

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ὁ θεσμός καὶ τὸ πρόβλημά του

τοῦ Χρ. Καλατζῆ
Δικηγόρου

Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση, ὡς θεσμός ἀντιπροσωπευτικὸς τῆς συλλογικῆς θελήσεως τοῦ λαοῦ, βρίσκεται σήμερον μπροστὰ στὴ σπουδαιότερη «μετάλλαξη» τῆς ἱστορίας της. Μετάλλαξη ἐπιφοβὴ γιὰ τὴ δημοκρατία, γιὰ ὅλους τοὺς φίλους τῶν ἐλευθέρων θεσμῶν μας.

Ἄν καὶ ὄχι παντοῦ — στίς ὀρεινὲς ἰδιαίτερα κοινότητες σχεδὸν ἀργεῖ — ὁ θεσμός στέκεται ὡς μηχανισμὸς τῆς γενικῆς διοικήσεως τοῦ κράτους, ὅπως στεκόταν καὶ παλιὰ στὸ δημοτικὸ σύστημα τῶν Βαυαρῶν, ποὺ κατέλυσε ἡ μεταρρύθμιση τοῦ ν. ΔΝΖ/1912. Αὐτὴ ἡ πλευρὰ τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ διοικητικὴ λειτουργία της ὡς ἀποκεντρωμένης δημοσίας ὑπηρεσίας, σπουδαία βέβαια γιὰ τὴν σύσταση καὶ ὁμαλὴ κίνηση τοῦ διοικητικοῦ μηχανισμοῦ τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας, ἀλλὰ δευτερεύουσα, ἐξακολουθεῖ νὰ παραμένει ἀμετάβλητη. Ἡ βαθειὰ μεταβολὴ βρίσκεται ἄλλοῦ. Τὴν ὑφίσταται ὁ θεσμός στὴ δεσπύζουσα μορφὴ του, κυρίως ὡς ὀργανικὸ στοιχεῖο τῆς δημοκρατίας ἢ ὡς ἰσορροπητικὴ δύναμις κατὰ τῆς ἀπολυταρχίας καὶ ἐθνικῆς «ἐν κράτει» ἀξία.

Γι' αὐτὸ δὲν πρόκειται γιὰ μιὰ παροδικὴ κρίση τοῦ καθιερωμένου τύπου, ποὺ ὀφείλεται σὲ οἰκονομικὴ κυρίως ἀδυναμία τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, ἀπόρροια τῆς μόνιμα ἄλλωστε κυμαινόμενης δημοσιονομικῆς τους θάσεως. Μολονότι παρόμοιες αἰτίες ἔφεραν στὴν ἱστορία μεγάλα ἀποτελέσματα, ὅμως τὸ μαράζωμα τὸ σημερινὸ τοῦ θεσμοῦ μας, βαθύτερο καὶ μονιμώτερο, δὲν ἔχει αἰτία τὴν οἰκονομικὴ κρίση. Κρίση ἢ οἰκονομικὴ κατάρρευση τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι τὸ ἀποτέλεσμα ὀργανικῆς, βιολογικῆς, θάπρεπε νὰ πῶ, ἀνωμαλίας τῆς ἴδιας τῆς ὑφῆς τοῦ τοπικοῦ θεσμοῦ μας. Ἄλλ' οὔτε καὶ γιὰ διοικητικοὺς πρόκειται λόγους, δηλαδὴ γιὰ τὸ ἰσχυρὸν σύστημα τῆς διοικητικῆς ἐποπτείας ἐπάνω στίς πράξεις καὶ τὰ ὄργανα τῆς αὐτοδιοικήσεως, μὲ τὸν ἀπαράλλακτο, ὀλοένα ἐνισχυόμενον, προαιώνιον

τύπο του, παρ' ὄλες τὶς ἱστορικὲς μετασκευές τῆς ἀπ' τὶς καταστατικὲς νομοθεσίαις τῶν ἀστικῶν δημοκρατικῶν ἐπαναστάσεων.¹

Ὁ διοικητικὸς ἔλεγχος ἔχει ἐπιβραδυντικὸ, κωλυσιεργικὸ χαρακτῆρα: παρεμβάλλει στὴ λειτουργία τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων τὸν ἀργοκίνητο τροχὸ τῆς γραφειοκρατικῆς διοικήσεως, τὴ βλαβερὴ σκλήρυνσή τῆς, ἐκεῖ ὅπου ἡ ζωὴ τῶν τόπων εἶναι γοργή, ὑγιής καὶ ἀέναη. Παράλληλα ἔχει καὶ τὴν ἀντισυνταγματικὴ του πλευρά, αὐτὴ ποὺ ξεσηκώνει ἀδιάκοπα τὴν ἐπίθεσιν τῶν συνεδρίων τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων τῆς Ἑλλάδος, γιατί στὴ διοικητικὴ πράξιν ὑποκαθιστᾷ στὴ βούλησιν τῶν αἰρετῶν τοπικῶν σωμάτων, τὴ θέλησιν τοῦ νομάρχου ἢ τῶν ἐποπτικῶν ὑπουργείων, κατὰ τὴν ἄσκησιν τοῦ δικαιώματος ἀποφάσεως γιὰ τὰ τοπικὰ ζητήματα, ὅπως ὁ διοικ. ἔλεγχος προϋποθέτει κατ' ἀρχήν, ὅτι ὑπάρχει πάντως μιὰ περιοχὴ τοπικῶν ζητημάτων γιὰ νὰ ἀσκηθῆ, μιὰ ἰδρυμένη καταστατικὰ καὶ συνταγματικὰ κατοχυρωμένη ἐξουσία διαχειρίσεώς τους γιὰ νὰ παραδιασθῆ καὶ τέλος μιὰ δημοτικὴ ἐλευθερία γιὰ νὰ στραγγαλισθῆ.

