



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**Η τοπική αυτοδιοίκηση στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό: Προσεγγίζοντας τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς όρους συγκρότησής της από τη μετεπαναστατική περίοδο μέχρι τη σύγχρονη φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης του “Σχεδίου Καποδίστρια” και του “Προγράμματος Καλλικράτη”.**

**ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ**

Παναγιώτης Βασιλάκης

A.M.: 51111Δ008

Τριμελής συμβουλευτική επιτροπή

Αναπληρωτής Καθηγητής Σπύρος Σακελλαρόπουλος (Ε)

Καθηγήτρια Λίλα Λεοντίδου

Καθηγητής Αντώνης Μωυσίδης

Αθήνα, Φεβρουάριος 2017

Copyright © Παναγιώτης Βασιλάκης, 2017.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διατριβής, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διατριβής για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση διδακτορικής διατριβής από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δε δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της διδακτορικής διατριβής μου, Αναπληρωτή Καθηγητή του τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου, κ. Σπύρο Σακελλαρόπουλο, ως ελάχιστο δείγμα αναγνώρισης του αυθεντικού ενδιαφέροντος και της μοναδικής προσφοράς του κατά τη διάρκεια εκπόνησης της διατριβής.

Η αρχική παρότρυνσή του για την εκπόνηση της παρούσας αλλά και η συνεχής ακαδημαϊκή καθοδήγησή του και η ουσιαστική συμπαράστασή του, μου παρείχε το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την ολοκλήρωση της έρευνας ενώ η στενή και αγαστή συνεργασία μαζί του, μου δίδαξε τις πολλαπλές διαστάσεις της ακαδημαϊκής ιδιότητας.

Παράλληλα θα ήθελα να ευχαριστήσω τα μέλη της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, τον Καθηγητή του τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου, κ. Αντώνη Μωυσίδη, για την καθοριστική συνεισφορά του σε ζητήματα διάρθρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων στον αγροτικό χώρο και την κα Λίλα Λεοντίδου, Καθηγήτρια Γεωγραφίας & Υλικού Πολιτισμού της Ευρώπης στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο για τις εξαιρετικά κρίσιμες υποδείξεις της σχετικά με τη λειτουργία του αστικού χώρου. Συνολικότερα, οφείλω να τους ευχαριστήσω για την συνεχή στήριξη και την ουσιαστική βοήθειά τους στην έρευνα και στην συγγραφή της διατριβής.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στα μέλη της οικογένειάς μου για τη διαρκή συμπαράσταση και την αμέριστη κατανόηση αλλά και υπομονή τους, κατά τη διάρκεια ολοκλήρωσης της διδακτορικής έρευνας.

Ακόμη η παρούσα έρευνα δεν θα είχε ολοκληρωθεί χωρίς την ερευνητική και φιλική υποστήριξη οικείων μου προσώπων, συναδέλφων και συνοδοιπόρων μου πάνω στα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2017

Παναγιώτης Βασιλάκης

# Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	10
<b>ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ</b>	
<b>Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>: Ερευνητικό πλαίσιο.....</b>	<b>12</b>
1.1 Ερευνητικό αντικείμενο.....	12
1.2 Βασική θέση - ερευνητικά ερωτήματα.....	12
1.3 Μεθοδολογία - Δομή.....	13
<b>Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Θεωρητικό πλαίσιο.....</b>	<b>17</b>
2.1 Κ.Τ.Π. – Έθνος – Κοινωνικός Σχηματισμός.....	17
2.1.1 Καπιταλιστικός Τρόπος Παραγωγής (Κ.Τ.Π.).....	17
2.1.2 Κοινωνικός σχηματισμός, καπιταλιστικό κράτος και έθνος.....	19
2.2 Ο χώρος και η πόλη ως συμπύκνωση των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας.....	20
2.3 Κρίση και αναδιάρθρωση.....	24
2.3.1 Χωρική αναδιάρθρωση.....	26
2.3.1.1 Περιοδολόγηση της χωρικής αναδιάρθρωσης.....	26
2.3.1.2 Πόλεις, μητροπολιτικά κέντρα και καπιταλιστική αναδιάρθρωση.....	27
2.3.1.3 Οι δυναμικές της αστικής ανάπτυξης.....	29
2.3.2 Μητροπολιτικά κέντρα και Ευρωπαϊκή Ένωση.....	29
2.4 Πόλεις και κοινότητες: Προσεγγίζοντας τον χαρακτήρα της πολιτικής διακυβέρνησης.....	33
2.4.1 Η πόλη ως ιστορικό υποκείμενο στον ευρωπαϊκό χώρο.....	33
2.4.1.1 Οι πόλεις και η μετάβαση.....	36
2.4.1.2 Συμπεράσματα.....	43
2.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μέρος του κρατικού μηχανισμού.....	44
2.5.1 Εκλογική εκπροσώπηση και συμμετοχικές διαδικασίες.....	45
2.5.2 Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός ως εργαλείο κοινωνικής ενσωμάτωσης.....	46
2.5.3 Ιδεολογικά «προτάγματα».....	47

<b>Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Ιστορικό πλαίσιο.....</b>	<b>51</b>
3.1 Το ισλαμικό υπόβαθρο.....	51
3.2 Ο «ισλαμικός» τρόπος παραγωγής.....	54
3.3 Η οθωμανική αυτοκρατορία.....	54
3.3.1 Ο οθωμανικός κοινωνικός σχηματισμός.....	60
3.3.2 Κοινωνική δομή, μορφές ιδιοκτησίας και απόσπαση πλεονάσματος.....	62
3.3.2.1 Κοινωνική δομή.....	62
3.3.2.2 Μορφές ιδιοκτησίας.....	63
3.3.2.3 Η απόσπαση πλεονάσματος.....	64
3.3.3 Η οικονομική κρίση του 16 <sup>ου</sup> αι.....	67
3.3.3.1 Ο μετασχηματισμός των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας.....	67
3.3.3.2 Ο μετασχηματισμός του παραγωγικού προτύπου.....	68
<b>Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>: Ο ελλαδικός χώρος.....</b>	<b>74</b>
4.1 Ο ελλαδικός χώρος.....	74
4.1.1 Η εξέλιξη της κατοίκησης στον ελλαδικό χώρο στην οθωμανική περίοδο.....	74
4.1.2 Το κοινοτικό φαινόμενο στον ελλαδικό χώρο.....	78
4.1.2.1 Κοινότητα και ιστορικός χρόνος.....	80
4.1.3 Ο μετασχηματισμός των παραγωγικών σχέσεων και το κοινοτικό περιβάλλον.....	82
4.1.4 Η έννοια του «κοινοτισμού» στην ελληνική ιστοριογραφία.....	86
<b>ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ</b>	
<b>Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>: Το νέο ελληνικό κράτος.....</b>	<b>89</b>
5.1 Η κοινωνική και πολιτική σύγκρουση για τη μορφή και φυσιογνωμία του νέου ελληνικού κράτους.....	89
5.2 Η επαναστατική περίοδος και οι πρώτες απόπειρες συγκρότησης (1821-1827).....	90
5.3 Τοπικά και γενικά πολιτεύματα – Η διάρθρωση του διοικητικού μηχανισμού.....	93
5.4 Η κατοχύρωση του συγκεντρωτικού κράτους – Η Καποδιστριακή διακυβέρνηση.....	97

<b>Κεφάλαιο 6ο: Η τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό κράτος.....</b>	<b>101</b>
6.1 Η πρώτη περίοδος της οθωνικής διακυβέρνησης 1833 - 1844.....	101
6.1.1 Η νέα διοικητική οργάνωση.....	102
6.1.1.1 Το περιφερειακό επίπεδο.....	102
6.1.1.2 Το δημοτικό επίπεδο.....	108
6.1.2 Οι μεταβολές μέχρι το τέλος του 19 <sup>ου</sup> αι.....	113
6.1.2.1 Οι πρώτες προσπάθειες αστικού εκσυγχρονισμού.....	113
<b>Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup>: Η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μηχανισμός ενοποίησης του εθνικού χώρου και αστικοποίησης.....</b>	<b>116</b>
7.1 Η χωρική διάσταση της οικονομικής λειτουργίας στον ελληνικό χώρο το 19 <sup>ο</sup> αι.....	116
7.2 Οικονομική, πολιτική και ιδεολογική ενοποίηση του χώρου και τοπική αυτοδιοίκηση.....	126
7.2.1 Οικονομική ενοποίηση του χώρου και τοπική αυτοδιοίκηση.....	126
7.3 Πολιτική και ιδεολογική ενοποίηση και τοπική αυτοδιοίκηση.....	134
7.3.1 Ονοματοδοσία και εθνική αφήγηση.....	136
<b>ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ</b>	
<b>Κεφάλαιο 8<sup>ο</sup>: Ο αστικός εκσυγχρονισμός την περίοδο του μεσοπολέμου.....</b>	<b>138</b>
8.1 Η πολιτική και οικονομική συγκυρία των αρχών του 20 <sup>ου</sup> αι.....	138
8.2 Η αναδιάρθρωση του αγροτικού χώρου στις αρχές του 20 <sup>ου</sup> αι.....	142
8.2.1 Η αγροτική μεταρρύθμιση.....	143
8.2.2 Η προσφυγική εγκατάσταση μετά το 1922, η συνεταιριστική και κοινοτική οργάνωση.....	147
8.2.3 Το νέο χωρικό πρότυπο στον αγροτικό χώρο.....	150
8.3 Η τοπική αυτοδιοίκηση τον 20 <sup>ο</sup> αι.....	153
8.3.1 Ο εκσυγχρονισμός της διοικητικής οργάνωσης.....	153
8.3.2 Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.....	157
8.3.2.1. Ο νόμος ΔΝΖ΄ του 1912.....	157
8.3.2.2 Η διοικητική διαίρεση σε πρωτοβάθμιο επίπεδο.....	157
8.3.3 Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.....	160

8.3.3.1 Η διοικητική διαίρεση σε δευτεροβάθμιο επίπεδο.....	161
<b>Κεφάλαιο 9ο: Η λαϊκή αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα.....</b>	<b>168</b>
9.1 Ο χαρακτήρας της εξουσίας στην Ελεύθερη Ελλάδα.....	169
9.2 Η Λαϊκή Αυτοδιοίκηση.....	171
9.2.1 Το τέλος της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης.....	174
<b>Κεφάλαιο 10<sup>ο</sup>: Η μεταπολεμική περίοδος 1945-1974.....</b>	<b>175</b>
10.1 Η κοινωνική και πολιτική συγκυρία μεταπολεμικά.....	175
10.1.1 Η πολιτική θωράκιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	176
10.1.1.2 Η μάχη της πολιτικής εκπροσώπησης της αριστεράς.....	178
10.1.2 Η στρατιωτική δικτατορία 1967 - 1974.....	183
<b>ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ</b>	
<b>Κεφάλαιο 11<sup>ο</sup>: Το μεταπολιτευτικό πολιτικό και οικονομικό υπόδειγμα.....</b>	<b>185</b>
11.1 Η μεταπολιτευτική πολιτική και οικονομική συγκυρία.....	185
11.2 Η συγκυρία της οικονομικής και χωρικής αναδιάρθρωσης.....	187
11.3 Η αναβάθμιση του ρόλου του «τοπικού κράτους».....	190
11.3.1 Το νέο συνταγματικό πλαίσιο και οι τυπικοί όροι συγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	191
11.3.2 Το εκλογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	193
11.3.3 Η πολιτική της «αποκέντρωσης».....	195
11.4 Ο ρόλος της περιφερειακής πολιτικής.....	198
11.4.1 Ελλάδα και ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική.....	200
11.4.1.1 Μ.Ο.Π., Α΄ & Β΄ Κ.Π.Σ. (1986 -1999).....	200
11.4.1.2 Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006).....	202
11.4.1.3 Η περίοδος 2007 - 2013.....	203
11.4.1.4 Η περίοδος 2014 - 2020.....	206
11.4.2 Ο ρόλος της περιφερειακής οργάνωσης .....	208

<b>Κεφάλαιο 12<sup>ο</sup>: Η διοικητική αναδιάρθρωση 1984-1994.....</b>	<b>210</b>
12.1 Η πολιτική «ανακυττάρωσης» των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	210
12.1.1 Οι «Γεωγραφικές Ενότητες» (Γ.Ε.) και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι.....	212
12.1.2 Οι «Γεωγραφικές Περιοχές» (Γ.Π.) και οι νέοι δήμοι.....	217
12.1.3. Τα «Συμβούλια Περιοχής».....	224
12.2 Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.....	225
12.2.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.....	225
12.2.2.1 Αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.....	226
12.2.2.2 Τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.....	226
12.2.3 Η εξέλιξη της διοικητικής οργάνωσης σε δευτεροβάθμιο επίπεδο.....	227
12.2.3.1 Οι νομαρχίες.....	227
<b>Κεφάλαιο 13<sup>ο</sup>: Η τελική φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης.....</b>	<b>228</b>
13.1 Οι κυρίαρχες κατευθύνσεις της αναδιάρθρωσης.....	228
13.1.1 Το πρότυπο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο.....	230
13.1.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και αυτοδιοίκηση.....	234
13.2 Αναδιάρθρωση και τοπική αυτοδιοίκηση.....	238
13.2.1 Αναβάθμιση ρυθμιστικού ρόλου.....	239
13.2.2 Αναβάθμιση οικονομικών λειτουργιών.....	240
13.2.3 Πολιτική θωράκιση και ενίσχυση του ιδεολογικού ρόλου.....	242
13.3 Η διοικητική και οικονομική «αποκέντρωση».....	246
13.3.1 Η περιφερειακή αποκέντρωση.....	246
13.4 Το «Σχέδιο Καποδίστριας».....	250
13.5 Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ).....	257
13.5.1 Δημοκρατικά δικαιώματα.....	258
13.5.2 Σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και επιχειρήσεων.....	259
13.5.3 Χρηματοδότηση.....	260
13.5.4 Η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας.....	260



13.6 Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	261
13.6.1 Τα νέα επίπεδα διοίκησης.....	263
13.6.1.1 Οι «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις».....	263
13.6.1.2 Οι «Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις».....	264
13.6.1.3 Η «Περιφερειακή Ενότητα».....	266
13.6.1.4 Οι «Τοπικές αυτοδιοικήσεις».....	268
13.6.2 Η χρηματοδότηση.....	274
13.6.3 Εκλογικό σύστημα – πολιτική εκπροσώπηση – πολιτική και ιδεολογική θωράκιση.....	276
13.6.4 Συμπεράσματα για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	278
<b>Συμπεράσματα.....</b>	<b>281</b>
<b>Παράρτημα Ι.....</b>	<b>289</b>
<b>Παράρτημα ΙΙ.....</b>	<b>296</b>
<b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>304</b>
<b>Περίληψη.....</b>	<b>317</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>318</b>

## Εισαγωγή

Η κυριαρχία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής ταυτίζεται με την κυριαρχία συγκεκριμένου τύπου κοινωνικών δομών και σχέσεων. Σε ότι αφορά το χώρο, συνδέεται με τη διαρκή αναπαραγωγή της διάκρισης πόλης-υπαίθρου (ομολογη της σχέσης κεφαλαίου-εργασίας) ως δομικό χαρακτηριστικό και με την επέκταση των αστικών συγκεντρώσεων, που αποτελούν τη χωρική έκφραση των διαδικασιών κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Η αλληλεπίδραση των χωρικών δομών που περιλαμβάνουν τόσο τον «φυσικό» όσο και τον δομημένο χώρο (οικιστικό δίκτυο κλπ) με τις αντίστοιχες διοικητικές δομές είναι πάντοτε ένα ζητούμενο ως προς την εύρυθμη λειτουργία της παραγωγικής διαδικασίας. Οι διοικητικές διαιρέσεις εκφράζουν ή προσπαθούν να εκφράσουν, στο μέτρο του δυνατού, την υπάρχουσα χωρική δομή και οργάνωση, τη συγκεκριμένη περίοδο της ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων, της οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας και της κατάστασης της πάλης των τάξεων σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό σχηματισμό. Σημαντικό στοιχείο στον καθορισμό κάθε φορά των διοικητικών διαιρέσεων αποτελούν και οι διαμορφωμένες ή και υπό διαμόρφωση γεωγραφικές δομές (φυσικοί φραγμοί, οδικό δίκτυο, δίκτυα επικοινωνιών κ.α.).

Η καθορισμένη κάθε φορά διοικητική διαίρεση καθορίζει και ένα χωρικό πλαίσιο δομών και σχέσεων αποκρυσταλλώνοντας την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα. Το γεγονός αυτό, παράλληλα με τη σχετική υστέρηση που παρουσιάζει ο διοικητικός μηχανισμός σε σχέση με τις εξελίξεις στην παραγωγική διαδικασία και τις κοινωνικές σχέσεις, οδηγεί σε μια επόμενη φάση σε αναντιστοιχία ανάμεσα στις διοικητικές δομές και λειτουργίες και στις απαιτήσεις της παραγωγικής διαδικασίας, αποτελώντας έτσι την αιτία μερικών ή και ευρύτερων διοικητικών και θεσμικών αναδιαρθρώσεων που συντελούνται κατά περιόδους. Στο πλαίσιο αυτό, η δομή και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελληνικό χώρο έχει καθοριστεί από διαφορετικές ιστορικές περιόδους, σε άμεση συνάφεια με την πορεία συγκρότησης του ελληνικού κράτους και σε αναλογία με τις πολιτικές και οικονομικές απαιτήσεις ανά περίοδο.

Η εξέλιξη της διοικητικής οργάνωσης της χώρας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης αναδεικνύει μια σειρά ζητημάτων που σχετίζονται τόσο με το ρόλο των εκάστοτε θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως όψεις διαφορετικών επιπέδων της κρατικής διοικητικής οργάνωσης, όσο - και σε συνάρτηση με το πρώτο - και με τους όρους εμπέδωσης των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας σε οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό επίπεδο.

Σε αντιστοιχία, λοιπόν, οι εκάστοτε διοικητικές διαιρέσεις που παρατηρούνται στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, από την περίοδο σύστασης του ελληνικού κράτους, εκφράζουν στον ένα ή

στον άλλο βαθμό τη συνάρθρωση των αναγκαίων, ανά συγκυρία και περίοδο, όρων πολιτικής και οικονομικής αναπαραγωγής των κυρίαρχων τάξεων.

Στο πλαίσιο αυτό, οι διάφορες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιτελούνται τη μετεπαναστατική περίοδο, η διοικητική μεταρρύθμιση του Ι. Καποδίστρια το 1828 και η συγκρότηση των «βουαρικόν δήμων» επί διακυβέρνησης Όθωνα, αποτυπώνουν την απόπειρα του νεοσύστατου και εξελισσόμενου ελληνικού κράτους να ενισχύσει την κεντρική εξουσία εξαρθρώνοντας τα τοπικά συστήματα πολιτικής εξουσίας που είχαν συγκροτηθεί από την περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας, ενώ στη συνέχεια, με την ευρεία εδαφική και διοικητική μεταρρύθμιση του Ε. Βενιζέλου με το Ν. ΔΝΖ/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», εκφράζονται τόσο η ανάγκη εξυγίανσης του πολιτικού συστήματος όσο και οι ανάγκες οικονομικής ανασυγκρότησης που προέκυψαν από το διπλασιασμό της ελληνικής επικράτειας, την ενσωμάτωση των προσφυγικών πληθυσμών και την υλοποίηση του αγροτικού αναδασμού.

Εν συνεχεία, η λειτουργία του αστικού κράτους σε καθεστώς «έκτακτης ανάγκης», άλλοτε σε μεγαλύτερο και άλλοτε σε μικρότερο βαθμό, οδήγησε στο περιθώριο τις πρώτες προσπάθειες, που είχαν αναδειχθεί την περίοδο του Μεσοπολέμου, διοικητικής αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών και ενός αναβαθμισμένου οικονομικού και αναπτυξιακού ρόλου της Τ.Α., αποδίδοντας κύριο ρόλο στη διαδικασία εμπέδωσης της πολιτικής κυριαρχίας της αστικής τάξης και περιορίζοντας το ρόλο των Ο.Τ.Α. σε αυτόν του συμπληρωματικού πολιτικού μηχανισμού της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, επιτελώντας στοιχειώδεις αναπαραγωγικές λειτουργίες της εργατικής δύναμης, χωρίς οι ευρύτερες λειτουργίες του να εντάσσονται σε ένα γενικότερο αναπτυξιακό σχεδιασμό.

Η περίοδος της μεταπολίτευσης, παράλληλα με τον ευρύτερο εκδημοκρατισμό του πολιτικού συστήματος, την κλιμακούμενη ενσωμάτωση ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων και τη βελτίωση των οικονομικών συνθηκών, σηματοδοτείται και από την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ., αποτελώντας ταυτόχρονα την αφετηρία μιας νέας μεταρρυθμιστικής απόπειρας της διοικητικής δομής της χώρας με στόχο τη σταδιακή αναβάθμιση του οικονομικού ρόλου που καλούνται να διαδραματίσουν οι αυτοδιοικητικοί μηχανισμοί, στο πλαίσιο της γενικότερης αναπαραγωγής της καπιταλιστικής κυριαρχίας.

Τέλος, σε ό,τι αφορά την τρέχουσα περίοδο, η πρόσφατη διοικητική αναδιάρθρωση με αφετηρία το «Σχέδιο Καποδίστριας» και αποκορύφωμα το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί αποτέλεσμα προσαρμογής στο ευρωπαϊκό «αναπτυξιακό υπόδειγμα» και στις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο

# ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

## Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>: Ερευνητικό πλαίσιο

### 1.1 Ερευνητικό αντικείμενο

Ερευνητικό αντικείμενο της παρούσας διατριβής αποτελεί η ιστορική επισκόπηση, η συγκρότηση και η εξέλιξη των αυτοδιοικητικών δομών στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, από την περίοδο συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους έως και σήμερα και η διερεύνηση του ρόλου που διαδραματίζουν σε πολιτικό, οικονομικό και ιδεολογικό επίπεδο.

Παράλληλα, διερευνώνται οι διαδικασίες μετασχηματισμών / αναδιαρθρώσεων της δομής και της λειτουργίας των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ως συνάρτηση των αντίστοιχων μετασχηματισμών του κρατικού μηχανισμού ανά πολιτική και οικονομική συγκυρία.

### 1.2 Βασική θέση - ερευνητικά ερωτήματα

Στην παρούσα διατριβή υποστηρίζεται η βασική θέση, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση - ως μορφή, οργάνωση και λειτουργία - στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του κρατικού μηχανισμού, συμβάλλοντας στην αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και διαδραματίζοντας καθοριστικό ρόλο στην εμπέδωση της πολιτικής, οικονομικής και ιδεολογικής ηγεμονίας των κυρίαρχων κοινωνικών μερίδων, στην προώθηση κυρίαρχων οικονομικών και αναπτυξιακών σχεδιασμών και στην πολιτική ενσωμάτωση των κυριαρχούμενων στρωμάτων.

Αναλυτικότερα, υποστηρίζεται ότι η Τ.Α. αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής, ιδεολογικής, και οικονομικής λειτουργίας του αστικού κράτους, εξασφαλίζοντας τη μακροπρόθεσμη αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας και εκμετάλλευσης.

Παράλληλα, με τη θεώρηση ότι οι παραπάνω (υλικές) σχέσεις εξουσίας ορίζουν το πεδίο αναφοράς και τα όρια της Τ.Α., η εργασία διαχωρίζεται τόσο από τοποθετήσεις που αντιλαμβάνονται τους τοπικούς διοικητικούς θεσμούς, πρώτον, ως ιστορική μετεξέλιξη και συνέχεια των κοινοτήτων του οθωμανικού διοικητικού συστήματος στον ελληνικό χώρο, δεύτερον, ως δομές που εμπεριέχουν έστω και δυνητικά, είτε ως ιστορικότητα (κοινότητες), είτε δομικά (αστικό φαινόμενο), το στοιχείο της πολιτικής αυτονομίας απέναντι στην κεντρικά οργανωμένη πολιτική εξουσία του αστικού κράτους και τρίτον, από αυτές που αντιλαμβάνονται τη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης στενά στο οικονομικό επίπεδο και δεν τοποθετούν το ζήτημα της οικονομικής ανάπτυξης υπό το πρίσμα της αναπαραγωγής των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας.

Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο της παρούσας διδακτορικής διατριβής αναλυτικότερα αντικείμενα διερεύνησης αποτελούν:

α) Η «καταγωγή» των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό. Η ύπαρξη ή όχι συσχέτισης μεταξύ των προϋφισταμένων διοικητικών δομών και της κοινοτικής οργάνωσης στον ελλαδικό χώρο μέχρι και την περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας και των αυτοδιοικητικών θεσμών που υιοθετήθηκαν από το νεοσυσταθέν ελληνικό κράτος.

β) Ο ειδικός ρόλος και λειτουργίες που λαμβάνει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο εσωτερικό του αστικού κρατικού μηχανισμού, όχι σαν μορφή πολιτικής αυτονομίας, αλλά ως τμήμα της τοπικής ή / και αποκεντρωμένης κρατικής οργάνωσης.

γ) Ο βαθμός κατά τον οποίο η μορφή που λαμβάνει κατά περιόδους η διοικητική διάρθρωση της χώρας αποτελεί απόρροια τόσο των γενικών συνθηκών παραγωγής όσο και των κυρίαρχων οικονομικών-αναπτυξιακών κατευθύνσεων που επιβάλλουν οι κυρίαρχες κοινωνικές τάξεις στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, όπως και σε ποιο βαθμό οι εκάστοτε διοικητικές αναδιαρθρώσεις έχουν ανταποκριθεί ανά ιστορική συγκυρία στον παραπάνω ρόλο.

δ) Ο τρόπος με τον οποίο - σε συνάρτηση με τα προηγούμενα - συγκροτούνται σε επίπεδο αυτοδιοίκησης οι πολιτικές εκπροσωπήσεις των κυριαρχούμενων στρωμάτων, όπως και με ποιον τρόπο συμβάλλει στην εμπέδωση της κοινωνικής κυριαρχίας η λειτουργία του καθενός επιπέδου διοικητικής οργάνωσης

ε) Το ιδεολογικό αποτύπωμα που εγχαράσσει το μοντέλο οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης ανά εποχή και η σχέση του με τις ιστορικά κυρίαρχες αντιλήψεις.

ζ) Ο ειδικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της περιφερειακής πολιτικής στις πρόσφατες αναδιαρθρωτικές απόπειρες του «Σχεδίου Καποδίστριας» και του «Προγράμματος Καλλικράτη».

### **1.3 Μεθοδολογία - Δομή**

Η παρούσα διατριβή συγκροτείται με άξονα την περιοδολόγηση της εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελλαδικό χώρο και το νέο ελληνικό κράτος με βάση τον καθορισμό συγκεκριμένων ιστορικών περιόδων εντός των οποίων αναγνωρίζονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά ως προς τη μορφή και τη λειτουργία της, αποτέλεσμα των κυρίαρχων κάθε φορά οικονομικών και πολιτικών κατευθύνσεων της κεντρικής πολιτικής εξουσίας.

Παράλληλα, ανά ιστορική περίοδο επιχειρείται η ενιαία προσέγγιση, σε πολιτικό, οικονομικό και ιδεολογικό επίπεδο του ρόλου των αυτοδιοικητικών δομών, υποστηρίζοντας τη βασική ερευνητική θέση και απαντώντας στα βασικά θεωρητικά ερωτήματα που τέθηκαν παραπάνω.

Για το σκοπό αυτό αξιοποιήθηκε πληθώρα πηγών, στατιστικών στοιχείων και επιστημονικών συγγραμμάτων, ελληνόγλωσσων και ξενόγλωσσων στα πεδία της ιστορίας, της οικονομίας και της πολιτικής επιστήμης.

Συνακόλουθα, η παρούσα αποτελείται από τέσσερα μέρη και δεκατρία κεφάλαια, το περιεχόμενο των οποίων σκιαγραφείται παρακάτω:

Στο πρώτο μέρος, στο Κεφάλαιο 1 αναλύονται οι βασικές ερευνητικές ορίζουσες της διατριβής, στο Κεφάλαιο 2 παρατίθεται το θεωρητικό πλαίσιο αναφορικά με τις έννοιες του κράτους, του τρόπου παραγωγής, των χωρικών συγκεντρώσεων, της τοπικής αυτοδιοίκησης κ.ο.κ. το οποίο αποτελεί το βασικό ερμηνευτικό εργαλείο για την επακόλουθη ανάλυση της πολιτικής, οικονομικής και ιδεολογικής συγκυρίας και του τρόπου που αυτά συναρθρώνονται στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης ανά περίοδο, ενώ στο Κεφάλαιο 3, αναλύεται ιστορικά το εδραιωμένο σύστημα παραγωγής και οι σχέσεις εξουσίας στον ελλαδικό χώρο την περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας

Στη συνέχεια, στο Κεφάλαιο 4 διερευνάται ο ρόλος των κοινοτήτων του ελληνικού χώρου κατά την προεπαναστατική περίοδο ως διοικητικών μονάδων του οθωμανικού συστήματος διακυβέρνησης, η οικονομική τους λειτουργία κατά την πορεία συγκρότησης της ελληνικής αστικής τάξης αλλά και τα πρώτα ιδεολογικά «συμφραζόμενα» της αντίληψης του ρόλου των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μορφών λαϊκής εξουσίας.

