το ελληνικό κράτος, 1833-1871. Πολιτικοί θεσμοί και διοικητική οργάνωση», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 4, 2003, σ. 27-50

-----, «Πολιτικοί θεσμοί. Η οργάνωση της διοίκησης, 1871-1909», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 5, 2003, σ. 45-54

Μεταξάς. *Το προσωπικό του ημερολόγιο*, 4 τόμοι, Αθήνα, Γκοβόστης, τ. Γ', 2005

Μοσχόπουλος, Διονύσιος «Γενική Διοίκηση Μακεδονίας (1913-1929): από την διοικητική στην κυβερνητική αποκέντρωση», ανακοίνωση στο συνέδριο «Ιστορία της διοίκησης και των θεσμών των Σερρών, 1870-1936» που διοργάνωσαν η Περιφερειακή Ενότητα Σερρών και η «Εταιρεία Μελέτης και Έρευνας της ιστορίας των Σερρών», Σέρρες, 2013 (διαθέσιμη ηλεκτρονικά)

Μπαλτά, Νάση, «Αθήναι», στο: Λουκία Δρούλια και Γιούλα Κουτσοπανάγου (επιμ.), *Εγκυκλοπαίδεια του Ελληνικού Τύπου, 1784-1974*, Αθήνα, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, τ. Α', 2008, σ. 126

Μπαμπαλιούτας, Λάμπρος Π., *Ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης/ Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2003

Μπαμπούνης, Χάρης, *Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την οθωνική περίοδο (1833-1862). Θεσμικό πλαίσιο, οργάνωση και λειτουργία*, Αθήνα, Gutenberg, 2009

-----, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, Θεσσαλονίκη, Βάνιας, 2007

Μπεριάτος, Ηλίας, «Διοικητικές δομές και οικιστική-χωρική οργάνωση (Από τον Καποδίστρια στον Βενιζέλο και από τον Βενιζέλο στον “Καποδίστρια”)», στο: *Ελευθέριος Βενιζέλος και ελληνική πόλη. Πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις. Πρακτικά συνεδρίου, Χανιά, 24-27 Οκτωβρίου 2002*, Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος», Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο-Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών και Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 2005, σ. 179-186

Μπέσιλα-Βήκα, Ευριδίκη, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, 3 τόμοι, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, τ. Α΄, 2019

-----, *Τοπική αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2001

Μπίρης, Κωνσταντίνος, *Αι Αθήναι. Από του 19ου εις τον 20όν αιώνα*, Αθήνα, Μέλισσα, 2005

Μπουρνόβα, Ευγενία, *Οι κάτοικοι των Αθηνών, 1900-1960. Δημογραφία*, Αθήνα, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών-Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, 2016

-----, «Θάνατοι από πείνα: η Αθήνα το χειμώνα του 1941-1942», *Αρχειοτάξιο*, 7 (2005), σ. 52-73

-----, *Από τις Νέες Κυδωνιές στο Δήμο Αιγάλεω. Η συγκρότηση μιας πόλης στον 20ό αιώνα*, Αθήνα, Πλέθρον, 2002

Μποχώτης, Θανάσης, «Εσωτερική πολιτική», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ.Α2, 1999, σ. 37-105

Μητροφάνης, Γιώργος, «Τα δημόσια οικονομικά. Οικονομική ανόρθωση και πόλεμοι, 1909-1922», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 6, 2003, σ. 119-128

-----, «Η δημόσια οικονομία. Ανασυγκρότηση και κρίση», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 7, 2003, σ. 141-158

Νικολακόπουλος, Ηλίας, *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Αθήνα, Πατάκη, 2001



-----, «Οι εκλογές 1910-1920. Ελευθέριος Βενιζέλος: από τον θρίαμβο στην ήττα», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 6, 2003, σ. 31-40