II

Αὐτὴ τὴ φορά ὁ θεσμὸς μετασκευάστηκε καὶ μετασκευάζεται μέσα στὴν πρακτικὴ ἐφαρμογὴ μακρόχρονης δημοσιονομικῆς, ταμειακῆς καὶ ὀργανωτικῆς διοικητικῆς πολιτικῆς τοῦ κράτους, ποὺ μᾶς κληροδοτήθηκε ἀπὸ τοὺς πολέμους καὶ καταστροφές τοῦ ἑλληνισμοῦ κατὰ τὴ δεύτερη καὶ τρίτη δεκαετία τοῦ αἰῶνα μας.

Γενικὰ ὁ θεσμὸς ὑπέστη καὶ ὑφίσταται ἀπαρατήρητα — ἔξω ἀπ' τὸ κέντρο τῶν ἰδεολογικῶν συγκρούσεων ποὺ ξεσποῦσαν παλιότερα ὀλόγυρά του — τὴν πίεσιν τοῦ πολιτικοῦ καθεστώτος καὶ δέχεται ἀνεμπόδιστα τὴν ὀλέθρια ἐπίδρασιν μιᾶς ἀνέκαθεν ἐχθρικῆς καὶ ἀνεύθυνης γραφειοκρατίας.

Ἡ ὀμοκάθεδρον, ἐνιαία αὐτὴ πολιτικὴ στὴν ἀντιμετώπισιν τῶν ἀναγκῶν τῆς ἐποχῆς ἐκείνης, ἐπιδίωξε, κυρίως, τὴν ἐξεύρεσιν τῶν ἀναγκαίων χρηματικῶν πόρων καὶ τὴ διάθεσίν τους ὄχι ἐφήμερα οὔτε μὲ τὸν κρατικὸ προϋπολογισμό, οὔτε — τὸ βασικώτερον — μὲ τοὺς ὑφισταμένους ἀπὸ τὴ σύστασιν τοῦ κράτους καταστατικοὺς φορεῖς τῶν συναφῶν ἐξουσιῶν του. Ἀλλὰ μακροπρόθεσμα καὶ ἐρήμην τῆς ὑπεύθυνης νομοθετικῆς ἐξουσίας, τῆς Βουλῆς, καὶ ἔξω τοῦ λαϊκοῦ ἐλέγχου καὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ μὲ νέους φορεῖς, τὰ τιτλοφορούμενα ἀπὸ τότε «εἰδικὰ ταμεῖα καὶ εἰδικὰς ὑπηρεσίας».² Ἡ πολιτικὴ αὐτὴ ἐξελίχθηκε στὸ «νέον» διοικητικὸ σύστημα τῆς λεγόμενης «ἀποκεντρώσεως ὑπηρεσιῶν» καὶ σ' ἓνα «ἀποκεντρωμένο, “ ἀ π ὀ ρ ρ η τ ο ” δημοσιονομικὸ σύστημα». Καὶ ὅλη αὐτὴ ἢ ἀνωμαλία, ποὺ θᾶπρεπε νὰ εἶχε περάσει μὲ τὶς συνθήκες ποὺ τὴν προκάλεσαν, ὁ πάγιος καὶ ἐκτεταμένος περιορισμὸς τῶν ἐξουσιῶν τῆς Βουλῆς καὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, καὶ τῆς διογκώσεως τοῦ φόρου καὶ τῶν ἀντιπαραγωγικῶν δαπανῶν, ρίζωσε καὶ ἔγινε καθεστῶς, ἢ προϊστορία ἱστορία, μὲ ἀφάνταστα βαρεῖες συνέπειαι γιὰ τὴ χώρα, τὴν οἰκονομίαν τῆς καὶ τοὺς ἐλευθέρους θεσμούς τῆς.

Ἀλλὰ, ἀντὶ γιὰ ἄλλη περιγραφὴ τοῦ κακοῦ, ὡς ἀκουστῆ ἢ ἴδια ἢ αἰτιολογικὴ ἔκθεσιν τοῦ νόμου 4645) 1940 ποὺ ἐπέβαλε τὴ μερικὴ κατάργησιν τῶν ἀντιδημοσιονομικῶν αὐτῶν ταμείων τοῦ κρατικοῦ μόνο τομέως.

«... Αἱ ἀνάγκαι ὁμῶς τῶν διαφόρων ὑπηρεσιῶν ὑπῆρξαν πολὺ μεγαλύτεραι, κατὰ τὴν ἐποχὴν ἐκείνην ἀπὸ τὰς παρὰ τοῦ γενικοῦ προϋπολογισμοῦ τοῦ κράτους προβλεπομένας τοιαύτας, ὡς ἐκ τούτου δὲ ἐπεζητήθη παρὰ τῶν διαφόρων Ὑπουργείων ἢ ἱκανοποιήσεις τῶν ἀναγκῶν αὐτῶν διὰ τῆς ἰδρύσεως πολυσχιδῶν καὶ πολυμόρφων εἰδικῶν ταμείων καὶ λογαριασμῶν, τῆ ἀνοχῆ τοῦ Ὑπουργείου Οἰκονομικῶν, δι' ὧν ἐπεδλήθησαν πάσης φύσεως εἰδικαὶ φορολογίαι καὶ ποσοστά

1. 1862 — Σ. 1864, 1909 — ν. ΔΝΖ/1911 - 12, 1922 — Σ. 1927.

2. Ἡ πρώτη ἑλληνικὴ ἀποψη γιὰ τὴν ἰδρυσιν τοπικῶν ταμείων ἀντὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, διατυπώθηκε κατὰ τὴ Σύνταξιν Σχεδίων Διοικητικῶν Κωδίκων, ἑπτὰ μόλις χρόνια ἀπὸ τὸν ν. ΔΝΖ' (Πρακτικὰ Ἐπιτροπείας Σ. Σχεδίων Δ. Κωδίκων, τ.Α., 192, 1919). Ὁ λόγος πάντα γιὰ τὰ «εἰδικὰ ταμεῖα» τὰ τοπικά: ὕδραυλικά, ἐξυγιάνσεως, ἐπαρχ. ὁδοποιίας, λαϊκῶν ἀγορῶν, ὕδρευσεως, ἀποχετεύσεως, κ.ἄ.