Το δεύτερο μέρος διαπραγματεύεται την περίοδο από την ελληνική επανάσταση μέχρι το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Αναλυτικότερα, στο Κεφάλαιο 5 ερμηνεύεται ο μετασχηματισμός του κοινοτικού συστήματος και η πρώτη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως τμήμα του κρατικού μηχανισμού στην Ελλάδα, ως αποτέλεσμα των πολιτικών ανακατατάξεων κατά τη μετεπαναστατική περίοδο και της ανάγκης ενίσχυσης της κεντρικής πολιτικής εξουσίας και συγκρότησης κεντρικού κρατικού μηχανισμού, από την περίοδο των πρώτων εθνοσυνελεύσεων μέχρι και το τέλος της καποδιστριακής διακυβέρνησης.

Στο Κεφάλαιο 6 αναλύεται η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο της οθωμανικής διακυβέρνησης, η συγκρότησή της σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και οι πρώτες μεταρρυθμιστικές απόπειρες κατά την περίοδο της πρωθυπουργίας Τρικούπη.

Τέλος, στο Κεφάλαιο 7 αναδεικνύεται η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη συγκρότηση ενός ενιαίου πολιτικά και οικονομικά χώρου στο πλαίσιο του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού και αναλύονται οι διαδικασίες που συνέβαλλαν σε αυτό.

Στο τρίτο μέρος, στο Κεφάλαιο 8 γίνεται αναλυτική αναφορά στην πολιτική και οικονομική συγκυρία των αρχών του 20<sup>ου</sup> αιώνα και στα γεγονότα που ανέδειξαν την ανάγκη συνολικού εκσυγχρονισμού του κρατικού μηχανισμού την περίοδο αυτή. Ειδική έμφαση δίδεται στον

«βενιζελικό εκσυγχρονισμό» και διερευνάται ο ρόλος που διαδραμάτισε το νέο μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης, που επέφερε ο ΔΝΖ΄ 1912, τόσο στη συγκρότηση κοινωνικών συμμαχιών αλλά και πολιτικών εκπροσωπήσεων κατά τις ιστορικές περιόδους της εγκατάστασης των μικρασιατικών πληθυσμών και της εσωτερικής μετανάστευσης των δεκαετιών 1920-30, όσο και στον τρόπο που συνέβαλε στις απόπειρες οικονομικής ανασυγκρότησης κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου, αλλά και στον καθοριστικό ρόλο που διαδραμάτισε για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης καθόλη σχεδόν τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα.

Στο Κεφάλαιο 9 αποδίδεται έμφαση στην τομή που επήλθε κατά την περίοδο της κατοχής με τη συγκρότηση της «λαϊκής αυτοδιοίκησης» στις απελευθερωμένες περιοχές της χώρας ως στοιχείο ανάδειξης μίας διαφορετικού τύπου κοινωνικής εξουσίας, σε αντιδιαστολή με την προγενέστερη μορφή και λειτουργία των αυτοδιοικητικών θεσμών.

Τέλος, στο Κεφάλαιο 10 αναλύονται οι ειδικές οικονομικές και πολιτικές συνθήκες οι οποίες συνέβαλαν στην υποβάθμιση παρελθουσών προσπαθειών διοικητικής αποκέντρωσης του ελληνικού κράτους, αλλά και των αιτιών που οδήγησαν στο να αποτελέσει η τοπική αυτοδιοίκηση ένα ιδιαίτερο επίπεδο πολιτικής εκπροσώπησης της αριστεράς, από τη μετεμφυλιακή περίοδο έως τη δικτατορία του 1976.

Το τέταρτο μέρος καλύπτει την περίοδο από τη μεταπολίτευση έως και σήμερα. Στο Κεφάλαιο 11 περιγράφεται η μεταπολιτευτική πολιτική και οικονομική συγκυρία, υπό το πρίσμα του εκδημοκρατισμού της μεταπολίτευσης, της πολιτικής ενσωμάτωσης ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων, της βελτίωσης των οικονομικών συνθηκών αλλά και τις παράλληλες διαδικασίες ένταξης της χώρας στην Ε.Ο.Κ. Επίσης, δίνεται έμφαση στο ειδικό βάρος που λαμβάνει σταδιακά η «χωρικότητα» της αναπτυξιακής πολιτικής, σε συνάρτηση πάντα με τον εντεινόμενο ρόλο της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και τέλος επισημαίνεται ο κομβικός ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η τοπική αυτοδιοίκηση.

Υπό το παραπάνω πρίσμα, στο Κεφάλαιο 12 αναλύονται οι πρώτες αναδιαρθρωτικές προσπάθειες που έλαβαν χώρα κατά τη δεκαετία του 1980, ενώ περιγράφονται οι δομικές μεταβολές αλλά και η θεσμοθέτηση του «2<sup>ου</sup> βαθμού» της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τέλος, στο Κεφάλαιο 13 αναλύεται η τελευταία περίοδος των αναδιαρθρώσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης που επήλθαν με την εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» και του «Προγράμματος Καλλικράτης». Ιδιαίτερο βάρος αποδίδεται στις νέες αναπτυξιακές κατευθύνσεις που σταδιακά επιβάλλονται στο πλαίσιο της εξειδίκευσης της ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής στον ελληνικό χώρο καθώς και στον ενισχυμένο οικονομικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Τ.Α. σε σχέση με την οργάνωση των οικονομικών λειτουργιών του χώρου αλλά και την περιφερειακή οργάνωση της Ε.Ε.

Τέλος, η διατριβή ολοκληρώνεται με την διατύπωση των ερευνητικών συμπερασμάτων και με δύο σχετικά παραρτήματα που αφορούν, το πρώτο, την περιφερειακή πολιτική στον ευρωπαϊκό χώρο και το δεύτερο με την ονοματολογία των ευρωπαϊκών εδαφικών μονάδων.



## Κεφάλαιο 2ο: Θεωρητικό πλαίσιο

### 2.1 Κ.Τ.Π. – Έθνος – Κοινωνικός Σχηματισμός

#### 2.1.1 Καπιταλιστικός Τρόπος Παραγωγής (Κ.Τ.Π.)

Κάθε τρόπος παραγωγής έχει ως θεμέλιό του τη σχέση των κοινωνικών τάξεων - αυτών που παράγουν και αυτών που ιδιοποιούνται το πλεόνασμα αυτής της παραγωγής - με τα μέσα παραγωγής και με το παραγόμενο προϊόν, χωρίς όμως να περιορίζεται σε αυτές μόνο τις «οικονομικές» σχέσεις<sup>1</sup>. Ο ειδικός τρόπος με τον οποίο η κυρίαρχη τάξη και εν προκειμένω στον ΚΤΠ η αστική αποσπά το υπερπροϊόν της εργασίας από τους άμεσους παραγωγούς, την εργατική τάξη με τη μορφή της υπεραξίας, δε συγκροτεί απλά τη βασική οικονομική σχέση εκμετάλλευσης αλλά συμπυκνώνει τις κυρίαρχες κοινωνικές σχέσεις εξουσίας, σε αντίθεση με όλους τους προκαπιταλιστικούς τρόπους παραγωγής όπου η απόσπαση του υπερπροϊόντος πραγματοποιείται με μέσα εξωοικονομικού καταναγκασμού<sup>2</sup>.

Ο Κ.Τ.Π. θεμελιώνεται στην κεφαλαιακή σχέση, καταρχήν στο επίπεδο της παραγωγής: στον αποχωρισμό του εργαζόμενου από τα μέσα παραγωγής, που μετατρέπεται έτσι στο οικονομικό επίπεδο σε μισθωτό εργάτη κάτοχο απλώς της εργασιακής του δύναμης και στην πλήρη ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής από τον κεφαλαιοκράτη. Η πλήρης ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής σημαίνει ότι ο κεφαλαιοκράτης έχει τόσο τη νομή των μέσων παραγωγής, δηλαδή την εξουσία να τα θέτει σε λειτουργία όσο και την κυριότητά τους, την εξουσία δηλαδή να ιδιοποιείται το παραγόμενο υπερπροϊόν.<sup>3</sup>

Ο αποχωρισμός των εργαζομένων από τα μέσα παραγωγής, δηλαδή η αποστέρηση από τους εργαζομένους της νομής των μέσων παραγωγής, οδηγεί στο να εμφανίζεται ο εργαζόμενος (στο δικαιοκ-πολιτικό και στο ιδεολογικό επίπεδο της ιδεολογίας), σε ελεύθερο πολίτη – υποκείμενο δικαίου, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τα δομικά χαρακτηριστικά του κράτους και της κυρίαρχης ιδεολογίας.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> «Η ειδική οικονομική μορφή, με την οποία αντλείται απλήρωτη δουλειά από τους άμεσους παραγωγούς, καθορίζει τη σχέση κυριαρχίας και υποδούλωσης, όπως αναφύεται άμεσα από την ίδια την παραγωγή και που με τη σειρά της αντεπιδρά καθοριστικά πάνω της... στην άμεση σχέση των ιδιοκτητών των όρων παραγωγής με τους άμεσους παραγωγούς... βρίσκουμε το ενδότατο μυστικό, την κρυμμένη βάση όλης της κοινωνικής συγκρότησης επομένως και... της κάθε φορά ειδικής κρατικής μορφής», Μαρξ Καρλ, *Το Κεφάλαιο*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Τ. 3, Αθήνα 1978, σ. 972.

<sup>2</sup> Μηλιός Γιάννης, Σωτηρόπουλος Δημήτρης Π., *Ιμπεριαλισμός, χρηματοπιστωτικές αγορές, κρίση*, Εκδ. Νήσος, Αθήνα 2011, σ. 181.

<sup>3</sup> Μηλιός Γιάννης, *Τρόποι παραγωγής και μαρξιστική ανάλυση*, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1997, σ. 32-3.

<sup>4</sup> «Για να μετατραπεί λοιπόν το χρήμα σε κεφάλαιο πρέπει ο κάτοχος του χρήματος να βρει στην αγορά των εμπορευμάτων τον ελεύθερο εργάτη, ελεύθερο με διπλή έννοια, από τη μια με την έννοια ότι σαν ελεύθερο

Ο ΚΤΠ αναφέρεται σε ένα δομημένο κοινωνικό όλο, το οποίο συγκροτείται από τη συνάρθρωση του οικονομικού, του πολιτικού και του ιδεολογικού επιπέδου. Το οικονομικό επίπεδο έχει τον προσδιοριστικό σε τελευταία ανάλυση ρόλο χωρίς οι υπόλοιπες βαθμίδες να χάνουν την αυτονομία τους. Ανάμεσα στην «οικονομική βάση» και στο «εποικοδομήμα», το κράτος, το δικαιοκράτος και την ιδεολογία, υπάρχει διαλεκτική σχέση. Οι καπιταλιστικές δομές και σχέσεις εμπεδώνονται ταυτόχρονα στο οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό επίπεδο<sup>5</sup>. Ο ΚΤΠ διαμορφώνεται ως μια τυπικά καπιταλιστική ενότητα των παραγωγικών σχέσεων και των παραγωγικών δυνάμεων, υπό την κυριαρχία των πρώτων: Οι παραγωγικές σχέσεις δεν έχουν απλώς την προτεραιότητα αναφορικά με τον κοινωνικό μετασχηματισμό, πολύ περισσότερο καθορίζουν «ποιοτικά» τη δομή και τις τάσεις εξέλιξης των παραγωγικών δυνάμεων. Έτσι ο ΚΤΠ δεν συμπεκνώνει αποκλειστικά, ούτε κυρίαρχα, μια οικονομική σχέση, αλλά αναφέρεται σε όλα τα κοινωνικά επίπεδα, στο σύνολο των οικονομικών, πολιτικών και ιδεολογικών σχέσεων εξουσίας.

Παράλληλα, η αστική τάξη κατέχει όχι μόνο την οικονομική αλλά και την πολιτική εξουσία: όχι γιατί οι καπιταλιστές στελεχώνουν τις ανώτατες πολιτικές θέσεις του κράτους, αλλά γιατί η δομή του πολιτικού στοιχείου στις καπιταλιστικές κοινωνίες και ειδικότερα του καπιταλιστικού κράτους, η ιεραρχική-γραφειοκρατική διάρθρωσή του, η «αταξική» - ισοπολιτειακή λειτουργία του με βάση τους κανόνες του δικαίου κ.λ.π., αντιστοιχεί και εξασφαλίζει τη διατήρηση και αναπαραγωγή της συνολικής καπιταλιστικής ταξικής κυριαρχίας. Ομοίως γίνεται φανερό ότι η δομή της κυρίαρχης αστικής ιδεολογίας, η ιδεολογία των ατομικών δικαιωμάτων και της ισοπολιτείας, της εθνικής ενότητας και του κοινού -εθνικού- συμφέροντος, κ.ο.κ., αντιστοιχεί στη διαιώνιση και αναπαραγωγή της καπιταλιστικής τάξης πραγμάτων.

Το καπιταλιστικό κράτος, με βάση τις παραπάνω παραδοχές, επιτελεί δύο βασικές λειτουργίες. Συμβάλλει αποφασιστικά στην οργάνωση των μακροπρόθεσμων συμφερόντων του κεφαλαίου,

---

πρόσωπο διαθέτει την εργατική του δύναμη σαν εμπόρευσμά του, και από την άλλη με την έννοια ότι δεν έχει άλλα εμπορεύματα να πουλήσει, ότι σαν το ελεύθερο πουλί είναι ελεύθερος από όλα τα πράγματα που χρειάζονται για να πραγματοποιήσει την εργατική του δύναμη... Ένα πράγμα είναι ξεκάθαρο. Η φύση δεν παράγει από τη μεριά κατόχους χρήματος ή εμπορευμάτων και από την άλλη ανθρώπους που κατέχουν μόνο τις εργατικές τους δυνάμεις ... Αν ερευνήσουμε παραπέρα για να βρούμε: κάτω από ποιες συνθήκες όλα τα προϊόντα ή έστω μόνο η πλειονότητά τους παίρνουν τη μορφή του εμπορεύματος, θα βρίσκαμε ότι αυτό γίνεται μόνο πάνω στη βάση ενός ολότελα ειδικού τρόπου παραγωγής, του κεφαλαιοκρατικού», Μαρξ Καρλ, *Το Κεφάλαιο*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Τ. 1, Αθήνα 1978, σ. 179-180.

<sup>5</sup> «1°. Κάθε τρόπος παραγωγής αποτελείται από μια σφαιρική δομή που σχηματίζεται από τρεις περιφερειακές δομές: την οικονομική δομή, τη δικαιο-πολιτική δομή (οι νόμοι, το Κράτος κ.τ.λ.), την ιδεολογική δομή (ιδέες, έθιμα κ.τ.λ.) και την ιδεολογική. 2°. Σ' αυτή τη σφαιρική δομή, υπάρχει πάντα μία περιφερειακή δομή που κυριαρχεί πάνω στις άλλες. Στο επίπεδο του τρόπου παραγωγής, με τον όρο κυριαρχική δομή εννοούμε την περιφερειακή δομή που παίζει το βασικό ρόλο στην αναπαραγωγή ενός ορισμένου τρόπου παραγωγής. Στην περίπτωση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής... είναι οι οικονομικοί νόμοι (πώληση της δύναμης της εργασίας, συσσώρευση κ.τ.λ.), που εξασφαλίζουν την αναπαραγωγή του συστήματος και προσδιορίζουν τις ιδιαίτερες μορφές και το χαρακτήρα αυτής της αναπαραγωγής. Οι παράγοντες του εποικοδομήματος δεν επεμβαίνουν με φανερό τρόπο, παρά μόνο όταν ανακύπτουν εμπόδια στην αυθόρμητη λειτουργία αυτών των νόμων.», Harnecker Marta, *Βασικές Έννοιες του Ιστορικού Υλισμού*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1976, σ. 136-7.

ενοποιώντας πολιτικά τις διαφορετικές μερίδες του κεφαλαίου και συγκροτώντας τις σε άρχουσα τάξη, και ταυτόχρονα συμβάλλει στην οργάνωση όλης της κοινωνίας με βάση τα μακροπρόθεσμα συμφέροντα του κεφαλαίου, επιβάλλοντάς τα ως «εθνικά» και διατηρώντας με τον τρόπο αυτό τη συνοχή ενός συστήματος ταξικής κυριαρχίας.

### **2.1.2 Κοινωνικός σχηματισμός, καπιταλιστικό κράτος και έθνος**

Στο εσωτερικό ενός καπιταλιστικού κοινωνικού σχηματισμού εγγράφονται διάφοροι τρόποι ή μορφές παραγωγής, οι οποίοι βρίσκονται υπό την κυριαρχία του ΚΤΠ και της διευρυμένης αναπαραγωγής του. Ενώ λοιπόν, στον πυρήνα του ΚΤΠ υπάρχουν δύο τάξεις, η αστική και η εργατική, ένας κοινωνικός σχηματισμός περιλαμβάνει περισσότερες τάξεις, όχι μόνο γιατί περιλαμβάνει και άλλους τρόπους παραγωγής, αλλά και γιατί η αστική τάξη έχει εκχωρήσει κάποιες λειτουργίες που ανάγονται στην άσκηση της εξουσίας της - επίβλεψη παραγωγικής διαδικασίας, κρατική καταστολή κτλ - σε άλλους φορείς, στους οποίους και κυριαρχεί (π.χ. μικροαστική τάξη). Επίσης, ένας κοινωνικός σχηματισμός συγκεφαλαιώνει μια ιστορία ταξικών αγώνων και αντίστοιχης διαμόρφωσης ταξικών συσχετισμών. Η εγκαθίδρυση της εξουσίας του κεφαλαίου πάνω στους άλλους τρόπους παραγωγής και πάνω στην εργατική τάξη, ώστε να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη αναπαραγωγή του σε διευρυνόμενη κλίμακα, εξαρτάται από την ιστορική πορεία και έκβαση της ταξικής πάλης στο εσωτερικό του.

Το έθνος αποτελεί την ιστορικά διαμορφωμένη ειδική καπιταλιστική συνοχή ανάμεσα στις ανταγωνιστικές τάξεις ενός κοινωνικού σχηματισμού. Η «ενοποίηση» αυτή είναι ιστορικά διαμορφωμένη πρώτα στο οικονομικό και ιδεολογικό επίπεδο και διαφοροποιεί το «εσωτερικό-εθνικό» πληθυσμιακό στοιχείο από το «εξωτερικό». Αυτή η «ενότητα» ολοκληρώνεται πολιτικά με την συγκρότηση του έθνους σε κράτος. Μέσα στα γεωγραφικά όρια του εθνικού κράτους οργανώνει και ασκεί την εξουσία του το συνολικό-κοινωνικό κεφάλαιο ως εθνικό κεφάλαιο.

Το καπιταλιστικό κράτος συγκεφαλαιώνει τα συμφέροντα του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου στο εσωτερικό της επικράτειας. Στο οικονομικό επίπεδο, το κράτος συμβάλλει αποφασιστικά στο να δημιουργηθούν οι γενικοί υλικοί όροι για την αναπαραγωγή της κεφαλαιακής σχέσης. Εδώ εντάσσονται η πολιτική διαχείριση της εργασιακής δύναμης, οι παρεμβάσεις για την αύξηση της κερδοφορίας του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου, το εθνικό νόμισμα και η κρατική διαχείριση του χρήματος, το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο που διασφαλίζει την «ελευθερία» της αγοράς, οι μηχανισμοί πειθάρχησης στην καπιταλιστική εξουσία και οι θεσμοί κοινωνικής ειρήνευσης. Οι υλικοί αυτοί όροι διαφέρουν από χώρα σε χώρα, όσο και αν σήμερα συγκλίνουν μεταξύ των αναπτυσσόμενων καπιταλιστικών χωρών, ειδικότερα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε πολιτικό και ιδεολογικό-πολιτιστικό επίπεδο, το κράτος νομιμοποιεί την άσκηση της αστικής πολιτικής εξουσίας ως «εθνική ανεξαρτησία». Το έθνος είναι αδιαχώριστο από τους θεσμούς που

επιβάλλουν και επιβεβαιώνουν την ύπαρξή του, όπως είναι η γενική ψήφος για τους ενήλικες που ανήκουν στο έθνος και είναι ενταγμένοι ως πολίτες στο κράτος, το οποίο εμφανίζεται να υλοποιεί το εθνικό συμφέρον και την εθνική-λαϊκή κυριαρχία. Μέσα από αυτό τον μηχανισμό το έθνος «μετασηματίζει», δηλαδή καθιστά καθολικής εγκυρότητας, τα ταξικά συμφέροντα του κεφαλαίου, εμφανίζοντάς τα, θέτοντάς τα σε λειτουργία, ως εθνικά συμφέροντα.

Ένας καπιταλιστικός κοινωνικός σχηματισμός είναι λοιπόν εθνικός με τη διπλή έννοια του όρου: Η συνοχή του έχει ως κύρια όψη το στοιχείο της εθνικής ενότητας. Το κεφάλαιο συγκροτείται ως εθνικό-συνολικό κεφάλαιο, τα μακροπρόθεσμα συμφέροντά του διατυπώνονται και διασφαλίζονται ως εθνικά συμφέροντα.

Η εθνική ενότητα, δεν είναι μόνο μια φαντασιακή κατασκευή, αλλά εκφράζει τον τρόπο λειτουργίας του κράτους, των θεσμών, των «δημοκρατικών δικαιωμάτων». Επιτυγχάνει έτσι να εμφανίζεται ο κόσμος ως κόσμος εθνών, και να λειτουργεί ως κόσμος εθνών. Συνεπώς η ταξική εξουσία και εκμετάλλευση μένει στο απυρόβλητο και το ταξικό συμφέρον των εργαζομένων μένει κρυμμένο.

Το έθνος και το κράτος αποτελούν συστατικά στοιχεία των συνολικών οικονομικών, πολιτικών και ιδεολογικών καπιταλιστικών κοινωνικών σχέσεων εξουσίας.

Στην πραγματικότητα, κράτος, έθνος και κεφάλαιο εμφανίζονται την ίδια στιγμή. Το ένα δεν προηγείται του άλλου: είναι τρεις όψεις ενός και του αυτού συστήματος οργάνωσης της κοινωνίας... Το κράτος δεν είναι ένας «μηχανισμός» εξωτερικός και δευτερεύων σε σχέση με την «οικονομία», αλλά η πολιτική μορφή μιας ειδικής κοινωνικής κυριαρχίας.<sup>6</sup>

## **2.2 Ο χώρος και η πόλη ως συμπύκνωση των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας**

Ο χώρος και συνακόλουθα οι αστικές συγκεντρώσεις, ως κοινωνικό προϊόν, καθορίζεται πάντα από τη συγκεκριμένη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στις τρεις βασικές λειτουργίες ενός κοινωνικού σχηματισμού, την οικονομική, την πολιτική και την ιδεολογική και στη συγκυρία που απορρέει από την ειδική τους συνάρθρωση. Έτσι, ο χώρος πρέπει να λογίζεται ως ιστορική συγκυρία και κοινωνική μορφή που προσλαμβάνει το περιεχόμενό της από τις κοινωνικές αντιθέσεις που διαπερνούν τόσο τη συγκεκριμένη περιοχή που περικλείει, όσο και το ευρύτερο εδαφικό πλαίσιο που περιλαμβάνει ο δεδομένος κοινωνικός σχηματισμός<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Miaille Michel, *Το κράτος του δικαίου - Εισαγωγή στην κριτική του συνταγματικού δικαίου*, Εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα 1983, σ. 234, 256.

<sup>7</sup> Βασιλάκης Παναγιώτης, *Κινήματα πόλης: Δημοκρατικός μετασηματισμός του άστεως ή πεδίο έκφρασης της ταξικής πάλης;*, Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική - Σχεδιασμός του Χώρου, Αθήνα, Ε.Μ.Π., 2009, σ. 16.

Η κυριαρχία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής ταυτίζεται με την κυριαρχία ενός συγκεκριμένου τύπου κοινωνικών δομών και σχέσεων. Συνδέεται, σ' ότι αφορά το χώρο, με τη διαρκή αναπαραγωγή της διάκρισης πόλης-υπαιθρου (ομολογη της σχέσης κεφαλαίου-εργασίας) ως δομικό χαρακτηριστικό<sup>8</sup>, και με την επέκταση των αστικών συγκεντρώσεων<sup>9</sup>, που αποτελούν τη χωρική έκφραση των διαδικασιών κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Οι πόλεις αποτελούν τη «μέγιστη δυνατή» χωρική συμπύκνωση των κυρίαρχων κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και οι οικονομικές τους λειτουργίες, η πολιτική – θεσμική οργάνωση και η ιδεολογική τους λειτουργία, με όλες ενδεχομένως τις ειδικές όψεις που ανά ιστορική περίοδο και συγκυρία λάμβανε η υπερδομή, επικαθορίζονται από την κυρίαρχη αντίθεση του εκάστοτε κοινωνικού συστήματος παραγωγής<sup>10</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, η καπιταλιστική πόλη διαφέρει, από τις άλλες μορφές πόλης στα πλαίσια προηγούμενων τρόπων παραγωγής, στο γεγονός πως, ξεπερνώντας τη φιγούρα της περιτειχισμένης πόλης δεν έχει προκαθορισμένα όρια. Οι διαστάσεις της καθορίζονται αποκλειστικά από την παραγωγική ανάπτυξη, τους όρους της κεφαλαιακής συσσώρευσης και κερδοφορίας και από το γεγονός πως το σύνολο του εδάφους μπορεί να μετατραπεί σε υποδοχέα παραγωγικών δραστηριοτήτων και ικανό να αποφέρει γαιοπρόσοδο.

Ειδικότερα, η δημιουργία των αστικών κέντρων στην περίοδο του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής πρέπει να ιδωθεί διαλεκτικά ως αναγκαία προϋπόθεση, αλλά και ως αποτέλεσμα της πώλωσης της κεφαλαιακής συσσώρευσης σε περιοχές που είναι πιο προσοδοφόρες για την επίτευξη υψηλών ποσοστών κεφαλαιακής κερδοφορίας. Η ύπαρξη αστικών συγκεντρώσεων αποτελεί σημαντική παράμετρο βελτίωσης των γενικών συνθηκών της παραγωγής που έχουν σκοπό την αύξηση της κινητικότητας των συντελεστών της παραγωγής και την εκμηδένιση του χώρου δια του χρόνου<sup>11</sup>, της σχέσης δηλαδή ανάμεσα στην άμεση διαδικασία παραγωγής και στη συνολική διαδικασία παραγωγής, αναπαραγωγής και κυκλοφορίας του κεφαλαίου.

---

<sup>8</sup> «Ο μεγαλύτερος καταμερισμός της υλικής και της πνευματικής εργασίας είναι ο χωρισμός της πόλης και του χωριού... ο χωρισμός πόλης και χωριού μπορεί να γίνει επίσης κατανοητός σαν χωρισμός του κεφαλαίου και της γαιοκτησίας σαν αρχή της ύπαρξης και ανάπτυξης του κεφαλαίου ανεξάρτητα από την γαιοκτησία, μιας ιδιοκτησίας που έχει τη βάση της μοναχά στην εργασία και την ανταλλαγή.», Μαρξ Καρλ, Ενγκελς Φρίντριχ, *Η Γερμανική Ιδεολογία*, Εκδ. Gutenberg, Τ. Α', Αθήνα 1989, σ. 76-7.

<sup>9</sup> «Η αστική τάξη υπόταξε την υπαίθρο στην κυριαρχία της πόλης. Δημιούργησε τεράστιες πόλεις, αύξησε σε μεγάλο βαθμό τον αριθμό του αστικού πληθυσμού σε σύγκριση με τον αγροτικό και απέσπασε έτσι ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού από την ηλιθιότητα της αγροτικής ζωής.», Μαρξ Καρλ, Ενγκελς Φρίντριχ, *Το μανιφέστο του κομμουνιστικού κόμματος*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1978, σ. 25.