-----, *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989

Οικονομόπουλος, Χρήστος Α., «Επί των υπό της Διευθύνουσης Επιτροπής της “ΕΔΚΕ” υποδεικνυόμενων συνταγματικών μεταρρυθμίσεων», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 3 (1935), σ. 411-414

-----, «Περί των φόρων της αυτοδιοικήσεως», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 2-3 (1925), σ. 68-87

-----, «Η φορολογική πολιτική των δήμων», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 1 (1923), σ. 3-7

Οικονόμου, Νικόλαος, «Εκλογές-Δημοψηφίσματα. Α: Πολιτικές συμπεριφορές στη περίοδο 1922-1936, στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ.7, 2003, σ. 33-40

-----, «Εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις από το Νοέμβριο του 1918 ως τον Οκτώβριο του 1920», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 144-146

-----, «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΕ΄, 1978, σ. 304-326

Palmowski, Jan, «Liberalism and Local Government in Late Nineteenth-Century in Germany and England», *The Historical Journal*, 45/2 (2002), σ. 381-409

Πανταζόπουλος, Νικόλαος Ι., *Ο ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*, Αθήνα, Παρουσία, 1993

Παπαγαρυφάλλου, Παναγιώτης Λ., *Η τοπική αυτοδιοίκηση στα πλαίσια της Εθνικής Αντίστασης*, Αθήνα, Το Αντίδοτο, 2016

Παπαγεωργίου, Στέφανος Π., *Από το Γένος στο Έθνος. Η θεμελίωση του ελληνικού κράτους, 1821-1862*, Αθήνα, Παπαζήσης, 2005

Παπαγιάννης, Παναγιώτης (επιμ.), *Η αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα. Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «κώδικες» της Αντίστασης*, Αθήνα, Νέα Σκέψη, 1990

Παπαδάκη, Μαριλένα, «Επίκαιρες πτυχές μιας “ατελούς” ενσωμάτωσης: η περίπτωση των Νέων Χωρών», στο: Γιάννης Βούλγαρης, Κώστας Κωστής, Σωτήρης Ριζάς (επιμ.), *Ο μεγάλος μετασχηματισμός. Κράτος και πολιτική στην Ελλάδα του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Πατάκης, 2020, σ. 274-236

Παπαδάκης (Παπαδής), Νικόλαος Εμμ., *Ελευθέριος Βενιζέλος, Ο άνθρωπος, ο ηγέτης. Βιογραφία*, 2 τόμοι, Χανιά και Αθήνα, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος» και Εκδόσεις της Εστίας, τ. Β΄, 2017

Παπαναστασίου, Αλέξανδρος, *Μελέτες, Λόγοι, Άρθρα*, επιμέλεια Ξενοφών Λευκοπαρίδης, Αθήνα, Κλεισιούνης, 1957

Παπαναστασίου, Νίκος, Φλάισερ, Χάγκεν, «Το “οργανωμένο χάος”. Η γερμανική κατοχική διοίκηση στην Ελλάδα», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ και Προκόπης Παπαστράτης (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Γ1, 2007, σ. 101-149

Παπαστάθης, Χαράλαμπος Κ., «Η διοικητική οργάνωση της Μακεδονίας μετά την απελευθέρωσή της», στο: του ιδίου, *Θεσσαλονίκη και Μακεδονικά ανάλεκτα*, Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 1999, σ. 289-310.

Παρασκευόπουλος, Γεώργιος Π., *Ακτίνες και νέφη. Αναμνήσεις μια πεντηκονταετίας, 1882-1932*, Αθήνα, τύποις «Πυρσού», 1932

-----, *Οι Δήμαρχοι των Αθηνών (1835-1907). Μετά εισαγωγής περί δημογεροντίας*, Αθήνα, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου, 1907

Πασαμήτρος, Γιώργος, *Μικρή ιστορία στα μεγάλα χρόνια, 1941-1944. Η δράση του ΕΛΑΝ. Τα τραγικά χρόνια στην Ερμιονίδα, στις Σπέτσες και την Ύδρα τον Ιούνιο του '44*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2019