ἐπὶ κειμένων φορολογιῶν. Οὕτω προέκυψε κυκεῶν ὅλως ἀλληλοσυγκρουομένων φόρων, εἰσφορῶν, δικαιωμάτων καὶ ποσοστῶν ἐπὶ κειμένων φορολογιῶν καὶ ἀληθῶς πρωτοφανῆς πολυνομία ἐπὶ οὐδενὸς συστήματος στηριζομένη».¹

Ἡ ἀριθμητικὴ παράσταση τῶν ἐσόδων τοῦ «κυκεῶνος» αὐτοῦ εἶναι, μὲ τὰ στοιχεῖα ποῦ δίδονται, ἢ ἀκόλουθη γιὰ τὸ ἔτος 1960, σὲ ἑκατομμύρια δρχ. καὶ κατὰ φορεῖς:

Ἀποκ. δη- μόσ. ὑπηρεσ.	Δημόσιες ἐπιχειρήσ.	Ἐκπαί- δευση	Μορφωτ. σκοποὶ	Κοιν. Πρόν.	Ἰγεία	Δ. ἔργα	Διάφορα	Σιδ/μοι
828.342	1.128.869	416.944	149.433	158.032	460.422	2.367.557	104.439	1.074.989

Σύνολο² 6.689.027. Στὸ σύνολο αὐτό, τὸ ἀπὸ φορολογικῆς ἀποκλειστικῆς πηγῆς ποσὸ εἶναι δρχ. 4.650.226. Εἶναι μιὰ πρόσθετη, πέρα ἀπὸ τὴν κρατικὴ φορολογία, βαρεῖα ἐπιβάρυνση τοῦ ἑλληνικοῦ λαοῦ, ποῦ ὑπερβαίνει, ἢν ὑπολογισθῆ καὶ ἡ τ. αὐτοδιοίκηση, τὸ 1/2 τῶν ἀντίστοιχων φορολογικῶν ἐσόδων τοῦ Κράτους. (Ἔτος 1960: φόροι κρατικοὶ ἄμεσοι: δρχ. 2.674 — ἔμμεσοι: δρχ. 9.828 = σύνολον 12.502).³

Ἀλλὰ δὲν εἶναι λιγώτερο ἐπιζήμιες οἱ συνέπειες στὸ θεσμὸ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὰ εἰδικὰ ταμεῖα καὶ οἱ ὑπηρεσίαι μὲ τοπικὸ χαρακτῆρα εἶναι ὁ οὐσιαστικὸς παράγοντας, ἀλλὰ καὶ ὁ ἀποκαλυπτικὸς Εὐαγγελιστῆς τῆς ἀλλοιώσεως. Μέσα σ' αὐτὰ καὶ στὸ ρυθμὸ τῆς δημιουργίας τους ἀποσυνθέτονταν ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση. Στὸ ρυθμὸ αὐτὸ γινόταν ἀνάκληση τῶν ὑπηρεσιῶν τῆς κοινωνικῆς σφαίρας τῆς δραστηριότητάς της, τῆς μιᾶς μετὰ τὴν ἄλλη, ὑπαγωγή καὶ μεταβίβασή τους σὲ ἄλλους, μὴ αἰρετοὺς φορεῖς καὶ πρὸς ὀργανισμοὺς ἰδιωτικῆς πρωτοβουλίας. Δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς λειτουργίαι μὲ τὸν πιὸ στοιχειώδη κοινωνικὸ χαρακτῆρα (νερό, φῶς, δρόμος, ὑγεία) ἔχασαν τὴ δημοτικότητά τους. Πολιτογραφήθηκαν στὰ μητρώα τῶν ἐξωκοινοτικῶν αὐτῶν ὀργανισμῶν. Ἄν στὴ λειτουργία τοῦ μηχανισμοῦ τῆς διοικητικῆς ἐποπτείας, πάνω σὲ κεφαλαιώδεις πράξεις τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων (π.χ. προϋπολογισμὸς) ὑπάρχει ἡ παραπάνω ὑποκατάσταση: τὰ ἐποπτικά ὑπουργεῖα καὶ ὁ Νομάρχης ἐγκρίνουν, χειρίζονται ἐξουσίαι τῆς αὐτοδιοικήσεως, τῶρα τὰ νομικὰ πρόσωπα μὲ τοπικὸ χαρακτῆρα χειρίζονται ὑποθέσεις καὶ πόρους καὶ ἐξουσίαι τῆς αὐτοδιοικήσεως.

Κάτω ἀπὸ τὰ δύο αὐτὰ συστήματα περιστολῆς τῆς ἐξουσίας ἀποφάσεως ἢ ἀφαιρέσεως καὶ παραχωρήσεως της στὰ εἰδικὰ ταμεῖα καὶ στὶς εἰδικῆς ὑπηρεσίαι, τί μπορεῖ νὰ ἀπομένῃ στὴν αὐτοδιοίκηση σὰν ὕλη ἀρμοδιότητος καὶ σὰν φόρος, καὶ πιὸ πολὺ σὰν ἐξουσία διαχειρίσεως τους, στοὺς αἰρετοὺς συμβούλους, πέρα ἀπὸ τὴν διοικητικὴν περίμετρο τῶν τόπων τῆς χώρας, πέρα ἀπὸ τὸ γεωγραφικὸ χῶρο, ὅπου διεξάγεται, καὶ ὅπως διεξάγεται, κάθε τετραετία ἢ τελετικὴ λειτουργία τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας, σὰν ἀπλῆ χρονομέτρηση ἄγονων δημαρχιακῶν θητειῶν; «Δυστυχῆς παρηγορία» περασμένου μεγαλείου αὐτὸ τὸ 1/10 αὐτοδιοικήσεως, μέσα στὴ μονολιθικὴ κατασκευὴ τῆς συγκεντρωτικῆς διοικήσεως τῆς χώρας.