<sup>10</sup> «Ο χώρος δεν οργανώνεται και θεσμοποιείται μόνο, αλλά ρυθμίζεται και διευθετείται από εκείνη ή την άλλη ομάδα, ακολουθώντας τις απαιτήσεις της, την ηθική της και την αισθητική της, δηλαδή την ιδεολογία της.», Lefebvre Henry, *Δικαίωμα στην πόλη – Χώρος και πολιτική*, Εκδ. Κουκίδα, 2007, Αθήνα, σ. 252.

<sup>11</sup> Για περισσότερα σχετικά με αυτή την έννοια βλ. Harvey David, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford 1989.

Στην καπιταλιστική πόλη, το φαινόμενο της συγκέντρωσης των συλλογικών μέσων παραγωγής και κατανάλωσης και ο ιδιαίτερος τύπος συγκέντρωσης των μέσων αναπαραγωγής (του κεφαλαίου και της εργασιακής δύναμης) απέκτησε πολύ σημαντικές διαστάσεις. Με την αύξηση της πολυπλοκότητας στην εργασιακή διαδικασία και τη συνακόλουθη διεύρυνση της κοινωνικοποίησης των παραγωγικών δυνάμεων αναπτύχθηκε και η κοινωνικοποίηση των γενικών συνθηκών της παραγωγής και, κατά συνέπεια, της αστικοποίησης. Έτσι, διευρύνθηκε η κοινωνικοποίηση της κυκλοφορίας, της κατανάλωσης, της αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης, με στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και την επιτάχυνση της συνεργασίας μεταξύ των συνιστωσών της κύκλισης του κεφαλαίου η οποία καταλήγει στη μείωση των εξόδων κυκλοφορίας<sup>12</sup>.

Παράλληλα, μπορεί να παρατηρηθεί ότι η συγκέντρωση του πληθυσμού σε πόλεις, όπως εμφανίζεται από τη βιομηχανική επανάσταση και ύστερα, δεν αποτελεί απλώς το φαινόμενο συνάθροισης της εργατικής δύναμης σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο, αλλά και με ένα συγκεκριμένο τρόπο<sup>13</sup>, ενώ η ροή της εργατικής δύναμης εξασφαλίζει τη δημιουργία τόσο εφεδρικού στρατού εργασίας με αποτέλεσμα τη διατήρηση των μισθών σε χαμηλά επίπεδα, όσο και την αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης ως ειδικευμένης εργασιακής δύναμης, η οποία να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του σταδίου συσσώρευσης και της παραγωγικής διαδικασίας, ενώ, ταυτόχρονα, το αστικό περιβάλλον εξασφαλίζει την εγχάραξη αυστηρά καθορισμένων «κοινωνικών πρακτικών», συμπεριφορών, στάσεων και αντιλήψεων που σχετίζονται με τις έννοιες της τάξης, της μεθόδου, της ομαλότητας, της πειθαρχίας κλπ., οι οποίες καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό τις δυνατότητες υπερεκμετάλλευσης της εργασιακής δύναμης<sup>14</sup>.

Είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η γεωγραφική πόλωση δεν είναι αναγκαία μόνο για τη συσσώρευση του κεφαλαίου, αλλά χρησιμεύει και για τη διατήρηση των κοινωνικών σχέσεων που απορρέουν και αναπαράγουν το συγκεκριμένο σύστημα παραγωγής<sup>15</sup>. Οι αστικές συγκεντρώσεις δηλαδή δε θα πρέπει να αντιμετωπίζονται απλά ως χώροι όπου συντελούνται οι σχέσεις εκμετάλλευσης και η απόσπαση υπεραξίας, αλλά και ως χώροι όπου συγκροτούνται οι σχέσεις κυριαρχίας και ενσωμάτωσης των κυριαρχούμενων στρωμάτων στην εξουσία του κεφαλαίου. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάληψη από το καπιταλιστικό κράτος της εκτέλεσης αναπαραγωγικών δαπανών (στους τομείς των μεταφορών, της υγείας, της εκπαίδευσης, του αθλητισμού, της κατοικίας, των πολιτιστικών δραστηριοτήτων κλπ.), με την αφαίρεση ενός συνεχώς αυξανόμενου ποσοστού από το

<sup>12</sup> Στογιαννίδου Μάιρα, «Η καπιταλιστική πόλη και η αξία της εργασιακής δύναμης», *Θέσεις*, τ.11, Αθήνα 1985, σ. 102.

<sup>13</sup> «Η εργατική τάξη κατανέμεται μέσα στο χώρο, πάντοτε στρατηγικά και μακροπρόθεσμα, σύμφωνα με τις απαιτήσεις άλλων ροών και τις αντιθέσεις των δικτυωμάτων (την άφιξη των πρώτων υλών, της ενέργειας, την προώθηση των προϊόντων, έτοιμων ή όχι)», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 342.

<sup>14</sup> Στογιαννίδου Μάιρα, «Η καπιταλιστική πόλη και η αξία της εργασιακής δύναμης», σ. 102.

<sup>15</sup> Σπύρος Σακελλαρόπουλος, «Για το χώρο και την πόλη», *Εκτός Γραμμής*, τ. 13, Αθήνα 2006, σ. 23.

κοινωνικό προϊόν, στο μέτρο που η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας το επιτρέπει, οδήγησε, παράλληλα, στη βελτίωση των γενικών κοινωνικών συνθηκών αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης τροφοδοτώντας το κεφάλαιο με μια εργασιακή δύναμη καλύτερης ποιότητας, δηλαδή υψηλότερης παραγωγικότητας.

Η σημασία των κοινωνικών και πολιτικών συγκυριών στην εξέλιξη της κεφαλαιακής συσσώρευσης διαγράφεται και μέσα από τους μετασχηματισμούς της σχέσης πόλης – βιομηχανίας. Σε ένα μεγάλο βαθμό η εξέλιξη της θεωρίας της βιομηχανικής χωροθέτησης εκφράζει την εξέλιξη αυτής της σχέσης, καθώς οι σχέσεις ανάμεσα στις βιομηχανικές μονάδες παραγωγής και στις μονάδες αναπαραγωγής που συνιστούν οι αστικές συγκεντρώσεις, δεν υπήρξαν σταθερές. Την πλήρη υποταγή, στο στάδιο του ελεύθερου ανταγωνισμού (του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής) της πόλης από τη βιομηχανία διαδέχτηκε, στον αναπτυσσόμενο καπιταλισμό, η ολοένα αυξανόμενη εξάρτηση της βιομηχανίας από τη μητροπολιτική περιοχή. Σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση έπαιξε η τεχνολογική εξέλιξη λόγω του αυξανόμενου ρόλου της στη βιομηχανική παραγωγή, με αποτέλεσμα η τελευταία να έχει όλο και περισσότερο ανάγκη το αστικό περιβάλλον ως κοινωνικό περιβάλλον και εστία τεχνολογικής έρευνας και επινόησης και ως σχηματισμού τεράστιων αγορών κατανάλωσης και αγορών εργασίας, επιτρέποντας τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για την αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης. Παράλληλα, η μητρόπολη<sup>16</sup> σαν νέα μορφή αστικής συγκέντρωσης, υπήρξε προϊόν της νέας συνάρθρωσης των μέσων παραγωγής, της συγκέντρωσης των μηχανισμών παραγωγής και διοίκησης<sup>17</sup>, η οποία εκφράζει με τη σειρά της τη συγκέντρωση του μονοπωλιακού κεφαλαίου την περίοδο του ιμπεριαλιστικού σταδίου (του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής)<sup>18</sup>.

Μια από τις βασικές συνέπειες της παραπάνω διαδικασίας στην εξέλιξη της σχέσης πόλης – βιομηχανίας ήταν να μην εμφανίζεται πλέον ο αστικός χώρος σαν άμεσο αποτέλεσμα της κυριαρχίας της βιομηχανίας, αλλά, γενικότερα, σαν αποτέλεσμα της κυριαρχίας του κεφαλαίου<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> «Στον εθνικό χώρο των καπιταλιστικών κοινωνικών σχηματισμών, η πόλωση της συσσώρευσης του κεφαλαίου εκφράζεται με τη δημιουργία των αστικών και μητροπολιτικών περιοχών και την ανάδειξη του δικτύου τους σαν κύριου οικιστικού δικτύου.», Κομνηνός Νίκος, *Θεωρία της αστικότητας*, Εκδ. Σύγχρονα Θέματα, Θεσσαλονίκη 1986, σ. 70

<sup>17</sup> «...η βιομηχανική κοινωνία φέρνει την αστικοποίηση ...θεωρούν ακόμη την αστικοποίηση σαν μια συνέπεια εξωτερική και μικρότερης σημασίας, σχεδόν περιστασιακή, του βασικού προτσές που είναι η εκβιομηχάνιση, βεβαιώνουμε το αντίθετο.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 250.

<sup>18</sup> Στογιαννίδου Μάρα, «Η καπιταλιστική πόλη και η αξία της εργασιακής δύναμης», σ. 108.

<sup>19</sup> «Το αστικό σύνολο έπαψε να είναι ιστός με κενά, παθητικό πλαίσιο των μεγάλων επιχειρήσεων: αποτελεί ακριβώς τμήμα τους: προσφέρει πολλαπλές υπηρεσίες, μεταφορές και μικρομετακινήσεις, χωρίς τα οποία δε μπορούν να σταθούν οι επιχειρήσεις. Μέσα στις σύγχρονες πόλεις συμβαίνει πραγματικά μια “παραγωγική” κατανάλωση του χώρου, των μέσων κυκλοφορίας, των κτιρίων, των λεωφόρων και των δρόμων... οι παραγωγικές δυνάμεις δεν είναι πια δεμένες με καθορισμένους και απομονωμένους τόπους... Οι παραγωγικές δυνάμεις αφορούν ολόκληρο το χώρο: διάφορες ροές, ενέργεια, πρώτες ύλες, πληροφορίες, δίκτυα κίνησης των προϊόντων.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 323.

## 2.3 Κρίση και αναδιάρθρωση

Η διεθνής οικονομία από τις αρχές του 1970 εισήλθε σε μια παρατεταμένη κρίση υπερσυσσώρευσης<sup>20</sup>, με φαινόμενα αποπληθωρισμού, «αποβιομηχάνισης» και «τριτογενοποίησης» (δυναμική ανάπτυξη κλάδων όπως πληροφορική, τηλεπικοινωνίες, παροχή υπηρεσιών κ.α.), αδυνατώντας να εξασφαλίσει τη διευρυμένη αναπαραγωγή της κεφαλαιακής συσσώρευσης, με αποκορύφωμα την κατάρρευση του συστήματος ελέγχου των νομισματικών ισοτιμιών Bretton Woods» και την πετρελαϊκή κρίση, και ανέδειξε τα όρια του τεύλοφορντικού μοντελου οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας ως προς την παραγωγικότητα του σε σχέση με άλλες ανταγωνιστικότερες μεθόδους και τεχνολογίες, οδηγώντας στην ανάγκη διαρθρωτικών αλλαγών στην παραγωγική βάση και την αγορά εργασίας και τη διαμόρφωση ενός καθεστώτος «ευέλικτης συσσώρευσης»<sup>21</sup>.

Στις κρίσεις υπερσυσσώρευσης μία διέξοδος που οδηγεί έξω από την κεφαλαιοκρατική κρίση είναι η αναδιάρθρωση της παραγωγής, που συντελείται με αλλαγές στα μέσα ή/και τη μέθοδο της εργασίας, με ενσωμάτωση επιστημονικών πορισμάτων και τεχνολογικών καινοτομιών στην παραγωγική διαδικασία, με αναμόρφωση των εργασιακών σχέσεων και των χαρακτηριστικών του «συλλογικού εργαζόμενου»<sup>22</sup> και με την απαξίωση των μη επαρκώς αξιοποιούμενων κεφαλαίων μέσω του ανταγωνισμού τόσο σε επίπεδο κοινωνικού σχηματισμού όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Επί της ουσίας, σηματοδότησε την έναρξη της στρατηγικής της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης που θεμελιώνεται στην εισαγωγή νέων τεχνικών συστημάτων και τεχνολογικών καινοτομιών, την παραγωγικοποίηση της εργασίας δια των «πληροφορικών τεχνολογιών»<sup>23</sup> και την ανασύνταξη του εργασιακού χώρου με τη συμβολή των «επικοινωνιών», στην αυτοματοποίηση μεγάλου μέρους των παραγωγικών διαδικασιών, στην αναδιοργάνωση των εργασιακών σχέσεων και της δομής των παραγωγικών μονάδων (το σπάσιμο του «μεγάλου εργοστασίου» σε μικρότερες παραγωγικές μονάδες και η πολύμορφη και ετερογενής σύγχρονη μορφή του εργοστασίου στηριγμένη στην πληροφορική και επικοινωνιακή τεχνολογική ραγδαία πρόοδο), στη μετατόπιση της κυριαρχίας στο εσωτερικό των τομέων και κλάδων της καπιταλιστικής οικονομίας με την παράλληλη δημιουργία νέων ή την διεύρυνση υφιστάμενων πεδίων κερδοφορίας (όπως η διαρκής ενίσχυση των

<sup>20</sup> «... η έννοια της υπερσυσσώρευσης κεφαλαίου μπορεί με ικανοποιητικό τρόπο να προσεγγίσει το χαρακτήρα της σημερινής κρίσης του καπιταλισμού...», Ιωακείμογλου Ηλίας, Μηλιός Γιάννης, «Η έννοια της κρίσης υπερσυσσώρευσης στο "Κεφάλαιο" του Karl Marx», *Θέσεις*, τ. 36, Αθήνα 1991, σ. 25.

<sup>21</sup> Ε.Μ.Π., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., *Στρατηγικό πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης για την Αθήνα – Αττική*, Ερευνητικό πρόγραμμα, Σύνοψη, Αθήνα 2004, σ.1.

<sup>22</sup> Ε.Μ.Π., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., *Στρατηγικό πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης...*

<sup>23</sup> Δημήτρης Μπελαντής, «Ο χειμώνας θα διαρκέσει πολύ – Σκέψεις εργασίας για την ανασύνταξη της Αντικαπιταλιστικής Αριστεράς», *Αριστερή Συσπείρωση*, τ.6, Αθήνα 2001, σ. 16.



«υπηρεσιών» και των «μη υλικών εμπορευμάτων») και στην πολιτική και ιδεολογική συμπίεση παραδοσιακών τμημάτων της εργατικής τάξης και των κατώτερων μικροαστικών στρωμάτων με τον κατακερματισμό του τόπου και των όρων συγκρότησης του.

Πρόκειται για μια διαδικασία συγκεκριμένης μορφής διευρυμένης αναπαραγωγής του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής στους εθνικούς κοινωνικούς σχηματισμούς υπό την ηγεμονία εθνικών και υπερεθνικών σχηματισμών (π.χ. Β. Αμερική, Ευρώπη, Ειρηνικός ή διεθνών συμφωνιών τύπου Π.Ο.Ε.), που κύριο χαρακτηριστικό της αποτελεί η ένταση της διαδικασίας διεθνοποίησης του κεφαλαίου και η κατάργηση των προστατευτικών φραγμών. Η διαδικασία αυτή αφορά στην κινητικότητα των κεφαλαίων μεταξύ των κοινωνικών σχηματισμών, τομέων και κλάδων της παραγωγής, η οποία δημιουργεί την άμεση δυνατότητα επενδύσεων και «αποεπενδύσεων» ακόμα και στους παραγωγικούς τομείς, στην κινητικότητα του χρηματιστικού κεφαλαίου που μέσα από τα χρηματιστήρια απονευρώνουν τις νομισματικές ρυθμίσεις των κεντρικών κρατικών μηχανισμών και στην ανταγωνιστικότητα της εργασίας και τα μεταναστευτικά ρεύματα προς τις χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού που υποβαθμίζουν την εγχώρια εργατική τάξη πλήττοντας τις συνθήκες εργασίας και τους όρους αναπαραγωγής της.

Η διαδικασία αυτή, ως στρατηγική, αποτελεί αποκρυστάλλωση των κυρίαρχων μερίδων του κεφαλαίου στο πλαίσιο του συνασπισμού εξουσίας του κάθε κοινωνικού σχηματισμού και αποτελεί στο πλαίσιο αυτό, εκχώρηση αρμοδιοτήτων του εθνικού κράτους και όχι υποταγή του σε υπερεθνικά οικονομικά ή/και πολιτικά κέντρα.

Η διαδικασία της αναδιάρθρωσης συντελείται, όχι χωρίς αντιφάσεις και έχει διαφορετικά αποτελέσματα τόσο στους επιμέρους κοινωνικούς σχηματισμούς, όσο και στις υπερεθνικές – ιμπεριαλιστικές ολοκληρώσεις. Στο βαθμό εμπέδωσης του αναδιάρθρωτικού εγχειρήματος, παράγει στοιχεία κρίσης υπερσυσσώρευσης στους κοινωνικούς σχηματισμούς, όπου ο ρυθμός ανάπτυξης της εργασίας δεν είναι αντίστοιχος με αυτόν που απαιτείται για να ενσωματωθεί εκ νέου το αδιάθετο πλεόνασμα του κεφαλαίου στην παραγωγική διαδικασία. Στην παραπάνω περίπτωση, αυτό τοποθετείται σε «κερδοσκοπικές» - μη παραγωγικές δραστηριότητες. Αντίθετα σε αυτούς, που η ταξική πάλη έχει διαμορφώσει τέτοιους πολιτικούς, ιδεολογικούς και οργανωτικούς προσδιορισμούς της εργασίας που να επιτρέπουν τέτοια αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, η οποία να ενσωματώνει στην παραγωγική διαδικασία ένα σημαντικό τμήμα του ταχύτατα συσσωρευμένου κεφαλαίου, παρουσιάζονται σημεία ανάκαμψης και αύξησης των ρυθμών κεφαλαιακής συσσώρευσης.

### 2.3.1 Χωρική αναδιάρθρωση

#### 2.3.1.1 Περιοδολόγηση της χωρικής αναδιάρθρωσης

Η εξέλιξη των χωρικών δομών, και συνακόλουθα των αστικών συγκεντρώσεων, συναρτώνται με καθοριστικό τρόπο από τα χαρακτηριστικά της κεφαλαιακής συσσώρευσης ανά περίοδο, τους οικονομικούς κύκλους (κρίσεις) που τη διέπουν<sup>24</sup>, τις απαιτήσεις που παρουσιάζονται σε επίπεδο χωρικής οργάνωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων και της δομής των αστικών συγκεντρώσεων που σε μεγάλο βαθμό τις φιλοξενούν, αλλά και ευρύτερα των αστικών λειτουργιών που συμβάλλουν στην ικανοποίηση των γενικών συνθηκών παραγωγής<sup>25</sup>.

Είναι χαρακτηριστικό πως στην Ευρώπη από την εποχή της βιομηχανικής επανάστασης έως σήμερα η εξέλιξη των οικονομικών κύκλων και οι συνακόλουθες διαδικασίες των παραγωγικών αναδιρθρώσεων επέδρασαν καθοριστικά στην εξέλιξη των χωρικών δομών δείχνοντας πως οι αλλαγές στις παραγωγικές δομές των οικονομιών αντανακλώνται σε γενικές γραμμές και στις αλλαγές στη χωρική δομή των αστικών συγκεντρώσεων<sup>26</sup>.

Μπορούν να περιγραφούν τέσσερις φάσεις εξέλιξης των αστικών συγκεντρώσεων: α) Η Αστικοποίηση-συγκεντροποίηση (urbanization–urban concentration). Η φάση της αστικοποίησης και της αστικής συγκέντρωσης είναι χρονικά η μεγαλύτερη και διαρκεί από την εποχή της Βιομηχανικής Επανάστασης έως και τις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες ανάλογα με τους ρυθμούς και το επίπεδο ανάπτυξης κάθε ευρωπαϊκής οικονομίας. β) Η Περιαστικοποίηση (suburbanization). Η φάση της περιαστικοποίησης εμφανίστηκε ουσιαστικά στη δεκαετία του 1960, ως αποτέλεσμα της μετακίνησης σημαντικού αριθμού βιομηχανιών από το κέντρο των πόλεων στην περίμετρο τους και συχνά σε εξωαστικό χώρο, γεγονός που επηρέασε και τη χωροθέτηση της κατοικίας και επέτρεψε την επέκταση του αστικού ιστού. γ) Η Αποσυγκεντροποίηση (suburbanization-deconcentration). Μια διαδικασία αποσυγκεντροποίησης άρχισε να γίνεται αισθητή πρώτα στην Αμερική και μετά στην Ευρώπη κατά τη δεκαετία του 1970 όπου, λόγω της οικονομικής κρίσης, επήλθε μια σημαντική μεταβολή στους ρυθμούς ανάπτυξης των πόλεων καθώς οι διαρθρωτικές μεταβολές που υπέστη η βιομηχανική δραστηριότητα τη δεκαετία, συνδέθηκε με τις μεγάλες πόλεις, οι οποίες αδυνατώντας να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας έχασαν

<sup>24</sup> «Η έναρξη περιόδων οικονομικής ύφεσης συνοδεύεται από την επιτάχυνση της χωρικής αναδιάρθρωσης, μέσω της γεωγραφικής επέκτασης και της αναδιοργάνωσης των ήδη υπάρχοντων χωρικών δομών...», Κομνηνός Νίκος, *Θεωρία της αστικότητας*, Εκδ. Σύγχρονα Θέματα, Θεσσαλονίκη 1986, σ. 121.

<sup>25</sup> «Κάθε περίοδος καπιταλιστικής κρίσης, αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης συνοδεύεται από μια συγκεκριμένη έκφανση των χωρικών ανισοτήτων και προβλημάτων. Με αυτή την έννοια η χωρικότητα και τα χωρικά προβλήματα ανάγονται στην ιστορική γεωγραφία του καπιταλισμού, στα χαρακτηριστικά δηλαδή της χρονικής και διαρθρωτικής του εξέλιξης.», Soja Edward, «The Contemporary Restructuring of Regional Development Politics», *Periodicity and the Production of Space*, Naxos Seminar Proceedings, Sep. 1983.

<sup>26</sup> Οικονόμου Δημήτρης, Γετίμης Παναγιώτης et. al., *Ο διεθνής ρόλος της Αθήνας – Σημερινή κατάσταση και στρατηγική για την ανάπτυξη του*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλία, Βόλος 2001, σ. 26.

πληθυσμό και απασχόληση. δ) Η Επανασυγκεντροποίηση (reurbanization-reconcentration). Η επικράτηση των τάσεων αναδιάρθρωσης και η διάδοση των ευέλικτων μορφών παραγωγής είχε ως αποτέλεσμα την εσωτερική αναδιάρθρωση των περιοχών, οι οποίες αποτέλεσαν πόλους βιομηχανικής συγκέντρωσης σε προηγούμενα μοντέλα συσσώρευσης. Έτσι, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, οι πρωτεύουσες και τα μεγάλα μητροπολιτικά κέντρα σταδιακά επανέκτησαν την αρχική τους θέση, καθώς αυξάνονταν με ρυθμούς μεγαλύτερους του εθνικού μέσου όρου, γεγονός που υποδήλωνε μια σημαντική αλλαγή σε σχέση με την αμέσως προηγούμενη περίοδο.

### 2.3.1.2 Πόλεις, μητροπολιτικά κέντρα και καπιταλιστική αναδιάρθρωση

Ειδικότερα, η ένταση της διαδικασίας της διεθνοποίησης του κεφαλαιακού ανταγωνισμού και των διαδικασιών κεφαλαιακής συσσώρευσης, οδηγούν τις διαδικασίες συσσώρευσης να παρουσιάζουν ολοένα και μεγαλύτερη ένταση, λαμβάνοντας ισχυρές τάσεις συγκέντρωσης σε ορισμένες περιοχές. Σε ανάλογο βαθμό, εντείνονται και οι διαδικασίες χωρικής πόλωσης, ιδιαίτερα στις ανώτερες βαθμίδες των οικιστικών δικτύων ενός κοινωνικού σχηματισμού, στις μεγάλες πόλεις και ειδικότερα στα μητροπολιτικά αστικά κέντρα και σε τέτοιο μάλιστα βαθμό που λαμβάνουν πλέον χαρακτηριστικά «μητροπολιτικών περιοχών».<sup>27</sup>

Ιδιαίτερη σημασία αποκτούν τα αστικά-μητροπολιτικά κέντρα, ως πυρήνες της χωροταξικής διαχείρισης των όρων της αναδιάρθρωσης. Η εμπέδωση του αναδιρθρωτικού εγχειρήματος διέπεται από το βαθμό ενσωμάτωσης συγκεκριμένων διαρθρωτικών αλλαγών στις τοπικές παραγωγικές διαδικασίες, αλλά και από την ικανοποίηση των απαιτήσεων της διευρυμένης κεφαλαιακής συσσώρευσης υπό το καθεστώς της πλήρους διεθνοποίησης. Η ανάπτυξη μητροπολιτικών αστικών κέντρων διεθνούς εμβέλειας αποτελεί τη χωρική έκφραση του βαθμού ενσωμάτωσης των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών στην παραγωγική διαδικασία του κάθε κοινωνικού σχηματισμού, που επιτρέπουν επίτευξη υψηλών ποσοστών κεφαλαιακής κερδοφορίας και πόλωση των διαδικασιών κεφαλαιακής συσσώρευσης, ακριβώς στις περιοχές, στις οποίες συγκεντρώνονται οι οικονομικοί, πολιτικοί και ιδεολογικοί όροι για παραγωγική επανατοποθέτηση του αδιάθετου πλεονάσματος κεφαλαίου.

Η χωρική αυτή πόλωση συμπληρώνεται από την τάση μεγαλύτερης λειτουργικής εξειδίκευσης τοπικών παραγωγικών συστημάτων των αστικών κέντρων σε διαφορετικές δραστηριότητες, ανάλογα με τον τύπο της βιομηχανίας, των υπηρεσιών, του συνδυασμού παραγωγής και υπηρεσιών ή τη σύνδεση με το ενδογενές δυναμικό. Μέσω αυτής της εξειδίκευσης τα αστικά κέντρα αποκτούν συγκεκριμένο προφίλ που τα βοηθά να προσελκύσουν και άλλες εξειδικευμένες οικονομικές δραστηριότητες και ανάλογο εργατικό δυναμικό, στοιχεία τα οποία με τη σειρά τους συντελούν

---

<sup>27</sup> Βασιλάκης Π., *Κινήματα Πόλης...*, σ. 22.

στην παραπέρα επέκταση των εξειδικευμένων λειτουργιών τους.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της παραγωγικής αναδιάρθρωσης που στην παρούσα φάση συντείνουν στο μετασχηματισμό – αναδιάρθρωση των αστικών παραγωγικών συστημάτων, είναι τα ακόλουθα<sup>28</sup>:

- Μεταβολές στην τομεακή σύνθεση της παραγωγής και της απασχόλησης, ανάπτυξη του κλάδου των υπηρεσιών (service industries) και σχετική συρρίκνωση της μεταποίησης (manufacturing).
- Ανακατατάξεις και μετατοπίσεις στην κλαδική σύνθεση των παραγόμενων προϊόντων. Μια σειρά παραδοσιακοί κλάδοι με παραγωγικές διαδικασίες έντασης εργασίας ή έντασης πρώτων υλών, φθίνουν σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ κλάδοι, που χρησιμοποιούν παραγωγικές διαδικασίες έντασης τεχνολογίας ή «έντασης γνώσης», έχουν γνωρίσει σημαντική ανάπτυξη και έχουν αντισταθμίσει μερικώς τις συνολικές απώλειες σε βιομηχανικές θέσεις εργασίας.
- Εξάπλωση ευέλικτων συστημάτων παραγωγής (flexible production systems), που στηρίζονται σε εξωτερικές οικονομίες κλίμακας, σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό και ευέλικτες σχέσεις εργασίας, συλλογικούς μηχανισμούς υποστήριξης της παραγωγικής διαδικασίας σε τοπικό επίπεδο, στη διασπορά των διαφόρων τμημάτων της παραγωγικής διαδικασίας σε περισσότερες επιχειρήσεις και στη συνεχή δυνατότητα καινοτομίας.
- Η οργάνωση των επιχειρήσεων σε δίκτυα (networks). Τα δίκτυα αποτελούν ένα τρόπο συναλλαγής που δεν στηρίζεται αποκλειστικά στους μηχανισμούς της αγοράς ούτε και υπόκειται σε κάθετα ολοκληρωμένες ιεραρχικές δομές. Πέρα από τα δίκτυα συνεργασίας προμηθευτών-αγοραστών μεταξύ των μικρών επιχειρήσεων και τις υπεργολαβικές σχέσεις, που απορρέουν από την ανάπτυξη καθεστώτων ευέλικτης εξειδίκευσης, άλλες μορφές δικτύων που έχουν αναπτυχθεί περιλαμβάνουν διάφορες μορφές συνεργασιών (licensing, franchising), τις στρατηγικές συμμαχίες μεταξύ μεγάλων επιχειρήσεων (consortia, strategic alliances), τις υπεργολαβίες μεγάλων επιχειρήσεων (κυρίως στην αυτοκινητοβιομηχανία) και τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης.