Πάσχος, Γιώργος, «Η πολιτειολογική σκέψη στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1930-1935: Α. Ι Σβώλος, Η. Ι. Κυριαζόπουλος, Δ. Σ. Βεζανής», στο: Γιώργος Μαυρογορδάτος και Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Αθήνα, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 1988, σ. 345-368

Πατρωνίδου, Δήμητρα, *Απόπειρα εκπαιδευτικού εκβουλγαρισμού 1941-1944. Η κατεχόμενη Ανατολική Μακεδονία και Θράκη μέσα από τα βουλγαρικά αρχεία*, Θεσσαλονίκη, Επίκεντρο, 2019

Πέγιος, Γιώργος, *Από την ιστορία του συνδικαλιστικού κινήματος της Καβάλας (1922-1953)*, Αθήνα, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, 1984

Peters, Guy B., «The Napoleonic Tradition», *The International Journal of Public Sector Management*, 21/2 (2008), σ. 118-132

Πετμεζάς, Σωκράτης, «Αγροτική οικονομία», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Β1, 2003, σ. 189-249

Petrooulos, John, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)*, Αθήνα, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1997

Petrov, Bisser, «Η πολιτική της Βουλγαρίας έναντι της Ελλάδας μετά τη δεκαετία του '30 και η βουλγαρική κατοχή της Ανατολικής Μακεδονίας και της Δυτικής Θράκης»,

στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ και Προκόπης Παπαστράτης (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Γ1, 2007, σ. 151-174

Πικραμένος, Μιχάλης, «Η κατάλυση της δικαστικής ανεξαρτησίας από το καθεστώς της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου», στο: Θάνος Βερέμης (επιμ.), *Ο Μεταξάς και η εποχή του*, Αθήνα, Ευρασία, 2009, σ. 91-105

Pinoi, Jean-Luc, *Ο κόσμος των πόλεων τον 19ο αιώνα*, Αθήνα, Πλέθρον, 2000

Πλουμίδης, Σπυρίδων Γ., *Μεταξύ Επανάστασης και μεταρρύθμισης. Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός, 1909-1922*, Αθήνα, Πατάκη, 2020

-----, «"Μεταρρυθμίσεις και ανόρθωσις". Το αίτημα για αλλαγή στην Ελλάδα (1897-1910)», *Νεοελληνικά Ιστορικά*, 5 (2018), σ. 143-166

-----, *Τα μυστήρια της Αιγίδος. Το μικρασιατικό ζήτημα στην ελληνική πολιτική (1891-1922)*, Αθήνα, Εστία, 2016

-----, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά (1936-1941)*, Αθήνα, Εστία, 2016

-----, *Έδαφος και μνήμη στα Βαλκάνια. Ο «γεωργικός εθνικισμός» στην Ελλάδα και στη Βουλγαρία (1927-1946)*, Αθήνα, Πατάκη, 2011

Πολυχρονιάδης, Κωνσταντίνος Δ., «Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου περί μεταρρυθμίσεων των περί συστάσεως και διοικήσεως των δήμων ως και του νόμου περί δημαρρεσιών» [1911], αναδημοσίευση από την εφημερίδα *Αθήναι* στο: Σπυρίδων Ι. Φλογαΐτης, *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα και Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1986, σ. 277-310

Porter, Paul A., *Ζητείται ένα θαύμα για την Ελλάδα. Ημερολόγιο ενός προεδρικού απεσταλμένου, 20 Ιανουαρίου-27 Φεβρουαρίου 1947*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2008

Ποταμιάνος, Νίκος, *Οι νοικοκυραίοι. Μαγαζάτορες και βιοτέχνες στην Αθήνα, 1880-1925*, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2015

«Ρέπουλης Εμμανουήλ», στο: *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, Αθήνα, Φοίνιξ, τ. 21, 1956, σ. 109

Ριζάς, Σωτήρης, *1909. Η μετάβαση της Ελλάδας στον 20ό αιώνα*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2020