Ἔτσι τὸ ἀποτέλεσμα τῆς καταστάσεως αὐτῆς δὲν ἐκπλήσσει κανένα, καὶ δὲν εἶναι ἀσυνάρτητη ἢ διαπίστωση ὅτι τὰ ἔσοδα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σχετι-

1. Edg. Allia-A. K. Λαμπροπούλου, Δημοσιὰ Οἰκονομία καὶ τὰ Ἑλληνικὰ Δημόσια Οἰκονομικά. Α, 273, Ἀθῆναι, 1931.

2. Πηγή: Στατιστικὴ Ἐπετηρὶς Ἑλλάδος, 1961, Τὸ ἐμπορικὸ καὶ βιομηχανικὸ Ἐπιμελητήριον Ἑλλάδος ὑπολογίζει τὰ νομικὰ πρόσωπα δ.δ. σὲ 20.000 καὶ τὰ ἔσοδά τους σὲ 10 δισ. Ἄλλη στατιστικὴ (διάλεξη στὸν Παρνασσὸ) ἀνεβάζει τὸν ἀριθμὸ τους σὲ 32.000 περίπου. Ἡ πρὶν 30 χρόνια εὐχὴ γιὰ μιὰ εἰδικὴ ἔρευνα πρὸς ἐξακρίβωση τοῦ ἀριθμοῦ τῶν νπδδ (Ταμεῖων - ὑπηρεσιῶν - ὀργανισμῶν) ἀπευθύνεται τῶρα στὴ λειτουργοῦσα ἀπὸ καιρὸ Κεντρικὴ Ἰγηρεσία Κωδικοποιήσεως. Στὰ ἔσοδα (6.689.027) τῶν εἰδικῶν αὐτῶν ταμεῖων καὶ ὑπηρεσιῶν δὲν συνυπολογίζονται οἱ δῆμοι καὶ κοινότητες μὲ ἔσοδα τοῦ 1960: 2.033.973, τὸ ΙΚΑ μὲ ἔσοδα 5.585.340 (ἔχι ἀπὸ φορολογικῆς πηγῆς) καὶ ὁ ΟΓΑ, γιὰ τὸν ὅποιο δὲν ὑπάρχουν στοιχεῖα. Ἡ φορολογικὴ ἐπιβάρυνση ἀπ' τὴν αὐτοδιοίκηση εἶναι γιὰ τὸ 1960 δρχ. 567.883 ἑκατ., περίπου τῆς ὅλης, ἢτοι 12% πρὸς στήριξη φορολογίας τῶν εἰδικῶν ταμεῖων.

3. Ἡ αὐτὴ παραπάνω πηγή.

κά με τὰ προπολεμικά (1930—40) μειώθηκαν κατά τὸ 1)3 καὶ «εἶναι ζήτημα ἂν ἐκπροσωποῦν τὸ 1/2 αὐτῶν». Ἡ ἐξαγόμενη ἀπὸ τὰ ἐπίσημα στοιχεῖα συγκριτική σχέση, ἀνάμεσα στὰ κρατικά ἔσοδα καὶ τὰ ἔσοδα αὐτοδιοικήσεως, ἀπὸ φορολογικὲς μόνο πηγές, ἐπιβεβαιώνει τὴν πρὸ πάνω διαπίστωση.

Στοιχεῖα ἔτους 1960 :

*Ἔσοδα κρατ. προϋ)σμοῦ (φόροι ἄμεσοι 2.674 — ἔμμεσοι 9.828) = 12.502

*Ἔσοδα αὐτοδ)σης (» αὐτοτ. 179.134

» πρόσθ. 366.109

» ἔμμεσοι 22.640

= 567.883³.

*Ἦτοι σχέση 1:22 ἀπέναντι σὲ ἀντίστοιχη προπολεμική σχέση (1939—40) 1:8. Ἡ σχέση αὕτη φορολογικῶν ἐσόδων ἀνάμεσα στὴν τ. αὐτοδιοίκηση καὶ τὰ λοιπὰ γπδδ εἶναι 1:8 περίπου.

Ἡ εἰκόνα δὲν ἀλλάζει ἀκόμα καὶ ἂν κριθῆ ἡ οἰκονομική κατάσταση τοῦ θεσμοῦ σ' ἄλλη βάση, στὰ ἐπίσημα φερόμενα σὰν συνολικά ἔσοδά του: δρχ. 2.033.973, 8-που περιλαμβάνονται δάνεια (555.102) καὶ χρηματικά ὑπόλοιπα (128.578)². Ἡ προβλεπομένη, ἐπομένως, κρατική ἐπιχορήγηση δρχ. 440 ἐκ. γιὰ τὸ 1963, παρ' ὅλη τὴ χρησιμότητά της, εἶναι «φύλλον συκῆς», πού ἀναδείχνει πρὸ πολὺ τὴν ἀπογύμνωση τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀκριβῶς, γιὰτὶ δὲν μπορεῖ νὰ καλύψῃ τὴν κατάρρευσὴ της.

III

Ἡ ἀνάγκη νὰ μπῆ ὅλο τὸ πρόβλημα τοῦ τοπικοῦ θεσμοῦ μας, κάτω ἀπὸ μιὰ καλύτερη προοπτική καὶ νὰ βοηθηθῆ ἡ χάραξη ὑγιῶν ἀρχῶν γιὰ τὴν ἀντιμετώπισή του, ἐπιβάλλει νὰ ἐπιστημανθοῦν καὶ ἄλλες, οἱ ἀπώτερες ἐκβολές τῆς θεσμοθεσίας τῶν εἰδικῶν ταμείων.