Στο παραπάνω πλαίσιο, αναβαθμίζεται η σημασία των πόλεων ως επίκεντρο των επιτελικών λειτουργιών (προγραμματισμός, έρευνα, διοίκηση, κέντρα λήψης αποφάσεων), ως προς τις υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις και τις βιομηχανίες αιχμής. Οι νέες υποδομές (με έμφαση στις τηλεπικοινωνίες), η πρόσβαση στις αγορές (εθνικές, ευρωπαϊκές) και το υψηλά εξειδικευμένο δυναμικό που συγκεντρώνεται στα αστικά κέντρα αποτελούν τις κύριες μεταβλητές που επηρεάζουν τη χωροθέτηση των νέων επενδύσεων κεφαλαίου. Η αναπτυξιακή σημασία του γεγονότος αυτού υπογραμμίζεται από το ότι πρόκειται για τις δραστηριότητες που αποτελούν το

---

<sup>28</sup> Οικονόμου Δ., Γετίμης Π. et. al., *Ο διεθνής ρόλος της Αθήνας...*, σ. 24-5.

ταχύτερο αναπτυσσόμενο τμήμα των σύγχρονων οικονομιών, ενώ ταυτόχρονα λειτουργούν εκσυγχρονιστικά και πολλαπλασιαστικά ως προς την ευρύτερη οικονομική βάση.<sup>29</sup>

### 2.3.1.3 Οι δυναμικές της αστικής ανάπτυξης

Οι εξελίξεις αυτές επέδρασαν καθοριστικά στον οικονομικό ρόλο των μητροπόλεων και προκάλεσαν σε αυτές σημαντικές χωρικές επιπτώσεις. Με επίκεντρο τη δεκαετία του '70, στα μεγαλύτερα κυρίως αστικά κέντρα, ιδιαίτερα σε αυτά που ήταν συνδεδεμένα με παραδοσιακούς βιομηχανικούς κλάδους, εμφανίστηκαν σημαντικά προβλήματα διαρθρωτικής ανεργίας και βαθιάς κρίσης. Πληθυσμιακές απώλειες, αποκέντρωση ορισμένων από τις παραδοσιακές δραστηριότητες της οικονομικής βάσης, φυσική και/ή κοινωνική παρακμή διαφόρων τμημάτων των μεγάλων πόλεων, αδυναμία προσαρμογής στις νέες ανάγκες σε όσες μεγάλες πόλεις δεν χαρακτηρίστηκαν από οικονομική στασιμότητα, αλλά από συνεχιζόμενη ποσοτική ανάπτυξη, επιδείνωση της κυκλοφορίας, αύξηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων (ιδίως στις πόλεις του Νότου).

Αντίθετα, η περίοδος που άρχισε από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του '80, χαρακτηρίζεται από τη σοβαρή ανάκαμψη του ρόλου των μητροπόλεων που σχετίζεται με την ανάπτυξη του νέου τριτογενούς τομέα, γιατί κάλυπταν προνομιακά τις χωροθετικές απαιτήσεις του τελευταίου, όπως οι υπερτοπικές υποδομές μεταφορών και τηλεπικοινωνιών, η μεγάλη και πολυδιάστατη αγορά εργασίας, η συγκέντρωση υψηλά εξειδικευμένων στελεχών, ο κομβικός ρόλος στα δίκτυα μεταφορών και τηλεπικοινωνιών και η ύπαρξη ερευνητικών δραστηριοτήτων.

Τέλος, μέσω του ρόλου τους ως πόλου των εθνικών οικιστικών συστημάτων και του κομβικού τους ρόλου μεταξύ εθνικών και διεθνών συστημάτων (που πάλι βασιζόνταν στα αναπτυγμένα δίκτυα μεταφορών και επικοινωνιών), ήταν κατεξοχήν κατάλληλες για την υποδοχή «κόμβων» των δικτύων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο διεθνή χώρο.

### 2.3.2 Μητροπολιτικά κέντρα και Ευρωπαϊκή Ένωση

Στο παραπάνω πλαίσιο, και παράλληλα με την αναδιάρθρωση των αστικών παραγωγικών συστημάτων, αναδεικνύεται ακόμα περισσότερο ο κεντρικός ρόλος των μητροπολιτικών αστικών κέντρων και περιοχών στο οικονομικό πεδίο, τόσο σε επίπεδο κοινωνικού σχηματισμού, όσο – πρωτίστως - σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στο διεθνές, αποτελώντας τις περιοχές αυτές όπου κυρίαρχα διεξάγεται και λαμβάνει χωρική έκφραση ο κεφαλαιακός ανταγωνισμός σε επίπεδο μονοπωλιακών κεφαλαίων, υπό το καθεστώς της ευρείας διεθνοποίησης.

Ο παγκόσμιος ρόλος τους αντανάκλα τον εθνικό τους ρόλο και η διεθνοποίηση τους είναι το προϊόν της παγκόσμιας εμβέλειας των εθνικών τους οικονομιών που εκφράζεται με τις

---

<sup>29</sup> Βασιλάκης Π., *Κινήματα Πόλης...*, σ. 22.

εμπορικές τους σχέσεις, τις ξένες επενδύσεις και τις χρηματοοικονομικές ανταλλαγές. Από μία σειρά μελετών, προκύπτει ένα πρώτο επίπεδο ευρωπαϊκών παγκοσμιοπόλεων που περιλαμβάνει το Λονδίνο και το Παρίσι, ένα δεύτερο επίπεδο ευρωπαϊκών πόλεων που συνήθως περιλαμβάνει τη Φρανκφούρτη, τη Randstad και το Μιλάνο και ένα τρίτο επίπεδο στο οποίο περιλαμβάνονται μια σειρά άλλων πόλεων, όπως το Μόναχο, οι Βρυξέλλες και η Ρώμη.<sup>30</sup>

Ειδικότερα, στο αστικό σύστημα του ενιαίου οικονομικού χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εξέλιξη της αναδιάρθρωσης στην παραγωγική διαδικασία δεν ενισχύει απλά τα μητροπολιτικά κέντρα σε κάθε χώρα, αλλά σε ευρωπαϊκή κλίμακα ενισχύει τις μητροπόλεις εκείνες, οι οποίες καταλαμβάνουν τις υψηλότερες θέσεις στην ιεραρχία.

Ένας κρίσιμος παράγοντας, ο οποίος φαίνεται να ενισχύει τη θέση των μεγάλων αστικών μητροπολιτικών κέντρων - περιοχών στην Ευρώπη και ιδιαίτερα αυτών του ανεπτυγμένου Βορρά, είναι ακριβώς και η διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης όπως εκφράζεται μέσα από την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η διαδικασία αυτή, η οποία αφορά την πλήρη εξάλειψη των εθνικών πολιτικών προστατευτισμού και την οικονομική ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου, επεκτείνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των εθνικών κεφαλαίων και ενισχύεται στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής όλων των κρατών-μελών, ενώ προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται πολλές φορές και οι πολιτικές υποδομών για την *Ενιαία Ευρώπη*<sup>31</sup>. Με δεδομένο το διαφορετικό βαθμό εμπέδωσης του αναδιρθρωτικού εγχειρήματος μεταξύ των κοινωνικών σχηματισμών και με δεδομένες τις σοβαρές διαφορές ανταγωνιστικότητας μεταξύ των κεφαλαίων των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών ειδικά σε σχέση με αυτές του Νότου σε θέματα διάρθρωσης, μεγέθους, τεχνογνωσίας και εμπειρίας, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ενιαίας αγοράς ευνοεί τα αναδιρθρωμένα και μονοπωλιακά κεφάλαια, που διαθέτουν μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, ενώ παράλληλα εντείνουν τις διαδικασίες αναδιάρθρωσης των κυρίαρχων εθνικών μερίδων κεφαλαίων με μονοπωλιακά χαρακτηριστικά στους υπόλοιπους κοινωνικούς σχηματισμούς και ενισχύουν την απαξίωση των μη αναδιρθρωμένων κεφαλαίων.

Ως αποτέλεσμα, εμμέσως αλλά με πολύ σαφή τρόπο, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τη μία ενισχύει τις ανεπτυγμένες μητροπόλεις και τις μεγάλες πόλεις του Βορρά (αλλά και των νέων βιομηχανικών πόλων ανάπτυξης), οι οποίες σχεδόν κατά αποκλειστικότητα φιλοξενούν τα πλέον αναδιρθρωμένα και ανταγωνιστικά κεφάλαια, ενώ την ίδια στιγμή από την άλλη εδραιώνει την κυριαρχία των μονοπωλιακών κεφαλαίων στο σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου, καθώς τις τελευταίες δεκαετίες η διαμόρφωση και σταδιακή

---

<sup>30</sup> Οικονόμου Δ., Γετίμης Π. et. al., *Ο διεθνής ρόλος της Αθήνας...*, σ. 35-6,

<sup>31</sup> Οικονόμου Δ., Γετίμης Π. et. al., *Ο διεθνής ρόλος της Αθήνας...*, σ. 30.

ενσωμάτωση των εθνικών οικιστικών δικτύων σε ευρωπαϊκά και συνακόλουθα σε διεθνή δίκτυα, με καθοριστικούς πόλους εθνικής, ευρωπαϊκής ή παγκόσμιας εμβέλειας, δείχνει την οικονομική και πολιτική ηγεμονία των μονοπωλιακών μερίδων των εθνικών κεφαλαίων αλλά και την εξέλιξη της αναδιάρθρωσης στην παραγωγική διαδικασία και τα αποτελέσματα της σε χωρικό επίπεδο.<sup>32</sup>

Είναι ενδεικτικό το γεγονός, ότι αρχικά οι διάφορες μελέτες καταγραφής των επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρονται στα πλεονεκτήματα που συγκεντρώνονταν στην «ευνοημένη» κεντρική χωρική ζώνη (blue banana), η οποία εκτεινόταν από τον Λονδίνο έως το Τορίνο/Μιλάνο περιλαμβάνοντας την περιοχή του Randstad και την Δυτική Γερμανία (αλλά όχι περιοχές της Γαλλίας), ενώ στη συνέχεια παρατηρούν ότι η σημασία αυτών των πλεονεκτημάτων περιορίζεται. Καθώς, δηλαδή, η ευρωπαϊκή οικονομία ολοκληρώνεται και αναπτύσσεται, διαφαίνονται οι επιπτώσεις διάχυσης της ανάπτυξης από τον κεντρικό άξονα της «μπλε μπανάνας» προς τα έξω, διαμορφώνοντας, αρχικά τη χωρική αναπτυξιακή ζώνη της «golden banana» η οποία περιλαμβάνει περιοχές της Γαλλίας – Παρίσι και προεκτείνεται και στον νότο περιλαμβάνοντας την Βαρκελώνη και το Μιλάνο. Η τεχνολογική εξέλιξη εξάλλου και η ακόλουθη μείωση των χρονοαποστάσεων μεταξύ των περιφερειών καθώς και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών στο ευρωπαϊκό χώρο επιτείνουν επιπλέον στη συνέχεια την παραπάνω διάχυση των επιπτώσεων της ενοποίησης. Υποστηρίζεται δηλαδή η διαμόρφωση ενός ευρύτερου συστήματος αξόνων οι οποίοι εξαπλώνονται και δημιουργούν θύλακες ανάπτυξης τόσο στο Βορρά όσο και στο Νότο, Ανατολή, το ονομαζόμενο «red octopus»<sup>33</sup>.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η ευρωπαϊκή χωροταξική στρατηγική, όπως διαφαίνεται μέσα από βασικά κείμενα πολιτικής (σε ευρωπαϊκό αλλά και σε εθνικό επίπεδο)<sup>34</sup> αλλά και η

---

<sup>32</sup> Βασιλάκης Π., *Κινήματα Πόλης...*, σ. 24.

<sup>33</sup> Ε.Μ.Π., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., *Στρατηγικό πλαίσιο...*, σ. 8.

<sup>34</sup> Το *Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ-1999)* που στόχος του ήταν η ανάδειξη των πλεονεκτημάτων που προσφέρει η χωρική θεώρηση στην όλη αναπτυξιακή διαδικασία, ώστε να δημιουργηθούν οι δυνατότητες αποκρυστάλλωσης κοινών διακρατικών δράσεων σε χωρικά ζητήματα Ευρωπαϊκής σημασίας και να προσαρμοστούν εθελοντικά τα σχέδια χωρικής ανάπτυξης των Κρατών Μελών με κάποιες γενικές αρχές.

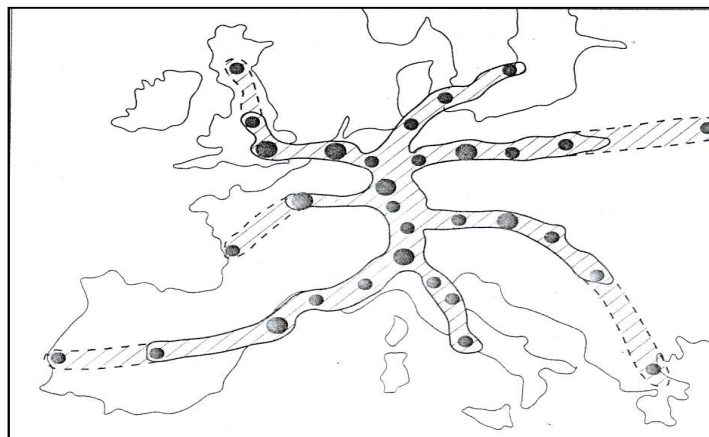
Το *Ερευνητικό Πρόγραμμα για τον Ευρωπαϊκό Χωροταξικό Σχεδιασμό (SPESP)* που στόχευε στην περαιτέρω επεξεργασία της επιστημονικής βάσης για την διαμόρφωση ενιαίας πολιτικής χωρικής ανάπτυξης για το σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου ενώ παράλληλα αποτέλεσε και μια δόκιμη προεργασία για την οργάνωση και την εκτίμηση των αποτελεσμάτων από την μελλοντική λειτουργία του Ευρωπαϊκού Παρατηρητήριου Χωρικού Σχεδιασμού.

Το *Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ)*, που σε εθνικό επίπεδο υιοθετεί τους γενικούς στόχους ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου που καταγράφονται στο ΣΑΚΧ, διατυπώνει μακροπρόθεσμες στρατηγικές κατευθύνσεις οργάνωσης του ελληνικού χώρου ως οργανικού μέρους του νέου διευρυνόμενου ευρωπαϊκού χώρου. Επισημαίνεται ότι στις στρατηγικές αυτές κατευθύνσεις επιδιώκεται η ενσωμάτωση στόχων οικονομικής κοινωνικής συνοχής, ανταγωνιστικότητας και περιβαλλοντικής προστασίας καθώς και η σύνδεση του με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Με την σύνδεση αυτή θέτει το βασικό πλαίσιο για την περαιτέρω βελτίωση της οικονομίας και της ανταγωνιστικότητας της χώρας στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο.

Το *Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006* που καταρτίστηκε με την ευθύνη του υπουργείου Εθνικής οικονομίας ως βασικός

κατεύθυνση των κοινοτικών πλαισίων στήριξης<sup>35</sup> με τις αντίστοιχες εξειδικεύσεις τους σχετικά με τις υποδομές και τον τριτογενή τομέα της παραγωγής.

Διάγραμμα 2.3.2.1: «The red octopus»



Πηγή: Ερευνητικό Ε.Μ.Π.

Στο πλαίσιο αυτό, οι διαμορφούμενες ευρωπαϊκές και εθνικές στρατηγικές, δε συντελούν στην άρση των «περιφερειακών ανισοτήτων», αλλά συντείνουν στο προχώρημα του κεφαλαιακού ανταγωνισμού σε ανώτερο επίπεδο, διαμορφώνοντας τους όρους για απρόσκοπτο κεφαλαιακό ανταγωνισμό και ένταση της κεφαλαιακής κερδοφορίας, τόσο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στο εξωτερικό σε σχέση με τους κυρίαρχους ιμπεριαλιστικούς σχηματισμούς των Η.Π.Α. και Ιαπωνίας αλλά και τους αντίστοιχους αναδυόμενους της νοτιοανατολικής Ασίας.

Ως συνέπεια, η αναδιάρθρωση των αστικών παραγωγικών συστημάτων των μητροπολιτικών αστικών κέντρων – περιοχών αποκτά κρίσιμη σημασία για τη συνολικότερη αναδιάρθρωση της παραγωγικής διαδικασίας, την αύξηση της κεφαλαιακής κερδοφορίας και την ένταση της κεφαλαιακής συσώρευσης, τόσο σε επίπεδο κοινωνικού σχηματισμού, όσο και σε επίπεδο υπερεθνικών οικονομικών ολοκληρώσεων, όπως αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και ευρύτερα.

Συνακόλουθα, η διαμόρφωση σε χωρικό επίπεδο των αναγκαίων όρων για την ύπαρξη μητροπόλεων διεθνούς εμβέλειας στο εσωτερικό ενός κοινωνικού σχηματισμού, που λειτουργούν ως πόλοι μονοπωλιακών κεφαλαίων, αποτελεί βασική προϋπόθεση αλλά και δείκτη για την τοποθέτηση του στις υψηλές βαθμίδες του διεθνή καταμερισμού εργασίας αλλά και την

---

στόχος οριοθετείται η ισότιμη συμμετοχή της Ελλάδας στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης η οποία θα επιτευχθεί προάγοντας την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και της προσαρμογής στην οικονομική ευρωπαϊκή ένωση αλλά και εκμεταλλευόμενη τις ευκαιρίες που διαμορφώνονται στον ευρύτερο ΝΑ χώρο της Μεσογείου λόγω της επικείμενης διεύρυνσης. Επίσης, στη γενική διατύπωση των βασικών στόχων της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής περιλαμβάνεται και η ανάδειξη των μητροπολιτικών κέντρων της χώρας σε αιχμή του δόρατος της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας στην νέα παγκοσμιοποιημένη οικονομία.

<sup>35</sup> Από την γενική παρουσίαση του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, διαφάνηκε η σημασία που θα διαδραματίσουν τα μητροπολιτικά κέντρα της χώρας στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της διεθνώς, και ενώ σε γενικές γραμμές περιορίζονται οι πόροι που διαθέτονται στις περιφέρειες, ο περιορισμός αυτός είναι εμφανώς ευμενέστερος για την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη.



τοποθέτηση του σε συγκεκριμένη βαθμίδα στην ιμπεριαλιστική αλυσίδα, στο πλαίσιο ευρύτερων οικονομικών και ιμπεριαλιστικών ολοκληρώσεων αλλά και ανταγωνισμών.

## 2.4 Η πόλη: Προσεγγίζοντας τον χαρακτήρα της πολιτικής διακυβέρνησης

### 2.4.1 Η πόλη ως ιστορικό υποκείμενο στον ευρωπαϊκό χώρο

Αναφορικά με το ζήτημα της ερμηνείας του αστικού φαινομένου, κυρίως στον ευρωπαϊκό χώρο και της σχέσης του με τον εκάστοτε τρόπο παραγωγής έχει διατυπωθεί μία κυρίαρχη τοποθέτηση που υποστηρίζει ότι αυτές αποτελούν στοιχείο συνέχειας και έκφραση ενός «αστικού πολιτισμού»<sup>36</sup>, «ενός αστικού νοήματος»<sup>37</sup>, μιας πολιτικής μορφής «αυτόνομης»<sup>38</sup> που βρίσκεται σε ανταγωνιστική σχέση με «εξωτερικές επιδράσεις» από τον εκάστοτε τρόπο παραγωγής, τις κοινωνικές αντιθέσεις και ταξικές συγκρούσεις που επάγονται από αυτόν και τις κοινωνικές παραγωγικές δυνάμεις και σχέσεις που τον χαρακτηρίζουν.

Η συγκεκριμένη προσέγγιση οδηγεί σε ειδικότερες πολιτικές και ιδεολογικές τοποθετήσεις σε σχέση με τις κοινωνικές αντιθέσεις, τους «ιστορικούς δράστες του αστικού νοήματος», οι οποίες εκφράζονται σε επίπεδο πόλης διαχρονικά, και όχι απλά σε ένα δοσμένο κοινωνικό τρόπο παραγωγής και με τον τρόπο που αυτά συναρθρώνονται σε μια ειδική ιστορική συγκυρία, αλλά κυρίως σε μια παράλληλη «υπεριστορική» εξελικτική πορεία, των παραγωγικών δυνάμεων της ανθρωπότητας.

Πιο συγκεκριμένα, ως προς την πρωτοκαθεδρία ή όχι της κύριας αντίθεσης κεφαλαίου – εργασίας και του ρόλου της ταξικής πάλης στις δομές και λειτουργίες της πόλης<sup>39</sup>, το ρόλο και τα όρια της

---

<sup>36</sup> «...η πόλη με τα τόσα αναπάντεχα και τις μεταμορφώσεις από τον καιρό των αρχαϊκών της πυρήνων ...τούτη η θαυμαστή κοινωνική μορφή, το κατεξοχήν έργο της πράξης και του πολιτισμού, καταστρέφεται και αναδημιουργείται μπροστά στα μάτια μας... η πόλη προσαρμόζεται βίαια στο καλούπι της βιομηχανικής επιχείρησης... Η πόλη δεν είχε και δεν έχει νόημα, παρά μόνο σαν έργο, σκοπός, τόπος ελεύθερης απόλαυσης, τομέας της αξίας χρήσης... Κάποτε το Άστυ ήταν γενέτειρα, έδρα και εστία του Λόγου...», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 105-6.

<sup>37</sup> «Η εισαγωγή ασυνεχιών χώρου και χρόνου στη θεωρία της πόλης (και του αστικού)... δε μας δίνει το δικαίωμα να τις υπερτονίζουμε. Δεν πρέπει να υποκαταστήσουμε στη θεωρία του οργανισμού και της συνέχειας τους διαχωρισμούς, καθαγιαζοντάς τους με τη θεωρία.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 78.

<sup>38</sup> «...το Κράτος, τα κέντρα απόφασης, οι ιδεολογικές, οικονομικές και πολιτικές εξουσίες δε μπορούν παρά να αντιμετωπίσουν με αυξημένη περιφρόνηση αυτή την κοινωνική μορφή, που τείνει προς την αυτονομία... που παρεμβάλλεται ανάμεσα σε αυτές και τον «κάτοικο», εργάτη ή όχι, παραγωγικά εργαζόμενο ή όχι, οπωσδήποτε όμως άνθρωπο και πολίτη... Η κρατική εξουσία και τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα δε μπορούν να συλλάβουν παρά μια και μόνο στρατηγική: να εξευτελίσουν, να υποβαθμίσουν, να καταστρέψουν την κοινωνία της πόλης... Η κρίση της πόλης συνοδεύεται σχεδόν παντού από μία κρίση των θεσμών της πόλης (αυτοδιοίκηση) που οφείλεται στη διπλή πίεση του κράτους και της βιομηχανικής επιχείρησης... που προσπαθούν να σφετεριστούν τις λειτουργίες, τις ιδιότητες, τα προνόμια της κοινωνίας πόλης.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 108.

<sup>39</sup> «...αν και οι ταξικές σχέσεις και η ταξική πάλη είναι θεμελιώδεις στην κατανόηση της αστικής σύγκρουσης, δεν είναι κατά κανένα τρόπο η μόνη ή ακόμα η πρώτη πηγή της αστικής κοινωνικής αλλαγής. Η θεωρία μας πρέπει να αναγνωρίσει άλλες πηγές αστικής κοινωνικής αλλαγής: ο αυτόνομος ρόλος του κράτους, οι σχέσεις ανάμεσα στα φύλα, τα εθνολογικά και εθνικά κινήματα και τα κινήματα που αυτοπροσδιορίζονται ιδιαίτερα ως κινήματα πολιτών.», Πορτάλιου Ελένη, *Θεωρίες για την πόλη - Αστικά κοινωνικά κινήματα*, Κείμενο της Διάλεξης 2 στο

πολιτικής αυτονομίας του κράτους και των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>40</sup>, το είδος των πολιτικών διεκδικήσεων, που αντιστοιχούν σε ένα «αστικό κοινωνικό κίνημα», αυτών δηλαδή που αφορούν κυρίως την προάσπιση του «αστικού νοήματος», τη διεκδίκηση της πολιτικής<sup>41</sup> και οικονομικής<sup>42</sup> αυτονομίας του «άστεως» απέναντι στην κρατική κυριαρχία, έχουν διατυπωθεί αντικρουόμενες πολιτικές θεωρήσεις.

Επί της ουσίας, η εξελικτική προσέγγιση του αστικού φαινομένου, η θεώρηση του αστικού ως αυτόνομης και ιδιαίτερης χωρικής μορφής κοινωνικο-πολιτικής οργάνωσης, χώρος κατανάλωσης, ανταλλαγής, κοινωνικών σχέσεων και πολιτικής διακυβέρνησης, του προσδίδει ξεκάθαρα «προοδευτικά» χαρακτηριστικά στην εξέλιξη της ανθρώπινης κοινωνικής οργάνωσης, το μετατρέπει σε «ιστορικό υποκείμενο»<sup>43</sup> και σε «δράστη» της κοινωνικής εξέλιξης<sup>44</sup>. Η πόλη περιγράφεται ως «πυρήνας» ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων, ως ο κινητήριοις μοχλός στις διαδικασίες της μετάβασης από το φεουδαλικό στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής<sup>45</sup>, ως

---

πλαίσιο του μαθήματος «Η πόλη ως κοινωνικό έργο, αντικείμενο και πεδίο πολιτικής: Αστικά κοινωνικά κινήματα» του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., 2007.

<sup>40</sup> «Η κρίση της πόλης... συμβαδίζει απαραίτητα με μια κρίση των θεσμών στην κλίμακα της πόλης, της νομοθεσίας και της διοίκησης της πόλης. Από τη στιγμή κατά την οποία όσα εξαρτώνται από το επίπεδο που προσιδιάζει στην πόλη (δήμοι, τοπικά έξοδα και επενδύσεις, σχολεία, σχολικά προγράμματα, πανεπιστήμια κλπ) περνούν βαθμιαία στον έλεγχο του Κράτους και θεσμοποιούνται στο σφαιρικό επίπεδο, η πόλη ως ιδιότυπος θεσμός τείνει να εξαφανιστεί. Πράγμα που την καταργεί ως έργο αυτοχθόνων, ιδιότυπων, επίσης, ομάδων.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 128.

<sup>41</sup> «Στην πορεία της καπιταλιστικής ανάπτυξης και μιας ανεξέλεγκτης πολιτικά διαδικασίας συσσώρευσης, η μερική διοικητική και οικονομική ορθολογικότητα που είναι λειτουργική σε ένα τέτοιο οικονομικό σύστημα εισχωρεί βαθμιαία και αναδομεί όλο και ευρύτερες σφαίρες της ζωής που θα μπορούσαν από μόνες τους να αναπτύξουν εντελώς διαφορετικές μορφές ορθολογικότητας – δηλαδή, πρακτικά και ηθικά μέσα, δημοκρατικές και συμμετοχικές διαδικασίες σχηματισμού μιας συλλογικής θέλησης. Με άλλα λόγια, σήμερα υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη για τύπους σχέσεων όπου θα μπορεί να εκφράζεται περισσότερη υποκειμενικότητα και περισσότερο συναίσθημα, όπου θα λαμβάνεται περισσότερο σοβαρά η συναισθηματική συμπεριφορά.», Χαμπέρμας Γιούργκεν, *Αυτονομία και Αλληλεγγύη*, Εκδ. Ύψιλον, Αθήνα 1987, σ. 28-29

<sup>42</sup> «Η δημόσια υπηρεσία, οι δημόσιες μεταφορές, το δημόσιο νοσοκομείο, το δημόσιο σχολείο κ.τ.λ., όλα αυτά είναι ένας πολιτισμός, εντελώς εξαιρετικός που οικοδομήθηκε δύσκολα. Για να επινοήσουμε την ιδέα του “δημόσιου”, σε αντίθεση προς το “ιδιωτικό” χρειάστηκαν γενιές νομικών, φιλοσόφων. Τώρα όλα αυτά καταργούνται σαν να μη συμβαίνει τίποτα.», Pierre Bourdieu, ομιλία στο Σταθμό της Λυών το 1995, από Πορτάλιο Ελένη, *Εισαγωγή στις θεωρίες συλλογικής δράσης και των κοινωνικών κινήματων*, Κείμενο της Διάλεξης 1 στο πλαίσιο του μαθήματος «Η πόλη ως κοινωνικό έργο, αντικείμενο και πεδίο πολιτικής: Αστικά κοινωνικά κινήματα» του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., 2007.