-----, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας. Ο Βενιζέλος, ο αντιβενιζελισμός και η Μικρά Ασία*, Αθήνα, Καστανιώτη, 2015

Rodogno, Davide, «Η ιταλική κατοχή», στο: Χρήστος Χατζηϊωσήφ και Προκόπης Παπαστράτης (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Γ1, 2007, σ. 69-99

Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος Δ., *Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη. Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, 1830-1922*, Αθήνα, Εξάντας, 1991

Σαμίου, Δήμητρα, *Τα πολιτικά δικαιώματα των Ελληνίδων, 1964-1952. Ιδιότητα του πολίτη και καθολική ψηφοφορία*, Αθήνα, Π. Ν. Σάκκουλας, 2013

Saunier, Pierre-Yves, «Taking up the Bet on Connection: A Municipal Contribution», *Contemporary European History*, 114 (2002), σ. 507-527

Saunier, Pierre-Yves, Ewen Shane (επιμ.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Movement, 1850-2000*, Νέα Υόρκη, Palgrave Macmillan, 2008

Σβολόπουλος, Κωνσταντίνος, «Η είσοδος του Ελευθερίου Βενιζέλου στην πολιτική ζωή της Ελλάδος και οι εσωτερικές εξελίξεις από το τέλος του 1909 ως το 1912», στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, τ. ΙΔ', 1977, σ. 266-279

Σβάλος, Αλέξανδρος Ι., *Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (εναρκτήριοι λόγος)*, Αθήνα, Εκδοτικός οίκος Δ. Ν. Τζάκα, Σ. Δελαγραμμάτικα, 1931

-----, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήνα, τύποις «Πυρσού», 1928

Σκαλιδάκης, Γιάννης, *Η Ελεύθερη Ελλάδα. Η εξουσία του ΕΑΜ στα χρόνια της Κατοχής (1943-1944)*, Αθήνα, Ασίνη, 2014

Σκιαδάς, Ελευθέριος Γ., *Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών, 1859-1999*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1999

-----, *Ο Δήμος Αθηναίων και η δημοτική αρχή της Απελευθέρωσης. Οκτώβριος 1944-Μάιος 1946. Είκοσι κρίσιμοι μήνες*, Αθήνα, Μικρός Ρωμηός, 1996

-----, *Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος, 1833-1912. Σχηματισμός-σύσταση-εξέλιξη-πληθυσμός-εμβλήματα*, Αθήνα, Υπουργείο Εσωτερικών και Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Αργολίδος, 1993

Σπανού, Καλλιόπη, «Ναπολεόντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 2 (2009), σ. 455-469

Σταθάκης, Γιώργος, *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ. Η ιστορία της αμερικανικής βοήθειας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2004

Στασινόπουλος, Μιχαήλ Δ. «Αποκατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις το πλήρες περιεχόμενον αυτής και συνταγματική κατοχύρωση αυτής», στο: *Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος. Συγκληθέν πρωτοβουλία του Δημάρχου Αθηναίων κ. Κώστα Κοτζιά διά την 30 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου 1951. Εισηγητικά εκθέσεις-προπαρασκευαστικά ενέργεια*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1951, σ. 54-87

Σωτηρέλης, Γιώργος Χ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα, 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2003

Τάχος, Αναστάσιος Ι., «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου για το κράτος και τη δημόσια διοίκηση», στο: Γιώργος Αναστασιάδης, Γιώργος Κοντογιώργης και Παύλος Πετρίδης (επιμ.), *Αλέξανδρος Παπαναστασίου. Θεσμοί, ιδεολογία και πολιτική στο Μεσοπόλεμο*, Αθήνα, Πολύτυπο, 1987, σ. 277-300

-----, «Θέσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση», *Δίκαιο και πολιτική*, 2 (1982), σ. 13-48

*Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος. Συγκληθέν πρωτοβουλία του Δημάρχου Αθηναίων κ. Κώστα Κοτζιά διά την 30 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου 1951. Εισηγητικά εκθέσεις-προπαρασκευαστικά ενέργειαι*, Αθήνα, Δήμος Αθηναίων, 1951

Theodorou, Vasiliki, Karakatsani, Despina, «Health policy in interwar Greece: the intervention by the League of Nations Health Organisation», *Dynamis*, 28 (2008), σ. 53-75

Τομαρά-Σιδέρη, Ματούλα, *Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Κοινότητα βίου-Κράτος-Πολιτική*, Αθήνα, Παπαζήση, 1999

Τριανταφυλλοπούλου, Αναστασία, *Περιστερί. Η ανάπτυξη της πόλης. Η δομή και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αθήνα, Βιβλιόραμα, 2006

Τριανταφύλλου, Χρήστος, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος στη συλλογική μνήμη: Η ανάδειξη ενός εθνικού συμβόλου (1936-1967). Πολιτικές χρήσεις, ιστοριογραφικές αποτυπώσεις, δημόσιες μνημονεύσεις*, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/ Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2020

*Το Σύνταγμα της Ελλάδος μετά την κατά το έτος 1911 αναθεώρησιν και μεταρρυθμισιν αυτού*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1911

Τσάτσος, Θεμιστοκλής Α., *Αι παραμοναί της Απελευθερώσεως (1944)*, Αθήνα, Ίκαρος, 1973

Τσάτσος, Κωνσταντίνος, *Διά να γίνωμεν Κράτος. Η εργασία του Υπουργείου Εσωτερικών από 10 Απριλίου μέχρι 10 Αυγούστου 1945*, Αθήνα, Παπαζήσης, 1945

Τσίρος, Νικόλαος, *Η νομοθεσία του Ελευθέριου Βενιζέλου κατά την περίοδο 1911-1920 στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής του πολιτικής και στα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα της εποχής*, Αθήνα, Παπαζήση, 2013

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1985

Τσουπαρόπουλος, Θανάσης, *Οι λαοκρατικοί θεσμοί της Εθνικής Αντίστασης. Ιστορική και νομική προσέγγιση*, Αθήνα, Γλάρος, 1989

Τυροβούζης, Χρήστος, *Αυτοδιοίκηση και «λαϊκή» δικαιοσύνη, 1942-1945. Συμβολή στην Ιστορία των θεσμών της Ελληνικής Αντίστασης*, Αθήνα, Προσκήνιο, 1991

Υπουργείο Εσωτερικών, *Κώδιξ της περί των Δήμων και Κοινοτήτων νομοθεσίας*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1926

Φιλήμων, Τιμολέων Ι., *Ο Δήμαρχος κατά την ελληνικήν νομοθεσίαν*, Αθήνα, τύποις Π.Δ. Σακελλαρίου, 1893

Φλάισερ, Χάγκεν, *Στέμμα και Σβάστικα. Η Ελλάδα της Κατοχής και της Αντίστασης*, 2 τόμοι, Αθήνα, Παπαζήσης, τ. Α΄, 1988

Φλογαΐτης, Σπυρίδων Ι., «Η τοπική αυτοδιοίκηση», στο: Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σ. 155-164

-----, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987

-----, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα και Κομοτηνή, Νομικές εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981

-----, «Τοπική αυτοδιοίκηση και Σύνταγμα του 1975: Μύθοι και πραγματικότητες», *Σύγχρονα Θέματα*, 8 (1980), σ. 96-100

Φραγκιάδης, Αλέξης, *Ελληνική οικονομία, 19<sup>ος</sup>-20ός αιώνας. Από τον Αγώνα της Ανεξαρτησίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση της Ευρώπης*, Αθήνα, Νεφέλη, 2007

Φωτάκης, Αχιλλέας, *Αστυνομία Πόλεων. Τα πρώτα βήματα στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Στα ίχνη της βρετανικής αστυνομικής αποστολής*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2022