Κάτω ἀπ' τὰ ὁμοκάθεδρα συστήματα τῆς διοικητικῆς ἐποπτείας οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου καὶ τῶν εἰδικῶν ταμείων, τὴν ἐνιαία πηγή, τῆς μεταλλάξεως τοῦ θεσμοῦ μας, μ' ὁποιαδήποτε μορφή κι' ἂν τὰ γύνει τὸ θεωρητικὸ δίκαιο: «ἀποκέντρωσις ὑπηρεσιῶν», ἢ κατὰ τὸν ἐπικρατοῦντα σφαλερὸν ὄρο «ἀποσυγκέντρωσις ὑπηρεσιῶν» (*décentralisation par service*), εἴτε «μεταβίβασις» (*dévolution*), ἔχει ἐφαρμοσθῆ καὶ ἐφαρμόζεται πρωτοφανῆς ἐπεμβατισμὸς τοῦ κράτους, ἐκτεταμένη ἀνακατασκευὴ τῶν γενικῶν ἀρθρώσεων τῆς Διοικήσεως, πού δηλοῖ μιὰ νέα κατανομή τῶν κύριων καὶ βοηθητικῶν λειτουργιῶν του, ἀνάμεσα στοὺς φορεῖς τῆς διοικήσεως καὶ τῆς φορολογικῆς ἐξουσίας. Ἀλλ' ἀκόμα καὶ κυρίως, μιὰ ἐπιζήμια ἀνακατανομή τῆς δημοσίας δαπάνης. Εἰδικώτερα, ὁ τύπος τῆς τοπικῆς ἀποσυγκεντρωτικῆς ἀρθρώσεως διοικήσεως - λαοῦ, ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης, συστατικὸ στοιχεῖο τοῦ κράτους καὶ φορέας ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας στὴ διοίκηση τῆς χώρας, ἀλλοιώθηκε καὶ σὲ μεγάλο βαθμὸ ἀντικαταστάθηκε μὲ «νέο» τύπο, μὲ τὸ θεσμὸ τῶν «εἰδικῶν ταμείων καὶ εἰδικῶν ὑπηρεσιῶν». Συνάρτηση αὐτῶν τῶν συνεπειῶν, μιᾶς καινούργιας οὐσιαστικῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τοῦ κράτους, μὲ τὴν ὑπερτόνωση τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ καὶ ἀναγκαῖα ἐκμηδένιση τοῦ ἀποσυγκεντρωτικοῦ τύπου, εἶναι ἡ πασιδὴλη «μετάλλαξη» τοῦ τοπικοῦ θεσμοῦ σ' αὕτη τὴν οὐσία του, σὰν οὐσιαστικῆς ἀρθρώσεως τῆς διοικήσεως τοῦ κράτους καὶ καταστατικῆς κυψέλης, πλατειᾶς ἄλλοτε λαϊκῆς ἐξουσίας, ἰδίας καὶ δοτῆς. Ἡ λαϊκὴ κυριαρχία πού ἐνασχεῖται στὴ χώρα μας, ἀποκλειστικά, στὴ νομοθετικὴ ὀργάνωση τοῦ κράτους καὶ στὴν κατανομή τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, στὴν ὀργάνωση τῶν αἰρετῶν τοπικῶν σωμάτων, τῶρα ἐνασχεῖται μονοπωλιακὰ σχεδόν, ἀπὸ τὴν κεντρικὴ ἐκτελεστικὴ ἐξουσία, διὰ μέσου αὐτῶν τῶν ταμείων καὶ ὑπαλληλίας ὑποταγμένης σ' αὕτη. Νεοφανῆς γραφειοκρατικὸς θεσμὸς — τὰ ταμεία αὐτὰ — ὀλοκληρώνει τὴ διοίκηση τῆς χώρας οὐ-

1. βλ. Β. Δερτιλῆ, Δημοσιονομικά θέματα, σ. 61, Ἀθῆναι 1958.

2. Πηγή: Σ. Ἐπετηρὶς Ἑλλάδος, 1961. Δὲν ὑπολογίζονται στὰ φορολογικά ἔσοδα δήμων κοινοτήτων τὰ δάνεια καὶ χρηματικά ὑπόλοιπα. Δὲν ἀφαιροῦνται ἐπίσης οἱ ὑποχρεωτικὲς δαπάνες (20 - 25%) «ὑπὲρ τρίτων».

3. Πίνακας XV - 40, Σ. Ἐπ. Ἑλλάδος, 1961.

σιαστικά με τή γραφειοκρατία, συγκεντρωτικά, αλλά και διά μέσου τής ιδιωτικής επιχειρήσεως, πού με τή μεταβίβαση έξουσίας παίρνει τὸ περίβλημα τής δημοσίας υπηρεσίας. Ἄλλ' ἔτσι οἱ σημερινές συνταγματικές βάσεις τής διοικήσεως τοῦ κράτους «ἀποκέντρωσις—αὐτοδιοικήσις» (Σ. 1952^{οο}) μετασκευάστηκαν. Ὁλη ἡ διοίκηση ἀρθρώνεται σὲ μιὰ ἐνοποιημένη βάση: τὴν ἀποκέντρωση καὶ σ' αὐτὴ πάει ἡ ἀπορροφηθῆ τελικὰ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση, κρατώντας ἔστω τὴν ἀντιπροσωπευτικὴ τῆς ὄψης, ὡσὸτου ἡ γραφειοκρατία ἐκπορθῆσει καὶ τὸ μισθολόγιό τῶν κοινοτικῶν γραμματέων.

Αὐτὴ ἡ κατάσταση — πηγὴ μιᾶς ἀπ' τῆς μεγάλης ἐντάσεως στοὺς κόλπους τῆς σημερινῆς ἑλληνικῆς κοινωνίας — συγκεντρώνει καθολικώτερη ἀγανάκτηση. Ἔργαζόμενοι, δῆμοι — κοινότητες, ἐπαγγελματικές καὶ παραγωγικὲς κατηγορίες τοῦ πληθυσμοῦ, οἱ φορολογούμενοι, ὅλοι ἐξεγείρονται κατὰ τοῦ «κυκεῶνος», τῆς πολυπλόκαμης καὶ δυσβάστακτης φορολογίας καὶ τῆς ἄσκοπης, σκορπισμένης δαπάνης, ἐναντίον τῆς ἀφανῆ γραφειοκρατίας ἐνὸς μονολιθικοῦ σχεδόν, συγκεντρωτικοῦ διοικητικοῦ καὶ «ἀποκεντρωτικοῦ» δημοσιονομικοῦ συστήματος. Διάλυση, λοιπόν, τοῦ «κυκεῶνος» αὐτοῦ, καὶ ἀναπροσαρμογὴ διοικητικὴ καὶ δημοσιονομικὴ πρὸς τὰ ὀρθόδοξα συνταγματικὰ συστήματα διοικήσεως καὶ δημοσιονομίας; Καὶ ποιά ἡ οὐσιαστικὴ ὠφέλεια χωρὶς φορολογικὴ ἀνακούφιση τοῦ λαοῦ;¹