<sup>43</sup> «Θα πρέπει να υπογραμμίσουμε τον ιστορικό ρόλο της πόλης: επιτάχυνση των διαδικασιών (η ανταλλαγή και η αγορά, η συσσώρευση γνώσεων και κεφαλαίων, η συγκέντρωση αυτών των κεφαλαίων) και τόπος επαναστάσεων.», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 84.

<sup>44</sup> «Όποιος θέλει να προτείνει τη μορφή μιας νέας κοινωνίας πόλης, ενισχύοντας αυτό το σπέρμα, το “αστικό”, που διατηρείται μέσα στις ρωγμές της σχεδιασμένης και προγραμματισμένης τάξης, πρέπει να πάει πιο μακριά... η αστικοποίηση και το αστικό περικλείουν το νόημα της εκβιομηχάνισης... η βιομηχανική παραγωγή, μετά από κάποιο επίπεδο αύξησης, προκαλεί την αστικοποίηση: της παρέχει τους αναγκαίους όρους, της προσφέρει τις δυνατότητες...», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 110.

<sup>45</sup> «...η πόλη ως κοινωνική οργάνωση και ως αυτόνομη πολιτική οργάνωση και θεσμός ήταν η προϋπόθεση για τη γέννηση μιας νέας οικονομίας και μιας πιο παραγωγικής διαίρεσης της εργασίας.», Weber Max, *Η Πόλη*, Αθήνα, Εκδ. Κένταυρος, Αθήνα 2003, σ. 59.

ανταγωνιστική μορφή πολιτικής εξουσίας και κοινωνικής ανατροπής<sup>46</sup>, ενώ σε ιδεολογικό επίπεδο αποτελεί υλική έκφραση των ανθρωπίνων ελευθεριών και δημοκρατικών δικαιωμάτων<sup>47</sup>. Επίσης, το «αστικό» ως αυτόνομη μορφή κοινωνικής οργάνωσης ελέγχεται<sup>48</sup> αλλά δεν κυριαρχείται<sup>49</sup> από τις κυρίαρχες κοινωνικές δυνάμεις. Αντίθετα, ως τέτοιο, βρίσκεται σε διαρκή διαπάλη με την εκάστοτε κεντρική εξουσία<sup>50</sup> και τις νέες «θεσμοποιήσεις» που διαμορφώνονται από τις παλιές ή νέες κοινωνικές δυνάμεις που κατά ιστορικές περιόδους κυριαρχούν σε συνολικό επίπεδο<sup>51</sup>.

Η παρούσα εργασία στέκεται κριτικά στην παραπάνω θεώρηση και υποστηρίζει τη θέση ότι οι αστικές συγκεντρώσεις αποτελούν «εσωτερικό» αποτέλεσμα της εξέλιξης των εκάστοτε τρόπων παραγωγής, υποκειμένα των εκάστοτε κοινωνικών αντιθέσεων και αποτελούν «υποτελή» μορφή κοινωνικής οργάνωσης, που είναι υπόλογη της ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και του κοινωνικού καταμερισμού εργασίας, στο πλαίσιο του κυρίαρχου τρόπου παραγωγής. Παράλληλα, υποστηρίζεται ότι η ερμηνεία του αστικού φαινομένου εμπεριέχει ευθείες αναλογίες και με μία

---

<sup>46</sup> «Η μεσαιωνική πόλη... Ήταν μια πολιτική κουλτούρα, ορισμένη από τη θεσμική της αυτονομία και από τη δέσμευση της σε κάποια μορφή αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η πόλη γίνεται κοινότητα μόνο όταν και όπου η χωρική της οντότητα γίνεται η περιοχή στην οποία αναγνωρίζονται και ενισχύονται νόμοι και θεσμοί που ανταποκρίνονται στους νέους δημοκρατικούς κανόνες ενός κράτους οικοδομημένου γύρω από την ορθολογική – νομική αρχή της νομιμότητας. Το σχέδιο των μεσαιωνικών πόλεων αντιπροσώπευε μια νέα μορφή κράτους, πολύ πιο στενά εξαρτημένη από τη δυναμική της αστικής κοινωνίας έναντι του τύπου του κράτους που θριάμβευσε ταξικά στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης με απολυταρχισμό... οι μεσαιωνικές πόλεις συγκροτήθηκαν ως κοινωνικο-πολιτικές κοινότητες από την ιστορική δράση των κινημάτων των πολιτών, που μετασημάτισαν μια δεδομένη χωρική μορφή σε μια αστική κουλτούρα και ένα πολιτικό θεσμό.», Πορτάλιου Ε., *Θεωρίες για την πόλη - Αστικά κοινωνικά κινήματα*, Κείμενο της Διάλεξης 2 στο πλαίσιο του μαθήματος «Η πόλη ως κοινωνικό έργο, αντικείμενο και πεδίο πολιτικής: Αστικά κοινωνικά κινήματα» του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., 2007.

<sup>47</sup> «Η κατηγορία του “αστικού” σε μια τέτοια ιστορική στιγμή ορίζεται ως το χωρικό σύνολο της ελευθερίας και αναφέρεται σε μια ιδιαίτερη διαδικασία υπεράσπισης των συλλογικών και ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών ενάντια στη φεουδαλική τάξη και τον απολυταρχισμό της μοναρχίας. Η πόλη γίνεται κοινότητα μόνο όταν και όπου η χωρική της οντότητα γίνεται η περιοχή στην οποία αναγνωρίζονται και ενισχύονται νόμοι και θεσμοί που ανταποκρίνονται στους νέους δημοκρατικούς κανόνες ενός κράτους οικοδομημένου γύρω από την ορθολογική – νομική αρχή της νομιμότητας.», Πορτάλιου Ε., *Θεωρίες για την πόλη - Αστικά κοινωνικά κινήματα*, Κείμενο της Διάλεξης 2...

<sup>48</sup> «...κάποιες σφαιρικές διαδικασίες (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές, πολιτιστικές) διαμόρφωσαν τον αστικό χώρο και διέπλασαν την πόλη, χωρίς αυτό να σημαίνει πως η δημιουργική πράξη απορρέει άμεσα και επαγωγικά από τις διαδικασίες αυτές.», Lefebvre Η., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 77.

<sup>49</sup> «Αν η πόλη εμφανίζεται ως ένα ιδιότυπο επίπεδο της κοινωνικής πραγματικότητας, οι γενικές διαδικασίες δεν εκτυλίχθηκαν υπεράνω αυτής της ιδιότυπης μεσολάβησης (οι σπουδαιότερες και πιο προσιτές από τούτες τις διαδικασίες υπήρξαν η γενίκευση των εμπορικών ανταλλαγών, η εκβιομηχάνιση σε σφαιρικό επίπεδο, η συγκρότηση του καπιταλισμού του ελεύθερου ανταγωνισμού)», Lefebvre Η., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 78.

<sup>50</sup> «...το Κράτος, τα κέντρα απόφασης, οι ιδεολογικές, οικονομικές και πολιτικές εξουσίες δε μπορούν παρά να αντιμετωπίζουν με αυξημένη περιφρόνηση αυτή την κοινωνική μορφή, που τείνει προς την αυτονομία, που δε μπορεί να ζήσει παρά μόνο ιδιόμορφα, που παρεμβάλλεται ανάμεσα σε αυτές και τον “κάτοικο”, εργάτη ή όχι, παραγωγικά εργαζόμενο ή όχι, οπωσδήποτε όμως άνθρωπο και πολίτη και ταυτόχρονα κάτοικο της πόλης.», Lefebvre Η., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 108.

<sup>51</sup> «...η κοινωνία πόλης και το “αστικό” επιβιώνουν και μάλιστα εντείνονται... Οι κάτοικοι ανασυγκροτούν τα κέντρα, χρησιμοποιούν τους χώρους για να αποκαταστήσουν τις συναναστροφές, έστω γελοίες... Η ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών δεν κατορθώνει να πνίξει το ανικανοποίητο των θεμελιωδών επιθυμιών (ή της θεμελιακής επιθυμίας). Εκτός από τόπος συναναστροφών... το αστικό γίνεται αυτό που υπήρξε πάντα: τόπος επιθυμίας, μόνιμη ανισορροπία, έδρα κατάλυσης της τυπικότητας και του καταναγκασμού, στιγμή του παιχνιδιού και του απρόβλεπτου.», Lefebvre Η., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 109.

αντίστοιχη ερμηνεία σχετικά με τον τρόπο συγκρότησης των όρων της πολιτικής, οικονομικής και ιδεολογικής κυριαρχίας των εκάστοτε κυρίαρχων κοινωνικών τάξεων. Ειδικά, σε ότι αφορά την περίοδο του Κ.Τ.Π. υποστηρίζεται η θέση ότι τόσο οι αστικές συγκεντρώσεις όσο και το πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης στο εσωτερικό τους είναι άμεσο αποτέλεσμα και συμβάλλει στην αναπαραγωγή των κυρίαρχων κοινωνικών σχέσεων εξουσίας.

#### 2.4.1.1 Οι πόλεις και η μετάβαση

Στο πλαίσιο των παραπάνω περιγραφών του «αστικού νοήματος» και της ιστορικής του συνέχειας, έχει ενδιαφέρον να διαπιστωθεί ότι οι περισσότερες θεωρητικές προσεγγίσεις που υποστηρίζουν τη σημαίνουσα πολιτική και οικονομική λειτουργία των πόλεων, ως «αναπτυξιακών μοχλών» και αυτόνομων μορφών πολιτικής και κοινωνικής οργάνωσης με ανταγωνιστικά πολιτικά χαρακτηριστικά ως προς το κυρίαρχο σύστημα πολιτικής και οικονομικής οργάνωσης, απορρέουν από σχετικά συγκεκριμένες θεωρητικές αφετηρίες που αφορούν τις διαδικασίες και την ιστορική περίοδο μετάβασης από το φεουδαλικό στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, με βασικούς άξονες, τη φύση του φεουδαλικού συστήματος παραγωγής, το ρόλο του εμπορικού κεφαλαίου και των αγορών στη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων, της συσσώρευσης του κεφαλαίου και του μετασχηματισμού των παραγωγικών σχέσεων και το διαλυτικό ρόλο, που διαδραμάτισαν οι πόλεις, ως προς το πολιτικό σύστημα εξουσίας της φεουδαρχίας.

Γενικά, η συσχέτιση της διάκρισης πόλης – υπαίθρου και του ρόλου που διαδραμάτισε η παραπάνω αντίθεση στις διαδικασίες μετάβασης από το φεουδαλικό στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής και συνακόλουθα η συσχέτιση του αστικού φαινομένου και της αγοράς με τον καπιταλισμό και την πρόοδο, κατέχει κεντρικό ρόλο στις θεωρίες της πολιτικής οικονομίας του 18<sup>ου</sup> αι<sup>52</sup>.

Με την ελεύθερη λειτουργία της ανταλλαγής που συντελείται στις πόλεις, εκδηλώνεται ο «προοδευτικός» ρόλος της αγοράς που καταστρέφει τα δεσμά του καταναγκασμού στην ύπαιθρο, ανεξαρτητοποιεί τους αγρότες που παράγουν για αυτή και ενισχύει την εδραίωση ενός «προοδευτικού» συστήματος διακυβέρνησης. Ταυτόχρονα αυξάνεται η παραγωγικότητα της εργασίας, τόσο εξαιτίας της ενίσχυσης της μεταποιητικής δραστηριότητας, η οποία εντείνει τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας, όσο και του εκσυγχρονισμού της γεωργικής παραγωγής για να καλυφθούν οι ανάγκες των αγορών<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> «...οι απαρχές του καταμερισμού της εργασίας και της αγοράς στο “εμπορικό στάδιο” του πολιτισμού θα πρέπει να αναζητηθούν στη διάκριση ανάμεσα σε πόλη και ύπαιθρο», Adam Smith, *Ο πλούτος των εθνών*, στο Μέρινγκτον Τζων, «Πόλη και ύπαιθρος στη μετάβαση προς τον καπιταλισμό», *Η μετάβαση από το φεουδαλισμό στον καπιταλισμό*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1986, σ. 245.

<sup>53</sup> «Οι πόλεις, αντί να είναι το αποτέλεσμα, υπήρξαν το αίτιο και η αφορμή για τη βελτίωση και την παραγωγικότερη εκμετάλλευση της υπαίθρου.», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 246.

Σύμφωνα με την παραπάνω προσέγγιση, η πόλη εκφράζει τη δυναμική αρχή της προόδου, ενώ η ύπαιθρος, αδρανής και παθητική, χρειάζεται κάποιο εξωτερικό ερέθισμα. Επομένως, την ανάπτυξη της αγοράς που δίνουν οι πόλεις<sup>54</sup> καθώς λειτουργούν ως πυρήνες σχέσεων ανταλλαγής και κεφαλαιακού πλούτου. Εξάλλου, η πρόοδος που επιγχάνεται στην παραγωγικότητα της εργασίας, αποτελεί νίκη του αστικού κεφαλαίου πάνω στην παραγωγικότητα της υπαίθρου.

Το τελευταίο στοιχείο που συγκροτεί τον πυρήνα της παραπάνω αντίληψης είναι ο ρόλος που άσκησε το εξωτερικό εμπόριο ως θρυαλλίδα στην «αστική επανάσταση». Ενώ στους προκαπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς η αγροτική οικονομία ήταν εκείνη που καθόριζε τα ιστορικά όρια στην ανάπτυξη των πόλεων, «η επανάληψη από τον 11<sup>ο</sup> αι. του εμπορίου μακρινών αποστάσεων... αναζωογόνησε πόλεις και αγορές και έκοψε τα στενά δεσμά του φεουδαλικού συστήματος»<sup>55</sup> και συμπερασματικά «...η εξωτερική έλξη των αστικών αγορών, λειτούργησε ως κινητήρας και διαλυτικό συνάμα στοιχείο του φεουδαλικού τρόπου παραγωγής»<sup>56</sup>.

Επί της ουσίας, η προσέγγιση αυτή «...έδωσε ένα ισχυρό στήριγμα στην ιδεολογία της ανερχόμενης αστικής τάξης: η νίκη του καπιταλισμού ισοδυναμεί με νίκη του αστικού πολιτισμού και των αρχών της ελευθερίας της αγοράς»<sup>57</sup>. Και, η υπό αυτούς τους όρους, αναγνώριση του προοδευτικού ρόλου της αστικής τάξης στην ιστορική εξέλιξη σημαίνει ταυτόχρονα πως η αγορά αποτέλεσε το μοναδικό δυναμικό παράγοντα, το κύριο αίτιο κάθε κίνησης και κάθε αλλαγής. Ο καπιταλισμός (και ο αστικός πυρήνας του) είναι ο μόνος κοινωνικός σχηματισμός με ικανότητα ανάπτυξης, που ταυτίζεται με την ίδια την ιστορικότητα. Από αυτό απορρέει και η ανάγκη μιας εξωτερικής, ανεξάρτητης πηγής ή «κινητηρίου μοχλού» που να μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνος για τη γέννηση του, δηλαδή το άνοιγμα των εμπορικών οδών, μια εξέλιξη τυχαία και ανεξάρτητη από τις φεουδαλικές σχέσεις στην ύπαιθρο, που από μόνες τους είναι ανίκανες για παραπέρα εξέλιξη. Η αγορά και η ανταλλακτική αρχή είναι ο παντοδύναμος «κινητήρας» που βρίσκεται πίσω από κάθε εξέλιξη, αρχαία, φεουδαλική ή καπιταλιστική, ενώ η απουσία τους συνεπάγεται στασιμότητα.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνουν ορισμένες κριτικές διαπιστώσεις, σχετικές με τα δομικά χαρακτηριστικά του φεουδαλικού τρόπου παραγωγής, τις διαδικασίες μετάβασης στον καπιταλισμό και το ρόλο που διαδραμάτισαν οι πόλεις σε αυτές.

Γενικά, «ο καταμερισμός της εργασίας μεταξύ πόλης και υπαίθρου, μεταξύ κεφαλαίου και γαιοκτησίας, αποτελεί τον κεντρικό κινητήριο παράγοντα στην αυτόνομη, υλιστική ανάπτυξη των

---

<sup>54</sup> «Το αστικό εμπόριο τράβηξε την αγροτική παραγωγή προς την πόλη, την εκσυγχρόνισε και την απελευθέρωσε», Τζων Μέρινγκτον, *Πόλη και ύπαιθρος...*, σ. 250.

<sup>55</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 249.

<sup>56</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 251.

<sup>57</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 246.

αντιφάσεων στην πολιτική κοινωνία προς μια ταξικά διαιρεμένη αγορά»<sup>58</sup>. Ο διαχωρισμός της πόλης από την ύπαιθρο «ως βάση κάθε καλά αναπτυγμένου καταμερισμού της εργασίας που απορρέει από την ανταλλαγή εμπορευμάτων» είναι κοινός σε πιο διαφορετικούς κοινωνικούς σχηματισμούς<sup>59</sup>. Με τον κοινωνικό καταμερισμό εργασίας εδραιώνεται απλά η ύπαρξη των πόλεων και δεν πρέπει να συγχέεται στην ιστορική του εξέλιξη με τον καταμερισμό της εργασίας στην καπιταλιστική αγορά και συνεπώς στην καπιταλιστική πόλη<sup>60</sup>. Γεγονός που σημαίνει ότι δε μπορεί να υπάρξει γραμμική εξέλιξη της «αγοράς» από τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας και της καπιταλιστικής πόλης, και της σχέσης αντίθεσης/υποταγής μεταξύ πόλης και υπαίθρου που αντιστοιχεί σ' αυτήν, από την αρχαία ή φεουδαλική σε καπιταλιστική<sup>61</sup>. Αντίθετα, η κυριαρχία της καπιταλιστικής πόλης (όπως εκείνη του εργοστασίου που έχει λόγο ύπαρξης την ημερομίσθια εργασία), είναι προϊόν μιας ιστορικής ρήξης του «προπατορικού αμαρτήματος» του κεφαλαίου, της «πρωταρχικής συσσώρευσης».

Επίσης, η απλή ύπαρξη εμπορευματικής παραγωγής και κυκλοφορούντος κεφαλαίου, παρόλο που έχει διαλυτική επίδραση στο φεουδαλικό τρόπο παραγωγής<sup>62,63</sup>, δεν αρκεί, ώστε αυτή να οδηγήσει

---

<sup>58</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 253.

<sup>59</sup> «Πόλεις όπως η Φλωρεντία και η Βενετία έγιναν αυτό που αποκαλούμε συλλογικές εξουσίες αρχόντων, που κυριαρχούσαν... στη γύρω ύπαιθρο, και αποσπούσαν πλούτο από αυτή με τον έναν ή τον άλλο τρόπο... Υπό αυτή την έννοια, ήταν αναμφίβολα μη καπιταλιστικές στον τρόπο εκμετάλλευσης που υιοθετούσαν, ο οποίος βασίζονταν στηξαναγκαστική εξουσία της πόλης για να ιδιοποιούνται άμεσα την υπερεργασία... Το εμπόριο διεξαγόταν στη βάση μη καπιταλιστικών αρχών και στηριζόταν όχι στην αποδοτικότητα όσους της παραγωγής... αλλά περισσότερο σε εξωοικονομικά πλεονεκτήματα...», σ. 81-2 και «... η Ολλανδική Δημοκρατία δεν διέφερε από τις πόλεις - κράτη της Ιταλίας. Και εδώ επίσης, όπως και σε άλλα μη καπιταλιστικά κράτη... το δημόσιο αξίωμα ήταν μια σημαντική πηγή ιδιωτικού πλούτου, ένα μέσο απόσπασης πλεονασμάτων από τους άμεσους παραγωγούς, και στις πόλεις και στην ύπαιθρο...», σ. 90, στο Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*

<sup>60</sup> «... που συνεπάγεται την κατάργηση κάθε καθιερωμένης ειδικευσης που βασίζεται σε μια, αποκρυσταλλωμένη από την παράδοση, αμοιβαία εξάρτηση, και την ανακατανομή τους με τον έμμεσο τρόπο των μεταβολών στις αγοραίες τιμές. Ούτε μπορεί (σ.σ. η καπιταλιστική πόλη) να εξισώνεται με την τεχνική οργάνωση των επιμέρους λειτουργιών που χαρακτηρίζει τη μεταποίηση αφού στην περίπτωση αυτή «μόνο το σύνθετο προϊόν είναι εμπόρευμα» υπονοώντας «την άμεση εξουσία του καπιταλιστή πάνω σε ανθρώπους που δεν είναι παρά εξαρτήματα μιας μηχανής που του ανήκει.», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 254.

<sup>61</sup> «Ο Μαρξ (σ.σ. στα Grundrisse) όρισε την ιδιαιτερότητα της φεουδαλικής πόλης στη Δύση ως εξής: Η ιστορία της κλασικής αρχαιότητας είναι ιστορία πόλεων, αλλά πόλεων που ιδρύθηκαν πάνω στη γαιοκτησία και τη γεωργία: η ασιατική ιστορία είναι ένα είδος αδιαφοροποίητης ενότητας πόλης και υπαίθρου (οι μεγαλύτερες πόλεις θα πρέπει εδώ να θεωρηθούν ως βασιλικά στρατόπεδα, ως τεχνουργήματα φτιαγμένα πάνω από την καθαυτό οικονομική δομή), ο Μεσαίωνας (γερμανική περίοδος) αρχίζει με τη γη ως έδρα της ιστορίας, ενώ η παραπέρα εξέλιξη κινείται προς την κατεύθυνση της αντίθεσης μεταξύ πόλης και υπαίθρου, η σύγχρονη εποχή είναι η εποχή της αστικοποίησης της υπαίθρου, και όχι της υπαιθροποίησης της πόλης όπως στην αρχαιότητα», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 254.

<sup>62</sup> «Το εμπορικό κεφάλαιο μπορεί μόνο να ανακαταλείπει την υπεραξία μέσα από έκτακτα κέρδη: σ' αυτό οφείλεται και η ζωτική σημασία του στην πρωταρχική συσσώρευση κεφαλαίου. Δεν μπορεί όμως να αποτελέσει πηγή μόνιμης, αυτό-αναπαραγόμενης συσσώρευσης. Αν και παίζει βασικό προπαρασκευαστικό ρόλο, μαζί με τις "οικιακές" του μορφές τοκογλυφίας, κερδοσκοπίας πάνω στη μειωμένη προσφορά, κ.λπ., δεν μπορεί να παίζει καθοριστικό, ενδογενή ρόλο στη διαδικασία της μετάβασης.», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 256.

<sup>63</sup> «Ο Μαρξ τόνισε τη διαβρωτική επίδραση του χρήματος πάνω στην οικονομία της φεουδαλικής κοινωνίας, ενώ ταυτόχρονα επισήμανε και τα ανασταλτικά αποτελέσματα της δράσης του εμπορικού και τοκογλυφικού κεφαλαίου... θεωρούσε όμως την ανάπτυξη του εμπορικού κεφαλαίου ως μια από τις προϋποθέσεις... ιδιαίτερα για την ανάπτυξη της καπιταλιστικής βιομηχανίας», Χίλτον Ρόντινι, «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», *Η μετάβαση*

στην καπιταλιστική παραγωγή<sup>64</sup>. Αντίθετα, η ταχύτητα και οι μορφές της διάλυσης της φεουδαλικής κοινωνίας, εξαρτώνταν από τη στερεότητα και την εσωτερική διάρθρωση της ως τρόπου παραγωγής. Βασικά αιτία της κατάρρευσης της ήταν μάλλον οι εγγενείς αντιφάσεις της ίδιας της κοινωνίας παρά η (εξωτερική) επίδραση που άσκησε πάνω της το εμπόριο<sup>65</sup>. Η εξελικτική προσέγγιση της ιστορίας του κεφαλαίου που βασίζεται στις κατηγορίες της αστικής συναλλαγής, ελευθερίας και ισότητας στον τόπο της αγοράς, δεν είναι παρά η φαινομενική μορφή κοινωνικών σχέσεων παραγωγής, που εκφράζεται μέσα από τον παραμορφωτικό φακό των σχέσεων μεταξύ προϊόντων της εργασίας<sup>66</sup>.

Εξάλλου, η αυτόνομη ανάπτυξη του εμπορικού κεφαλαίου, η οποία στηρίζεται στις διαφορετικές τιμές μεταξύ αγορών και σφαιρών παραγωγής (αγορά με χαμηλή τιμή και πώληση με υψηλή) είναι «αντιστρόφως ανάλογη προς το βαθμό, στον οποίο η παραγωγή δεν έχει υποταχθεί στο κεφάλαιο». Η «εξωτερικότητα» του εμπορικού κεφαλαίου απέναντι στην παραγωγή, αποτελεί αυτήν την ίδια την προϋπόθεση της ύπαρξης του<sup>67</sup>, αφού παρεμβάλλεται ως «μεσάζοντας» ανάμεσα σε άκρα που δεν ελέγχει και ανάμεσα σε καταστάσεις που δεν δημιουργεί<sup>68</sup>.

Συνεπώς, το «κεφάλαιο» και οι «αγορές» πάνω στις οποίες στηρίχθηκε η ανάπτυξη των φεουδαλικών πόλεων δε μπορούν να θεωρηθούν απευθείας πρόγονοι της καπιταλιστικής πόλης και της καπιταλιστικής αγοράς<sup>69</sup>.

Επομένως, η ερμηνεία της «ελευθερίας» των μεσαιωνικών πόλεων δε μπορεί να ιδωθεί με ένα μονόπλευρο, μονομερή τρόπο έξω από το φεουδαλικό πλαίσιο, το οποίο καθόριζε τόσο την «εξωτερικότητα» της ελευθερίας του εμπορικού κεφαλαίου όσο και τα όρια της. Η αυτονομία της

---

*από το φεουδαλισμό στον καπιταλισμό*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1986, σ. 215-6.

<sup>64</sup> «το ποιος νέος τρόπος παραγωγής θα αντικαταστήσει τον παλιό, δεν εξαρτάται από το εμπόριο, αλλά από το χαρακτήρα του παλιού τρόπου παραγωγής», Καρλ Μάρξ, *Το Κεφάλαιο*, Τόμος III, στο Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 256.

<sup>65</sup> Χίλτον Ρ., «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», σ. 214.

<sup>66</sup> «Η σφαίρα της κυκλοφορίας πάνω στην οποία υψώνεται το εμπορικό κεφάλαιο, η “πρώτη ελεύθερη μορφή κεφαλαίου”, που αποτελεί και τη βάση της αστικής συσσώρευσης του Μεσαίωνα, μεταφέρεται από την αστική πολιτική οικονομία “από την προϊστορία στο παρόν”, θεμελιώνοντας έτσι «το αιώνιο δικαίωμα του κεφαλαίου πάνω στους καρπούς της ξένης εργασίας... με βάση τους απλούς και “δίκαιους” νόμους της ισότιμης συναλλαγής.», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 255.

<sup>67</sup> «Αυτό το είδος κέρδους - σε αντίθεση με την παραγωγή υπεραξίας στον καπιταλισμό - δεν εξαρτιόταν από την υπεροχή στην ανταγωνιστική παραγωγή αλλά από διάφορα εξωοικονομικά πλεονεκτήματα... Αυτή η μορφή εμπορικού οφέλους βρίσκεται σε άμεση αντίθεση με το καπιταλιστικό κέρδος. Το ειδικά καπιταλιστικό κέρδος παράγεται... σε μια αγορά επαρκώς ολοκληρωμένη ώστε να επιβάλλει ορισμένες κοινές συνθήκες ανταγωνιστικής παραγωγής. Το μη καπιταλιστικό εμπορικό κέρδος αντιθέτως εξαρτιόταν από το διαχωρισμό των αγορών, αγοράζοντας φθηνά στη μία και πουλώντας ακριβά στην άλλη...», Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*, σ. 80.

<sup>68</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 256.

<sup>69</sup> «Μόνο όταν το κεφάλαιο “μπαίνει στην παραγωγή” υποτάσσεται το κεφάλαιο των εμπόρων και των τοκογλόφων στο βιομηχανικό, και μόνο τότε μπορούμε να μιλάμε για καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής.», Χίλτον Ρ., «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», σ. 215.

πόλης δεν ήταν η αυτονομία μιας «μη φεουδαλικής νησίδας», η ελευθερία της και η εξέλιξη της ως «συλλογικού θύλακα» δεν «ήταν συνέπεια των δικών της τάσεων», σύμφωνα με την ιστορική διατύπωση του Βέμπερ<sup>70</sup>. Αντίθετα, ήταν θεμελιωμένη και περιορισμένη από το γενικό καταμερισμό της εξουσίας, η οποία στηριζόταν στη σύμπτωση των πολιτικών και οικονομικών σχέσεων υποταγής – ιδιοποίησης που προσδιόρισαν το φεουδαλικό τρόπο παραγωγής. Η ύπαρξη μάλιστα της συλλογικής αυτής αυτονομίας της πόλης ως «συλλογικού φεουδάρχη» μέσα σε μια δομή στηριγμένη σε μια «διαβαθμισμένη» κυριαρχία, ενθάρρυνε τη μέγιστη δυνατή ανάπτυξη του εμπορικού κεφαλαίου στις μεσαιωνικές πόλεις, αποτελώντας συστατικό στοιχείο του φεουδαλικού τρόπου παραγωγής.