Χανδρινός, Ιάσοντας, *Πόλεις σε Πόλεμο, 1939-1945. Ευρωπαϊκά αστικά κέντρα υπό γερμανική κατοχή*, Αθήνα, Μωβ Σκίουρος, 2018

Χαραλαμπίδης, Μενέλαος, *Η εμπειρία της Κατοχής και της Αντίστασης στην Αθήνα*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2012

Χατζηβασιλείου, Ευάνθης, «Ο φιλελευθερισμός του Βενιζέλου: στοχοθεσία και πολιτική πράξη, 1910-1936», στο: Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος. Η διαμόρφωση της πολιτικής σκέψης του. Ιδεολογικές αφετηρίες και επιρροές*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», 2014, σ. 143-169

-----, *Ελληνικός φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα, 1932-1979*, Αθήνα, Πατάκη, 2010

Χατζηϊωσήφ, Χρήστος, «Κοινοβούλιο και δικτατορία», στο: του ίδιου (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Β2, 2003, σ. 37-124

-----, «Εισαγωγή», στο: του ίδιου (επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, Αθήνα, Βιβλιόραμα, τ. Α1, 1999, σ. 9-39

-----, «Η βενιζελογενής αντιπολίτευση στο Βενιζέλο», στο: Γιώργος Μαυρογορδάτος και Χρήστος Χατζηϊωσήφ (επιμ.), *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Αθήνα, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 1988, σ. 439-458

Χατζημανωλάκης, Γιάννης, *Οι δήμαρχοι του νεότερου Πειραιά. Συμβολή στην τοπική ιστορία*, Πειραιάς, χ.ε., 1999

Χατζημιχαήλ, Υπακοή, *Τα δημογραφικά της Αθήνας κατά την περίοδο 1940-1945*, αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Ρέθυμνο, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας/Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2000

Χεκίμογλου, Ευάγγελος Α., *Υδάτινη ιστοριογραφία. Χρονικό της διαχείρισης του νερού στην Αττική*, Αθήνα, Δίκτυο Πολιτισμού ΕΥΔΑΠ, 2014

-----, *Ο Νικόλαος Μάνος και ο Μεσοπόλεμος στη Θεσσαλονίκη*, Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 2010

Χιονίδου, Βιολέττα, *Λιμός και θάνατος στην κατοχική Ελλάδα, 1941-1944*, Αθήνα, Εστία, 2011

Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός, *Ο δήμαρχος*, τ. 1: «ο δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης», Αθήνα, Παπαζήση, 2005

-----, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999

-----, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994

Χουλιάρáκης, Μιχαήλ, *Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξις της Ελλάδος, 1821-1971*, 3 τόμοι, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, τ. Β' και Γ', 1975

Χουμεριανός, Μανώλης, «Από το ΣΕΚΕ στο ΚΚΕ. Το εργατικό κίνημα στο Μεσοπόλεμο», στο: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, τ. 7, 2003, σ. 47-64

Ψαλιδόπουλος, Μιχαήλ, «Ο “νέος φιλελευθερισμός” και η οικονομική πολιτική του Ελευθερίου Βενιζέλου», στο: Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος. Η διαμόρφωση της πολιτικής σκέψης του. Ιδεολογικές αφετηρίες και επιρροές*, Αθήνα, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη

Δημοκρατία και Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», 2014, σ. 171-192

-----, *Επιτηρητές σε απόγνωση. Αμερικανοί σύμβουλοι στην Ελλάδα, 1947-1953. Από τον Paul A. Porter στον Edward A. Tenenbaum*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2013

-----, *Πολιτική οικονομία και Έλληνες διανοούμενοι. Μελέτες για την ιστορία της οικονομικής σκέψης στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα, Τυπωθήτω, 1999

Ψαρός, Δημήτριος, «Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδιξ (Ν.Δ. 2888/1954)», *Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, τ. ΚΒ', 1954, σ. 275-296