Πρέπει νὰ τονισθῆ ὅτι ὁ τόπος δὲ βρίσκεται σήμερα στὶς παροδικὲς ἐκείνες συνθήκες πού δημιούργησαν καὶ μᾶς ἄφισαν τὸ κληροδότημα, τοῦ διοικητικοῦ - δημοσιονομικοῦ αὐτοῦ συστήματος, πού βάζουμε ἐδῶ σὲ προοπτικὴ καὶ ὀρίζουμε σὰν ἀντικείμενο μεταρρυθμίσεως καὶ καταργήσεως. Σήμερα μπαίνουν ἐπὶ τάπητος προβλήματα ὀργανικὰ τῆς χώρας, τὰ ἄλυτα θεμελιώδη προβλήματα τοῦ ἑλληνισμοῦ πού κρίνουν τὴν ἴδια τὴν ὑπαρξὴ τῆς. Δεύτερο, ὅτι μεταρρύθμιση ἢ κατάργηση τῶν ταμείων δὲ μπορεῖ νὰ σημαίνει μεταγωγὴ ἀπλῆ τῆς ἐξουσίας καὶ τῶν ὑποθέσεών τους στοὺς φυσικοὺς τους φορεῖς, στοὺς ὀργανισμοὺς τοῦ Κράτους (γενικὰ ταμεῖα) καὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (τοπικὰ ταμεῖα). Ὅτι τρίτο, μέσα στὶς σημερινὲς συνθήκες καὶ στὸ φῶς τῆς συγκριτικῆς πείρας, ἡ οἰκονομικὴ ἀνάπτυξη τῆς χώρας εἶναι ὑπόθεση τοῦ δημοσίου τομέα καὶ ἡ συσσώρευση κεφαλαίων στὸν τομέα αὐτό, μαζὺ με τὰ κεφάλαια τῆς λαϊκῆς ἀποταμιεύσεως, ἢ βασικὴ στήριξη ἐνὸς σχεδίου οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως, πού θάταν πραγματικὰ ἐθνικὸ, ἐφόσο θὰ περιεῖχε στὴ βάση του τὴν τοπικὴ ἀνάπτυξη, τὴ γεφύρωση τῆς ἀντιθέσεως πόλεως - χωριοῦ, τὴν ἀνάπτυξη τῆς μικρῆς καὶ μέσης ἀγροτικῆς ἰδιοκτησίας.

Ἐπομένως, ἡ φανερὴ ἀντίθεση πρὸς τὴ διαμορφωμένη, ἔτσι νέα μορφή τῆς Διοικήσεως τοῦ Κράτους εἶναι μορφή μιᾶς κυριώτερης ἀντιθέσεως, πού ἀφορᾷ αὐτὴ καθαυτὴ τὴ δημόσια δαπάνη καὶ τὴν κατεύθυνση τῆς ἐπενδύσεως τῶν κεφαλαίων τοῦ δημοσίου τομέα καὶ συναρτᾶται με ὅλο τὸ πρόβλημα τῆς χώρας, πού ζητάει ἡ ἀποχτήσῃ τὸν οἰκονομικὸ ἐξοπλισμὸ συγχρονισμένης κοινωνίας, πού θέλει νὰ κάμει, ὕστερ' ἀπὸ μακρόχρονη καθυστέρηση, τὴ «βιομηχανικὴ ἐπανάστασή» τῆς.

Γιὰ τὴ «ρεαλιστικὴ» ἐθνικὴ σκέψη (ὄχι τῆς ὁποιασδήποτε «κομπίνας») πού δὲ ζεῖ με τὸ παρελθόν, μέσα στὶς ἱστορικὲς ὀνειροπολήσεις καὶ προσηλώσεις πρὸς ἕνα θεσμό, μ' ἕλο πού ἡ ἱστορικὴ παράδοσή μας τὸν ἔχει καλύψει με δόξα, ἀλλὰ στοχάζεται τὸ ἐθνικὸ μέλλον βλέποντας μπρὸς — εἶναι ἀδιάφορο ποῖός ὁ φορέας τῆς δημοσίας ἐθνικῆς δαπάνης, ὁ κάτοχος τῶν χρηματικῶν μέσων καὶ ὁ διατάκτης τους. Ἄρκει νὰ ἐξασφαλισθῆ ἡ κατεύθυνση αὐτὴ. Τὸ κύριο γιὰ τὴ σκέψη αὐτὴ, εἶναι σὲ ποιὸ μέτρο καὶ πρὸς τὰ πού θὰ χυθῆ τὸ ρεῦμα τῆς δημοσίας δαπάνης, ὄχι ὁ διοικητικὸς φορέας, ἀλλ' ὁ τομέας καὶ ὁ σκοπὸς τῆς ἐπενδύσεως. Ἡ «ρεαλιστικὴ» αὐτὴ θέση εἶναι στὸ βάθος ὀπαδὸς τῆς δικτατορικῆς διαθέσεως τῶν κεφαλαίων τῆς ἐθνικῆς φορολογίας καὶ τοῦ ὀρισμοῦ τοῦ ὕψους αὐτῆς τῆς φορολογίας.

Καὶ ὁμως πρέπει νὰ δοῦμε μέσα στὴ δημόσια κατὰ τοῦ νέου διοικητικοῦ - δη-

1. Καὶ τὸ ὕψος τῶν φόρων τῶν τοπικῶν ταμείων, ὅπως καὶ τὸ ἐνεργητικὸ καὶ τὸ παθητικὸ τους, εἶναι γνωστὰ στὴν κεντρικὴ διοίκηση καὶ μπορεῖ νὰ ὑπολογισθῆ ἢ συνέπεια γιὰ τὴν τ. αὐτοδιοίκηση. Τὸ θέμα ὁμως εἶναι γενικὸ.