Έτσι, η ανάπτυξη της φεουδαλικής πόλης σχετίζεται στενά με την ανάπτυξη της φεουδαλικής οικονομίας, που κάθε άλλο παρά ένα στατικό σύστημα «παραγωγής για χρήση» ήταν<sup>71</sup>. Στηριζόταν στην άμεση ιδιοποίηση της υπερεργασίας και της γαιοπροσόδου από τους αγρότες καλλιεργητές, σε συνθήκες όπου τα μέσα παραγωγής βρίσκονταν στα χέρια των άμεσων παραγωγών και όπου η «πολιτική σχέση ανάμεσα σε άρχοντα και υπήκοο συνεπώς ήταν ουσιώδες στοιχείο της οικονομικής σχέσης ιδιοποίησης»<sup>72</sup>, αποτελώντας το πραγματικό υπόβαθρο του φεουδαλικού τρόπου παραγωγής.

Στο σημείο αυτό, είναι σκόπιμο, να γίνει αναφορά τόσο στις εξαιρετικά σημαντικές αγροτικές εξεγέρσεις<sup>73</sup>, ειδικά από το 14<sup>ο</sup> αι. και ύστερα και του ρόλου τους στην κρίση της τιμαριωτικής οικονομίας, όσο και στους μύθους της παθητικής αγροτιάς και της επαναστατικής τάξης των πόλεων<sup>74</sup>. Η αντίσταση των χωρικών στην παροχή υπερεργασίας στα προσωπικά κτήματα του φεουδάρχη, η προσπάθεια να αφιερώσουν περισσότερο από τον εργάσιμο χρόνο τους στην οικογενειακή τους εκμετάλλευση και να κρατήσουν όσο το δυνατό περισσότερο από το προϊόν της εργασίας τους, η συνεχής επέκταση της ελεύθερης (μη φεουδαλικής) ιδιοκτησίας και ο αγώνας για τη χειραφέτηση της υπαίθρου, κάθε άλλο παρά «δευτερεύοντες» αγώνες ήταν,

---

<sup>70</sup> Μέρνγκτον Τ., «Πόλη και υπαίθρος...», σ. 257.

<sup>71</sup> «Η σύγχρονη έρευνα έχει αποδείξει ότι οι παλιότερες γενιές ιστορικών της οικονομίας, που θεωρούσαν το Μεσαίωνα περίοδο “φυσικής οικονομίας”, έσφαλλαν. Οι ιστορικοί αυτοί ελαχιστοποιούσαν την έκταση στην οποία τα αγαθά παράγονταν για την αγορά. Υποτιμούσαν ακόμα τον όγκο του διεθνούς εμπορίου και τις επιπτώσεις του στην οικονομική δραστηριότητα... Οι έρευνες που αποκάλυψαν τη σπουδαιότητα του διεθνούς εμπορίου συνοδεύτηκαν από μελέτες της αγροτικής ζωής που και αυτές διόρθωσαν την παλιότερη εντύπωση ενός κόσμου που αποτελείται από κλειστές “φυσικές” οικονομίες», Χίλτον Ρ., «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», σ. 211.

<sup>72</sup> Μέρνγκτον Τ., «Πόλη και υπαίθρος...», σ. 258.

<sup>73</sup> «...τόσο στενά συνδεδεμένες με το φεουδαλικό καθεστώς όσο είναι οι απεργίες με τον μεγάλου κλίμακας καπιταλισμό», Μέρνγκτον Τ., «Πόλη και υπαίθρος...», σ. 259.

<sup>74</sup> «...οι αγροτικές εξεγέρσεις στη Γαλλία, κατά τη διάρκεια της κρίσης του 17<sup>ου</sup> αι., έφεραν την αστική τάξη των πόλεων να αμύνεται πλάι στους ευγενείς για την κοινωνική τάξη που στηριζόταν στην εξαγωγή της γαιοπροσόδου, έδειξε ότι οι εξεγέρσεις αυτές ήταν ο “κινητήρας” πίσω από την επανένταξη τμήματος της αστικής τάξης στη φεουδαλική, στο πλαίσιο του νέου “κρατικού φεουδαλισμού” της απολυταρχίας», Μέρνγκτον Τ., «Πόλη και υπαίθρος...», σ. 260.



κινήματα «διαμαρτυρίας» χωρίς αντίκρισμα στις κοινωνικές σχέσεις, και κατά μείζονα λόγω μιμητικών πρωτοβουλιών στον αστικό χώρο. Η μεταμόρφωση της γαιοπροσόδου στην οποία οδήγησαν, από τη γαιοπρόσοδο με τη μορφή παροχής εργασίας στο ενοίκιο σε χρήμα, μολονότι δεν μετέβαλαν από μόνες τους τη φύση της φεουδαλικής γαιοπροσόδου ως άμεσης ιδιοποίησης της απλήρωτης υπερεργασίας από το γαιοκτήμονα<sup>75</sup> παρόλα αυτά, με το να οριστεί αυτή η υπερεργασία σε ένα σταθερό μέγεθος, προώθησε την ανάπτυξη της εμπορευματικής παραγωγής, την κοινωνική διαστρωμάτωση του αγροτικού πληθυσμού και την ανάπτυξη της καπιταλιστικής γεωργίας<sup>76</sup>. Αντίθετα, σε σύγκριση με το θεμελιώδη αυτό αγώνα στην υπαίθρο γύρω από τη δημιουργία του υπερπροϊόντος, ο αγώνας των αστικών κοινοτήτων αφορούσε μόνο τη «διανομή του πλεονάσματος αφού είχε αφαιρεθεί από τους άμεσους παραγωγούς»<sup>77</sup>

Η απουσία επαναστατικής συνείδησης στις πόλεις θα πρέπει να θεωρείται απόρροια των αντικειμενικά συγκλινόντων συμφερόντων τους σε σχέση με την εκμετάλλευση της υπαίθρου όσο η γαιοπρόσοδος, στις διάφορες της μορφές, εξακολουθούσε και να παραμένει ο κυριότερος τρόπος ιδιοποίησης του υπερπροϊόντος και το κεφάλαιο συνέχιζε να είναι έξω από την παραγωγική διαδικασία.

Υπό αυτή την έννοια, η θέση της πόλης ως «συλλογικού φεουδάρχη» ήταν, και παρέμεινε μετά την υποστήριξη που της έδωσε το απολυταρχικό κράτος, θέση ενός συλλογικού μονοπωλίου. Το εμπόριο δεν ξέφευγε καθόλου από το μονοπωλιακό αυτό πλαίσιο, αλλά εξαρτώταν από την επιτυχία της πόλης να εξασφαλίζει πλεονεκτική θέση μεσάζοντα με τη βοήθεια συνηθισμένων μεθόδων, με το να συγκεντρώνει και να διοχετεύει συναλλακτικές πράξεις στη δική της αγορά, με το να επιβάλλει πωλήσεις και με το να απαγορεύει σε ξένους την άμεση πρόσβαση εφαρμόζοντας διάφορους νόμους ειδικά για αυτούς κ.λπ<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> «...ο Μαρξ αντιμετωπίζει με σκεπτικισμό τον ισχυρισμό ότι η γενίκευση της χρηματικής γαιοπροσόδου είχε από μόνη της άμεση σχέση με τη διάλυση των φεουδαλικών σχέσεων. Ο Μαρξ διέκρινε τη “φεουδαλική γαιοπρόσοδο” από την καπιταλιστική έγγεια πρόσοδο με την ίδια προσοχή που διέκρινε το εμπορικό από το βιομηχανικό κεφάλαιο. Η “φεουδαλική γαιοπρόσοδος” που καταβάλλει ο αγρότης στο γαιοκτήμονα, σε είδος, χρήμα ή εργασία είναι ανάλογη προς την “υπεραξία” που αποσπά ο καπιταλιστής από το μισθωτό εργάτη. Η έγγεια πρόσοδος στον καπιταλισμό δεν αποτελεί την κύρια πηγή του εισοδήματος της άρχουσας τάξης. Είναι απλώς ένα “υπερ-κέρδος” που ο ιδιοκτήτης της γης αφαιρεί από τον καπιταλιστή αγρότη επειδή μονοπωλεί ένα στοιχείο της φύσης, τη γη.», Χίλτον Ρ., «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», σ. 215.

<sup>76</sup> «Όταν η χρηματική γαιοπρόσοδος αντικατέστησε τη γαιοπρόσοδο που καταβαλλόταν σε εργασία... οι πλουσιότεροι ανάμεσα του (σ.σ. αγρότες) απέκτησαν τη δυνατότητα να συσσωρεύουν πλεονάσματα. Αντίθετα, οι φτωχότεροι χωρικοί καταστράφηκαν από τη συνεχή απαίτηση για χρηματική γαιοπρόσοδο και από την τοκογλυφία... μολονότι, η καταβολή χρηματικής γαιοπροσόδου, μπορεί να θεωρηθεί, ότι αποτέλεσε σημαντικό μεταβατικό στάδιο στην παρακμή της μεσαιωνικής γεωργίας, τα βασικά χαρακτηριστικά του φεουδαλισμού παρέμειναν. Οι γαιοκτήμονες συνέχισαν να αποσπών με μη οικονομικό καταναγκασμό ενοίκιο από τους χωρικούς... Το γεγονός ότι το πλεόνασμα έπρεπε να μετατραπεί από το χωρικό σε χρήμα αντί να δοθεί κατευθείαν με τη μορφή εργασίας ή προϊόντων δεν άλλαξε ακόμη τις ταξικές σχέσεις.», Χίλτον Ρ., «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», σ. 216.

<sup>77</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και υπαίθρος...», σ. 260.

<sup>78</sup> «Αυτό σήμαινε ακόμη τον αποκλεισμό της υπαίθρου από το συναλλακτικό μονοπώλιο της πόλης και από το συντεχνιακό μονοπώλιο της χειροτεχνικής παραγωγής: ή απαγόρευση της παραγωγής προϊόντων χαμηλής

Μολονότι το μονοπώλιο αυτό και οι νομικές συνθήκες που το επέτρεπαν, εμφάνιζαν το συλλογικό, εταιρικό σώμα της πόλης ως ανωμαλία στην κάθετη διάρθρωση της φεουδαλικής εξουσίας στην ύπαιθρο, η πόλη, παρόλα αυτά, εξαρτώταν από αυτό το «φεουδαλικό περιβάλλον» για την υπεράσπιση των προνομίων της. Τίποτε δεν δείχνει καλύτερα τα όρια της κοινοτικής αυτής οικονομίας από την παρακμή και αναδίπλωση της μετά την ανάπτυξη της παγκόσμιας αγοράς και την εγκαθίδρυση της εξουσίας του εθνικού κράτους από το 16<sup>ο</sup> αιώνα και μετά, που οφειλόταν μάλλον στους αντικειμενικούς περιορισμούς αυτού του ίδιου του εμπορικού κεφαλαίου και συνεπώς και στην αποτυχία του να αναπτύξει μια αρκετά πλατιά παραγωγική βάση για κεφαλαιακή συσσώρευση. Τα ίδια τα «όρια» που είχαν επιτρέψει την στο έπακρο αυτονομία του εμπορικού κεφαλαίου στο φεουδαλικό τρόπο παραγωγής, έγιναν τώρα εμπόδιο για την παραπέρα ανάπτυξη του καπιταλισμού<sup>79</sup>. Αυτό συνοδεύτηκε από μια εσωτερική αναδίπλωση προς μορφές πλούτου προερχόμενες από σταθερά εισοδήματα, από τη φυγή του αστικού κεφαλαίου προς ακίνητα, κρατικά ομόλογα και υπεργολαβίες φοροσυλλογής. Παράλληλα, η μετατροπή του αστικού πλούτου σε τοκογλυφικές μορφές κεφαλαιακής προσόδου και σε φοροεισπρακτικές υπεργολαβίες, ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης εμπορικού κεφαλαίου και γαιοκτησίας, οδήγησε στο απολυταρχικό κράτος, που ήταν πάνω από όλα ένας μηχανισμός απόσπασης της γαιοπροσόδου, στον οποίο οι πόλεις είχαν τα ίδια συμφέροντα με εκείνα της τάξης των ευγενών.<sup>80</sup>

*«Το φεουδαρχικό καθεστώς στο χωριό και το συντεχνιακό στις πόλεις εμπόδιζαν το χρηματικό κεφάλαιο που σχηματίστηκε με την τοκογλυφία και με το εμπόριο να μετατραπεί σε βιομηχανικό κεφάλαιο. Οι φραγμοί αυτοί έπεσαν με τη διάλυση των φεουδαρχικών ακολουθιών, με την απαλλοτρίωση και τη μερική εκδίωξη του αγροτικού πληθυσμού. Η καινούργια μανιφακτούρα ιδρύθηκε σε παραθαλάσσια λιμάνια εξαγωγής ή σε ορισμένα σημεία της υπαίθρου που βρίσκονταν έξω από τον έλεγχο των παλιών πόλεων και του συντεχνιακού καθεστώτος τους. Σε αυτό οφείλεται η λυσσασμένη πάλη των corporate towns (παλιές πόλεις με συντεχνιακό σωματειακό καθεστώς) της Αγγλίας ενάντια σε αυτά τα καινούργια φυτώρια της βιομηχανίας»<sup>81</sup>.*

---

ποιότητας έξω από την πόλη ήταν ιδιαίτερα έντονη στα φλαμανδικά υφαντουργικά κέντρα από το 13<sup>ο</sup> ήδη αιώνα, με εκστρατείες τιμωρίας για την καταστροφή αργαλειών και βαφείων στα κοντινά χωριά, σε μια προσπάθεια δημιουργίας βιομηχανικού κενού και ιδιωτικής ενδοχώρας για την πρώτη ύλη και την πώληση αστικών αγαθών.», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 262.

<sup>79</sup> «Η κατάσταση αντιστράφηκε... Οι πόλεις που πριν αγωνίζονταν για την καθιέρωση ενός νέου, προοδευτικού οικονομικού συστήματος έγιναν τώρα το κέντρο συμφερόντων που αντιμάχονταν το νέο τύπο ανάπτυξης», Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 265.

<sup>80</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 267.

<sup>81</sup> Μαρξ Κ., *Το Κεφάλαιο*, Τ. Ι, σ. 775.

Οι διαδικασίες της μετάβασης προς τον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής και οι διαδικασίες «πρωταρχικής συσσώρευσης»<sup>82</sup> από τις πρώτες δεκαετίες του 16<sup>ου</sup> αι. κυρίως στην Αγγλία<sup>83</sup>, οδήγησαν στη διάλυση του φεουδαλικού πολιτικού συστήματος<sup>84</sup> και των φεουδαλικών σχέσεων παραγωγής, στην παρακμή των μεσαιωνικών πόλεων<sup>85</sup> και στη δημιουργία μιας νέας ιεραρχίας καπιταλιστικών αστικών κέντρων, που αντιστοιχούσαν στο νέο κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας.

Το κεφάλαιο έθεσε πρώτα κάτω από τον έλεγχο του την παραγωγική διαδικασία έξω από την πόλη, στην ύπαιθρο και στα χωριά όπου δεν υπήρχαν συντεχνίες. Αυτό δεν ίσχυε στην περίπτωση μόνο της βιομηχανίας της βασισμένης σε εργοστάσια, η οποία οδήγησε στην ανάπτυξη μιας εντελώς νέας αστικής ιεραρχίας έξω από τα όρια του κοινοτικού ελέγχου των καθιερωμένων ελεύθερων πόλεων, αλλά και στην περίπτωση της οικιακής βιοτεχνίας αγροτικού χώρου (*putting-out system*) που από το Μεσαίωνα και μετά ξέφυγαν από τον έλεγχο των συντεχνιών και ανταγωνίστηκαν με επιτυχία τα αστικά μονοπώλια<sup>86</sup>.

#### 2.4.1.2 Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι διαπιστώνονται βασικές ανακοπές ή ασυνέχειες στην «ιστορία» των πόλεων, οι οποίες χαρακτηρίζουν τόσο μια μονογραμμική αντίληψη της «αστικοποίησης» ως διαδικασίας που συσχετίζεται με την οικονομική μεγέθυνση ή με την αυτόνομη δράση μιας «αστικής οικονομίας» που ενεργεί «από τα έξω» πάνω στην ύπαιθρο, όσο και του αυτόνομου πολιτικού ρόλου της μεσαιωνικής πόλης αναφορικά με το φεουδαλικό πολιτικό σύστημα, ως «πρωταγωνιστών» της ιστορίας. Στην πραγματικότητα, ο κυρίαρχος τρόπος παραγωγής ήταν εκείνος που καθόριζε τις γενικές συνθήκες κάτω από τις οποίες ευημερούσαν ή όχι οι συγκεκριμένες πόλεις. Οι πόλεις είναι το αποτέλεσμα των συνθηκών κάτω

---

<sup>82</sup> «...η λεγόμενη πρωταρχική συσσώρευση δεν είναι τίποτα άλλο παρά το ιστορικό προτσές χωρισμού του παραγωγού από τα μέσα παραγωγής. Εμφανίζεται σαν “πρωταρχικό”, γιατί αποτελεί την προϊστορία του κεφαλαίου και του αντίστοιχου του τρόπου παραγωγής.», Μαρξ Κ., *Το Κεφάλαιο*, Τ.Ι, σ. 739.

<sup>83</sup> «Στην υστεροεσαιωνική και πρώιμη νεωτερική Αγγλία δημιουργήθηκε ένα σύστημα κοινωνικών σχέσεων ιδιοκτησίας το οποίο σταδιακά υπέταξε και τους παραγωγούς αλλά και τους σφετεριστές της παραγωγής στις προσταγές μιας ανταγωνιστικής αγοράς.», Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*, σ. 49.

<sup>84</sup> «Αν και η βασιλική εξουσία, που και η ίδια ήταν προϊόν της αστικής ανάπτυξης στην τάση της προς την απόλυτη κυριαρχία επιτάχυνε τη βίαιη διάλυση αυτών των ακολουθιών, δεν ήταν ωστόσο καθόλου η μόνη αιτία αυτής της διάλυσης. Μάλλον ο μεγάλος φεουδάρχης αφέντης, που βρισκόταν σε οξύτερη αντίθεση προς τη βασιλεία και το κοινοβούλιο, δημιούργησε ένα ασύγκριτα μεγαλύτερο προλεταριάτο με το βίαιο διώξιμο της αγροτιάς από τη γη...», Μαρξ Κ., *Το Κεφάλαιο*, Τ.Ι, σ. 742.

<sup>85</sup> «Εκεί που κάνει την εμφάνιση της (σ.σ. η κεφαλαιοκρατική παραγωγή) έχει συντελεστεί από καιρό κατάργηση της δουλοπαροικίας κι από αρκετό καιρό έχει αρχίσει να σβήνει το πιο λαμπρό που έχει δώσει ο μεσαίωνας, η ύπαρξη κυρίαρχων πόλεων.», Μαρξ Κ., *Το Κεφάλαιο*, Τ.Ι, σ. 740.

<sup>86</sup> Μέρινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 275.

από τις οποίες έγινε η συσσώρευση στην ύπαιθρο στον ίδιο βαθμό που υπήρξαν και η αιτία της.<sup>87</sup>

Η επέκταση της αγοράς σε όλη την έκταση του κράτους, η οποία περιόρισε τις αστικές εμπορικές οικονομίες του φεουδαλικού τρόπου παραγωγής σε μια όλο και μικρότερη σφαίρα επιχειρήσεων, υπονομεύοντας τη συντεχνιακή παραγωγή με την ανάπτυξη των μανιφακτούρων και της βιομηχανίας στην ύπαιθρο και η εμφάνιση των εργοστασιούπολεων, η επέκταση της αναπαραγωγής του προλεταριάτου και της καπιταλιστικής γεωργίας, οι πολιτικοί αγώνες της ανερχόμενης βιομηχανικής αστικής τάξης και της αγροτιάς, σηματοδότησαν την απαρχή του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και ταυτόχρονα τη διάλυση των φεουδαλικών κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και του φεουδαλικού πολιτικού συστήματος και άλλαξαν το ρόλο των αστικών συγκεντρώσεων σε αντιστοιχία με τη νέα κοινωνική οργάνωση.

## 2.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μέρος του κρατικού μηχανισμού

Η ανάγκη διασφάλισης των όρων που εγγυώνται την απρόσκοπτη αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας *«προσδιορίζουν τη μαζική και απαραίτητη παρουσία του κράτους στο χειρισμό και τη διαχείριση των προβλημάτων της πόλης, τόσο σαν κεφαλαιούχο που επενδύει στο οικονομικό πεδίο, όσο και σαν διαχειριστή στο τεχνικό και το πολιτικό πεδίο»<sup>88</sup>*. Το κράτος λειτουργώντας ως «συλλογικός κεφαλαιοκράτης» μέσα από ένα σύνολο θεσμών και πρακτικών διασφαλίζει τους όρους πολιτικής και ιδεολογικής ηγεμονίας της αστικής τάξης στο πεδίο της διαχείρισης και λειτουργίας του χώρου και των αστικών συγκεντρώσεων. Οι παραπάνω λειτουργίες επιτυγχάνονται κυρίως μέσα από τη λειτουργία και το ρόλο του μηχανισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>89</sup> σε πολιτικό επίπεδο και από την εμπέδωση, σε ιδεολογικό επίπεδο, αντιλήψεων που αφορούν την «ουδετερότητα» της αναπτυξιακής διαδικασίας τόσο ως οικονομικής λειτουργίας όσο και ως αναπτυξιακού σχεδιασμού.

Η Τ.Α. αποτελεί τμήμα του κρατικού μηχανισμού, αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής, ιδεολογικής, και οικονομικής λειτουργίας του αστικού κράτους και εξασφαλίζει την μακροπρόθεσμη αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας και εκμετάλλευσης, ακριβώς

---

<sup>87</sup> Μέρνινγκτον Τ., «Πόλη και ύπαιθρος...», σ. 278.

<sup>88</sup> Καστέλς Μανουέλ, *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες*, Εκδ. Αγώνας, Αθήνα 1980, σ. 17.

<sup>89</sup> «Κάθε κλάδος ή μηχανισμός του κράτους, η κάθε πτυχή από τα πάνω προς τα κάτω του καθενός τους - μια και είναι συχνά, κάτω από τη συγκεντρωτική τους ενότητα, διχοτομημένοι και θολωμένοι -, η κάθε βαθμίδα τους, αποτελούν συχνά την έδρα της εξουσίας και τον εκλεκτό εκπρόσωπο ορισμένης μερίδας του συνασπισμού εξουσίας... Εκτελεστική εξουσία και Κοινοβούλιο, στρατός, δικαστικό σώμα, διάφορα υπουργεία, μηχανισμοί δημοτικοί, περιφερειακοί και κεντρικοί μηχανισμοί, ιδεολογικοί μηχανισμοί, διαιρεμένοι και αυτοί σε ξεχωριστά κυκλώματα, δίκτυα και επάλξεις εκπροσωπούν συχνά, ανάλογα με τα διάφορα κοινωνικά στρώματα, τα δυστάμενα συμφέροντα της καθεμιάς ή ορισμένων από τις συνιστώσες του συνασπισμού εξουσίας...», Πουλαντζάς Ν., *Το κράτος, η εξουσία...*, σ. 190-1.

γιατί αυτές οι υλικές σχέσεις ορίζουν το πεδίο αναφοράς και τα όρια της<sup>90</sup>.

Οι λειτουργίες των ΟΤΑ αφορούν, καταρχάς, λειτουργίες αναπαραγωγής τόσο της εργατικής δύναμης όσο και της υποδομής του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου. Αυτό καταγράφεται σε μία σειρά από πεδία συλλογικής κατανάλωσης και διαμόρφωσης του αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού και των αντίστοιχων υποδομών για την εύρυθμη λειτουργία της παραγωγικής διαδικασίας, όπως μεταφορές, οδικό δίκτυο, αποχέτευση, ύδρευση, αποκομιδή σκουπιδιών, διαμόρφωση χώρων, κατανομή και υποδομή κατά ζώνες, συχνά προγράμματα λαϊκής στέγης, πολεοδομικός σχεδιασμός κλπ.

Σχετίζονται επίσης και με σημαντικότερες πολιτικές και ιδεολογικές λειτουργίες, οι οποίες επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη οργάνωση του συνασπισμού εξουσίας σε ένα τοπικό επίπεδο. Διαμορφώνουν δηλαδή συμμαχίες με μικροαστικά στρώματα χειραγωγώντας τα με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, διασφαλίζουν τις ισορροπίες μεταξύ μονοπωλιακών και μη μονοπωλιακών τμημάτων της αστικής τάξης (μέσα από διευκολύνσεις, κατανομή έργων, δυνατότητα ή μη κερδοσκοπίας στην αγορά ακινήτου κλπ), ενώ παράλληλα διευθετούν και τις όποιες συγκρούσεις στο εσωτερικό του κράτους σε σχέση με το συσχετισμό δύναμης στο εσωτερικό του συνασπισμού εξουσίας.

### **2.5.1 Εκλογική εκπροσώπηση και συμμετοχικές διαδικασίες**

Οργανωτικό και επιτελικό ρόλο στις παραπάνω λειτουργίες ασκούν οι «συμμετοχικοί» θεσμοί (νομαρχιακά, δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια), οι οποίοι αποτελούν μηχανισμούς ιδεολογικής ενσωμάτωσης της πολιτικής έκφρασης και των διεκδικήσεων των κυριαρχούμενων κοινωνικών στρωμάτων - αναπόσπαστο τμήμα ενός δικτύου διαχείρισης των κοινωνικών αντιθέσεων - στους στόχους της κυρίαρχης τάξης επαναπροσδιορίζοντας τη σχέση κυβερνώντων - κυβερνωμένων μέσα από μία διοικητικά ελεγχόμενη εξουσία.

Οι τοπικοί θεσμοί συμμετοχής, ως μορφές τοπικής πολιτικής οργάνωσης και εκπροσώπησης αποδίδουν και λόγω του «τοπικού χαρακτήρα» και της βιωματικής σχέσης που έχουν τα λαϊκά στρώματα με τα τοπικά ζητήματα, την αίσθηση της πολιτικής αυτονομίας, ενώ οι πολιτικοί μηχανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης προβάλλονται ως πραγματικό πεδίο εκπροσώπησης κοινωνικών συμφερόντων.

Επί της ουσίας επιδιώκεται η άμβλυση, έως και η απόκρυψη, των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας, οι κοινωνικές αντιθέσεις εμφανίζονται να έχουν τοπικά χαρακτηριστικά (υπανάπτυξη κ.α.) και όχι ως οικονομικά και πολιτικά αποτελέσματα ενός συγκεκριμένου τρόπου παραγωγής, ενώ τα κυριαρχούμενα στρώματα εγκαλούνται στο επίπεδο του «πολίτη» και όχι ως ταξικά υποκείμενα.

---

<sup>90</sup> Βασιλάκης Π., *Κινήματα Πόλης...*, σ. 36.

Συνεπώς, ως σημαντικότερο ζήτημα ανάγεται η τοπική αλληλεγγύη, οι κοινωνικοί αντίπαλοι μετατρέπονται σε «κοινωνικούς εταίρους» που επιδιώκουν την κοινωνική συνεργασία στο πλαίσιο της «κοινωνίας των πολιτών» και διευκολύνεται η ενσωμάτωση λαϊκών και εργατικών αιτημάτων και διεκδικήσεων, με την ηγεμονευόμενη αντανάκλαση τους σε περιεκτικές και ολοκληρωμένες πολιτικές κρατικού σχεδιασμού κατά τρόπο που να μη διαταράσσεται ο συσχετισμός δύναμης υπέρ των δυνάμεων του κεφαλαίου.

Κατ' αυτό τον τρόπο η θεσμοποίηση της κοινωνικής σύγκρουσης στο εσωτερικό των μηχανισμών συνιστά μία μορφή διακυβέρνησης που στοχεύει στο να παρουσιάσει τους απορρέοντες διακανονισμούς ως αποτέλεσμα της αποδοχής των κοινωνικών αιτημάτων από τους κρατικούς θεσμούς μέσα στα πλαίσια μίας ευνομούμενης και πλουραλιστικής διαχείρισης της κρατικής εξουσίας.