μοσιονομικοῦ συστήματος κατακραυγή καὶ τὴν παρατηρουμένην σ' ὅλες τὶς ἀστικὲς ἀτομιστικὲς κοινωνίες ἀντίθεση κατὰ τοῦ φόρου, ἀλλὰ κυρίως καὶ εὐλογα ἐναντίον τοῦ ὑπέρμετρο φόρου, ἀντίθεση ποῦ ὁ σημερινός, ἀπὸ κάθε πλευρὰ κακὸς χειρισμὸς τῆς δημόσιας δαπάνης τὴν ὀξύνει πρὸς πολὺ. Ἵπάρχει, λοιπόν, ἀντικειμενικὰ καθολικὸ αἶτημα γιὰ τὴ μείωση τῶν φόρων, γενικὰ τῶν ἔμμεσων, καὶ γιὰ τὴν κατεύθυνση τῆς δημόσιας δαπάνης, σὰν ἀντικείμενο διοικητικῆς καὶ δημοσιονομικῆς ρυθμίσεως. Γιὰ τοὺς λόγους αὐτοὺς ἡ καθολικὴ στάση τῆς χώρας δὲ θάδινε ποτὲ τὴν κύρωσίν της σὲ μιὰ κρατικὴ τέτοια ρύθμιση, ποῦ θὰ συγχώνευε μόνον τὰ ταμεία στοὺς φυσικοὺς φορεῖς. Ἡ ἀληθινὰ ρεαλιστικὴ ἐθνικὴ θέση ἀποκλείει ρητὰ μιὰ συσσώρευση κεφαλαίων στηριγμένη στὴν ὑποκατανάλωση, στὰ ράκη καὶ στὴν ἔξοδο τοῦ ἑλληνικοῦ λαοῦ ἀπ' τὴ χώρα του. Καὶ τόσο περισσότερο ὅσο τὴν ὑπερφορολόγησι δὲν τὴν ἐπιβάλλει ἓνα ὑγιὲς πρόγραμμα οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως, ἀλλὰ τὸ ἐφαρμοζόμενο πρόγραμμα τῶν πολεμικῶν «ἐπενδύσεων».

Κάτω ἀπ' τὸ γεγονὸς ὅτι ἐδῶ, ὅπως καὶ ἄλλοῦ, ἡ οἰκονομικὴ ἀνάπτυξη τῆς χώρας εἶναι καθαρὰ ἀντικείμενο τοῦ δημοσίου τομέα, λειτουργία τοῦ Κράτους, ὁ διοικητικὸς καὶ δημοσιονομικὸς μηχανισμὸς του, οἱ τύποι τῶν ἀρθρώσεων τῆς διοικήσεως, ἡ κατανομή τῶν διοικητικῶν ἐξουσιῶν, ἀποκτοῦν πρωταρχικὴ σημασία σὰν ὄροι *sine qua non* τῆς νέας, καθοριστικῆς γιὰ τὴν ἐθνικὴ ὑπόστασι, λειτουργίας αὐτῆς τοῦ κράτους.

Ἡ ἀρθρωση αὐτοδιοικήσεως — λαοῦ δὲν κινεῖται μὲ τὴν «κεκτημένη ταχύτητα» τῆς ἱστορίας, ἀπ' τὴ δύναμη τοῦ παρελθόντος τοῦ θεσμοῦ. Εἴταν καὶ θὰ μείνει, ὅπως φαίνεται, ἡ ὀργανικὴ ἀρθρωση τοῦ ἔθνους. Καὶ σὰν συλλογικὸς θεσμὸς εἶναι ὁ φυσικὸς δέκτης τῆς κοινωφελούς δαπάνης, ἔχει — ἂν ἐπιτρέπεται ἡ μεταφορὰ — τὴν «Kompetenz—Kompetenz» τὴν ἀποκλειστικὴν τοπικὴν ἀρμοδιότητα. Δὲν παραμερίζουν «ἐλαφρὰ τῇ καρδίᾳ» οἱ λαοὶ τοὺς ἐθνικοὺς τοὺς θεσμοὺς καὶ μάλιστα στὸν ἀγῶνα τοὺς γιὰ τὴ συλλογικὴ δαπάνη, μάλιστα σὲ ὑποθέσεις κορυφαῖες, ποῦ εἶναι ὑποθέσεις συλλογικῆς ἀντιμετωπίσεως, γιὰ νὰ τίς ἀφίσουν στὴν περιπέτεια τοῦ ἀτομικοῦ καρριερισμοῦ τῆς γραφειοκρατίας καὶ τῆς κερδοσκοπίας τῆς ἰδιωτικῆς ἐπιχειρήσεως.

Ἡ χώρα ἔχει ἀνάγκη, γιὰ μιὰ συγκεντρωτικὴ διάθεσι τῆς δημόσιας δαπάνης, γύρω σὲ δυὸ ἀποκλειστικὰ φορεῖς: τὸ Κράτος καὶ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκηση, στὸ ἐθνικὸ καὶ στὸ τοπικὸ ἐπίπεδο, πάνω στὸ ἐθνικὸ καὶ στὸ τοπικὸ σχέδιο ὀργανικῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως.¹ Μόνον μὲ τὴ μεταρρύθμιση καὶ τὴν κατάργησι τῶν ταμείων πάνω σὲ μιὰ τέτοια ἐθνικὴ βάση, μπορεῖ νὰ ἐπικρατήσῃ ὁ ἐπιβαλλόμενος δημοσιονομικὸς ρασιοναλισμὸς στὴ σφαιρικὴ φορολογία τοῦ ἐθνικοῦ εἰσοδήματος καὶ νὰ γίνῃ δυνατὴ μιὰ ἀναγκαῖα μείωσι τῆς ἔμμεσης φορολογίας.