Τελικά, ο ρόλος των τοπικών θεσμών έγκειται στην ενίσχυση της πολιτικής και ιδεολογικής κυριαρχίας της αστικής τάξης και του κεφαλαίου και οι πολιτικές του τοπικού «κράτους» θα πρέπει να κατανοούνται ως εκφάνσεις μιας ευρύτερης στρατηγικής, όπου η τοπική αυτοδιοίκηση είναι δομικό προαπαιτούμενο με σημαντικό ιδεολογικό ρόλο κεντρικών πολιτικών, που εξυπηρετούν τις επιλογές της ιθύνουσας τάξης - επιλογές οι οποίες διαμορφώνονται μέσω κεντρικά ελεγχόμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

### **2.5.2 Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός ως εργαλείο κοινωνικής ενσωμάτωσης**

Ο σχεδιασμός του χώρου στις διάφορες κλίμακες στις οποίες αυτός υλοποιείται (πολεοδομικός, χωροταξικός κλπ) αποτελεί μια διαδικασία διαχείρισης και πρόβλεψης των αντιθέσεων<sup>91</sup> που εκδηλώνονται κυρίως στις αστικές συγεντρώσεις, αλλά και στο πλαίσιο του προγραμματισμού της χωρικής διάρθρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων και γενικότερα της παραγωγικής διαδικασίας<sup>92</sup>, ενώ ταυτόχρονα επιχειρεί να ξεπεράσει «τις αντιφάσεις και συγκρούσεις στο όνομα ενός τεχνικού ορθολογισμού»<sup>93</sup>, μέσα από τον οποίο τα διαφορετικά κοινωνικά συμφέροντα

<sup>91</sup> «...γινόμαστε μάρτυρες σε μια γενική τάση να παρουσιάζονται σαν “προβλήματα της πόλης” κάθε είδους προβλήματα και συγκρούσεις (από την “εγκληματικότητα” μέχρι την εξέγερση των εθνικών μειονοτήτων) και με σκοπό να εφαρμόζεται σ' αυτά κατά συνέπεια ένας χειρισμός “τεχνικός, ουδέτερος, ορθολογικός”, όπως δηλαδή θέλει να εμφανίζεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Αναπτύσσοντας αυτή τη λογική, μιας και η πόλη έγινε η συμπτυκνωμένη έκφραση του τρόπου ζωής και μιας που το ξεπέραςμα των αντιφάσεων βρίσκεται στον πολεοδομικό σχεδιασμό, αυτός θεωρήθηκε σαν το προνομιακό εργαλείο κοινωνικής αλλαγής. Ακόμη, ο επιδέξιος χειρισμός των χτισμένων χώρων και του συστήματος μεταφορών φάνηκε σα μέσο για να χτιστεί, πάνω στις πιο όμορφες ιδέες και με τρόπο συγκεκριμένο και απολίτικο, το μέλλον των ανθρώπων.», Καστέλς Μ., *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες...*, σ. 18.

<sup>92</sup> «Η πολεοδομική πρακτική καθώς αποτελεί διαδικασία ελέγχου της καπιταλιστικής αστικοποίησης από το πολιτικοθεσμικό εποικοδόμημα, εντάσσει το σώμα της και εξειδικεύει με τη μορφή των πολεοδομικών στόχων την ιδεολογία, τις προσδοκίες και επιλογές του πολιτικού συστήματος και του Κράτους.», Κομνηνός Νίκος, *Ανάπτυξη της πόλης και προγραμματισμός*, Εκδ. Τιμαίος, Θεσσαλονίκη 1982, σ. 89.

<sup>93</sup> «Οι εκάστοτε στόχοι της πολεοδομικής πρακτικής όχι μόνο δεν προκύπτουν από μια αντικειμενική αιτιότητα αλλά επιβάλλονται σε συνάρτηση με τις αντιλήψεις των προβλημάτων στους φορείς του προγραμματισμού, με τις

θα μπορούσαν να συμβιβαστούν»<sup>94</sup>.

Παράλληλα, μέσα από τις θεσμικές διαδικασίες «συμμετοχικού σχεδιασμού», τις οποίες έχουν υιοθετήσει πρόσφατα εργαλεία πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, επιχειρήται να εμφανιστεί «το σύστημα του σχεδιασμού σαν ένα «σύστημα συμμετοχής», όπου οι καλοί πολίτες συζητούν μεταξύ τους τις λεπτομέρειες εφαρμογής των γενικών κανόνων ή προσπαθούν να πετύχουν ελάχιστες ρυθμίσεις σε κρίσιμες περιπτώσεις, πάντα «λογικοί» και πάντα πεισμένοι από την ανώτερη λογική των τεχνικών επιταγών, που τους παρουσιάζονται σαν αναπόδραστες»<sup>95</sup>.

Οι διαδικασίες «συμμετοχικού σχεδιασμού» έχουν μια νομιμοποιητική λειτουργία για την υλοποίηση της κυρίαρχης πολιτικής, που όταν όμως παρεκκλίνουν από τις κυρίαρχες αναπτυξιακές κατευθύνσεις καταλήγουν ανενεργές, γεγονός «που θυμίζει τη στοιχειώδη αλήθεια πως δεν υπάρχει τεχνικός ορθολογισμός έξω από τη συγκεκριμένη ιστορία και πως κάθε επέμβαση του κράτους στην οργάνωση της κοινωνικής ζωής ξεκινά και πραγματώνεται μέσα στη λογική των εκάστοτε κοινωνικών δυνάμεων. Κι αν είναι αλήθεια πως το κράτος εκφράζει σε τελευταία ανάλυση και μέσα απ' όλες τις αναγκαίες διαμεσολαβήσεις τα συνολικά συμφέροντα των κυρίαρχων τάξεων, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν μπορεί να είναι εργαλείο κοινωνικής αλλαγής, αλλά κυριαρχίας, ενσωμάτωσης και ρύθμισης των αντιφάσεων και τα αποτελέσματα του πρέπει να αναλυθούν από κοινωνική σκοπιά και όχι σε σχέση με μια χιμαιρική τάξη του χώρου»<sup>96</sup>.

### 2.5.3 Ιδεολογικά «προτάγματα»

Η επίτευξη της αναγκαίας κοινωνικής συναίνεσης σε σχέση με την αναδιαρθρωτική διαδικασία προϋποθέτει την εξασφάλιση μιας αντίστοιχης ιδεολογικής ηγεμονίας στα πεδία διαχείρισης του αστικού χώρου και του φυσικού περιβάλλοντος, είτε μέσα από τη διατύπωση τόσο συγκεκριμένων πολιτικο-ιδεολογικών «προταγμάτων» που να συμπυκνώνουν τις κυρίαρχες πολιτικές κατευθύνσεις και σχεδιασμούς, είτε μέσα από την άμεση ή έμμεση αναπαραγωγή αντιλήψεων, οι οποίες επειδή άλλοτε αδυνατούν να συμπυκνώσουν και να εκφράσουν σε πολιτικό επίπεδο έναν κοινωνικό διεκδικητισμό που θα μπορούσε να δυσχεράνει ή/και να ακυρώσει το αναδιαρθρωτικό εγχείρημα και άλλοτε αποτελούν όψεις ή επικλήσεις μιας προηγούμενης μορφής διαχείρισης και ενός προηγούμενου κοινωνικού συσχετισμού, είναι εν δυνάμει ενσωματώσιμες.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα επιθετικών ιδεολογικών «προταγμάτων» εντοπίζονται στην αμέσως προηγούμενη χρονική περίοδο, αυτή της ανάληψης και προετοιμασίας της διεξαγωγής των

---

γενικές κατευθύνσεις της Κρατικής πολιτικής και τα μέσα που η εκάστοτε συγκυρία παρέχει.», Κομνηνός Ν., *Ανάπτυξη της πόλης και προγραμματισμός*, σ. 89.

<sup>94</sup> Καστέλς Μ., *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες...*, σ. 17.

<sup>95</sup> Καστέλς Μ., *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες...*, σ. 19.

<sup>96</sup> Καστέλς Μ., *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες...*, σ. 18.

Ολυμπιακών Αγώνων (Αθήνα 2004), ως κύριο υποσύνολο της «ιδεολογίας του εκσυγχρονισμού», ο οποίος αποτελούσε το κύριο όχημα που θα εξασφάλιζε την κοινωνική ευημερία, η οποία θα ελάμβανε «σάρκα και οστά» με την επίτευξη «εθνικών στόχων», όπως αυτών της ένταξης στην Ο.Ν.Ε.

Η διάμειψη των προσδοκιών της τότε περιόδου και η σχετική αδυναμία σήμερα από μέρους του αστισμού συγκρότησης νέων, επαναφέρει το ζήτημα της ιδεολογικής ηγεμονίας, αλλά προφανώς σε ασθενέστερη θέση από ό, τι στο παρελθόν, στο βασικό άξονα που συνέχει συνολικά το αναδιαρθρωτικό εγχείρημα, αυτό της «ανάπτυξης», αποκλειστικά στο οικονομικό επίπεδο, υπονοώντας ότι η οικονομική μεγέθυνση ταυτίζεται με την «πρόοδο» και την κοινωνική ανέλιξη<sup>97</sup> (η οποία π.χ. συντελείται με την υλοποίηση μεγάλων τεχνικών έργων που βελτιώνουν τη ζωή των πολιτών). Αυτού του τύπου η μονοσήμαντη προσέγγιση της οικονομικής διάστασης του όρου «ανάπτυξη» σε έναν τρόπο παραγωγής αναπόφευκτα και με ταυτοτικό τρόπο οδηγεί στην επιβεβαίωση των επιλογών των κυρίαρχων κοινωνικών στρωμάτων σε όλα τα επίπεδα και πεδία της κοινωνικής ζωής - σε σχέση μάλιστα με τις επικρατούσες συνθήκες. Δεν είναι τυχαίο ότι, ως συμπληρωματικά ιδεολογικά υποσύνολα, έδρασαν και δρουν οι επικλήσεις στον «ευρωπαϊκό μονόδρομο» κ.α.

Επί της ουσίας η ανάδειξη αποκλειστικά της οικονομικής διάστασης της «ανάπτυξης» οδηγεί στην απόκρυψη του τρόπου με τον οποίο συναρθρώνονται οι κοινωνικές σχέσεις εξουσίας - μέρος των οποίων αποτελεί η οικονομική λειτουργία - και του τρόπου με τον οποίο αυτές αποκτούν υλική διάσταση στις διάφορες θεσμικές και οικονομικές εκφράσεις της (κρατική λειτουργία, απόσπαση υπεραξίας, σχέσεις ιδιοκτησίας κτλ). Τελικά, η εξασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης, με αμετάβλητους τους κοινωνικούς όρους, με τους οποίους αυτή επιτυγχάνεται, αποσκοπεί στη διευρυμένη αναπαραγωγή των όρων εκμετάλλευσης της εργασίας από το κεφάλαιο.

Ειδικότερα, στα ζητήματα διαχείρισης των αστικών συγκεντρώσεων και του φυσικού περιβάλλοντος, η παραπάνω τοποθέτηση, απολήγει στην αντίληψη του χώρου απλά ως υποδοχέα οικονομικών δραστηριοτήτων, αδυνατώντας να προσεγγίσει διαλεκτικά τις σχέσεις δομής - υπερδομής, τη χωρικότητα των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και την ειδική συγκυρία της χωρικής αναδιάρθρωσης. Αναδεικνύει λογικές ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων, οι οποίες σε επίπεδο πολιτικής έκφρασης οδηγούν σε διαχειριστικές προσεγγίσεις θεσμικού επιπέδου ως προς το αναδιαρθρωτικό εγχείρημα και εξαντλούνται, είτε στην προάσπιση τυπικών σχέσεων ιδιοκτησίας των μέσων παραγωγής (δημοσίου τομέα έναντι του ιδιωτικού τομέα), είτε τήρησης τεχνικών

---

<sup>97</sup> «Η πρακτική εμπειρία δείχνει ότι μπορεί να υπάρξει αύξηση χωρίς κοινωνική ανάπτυξη (ποσοτική αύξηση χωρίς ποιοτική ανάπτυξη). Μέσα σε τέτοιες συνθήκες, οι αλλαγές στην κοινωνία είναι περισσότερο φαινομενικές από όσο πραγματικές. Ο φετιχισμός και η ιδεολογία της αλλαγής (με άλλα λόγια: η ιδεολογία του εκσυγχρονισμού) καλύπτουν τη στασιμότητα των ουσιαστικών κοινωνικών σχέσεων», Lefebvre H., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ. 179.



προδιαγραφών (π.χ. Μ.Π.Ε. για μεγάλες τεχνικές παρεμβάσεις - οδικοί άξονες κ.α.).

Παράλληλα, ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν, η ανάδειξη της έννοιας του «πολίτη», η έγκλιση των ατομικών υποκειμένων στο πλαίσιο ενός συλλογικού σώματος με κοινά χαρακτηριστικά και επιδιώξεις και η προβολή διεκδικήσεων που σχετίζονται με την «αξιακή» χρήση του αστικού χώρου (συλλογική κατανάλωση), τα οποία συμπυκνώνονται σε διάφορες εκφορές, όπως «κοινωνία των πολιτών», «κίνημα πολιτών», «ενεργοί πολίτες» κ.α.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα, ως προς την έγκλιση σε ατομικό επίπεδο ως «πολιτών» (ως ιδιωτών και καταναλωτών) αποτελεί η ενδυνάμωση της αντίληψης περί «συμμετοχικής κοινωνίας» (εθελοντική εργασία αντί κοινωνικών υπηρεσιών, έμμεση φορολογία για τη δημιουργία ταμείων περιβάλλοντος, καμπάνιες «περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης» κ.α.), η οποία αποσκοπεί στην απόκρυψη των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και στην ενσωμάτωση και κατευνασμό της κοινωνικής δυσaráσκειας και διαμαρτυρίας σε οδούς που, αντί να αναιρούν τα αποτελέσματα της καπιταλιστικής κερδοφορίας επί του περιβάλλοντος, επί της ουσίας τα αναπαράγουν διευρυμένα στα νέα πεδία που διαμορφώνονται.

Ο προσδιορισμός κατά αυτόν τον τρόπο της έννοιας του «πολίτη» και η προβολή της σε ένα «αυτόνομο» πολιτικό επίπεδο<sup>98</sup>, πέρα από τον καθιερωμένο νομικό προσδιορισμό, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την πολιτική έννοια του «άστεως» και συνακόλουθα με τον εξελικτική ιστορική προσέγγιση που θεωρεί το αστικό φαινόμενο αυτόνομη και ιδιαίτερη μορφή κοινωνικο-πολιτικής κατηγορίας, πυρήνα ανάπτυξης, προόδου, ανθρώπινων ελευθεριών και πολιτικών δικαιωμάτων.

Πρόκειται για μια ιδεολογική τοποθέτηση που εμπεριέχει, τόσο την προβληματική χρήση «υπερταξικών» προσδιορισμών, οι οποίοι υποκρύπτουν την ταξική θέση των ατόμων, ως κατοίκων συγκεκριμένου χώρου που υπόκεινται τις επιπτώσεις της χωρικότητας των κοινωνικών σχέσεων με

---

<sup>98</sup> «Η συντριπτική πλειονότητα των μαρξιστών συγγραφέων που δεν ανήγαν το καπιταλιστικό Κράτος στην πολιτική κυριαρχία (στη “δικτατορία” μιας αστικής τάξης – υποκειμένου), και που έβαζαν επομένως το κείμενο ερώτημα: “Γιατί τούτο ακριβώς το κράτος κι όχι κάποιο άλλο ανταποκρίνεται στην αστική πολιτική κυριαρχία;”, προσπάθησαν να βρουν το θεμέλιο αυτού του Κράτους στον τομέα της κυκλοφορίας του κεφαλαίου και των “γενικευμένων” εμπορικών ανταλλαγών. Είναι αρκετά γνωστή η γενική γραμμή αυτών των αναλύσεων: ανταλλαγές ανάμεσα σε “ατομικούς” ιδιοκτήτες εμπορευμάτων – αυτή η ατομική ιδιοκτησία νοείται μόνο στο νομικό επίπεδο – συμβόλαιο αγοραπωλησίας της εργασιακής δύναμης, ισότιμη ανταλλαγή και αφηρημένη αξία ανταλλαγής κτλ. Αυτό φαίνεται να είναι το έδαφος όπου εμφανίζεται η “τυπική” και “αφηρημένη” ισότητα και ελευθερία των μεμονωμένων μορίων της κοινωνίας των ελεύθερων ανταλλαγών – του διαγενικού ατόμου – μορίων που εδραιώνονται ως νομικο-πολιτικά “άτομα-πρόσωπα”, του νόμου και του τυπικού και αφηρημένου νομικού κανόνα ως συστήματος συνοχής των εμπορών – ανταλλαγών. Ο σχετικός χωρισμός Κράτους και οικονομίας από την περίφημη “κοινωνία των ιδιωτών” (société civile). Αυτή η κοινωνία των ιδιωτών, τόπος των αναγκών και των ανταλλαγών ανάμεσα σε μεμονωμένα άτομα, αυτοπαριστάνεται ως μια συμβατική ένωση ατομικοποιημένων νομικών υποκειμένων – έτσι ο χωρισμός κοινωνίας των ιδιωτών και Κράτους ανάγεται σε έναν ιδεολογικό μηχανισμό που βρίσκεται στο κέντρο των εμπορευματικών σχέσεων, στη φετιχοποίηση – εκπραγμάτωση του Κράτους με βάση τον περίφημο φετιχισμό του εμπορευματος. Οι παραλλαγές αυτής της αντίληψης είναι πολλές, αλλά η πλοκή παραμένει η ίδια.», Πουλαντζάς Ν., *Το κράτος, η εξουσία...*, σ. 70-1.

τον ειδικό τρόπο που η κοινωνική θέση τους επιβάλλει, όσο και τον σκληρό πυρήνα της αστικής ιδεολογίας, αυτόν της αναγνώρισης του προοδευτικού ρόλου της αστικής τάξης και των αρχών της ελευθερίας της αγοράς. Η πολιτική απόληξη αυτής της προσέγγισης οδηγεί σε όψεις καπιταλιστικής διαχείρισης<sup>99</sup>, όπως αυτή του «δημοκρατικού μετασχηματισμού» ή «μεταρρύθμισης»<sup>100</sup>, που αποδίδουν θετικό πρόσημο στη λειτουργία πλευρών του κρατικού μηχανισμού και κυρίως των πολιτικών και διοικητικών μηχανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως εκφραστών των κοινωνικών διεκδικήσεων.

---

<sup>99</sup> «Αν οι πολιτικοί αγώνες που έχουν για στόχο το Κράτος διαπερνούν τους μηχανισμούς του, αυτό οφείλεται στο ότι αυτοί οι αγώνες είναι ήδη μέσα στο πλέγμα του Κράτους του οποίου και διαμορφώνουν τη στρατηγική... Είναι αυτονόητο όμως ότι ακόμη και οι αγώνες (κι όχι μόνο οι ταξικοί) που υπερφαλαγγίζουν το Κράτος δεν είναι ωστόσο “εκτός εξουσίας”, αλλά πάντοτε ενταγμένοι μέσα σε μηχανισμούς εξουσίας... Αυτά δεν έχουν μόνο για στόχο την άμεση αντιμετώπιση των δυναστευόμενων τάξεων, αλλά τη διατήρηση και την αναπαραγωγή μέσα στο Κράτος της σχέσης κυριαρχίας – υποταγής...», Πουλαντζάς Ν., *Το κράτος, η εξουσία...*, σ. 202-3.

<sup>100</sup> «Η αστική ζωή θα μπορέσει τάχα να αποκτήσει και να επιτείνει την ικανότητα ενσωμάτωσης και συμμετοχής της πόλης και που κανείς δε μπορεί να αναβιώσει ούτε με την αυταρχικότητα, ούτε με διοικητικές πράξεις... ο δημοκρατικός χαρακτήρας ενός καθεστώτος διακρίνεται στη στάση του απέναντι στην πόλη, τις «ελευθερίες πόλης», την αστική πραγματικότητα...», Lefebvre Η., *Δικαίωμα στην πόλη...*, σ.134.

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Ιστορικό πλαίσιο

Για να καταστεί εφικτή η επαρκής περιγραφή της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης του όψιμου οθωμανικού κράτους και ειδικότερα των μορφών που έλαβε ο σταδιακός μετασχηματισμός των κοινωνικών όρων που οδήγησαν στο ξέσπασμα και την επικράτηση της ελληνικής επανάστασης, είναι απαραίτητη μία σύντομη διερεύνηση τόσο του χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος στο οθωμανικό κράτος, όσο και του τρόπου παραγωγής και των παραγωγικών σχέσεων που κυριάρχησαν στο εσωτερικό του.

### 3.1 Το ισλαμικό υπόβαθρο

Το ξέσπασμα της ισλαμικής κατάκτησης τον 7<sup>ο</sup> αι. καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τη μορφή και τη φυσιογνωμία του «ανατολικού κόσμου», των πολιτικών μορφών των αυτοκρατορικών κρατών που αναδείχθηκαν τους επόμενους αιώνες, το οικονομικό και παραγωγικό πρότυπο και τη διοικητική και πολιτειακή τους οργάνωση.

Ο αραβικός κόσμος, πριν την ενοποίησή του υπό τον Μωάμεθ, χαρακτηριζόταν από το δυσυπόστατο των βεδουϊνών νομάδων της ερήμου, της φυλετικής οργάνωσης, της συλλογικής χρήσης της γης και την ατομική ιδιοκτησία των κοπαδιών<sup>101</sup> και της οικονομικής και εμπορικής ανάπτυξης στις πόλεις της βορειο-δυτικής αραβίας. Μετά το κύμα των αραβικών κατακτήσεων, με τους ισλαμικούς ιερούς πολέμους (*jihad*) τον 7<sup>ο</sup> αι., το νομαδικό πρότυπο τελικά κυριάρχησε χαρακτηρίζοντας τη μορφή της έγγειας ιδιοκτησίας στον ισλαμικό κόσμο, η οποία ήδη από τα μέσα του 8<sup>ου</sup> αι. τίθεται υπό την απόλυτη κυριότητα της ισλαμικής κοινότητας (*Umma*). Στο εξής, τα νεοαποκτημένα εδάφη του μουσουλμανικού κόσμου αποτελούσαν τυπικά ιδιοκτησία του χαλιφάτου και οι υπήκοοι πλήρωναν έγγεια πρόσοδο για αυτή στο χαλίφη<sup>102</sup>.

Παρά τις ποικίλες ερμηνείες και τις τοπικές παραβιάσεις, το κρατικό μονοπώλιο της γης έγινε παραδοσιακός νομικός κανόνας του ισλαμικού πολιτικού συστήματος, ενώ εκείνη την περίοδο, διαμορφώνονται, επίσης, οι αρχικές μορφές ενός συστήματος διαχείρισης των γαιών και ενός φορολογικού συστήματος στηριζόμενου στην απόσπαση του πλεονάσματος της γεωργικής παραγωγής με μία ποικιλία μορφών γαιοπροσόδων, που με παραλλαγές διατηρήθηκε μέχρι την τελευταία περίοδο της οθωμανικής αυτοκρατορίας. Η διατήρηση της νομής στους απίστευτους των γαιών που δεν κατακτήθηκαν με πολεμικό τρόπο, η παραχώρηση έναντι ενοικίου γαιών σε άραβες στρατιώτες, η επιβολή της «δεκάτης», η επιβολή έγγειου φόρου (χαράτσι), ανεξαρτήτου

<sup>101</sup> Bernard Lewis, *The Arabs in History*, Oxford University Press, 1993, σ. 29.

<sup>102</sup> Anderson Perry, *Το απολυταρχικό κράτος*, Εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα 2003, σ. 495.

θρησκευματος και η επιβολή στους απίστους επιπρόσθετου κεφαλικού φόρου (*jizya*), αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα.

Ιδιαίτερο βάρος στην αδυναμία κατοχύρωσης εκτεταμένων και τυπικών μορφών της ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας έπαιξε ο θρησκευτικός χαρακτήρας της μουσουλμανικής νομοθεσία και η επικράτηση του ιερού νόμου (*shari'a*) που ρύθμιζε τις κοινωνικές σχέσεις στις ισλαμικές κοινωνίες<sup>103</sup>. Ταυτόχρονα, η κοσμική εξουσία υπήρχε ως ανεξάρτητο «βασιλείο» με το μονάρχη να απολαμβάνει ουσιαστικά απεριόριστη διακριτή εξουσία και να «συμπληρώνει» τον ιερό νόμο σε θέματα που αφορούσαν άμεσα το κράτος, πάνω από όλα σε θέματα πολέμου, πολιτικής, φορολογίας και εγκλημάτων. Η έλλειψη διάκρισης μεταξύ του κοσμικού κράτους και της θρησκευτικής κοινότητας εμπόδισε την εμφάνιση οποιασδήποτε σαφούς ή ακριβούς νομολογίας σε σχέση με την έγγεια ιδιοκτησία στο μουσουλμανικό κόσμο<sup>104</sup>.

Η απουσία νομικής κατοχύρωσης της σταθερής ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας, η απόσπαση του αγροτικού πλεονάσματος με την είσπραξη του έγγειου φόρου (χαράτσι) από εκμισθωμένα δικαιώματα σε στρατιωτικούς ή δημοσίους υπαλλήλους που διέμεναν στις πόλεις – το αραβικό *iqta*, πρόδρομος του οθωμανικού τιμαρίου ή του μογγολικού *jagir* – οδήγησαν σε σχετική αδιαφορία για τη γεωργία, στο να μην αναδειχθούν τυπικές σχέσεις ανάμεσα στον άρχοντα και τον αγρότη, ανάμεσα δηλαδή σε αυτόν που επωφελούνταν από τη γη και σε εκείνον που την καλλιεργούσε, και στη μη ανάπτυξη της δουλοπαροικίας στον ισλαμικό κόσμο. Ως αποτέλεσμα η αγροτική παραγωγικότητα έμενε συνεχώς στάσιμη ή μειωνόταν, ενώ πολλές φορές η στρατιωτική λεηλασία και στη συνέχεια η οικονομική λαφυραγώγηση της γεωργίας και η ποιμενική εισβολή στις μεγάλες ισλαμικές αυτοκρατορίες οδήγησε στη «βεδουϊνοποίηση» εκταταμένων εκτάσεων, που άλλοτε καλλιεργούσαν μόνιμα εγκατεστημένοι αγρότες.

Το παραγωγικό πρότυπο που τελικά διαμορφώθηκε στην ύπαιθρο αποδεικνύει τη νομαδική καταγωγή των κυρίαρχων ισλαμικών κρατών, παράλληλα με ένα πλατύ, αλυσιδωτό σύστημα πόλεων, στις οποίες πραγματοποιούνταν η οικειοποίηση του αγροτικού πλεονάσματος, με τη διαμεσολάβηση του κράτους και απόλυτο κυρίαρχο τον ηγεμόνα. Δεν είναι τυχαίο ότι η ανάπτυξη των πόλεων στον αραβικό κόσμο στηρίχθηκε κυρίαρχα στην εμπορευματική ανταλλαγή<sup>105</sup> και τη

---

<sup>103</sup> «Οι λεπτομερείς και αυστηρές ρυθμίσεις που έθετε ο ισλαμικός νόμος, η σαρία, σε ποίκιλα ζητήματα, από το γάμο και την κληρονομιά ως τις εμπορικές συμφωνίες και το κέρδος, ήταν – πιθανόν ως προς τις προϋποθέσεις τους και σίγουρα στα αποτελέσματά τους – μια αναγκαία συνθήκη για τους κοινωνικούς και οικονομικούς δεσμούς που ένωναν τον αραβικό μουσουλμανικό κόσμο.», Μέικσινς - Γουντ Έλεν, *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου*, Εκδ. ΚΨΜ, Αθήνα 2008, σ. 77.

<sup>104</sup> Schacht Joseph, *An Introduction to Islamic Law*, Οξφόρδη 1964, σ. 1-2, 200-1, 54-5, 84-5.

<sup>105</sup> «... η Μουσουλμανική Αυτοκρατορία ήταν στον πυρήνα της ένας εμπορικός σχηματισμός που βασιζόταν σε ένα δίκτυο εμπορικών κέντρων, τα οποία διαμόρφωσαν τις μεγαλύτερες πόλεις στον κόσμο έξω από την ανατολική Ασία...», Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*, σ. 77.

νομισματική κυκλοφορία και λιγότερο στην ανάπτυξη της μανιφακτούρας.