Ἀλλὰ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση δὲ μπορεῖ κάτω ἀπὸ τέτοιους ὄρους νὰ πραγματώσῃ τὸ τοπικὸ σχέδιο ἀναπτύξεως, μὲ μικρὴ ἀπὸ μιὰ τέτοια μεταρρύθμιση ἐνίσχυσι, ποῦ δὲ θὰ κλείσῃ τὸ χάσμα ἀναγκῶν — χρήματος. Θὰ χρειασθεῖ μιὰ ἀποφασιστικὴ τομὴ: Ἡ καθιέρωσι τῶν «κοινῶν κεφαλαίων Δήμων - Κοινοτήτων» στὸν προϋπολογισμὸ ἐξόδων τοῦ Ἵπουργείου Ἐσωτερικῶν, ἡ προικοδότησι τῆς αὐτοδιοικήσεως ἀπ' τὸ μερίδιον ποῦ ἀνήκει στὴν τοπικὴν ἀνάπτυξη. Ἡ ἐνιαία ἔπειτα ἐθνικὴ φορολογία, ποῦ θ' ἀντικαταστήσῃ καὶ τὴν περιττὴν φορολογικὴν ἐξουσία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Αὐτὴ εἶναι ἡ μόνη σπονδύλωσι τῆς ἀναπτύξεως τῆς χώρας, ποῦ εἶναι κατὰ βάση σύνθεσι τῶν τοπικῶν ἀναπτύξεων, ἀλλὰ καὶ ἡ μόνη δυνατότητα ποῦ διαθέτει αὐτὸ τὸ καθεστῶς γιὰ τὸ ἔθνος καὶ τὸ ἔθνος μέσα σ' αὐτό.

I V

Μέσα στὸ φαινόμενο αὐτοῦ τοῦ προβλήματος τῶν τοπικῶν θεσμῶν — προβλή-

1. Κανένα σχέδιο τοπικῆς ὀργανικῆς ἀναπτύξεως δὲν εἶναι γνωστὸ, ἔξω ἀπὸ ἓνα ἀξιόλογο πρῶτον σχεδιάσμα γιὰ τὴ Χίο — (βλ. Π.Χ. Παμπούκη. Ἡ Χίος καὶ τὰ σημερινὰ προβλήματα της, Βιβλιοθήκη Ἐμπορικῆς Τραπεζῆς, Ἀθῆναι, 1961).

ματος τελικὰ ἀνακατανομῆς τῶν κυρίων καὶ βοηθητικῶν λειτουργιῶν καὶ ἐξουσιῶν τοῦ κράτους καὶ ἀνακατανομῆς τῶν φόρων τῆς ἐθνικῆς φορολογίας καὶ τῆς ἐθνικῆς δαπάνης — διαγράφονται καθαρὰ δυὸ ἀντίθετες πορεῖες δράσεως: Ἡ πορεία δράσεως γιὰ τὴ συλλογικὴ, ἀποσυγκεντρωτικὴ διοίκηση καὶ τὴ συγκεντρωτικὴ γύρω στὶς ἀρθρώσεις κράτος - αὐτοδιοίκηση συλλογικὴ δαπάνη. Ἀντίθετα, ἡ πορεία δράσεως τῆς ἀποσυγκεντρωτικῆς, δηλαδὴ συγκεντρωτικῆς διοικήσεως στὸ βάθος, καὶ τῆς διαθέσεως τοῦ ἐθνικοῦ πλεονάσματος ἀπ' τὴ γραφειοκρατία καὶ τὸ παιγνίδι τῆς ιδιωτικῆς πρωτοβουλίας. Ἀντίθεση ποὺ θὰ κορυφώνεται στὴν πορεία τῆς κινήσεως γιὰ τὶς διατυμπανιζόμενες συνταγματικὲς «μεταρρυθμίσεις», ποὺ ἀποβλέπουν μοναδικὰ στὴν ἐνίσχυση τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας καὶ ποὺ τὸ πρόπλάσμα τους δόθηκε ἀπὸ τὴν πρόσφατη διοικητικὴ ἱστορία, ὅπως παραπάνω ἔχει σκιαγραφηθῆ. - στὴ νομοθεσίᾳ τῆς ἀποκεντρώσεως.

Ἡ λύση τῆς ἀντιθέσεως αὐτῆς, νοητὴ μόνο στὸ μέτρο τῆς λύσεως τῶν βαυτετέρων πολιτικῶν καὶ κοινωνικῶν ἀνταγωνισμῶν τῆς χώρας, ποὺ θὰ κρίνει τὸ πρόβλημα, πρέπει γιὰ τὸ μέλλον αὐτῆς τῆς χώρας νὰ μὴν ἔχη τίποτε ἀπὸ «τὰ ρητορικὰ καὶ νομικὰ τεχνάσματα» τοῦ παρελθόντος, ποὺ συγκροτοῦσαν ὡς τώρα δὴ τὴ «θέση» τῶν πολιτικῶν κομμάτων τοῦ τόπου γιὰ τὴν ἀνάπλαση τοῦ θεσμοῦ. Νὰ μὴν εἶναι «συνέχεια τοῦ προηγουμένου». Πρέπει νὰ καθοδηγῆται ἀπ' τὴν ἀλήθεια ὅτι ἀληθινὴ λειτουργία τῆς αὐτοδιοικήσεως σημαίνει τελικὰ πλατεῖα τοπικὴ λαϊκὴ ἐξουσία καὶ νίκη τῆς συλλογικῆς δαπάνης πάνω στὴν ιδιωτικὴ, μὲ σκοπὸ τὴ στήριξη προγραμματικῶν τοπικῶν προόδων, χωρὶς τὶς ὁποῖες εἶναι ἀδιανόητη ἡ ἐθνικὴ πρόοδος.

Ἵπάρχει ἔτσι ἀντικειμενικὰ ἀνάγκη μεταρρυθμίσεως, ἀλλὰ ἀποκλειστικὰ καὶ μόνο διοικητικῆς στὴν παραπάνω βάση, γιὰ νὰ ἐναρμονισθῆ ἡ διοικήσεις τοῦ κράτους μὲ τὸ Σύνταγμα, μὲ τὴν ἀποκατάσταση τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας καὶ γιὰ νὰ ἐξασφαλισθοῦν μόνιμες καὶ δυνατὲς προϋποθέσεις λειτουργίας τοῦ τοπικοῦ θεσμοῦ στὴν λύση τῶν μεγάλων ἐθνικῶν προβλημάτων.