Όλα τα ισλαμικά κράτη, όπως και η ίδια η οθωμανική αυτοκρατορία, ήταν ουσιαστικά πολεμικής υφής και στηρίζονταν στην λεηλασία. Θεμελιωμένα πάνω σε κατακτήσεις, ολόκληρη η λογική και η δομή τους ήταν στρατιωτική. Η καθαυτό πολιτική διοίκηση, ως ξέχωρη λειτουργική σφαίρα, δεν έγινε ποτέ δεσπύζουσα στους κόλπους της κυρίαρχης τάξης. Δεν αναπτύχθηκε πολιτική γραφειοκρατία πέρα από τις ανάγκες της είσπραξης φόρων<sup>106</sup> και είναι χαρακτηριστική η απουσία εδαφικής αριστοκρατίας στον ισλαμικό κόσμο<sup>107</sup>. Αντίθετα, η κρατική μηχανή ήταν σε μεγάλο βαθμό μια κοινοπραξία επαγγελματιών στρατιωτών που συντηρούνταν από την εκχώρηση εισοδημάτων από δημόσιες γαίες. Είναι ενδεικτικό το φαινόμενο της ελίτ δούλων φρουρών<sup>108</sup> που κατάφεραν επανειλημμένα να μπουν επικεφαλής του ίδιου του κρατικού μηχανισμού<sup>109</sup>. Το οθωμανικό σύστημα του ντεφσιρμέ (*devşirme*), η υποχρεωτική στρατολόγηση χριστιανικών πληθυσμών, ήταν απλώς το πιο ανεπτυγμένο παράδειγμα αυτού του ειδικά ισλαμικού συστήματος στρατιωτικής στρατολογίας, που απαντάται σε ολόκληρο το μουσουλμανικό κόσμο<sup>110</sup>.

Από τον 11<sup>ο</sup> αι. οι εμπορικές σχέσεις με τον ανερχόμενο φεουδαρχισμό της δυτικής Ευρώπης επέδρασαν καταλυτικά στην εξέλιξη των πολιτικών συσχετισμών στον ισλαμικό κόσμο, ενώ το άνοιγμα των εμπορικών δρόμων και ο οικονομικός ανταγωνισμός για τον έλεγχο του εμπορίου οδήγησε το 12<sup>ο</sup> αι. στη στρατιωτική διείσδυση φράγκων ιπποτών στη Μέση Ανατολή.

Ως απάντηση στον επεκτατισμό της Δύσης αναδείχθηκε ένας νέος τύπος μουσουλμανικής πολιτικής συγκρότησης και μαζί του μία καινούργια φάση στην ανάπτυξη της ισλαμικής κοινωνίας. Μέχρι το 13<sup>ο</sup> αι. ολοκληρώνεται σταδιακά μία νέα κρατική συγκρότηση του μουσουλμανικού κόσμου που έλαβε τη μορφή της στρατιωτικοποίησης των κυρίαρχων κρατικών δομών της Μέσης Ανατολής και της αντίστοιχης απο-εμπορευματοποίησης των οικονομιών της περιοχής<sup>111</sup>.

---

<sup>106</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 504.

<sup>107</sup> «... η ύπαιθρος... ήταν υποτελής στην πόλη, η οποία ασκούσε τον έλεγχό της με το να ιδιοποιείται αγροτικά πλεονάσματα για να συντηρεί τον πληθυσμό των πόλεων, τις στρατιωτικές δυνάμεις και την κρατική γραφειοκρατία. Υπάρχει μια εντυπωσιακή αντίθεση ανάμεσα σε αυτό τον κόσμο και τη μεσαιωνική Ευρώπη, της οποίας η ιστορία, παρά την ανάδυση των μεγάλων πόλεων και την ανάπτυξη του εμπορίου, κυριαρχείται από μια αριστοκρατία γαιοκτημόνων.», Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*, σ. 78.

<sup>108</sup> «... οι νικηφόρες δυναστείες... οδηγήθηκαν επανειλημμένα να δημιουργήσουν ειδικές φρουρές δούλων ως πυρήνα των τακτικών τους στρατευμάτων. Αφού η έγγεια δουλεία ήταν σχεδόν ανύπαρκτη στη γεωργία, η πραιτωριανή δουλεία μπορούσε να γίνει τιμητικό αξίωμα... οι ποικίλες ισλαμικές φρουρές αντιπροσώπευαν το κοντινότερο πράγμα σε μια καθαρά στρατιωτική ελίτ...», Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 505.

<sup>109</sup> «Τούρκοι δούλοι αξιωματικοί... ίδρυσαν το κράτος των γαζνεβιδών... και κυριαρχούσαν στο χαλιφάτο των αββασιδών... επάνδρωσαν το κράτος των μαμελούκων...», Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 504-5.

<sup>110</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 504-6.

<sup>111</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σελ. 510.

Τούρκοι δούλοι δημιούργησαν το σουλτανάτο των μαμελούκων στην Αίγυπτο και εκδίωξαν τελικά τους σταυροφόρους από τη Μέση Ανατολή, οι Σελτζούκοι Τούρκοι είχαν κατακτήσει το μεγαλύτερο μέρος της Ανατολίας και οι Οθωμανοί στη συνέχεια κυριάρχησαν και στη Μικρά Ασία, ενώ στο Ιράκ και την Περσία οι επιδρομές των μογγόλων και των τιμουριδών εγκαθίδρυσαν ταταρικά και τουρκομανικά κράτη. Τους επόμενους τέσσερις αιώνες βρέθηκε σε εξέλιξη ένα νέο κύμα ισλαμικής επέκτασης, που βασίστηκε στα νέα γενικά χαρακτηριστικά των νέων τουρκικών κρατών. Οι τρεις μεγάλες αυτοκρατορίες της οθωμανικής Τουρκίας, της Περσίας των σαφαβιδών και της μογγολικής Ινδίας αποτελούν παραδείγματα της ολοκληρωμένης μορφής του νέου τύπου κρατικής οργάνωσης.

Η διοικητική δομή των νέων κρατικών δομών ήταν πιο συγκεντρωτική. Η παραδοσιακή αραβική *iqta*, που υπήρξε σε μεγάλο βαθμό παρασιτικός φορολογικός μηχανισμός, αντικαταστάθηκε από το οθωμανικό *timar* ή το μογγολικό *jagir*, με πολύ πιο αυστηρές στρατιωτικές υποχρεώσεις πολεμικής υπηρεσίας και στερέωναν την πυραμίδα της στρατιωτικής διοίκησης, που ήταν τώρα οργανωμένη σε πιο επίσημη ιεραρχία. Επίσης, οι λιγότερο νοθευμένες νομαδικές παραδόσεις ενίσχυσαν έντονα το χαρακτήρα του κρατικού μονοπωλίου επί της γης και τις ρυθμίσεις ως προς τη διάθεση της αγροτικής ιδιοκτησίας αλλά και του αγροτικού πλεονάσματος<sup>112</sup>, που ειδικά στην οθωμανική αυτοκρατορία ρυθμιζόταν από ένα εξαιρετικά οργανωμένο φορολογικό σύστημα.

Παράλληλα, ισχυρό πλήγμα δέχθηκε το εμπόριο, τόσο ως αποτέλεσμα της ανόδου του ευρωπαϊκού εμπορίου και της κυριαρχίας των δυτικών δυνάμεων στους νέους διεθνείς θαλάσσιους δρόμους – στερώντας την κυριότερη πηγή πλούτου των ισλαμικών αυτοκρατοριών, που είχαν γνωρίσει την ευημερία στη σφαίρα της ανταλλαγής παρά σε εκείνη της παραγωγής, του εμπορίου παρά της μανιφακτούρας -, όσο και της τουρκικής περιφρόνησης για το εμπόριο – γενικό διακριτικό γνώρισμα της κυρίαρχης τάξης των νέων κρατών -, με αποτέλεσμα σταδιακά το εμπόριο να περάσει σταδιακά στα χέρια αλλόθρησκων, ξένων ή υποτελών.

### **3.2 Ο «ισλαμικός» τρόπος παραγωγής**

Σε αυτό το σημείο κρίνεται αναγκαίο να διερευνηθούν ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά του τρόπου παραγωγής που χαρακτηρίζει τα μουσουλμανικά κράτη μέχρι τις απαρχές της σύγχρονης εποχής. Και αυτό, γιατί το κυρίαρχο παραγωγικό πρότυπο σε αυτές τις κοινωνίες, οι εγκαθιδρυμένες παραγωγικές σχέσεις και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας του εποικοδομήματος καθόρισαν την εξέλιξη και το ρόλο της διοικητικής λειτουργίας και της οθωμανικής αυτοκρατορίας από τη γέννηση και την ακμή της μέχρι και την περίοδο διάλυσής της.

---

<sup>112</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 514.

Ειδικότερα αυτό κρίνεται αναγκαίο, για την επαρκή ερμηνεία του σταδιακού μετασχηματισμού των οικονομικών λειτουργιών που συντελέστηκαν στον ελληνικό χώρο την όψιμη περίοδο της οθωμανικής αυτοκρατορίας, του μετασχηματισμού των δομών και των λειτουργιών της διοικητικής οργάνωσης στον ελληνικό χώρο, που με τη σειρά τους καθόρισαν σε σημαντικό βαθμό τους όρους ανασυγκρότησης και εκ νέου οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος.

Υπάρχει μία βασική διάκριση που διαφοροποιεί τον καπιταλισμό ως τρόπο παραγωγής από όλους τους προγενέστερους ιστορικά καταγεγραμμένους προκαπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς. Όλοι οι τρόποι παραγωγής στις ταξικές κοινωνίες πριν τον καπιταλισμό αποσπών την υπερεργασία από τους άμεσους παραγωγούς με μέσα εξωοικονομικού εξαναγκασμού. Ο καπιταλισμός είναι ο πρώτος τρόπος παραγωγής στην ιστορία, στον οποίο τα μέσα με τα οποία αντλείται το πλεόνασμα από τον άμεσο παραγωγό είναι «καθαρά» οικονομικής μορφής<sup>113</sup>. Όλοι οι προηγούμενοι τρόποι εκμετάλλευσης δρουν μέσω εξωοικονομικών κυρώσεων – συγγενικών, εθμικών, θρησκευτικών, νομικών ή πολιτικών και είναι τελείως αδύνατο να διαχωρισθούν από τις καθεαυτό οικονομικές σχέσεις. Αυτό το «εποικοδομήμα» - συγγένεια, θρησκεία, νόμος, κράτος - που συγκροτεί τον εξωοικονομικό καταναγκασμό αποτελεί δομικό στοιχείο του τρόπου παραγωγής στους προκαπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς, σε αντίθεση με τους καπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς, όπου η οικονομία συγκροτείται ως αυτοτελές επίπεδο.

Συνεπώς, οι προκαπιταλιστικοί τρόποι παραγωγής μπορούν να διακριθούν μόνο μέσω του πολιτικού, νομικού και ιδεολογικού εποικοδομήματός τους, αφού αυτό τελικά είναι και το προσδιοριστικό στοιχείο του τύπου του εξωοικονομικού εξαναγκασμού<sup>114</sup>. Επίσης, πρέπει να αποδεχτούμε σε μία προσπάθεια τυποποίησης, τη δυνατότητα της πολλαπλότητας μεταφυλετικών και μη δουλοκτητικών προκαπιταλιστικών τρόπων παραγωγής, σε σχέση με τη διαφορετική εκείνη μορφή του μηχανισμού απόσπασης του πλεονάσματος, που εδράζεται περισσότερο στο επίπεδο του εποικοδομήματος και λιγότερο στο επίπεδο της παραγωγικής διαδικασίας.

Ειδικά στους προκαπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς, η εκμεταλλεύτρια τάξη αντλεί την εξουσία της μέσω του ισχύοντος συστήματος ιδιοκτησίας και του κυρίαρχου ρόλου που διαδραματίζει το αδιαίρετο σύμπλεγμα νομικής ιδιοκτησίας, οικονομικής παραγωγής και πολιτικο-ιδεολογικής εξουσίας.

Η μορφή και τα χαρακτηριστικά των κοινωνικών σχηματισμών που συγκροτούσαν τις μεγάλες ανατολικές αυτοκρατορίες απασχόλησε την ευρωπαϊκή ιστοριογραφία και πολιτική επιστήμη ήδη

---

<sup>113</sup> Marx Karl, *Προκαπιταλιστικοί Οικονομικοί Σχηματισμοί*, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1982, σ. 159-160.

<sup>114</sup> «Εδώ οι οικονομικές εξουσίες των κυρίαρχων τάξεων εξαρτώνται από τον “εξωοικονομικό” εξαναγκασμό. Αυτές οι τάξεις βασίζονται στην ανώτερη εξαναγκαστική τους ισχύ, στην πολιτική και στρατιωτική τους εξουσία και προνόμια για να αποσπών υπερεργασία από τους χωρικούς...», Γουντ Ε., *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου...*, σ. 43.

από τον 15<sup>ο</sup> αι. Η γειννίαση της όψιμης φεουδαρχικής ευρώπης με την ακμάζουσα οθωμανική αυτοκρατορία σταδιακά διαμόρφωσε την αντίληψη μίας «δεσποτικής εξουσίας» σχετικά με τις αυτοκρατορίες της ανατολής και έναν ιδιαίτερο προβληματισμό σχετικά με τα ειδικά οικονομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά τους, που περιστρεφόταν κυρίως γύρω από την κρατική έγγεια ιδιοκτησία, το έλλειμμα οργανωμένου νομικού συστήματος, την απουσία κληρονομικής αριστοκρατίας, τον κυρίαρχο ρόλο των αγροτικών κοινοτήτων, τα δημόσια υδραυλικά έργα κ.α.<sup>115</sup>

Μία περαιτέρω κωδικοποίηση ως προς τη μορφή του τρόπου παραγωγής αυτών των κοινωνικών σχηματισμών επιχειρείται το 19<sup>ο</sup> αι. μέσα από τα γραπτά κυρίως του Κ. Μαρξ<sup>116</sup>. Αναγνωρίστηκε ένας ειδικός «ασιατικός» τρόπος παραγωγής που χαρακτήριζε την Ανατολή και την ξεχώριζε ιστορικά και κοινωνιολογικά από τη Δύση. Το διακριτικό γνώρισμα αυτού του τρόπου παραγωγής αποτελεί πρώτον ο κομβικός ρόλος των αυτοσυντηρούμενων αγροτικών κοινοτήτων ως βάση της ανατολικής κοινωνίας και δεύτερον η αναγκαιότητα εκτεταμένων υδραυλικών έργων, που έκανε απαραίτητη την ύπαρξη εκτεταμένων δεσποτικών κρατών, στα οποία ο δεσπότης συμπυκνώνει την ενότητα πολυάριθμων μικρότερων κοινοτήτων, υλοποιεί τα αναγκαία έργα, νέμεται το πλεονάζον προϊόν και στηρίζεται στο μονοπώλιο της γης. Το θέμα της έλλειψης ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας αποτελεί τόσο για τον Μαρξ, όσο και για τον Ένγκελς ένα ζήτημα διαρκούς «μετατόπισης», στο κατά πόσον αυτό προέκυψε ως αναγκαίο αποτέλεσμα των μεγάλων κλίμακας αρδευτικών έργων στον ανατολικό κόσμο ή – που μάλλον τελικά έκλειναν στη δεύτερη αντίληψη – ότι η κρατική έγγεια ιδιοκτησία αποτελούσε απλά την τυπική νομική «μορφή» της φυλετικής ή κοινοτικής πραγματικής έγγειας ιδιοκτησίας, στο βαθμό που η αυτάρκης αγροτική κοινότητα ήταν η κοινωνική βάση του ανατολικού δεσποτισμού<sup>117</sup>.

Η παραπάνω θεώρηση του «ασιατικού» τρόπου παραγωγής αντιμετωπίζει μία σειρά ενδογενών αδυναμιών. Η έμφαση μάλιστα που μετεγενέστερα αποδόθηκε από τον Μαρξ περισσότερο στη «φυλετική ή κοινοτική ιδιοκτησία», σε βάρος της πολιτικής μορφής και λειτουργίας του εποικοδομήματος οδήγησε σταδιακά στην απεριόριστη επέκταση της έννοιας του ασιατικού τρόπου παραγωγής σε κοινωνίες ολοκληρωτικά διαφορετικού τύπου, διαφορετικού πολιτιστικού και κοινωνικού υπόβαθρου και διαφορετικών ιστορικών περιόδων, σε ένα *υπεριστορικό ανακάτωμα που περιφρονεί όλες τις επιστημονικές αρχές ταξινόμησης*<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 460-1, 470-1.

<sup>116</sup> Υπάρχουν σχετικές αναφορές στο *Προκαπιταλιστικοί οικονομικοί σχηματισμοί*, στο Κεφάλαιο Τ.1 και Τ.3, στα *Grundrisse* κ.α.

<sup>117</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 481.

<sup>118</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 483-5.



Σε σχέση με το πρώτο, δεν υπάρχει καμία ιστορική μαρτυρία πως η κοινοτική ιδιοκτησία υπήρξε ποτέ τόσο στη μογγολική όσο και στην προμογγολική Ινδία, πάνω στο υπόδειγμα των οποίων στήριζαν τις αιτιάσεις τους οι Μαρξ – Ένγκελς. *Η κοινή καλλιέργεια στα χωριά ήταν εξίσου μύθος. Η καλλιέργεια ήταν πάντοτε ατομική στις απαρχές της σύγχρονης εποχής. Επιπλέον, τα ινδικά χωριά όχι μόνο δεν ήταν εξισωτικά, αλλά διαιρούνταν πάντοτε αυστηρά σε κάστες και η συγκατοχή έγγειας ιδιοκτησίας περιοριζόταν στις ανώτερες κάστες, οι οποίες εκμεταλλεύονταν τις κατώτερες κάστες ως παχτωτές καλλιεργητές τους.* Επιπλέον, τα αγροτικά χωριά της Ινδίας δεν υπήρξαν ποτέ πραγματικά «αποσπασμένα» από το κράτος, πάνω από αυτά ή «απομονωμένα» από τον έλεγχό του. Το αυτοκρατορικό μονοπώλιο στη μογγολική Ινδία ενδυνάμωνε ένα φορολογικό σύστημα που αποσπούσε βαρείς φόρους<sup>119</sup>, ενώ και διοικητικά τα ινδικά χωριά ήταν πάντοτε υποταγμένα στο κεντρικό κράτος μέσω του διορισμού από αυτό του αρχηγού τους. Τελικά, η αυτάρκεια, η ισότητα και η απομόνωση των ινδικών αγροτικών κοινοτήτων ήταν, λοιπόν, μύθος. Τόσο το καστικό σύστημα στους κόλπους τους, όσο και το κράτος πάνω από αυτές απέκλειαν κάτι τέτοιο<sup>120</sup>.

Επιπρόσθετα, επί του συγκεκριμένου θέματος πρέπει να επισημανθεί μία θεωρητική αντίφαση, την οποία εισήγαγαν οι Μαρξ και Ένγκελς, σε ολόκληρη την έννοια του ασιατικού τρόπου παραγωγής. Η παρουσία ισχυρού, συγκεντρωτικού κράτους προϋποθέτει ανεπτυγμένη ταξική στρωμάτωση, προωθημένες κοινωνικές διαφοροποιήσεις και ένα σύνθετο πλέγμα εκμετάλλευσης και ανισότητας, που φθάνει μέχρι και τις χαμηλότερες μονάδες της παραγωγής. Τα «αξιώματα» περί «κοινοτικής» ή «φυλετικής» ιδιοκτησίας και του «αυτάρκους χωριού» δεν μπορούν να επιβιώσουν μιας κριτικής εξέτασης, πόσο μάλλον που η θεωρητική «επικράτηση» της «κοινοτικής αγροτικής ιδιοκτησίας» συνεπάγεται ουσιαστικά προταξική ή αταξική κοινωνική δομή<sup>121</sup>.

Σε σχέση με το δεύτερο, - και κατά αναλογία με παραπάνω - η έμφαση για τη σπουδαιότητα των δημοσίων έργων που πραγματοποιούσε το κράτος ήταν τελείως ασυμβίβαστη σχετικά με την αυτονομία και αυτάρκεια των αγροτικών κοινοτήτων. Τα δημόσια αρδευτικά έργα συνεπάγονται ακριβώς την άμεση παρέμβαση του κεντρικού κράτους στον τοπικό παραγωγικό κύκλο των χωριών, πράγμα που συνιστά την πιο ακραία αντίθεση με την έννοια της οικονομικής απομόνωσης και ανεξαρτησίας τους<sup>122</sup>.

Επίσης, τα δύο κεντρικά χαρακτηριστικά του ανατολικού κράτους, που προϋπέθετε το ένα το άλλο και έκανε δυνατό το μονοπώλιο του μονάρχη επί της αγροτικής γης - σύμφωνα με τον Μαρξ και Ένγκελς - ήταν η απουσία ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας και η παρουσία δημόσιων υδραυλικών

<sup>119</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 487.

<sup>120</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 488.

<sup>121</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 488-9.

<sup>122</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 488.

έργων σε πλατιά κλίμακα. Η ιστορική εμπειρία δείχνει ότι αυτά αντιπροσώπευαν όχι τόσο συνδυασμένες, αλλά εναλλακτικές αρχές ανάπτυξης. Οι αυτοκρατορίες της Τουρκίας, Περσίας και Ινδίας, όπου απουσίαζε η ατομικής έγγεια ιδιοκτησία, δεν διέθεταν ποτέ σημαντικά δημόσια αρδευτικά έργα, στην Κίνα συνέβαινε ακριβώς το αντίθετο, ενώ στη Ρωσία – που εντασσόταν επανειλημμένα στην Ανατολή – που υπήρχε ατομική έγγεια ιδιοκτησία δεν αναπτύχθηκαν ποτέ σημαντικά αρδευτικά έργα<sup>123</sup>.

Πέρα από μία απόπειρα ταξινόμησης των κοινωνικών σχηματισμών του «ανατολικού δεσποτισμού» και ειδικά των τριών μεγάλων μουσουλμανικών αυτοκρατοριών, της οθωμανικής, της Περσίας των σαφαβιδών και της μογγολικής Ινδίας και αντίστοιχα του τρόπου παραγωγής που τις χαρακτήριζε, κρίνεται σκόπιμο σε αδρές γραμμές να σκιαγραφηθούν τελικά τα ειδικά χαρακτηριστικά τους που καθόρισαν τον αρχικό δυναμισμό τους, την ακμή και τελικά την παρακμή και τη διάλυσή τους. Ειδικότερα σε ότι αφορά την οθωμανική αυτοκρατορία, αυτά επηρέασαν τη δομή και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και επέδρασαν καταλυτικά στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο ελληνικό χώρο προεπαναστατικά. Στη συνέχεια, μετασχηματιζόμενα επέδρασαν στη διαμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης του νέου ελληνικού κράτους, ενώ ακόμα και σήμερα οριοθετούν ιδεολογικά αντιλήψεις αναφορικά με το ρόλο και τη λειτουργία της στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού.

Κλείνοντας, υποστηρίζεται ότι ο αρχικός συνδυασμός της αραβικής κρατικής συγκρότησης με την κυριαρχία του φυλετικού – νομαδικού χαρακτήρα στο εσωτερικό της και της μουσουλμανικής θρησκείας οδήγησε στη διαμόρφωση ισχυρά συγκεντρωτικών κρατικών δομών, με συγκέντρωση στο εσωτερικό τους της έγγειας ιδιοκτησίας<sup>124</sup>. Η οθωμανική κατάκτηση στη συνέχεια άμβλυσε δραστικά τη σχετική «διττότητα» των αραβικών κοινωνικών σχηματισμών ενισχύοντας τα «νομαδικά» των μουσουλμανικών κρατών, δηλαδή τον επεκτατικό – ληστρικό τους χαρακτήρα, τελειοποίησε τη δομή και λειτουργία των συγκεντρωτικών κρατών και κατοχύρωσε την κρατική ιδιοκτησία της γης. Η απουσία ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας και συνακόλουθα η ανυπαρξία εδαφικής αριστοκρατίας, η ουσιαστικά απουσία έγγειας δουλείας και ο θρησκευτικός χαρακτήρας της μουσουλμανικής νομοθεσίας συμπληρώνουν το μωσαϊκό ενός γενικού εποικοδομήματος σε αυτές τις τρεις ανατολικές αυτοκρατορίες που, σε ό,τι αφορά προκαπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς που στηρίζονται στην απόσπαση γαιοπροσόδου, τα γενικά τους χαρακτηριστικά με δυσκολία μπορούν να ερμηνευθούν στο πλαίσιο του ασιατικού τρόπου παραγωγής, έστω και ως

---

<sup>123</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 489-90.

<sup>124</sup> Η κρατική έγγεια ιδιοκτησία, κύριο χαρακτηριστικό των ισλαμικών κρατών, πρέπει να οφείλεται σε μεγάλο βαθμό ακριβώς στην ισλαμική κατάκτηση, το οποίο υποψιάζεται αρχικά και ο Μαρξ, «Πάντως φαίνεται πως οι πρώτοι που επέβαλαν την αρχή “όχι ιδιοκτησία στη γη” σε ολόκληρη της Ασία ήταν οι μωαμεθανοί», Marx – Engels, *Selected Correspondence*, στο Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 473.

ειδικό υποσύνολο. Θεωρείται πιο πρόσφορο – παρόλο που ξεφεύγει από το αντικείμενο της παρούσας μελέτης – να ιδωθούν αυτοτελώς στο πλαίσιο ενός γενικού «ισλαμικού» τρόπου παραγωγής.

### 3.3 Η οθωμανική αυτοκρατορία

Στο έδαφος της υποχώρησης της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας και της πολιτικής και κοινωνικής διάλυσης που προκάλεσαν οι μογγολικές επιδρομές στην Ανατολία αναδείχθηκε, από τον 13<sup>ο</sup> αι. το σουλτανάτο των Οσμανλιδών, το οποίο κατάφερε να συνδυάσει την αγωνιστική, μουσουλμανική πίστη – την ονομαζόμενη *γαζή* αντίληψη – νομάδων πολεμιστών με τα κοινωνικά και πολιτικά στοιχεία των κατεκτημένων «παλαιοϊσλαμικών» εμιράτων της ευρύτερης περιοχής<sup>125</sup>.

Η βασική του κοινωνική δυναμική που απέρρευε από την ανάγκη της νομαδικής αναζήτησης γης και υπήρξε και η κινητήρια δύναμη της αρχικής τουρκικής κατάληξης της Ανατολίας, διατηρήθηκε άκαμπτη εξαιτίας της γειννίασης με τη χριστιανική δύση, ως μία διαδικασία αδιάκοπης οικονομικής και δημογραφικής αποικιοποίησης<sup>126</sup> και κατέστησε την οθωμανική αυτοκρατορία σε κυρίαρχη δύναμη μέχρι και τον 16<sup>ο</sup> αι. Η δυνατότητα αδιάκοπης στρατιωτικής κατάκτησης στο «εξωτερικό» του χριστιανικού κόσμου και συνακόλουθα η αδιαμφισβήτη κυριαρχία στο «εσωτερικό» του Ισλάμ κατοχύρωσε τον πολεμικό – ληστρικό χαρακτήρα του οθωμανικού κράτους και τον κυρίαρχο στρατιωτικό του χαρακτήρα, τελειοποιώντας τις δομές και λειτουργίες του.

Πλέον, σε ιδεολογικό επίπεδο, η τουρκική κυριαρχία δεν γνώριζε κανένα φυσικό, γεωγραφικό όριο. Στην οθωμανική κοσμογονία ο πλανήτης διαιρείτο σε δύο μεγάλες ζώνες – τον «Οίκο του Ισλάμ» και τον «Οίκο του Πολέμου». Ο Οίκος του Ισλάμ περιλάμβανε τα εδάφη στα οποία κατοικούσαν οι αληθινοί πιστοί, ενώ ο Οίκος του Πολέμου κάλυπτε τον υπόλοιπο κόσμο, στον οποίο κατοικούσαν οι άπιστοι και του οποίου η μοίρα ήταν να τον κατακτήσουν οι στρατιώτες του Προφήτη<sup>127</sup>.

Κατά αναλογία με το γεγονός ότι η κινητήρια δύναμη της οθωμανικής αυτοκρατορίας εδράζονταν στη δυνατότητα συνεχούς στρατιωτικής επέκτασης, το πολιτικό και οικονομικό κέντρο βάρους της βρισκόταν στη βαλκανική χερσόνησο<sup>128</sup> – τη Ρούμελη<sup>129</sup> -, το εφελτήριο της οθωμανικής

<sup>125</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 364-5.

<sup>126</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 365.

<sup>127</sup> P. Anderson, *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 378.

<sup>128</sup> Από ανάλυση των στοιχείων των προϋπολογισμών του οθωμανικού κράτους και ιδιαίτερα του 1527-1528, ο Τοντόροφ αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «Το συνολικό εισόδημα από όλα τα μέρη της Αυτοκρατορίας ανερχόταν στους 537.929.006 ακτσέδες, από τους οποίους οι 198.206.192 ακτσέδες προέρχονταν από τη Ρούμελη. (Και αυτό είναι μία ακόμη - και ίσως η πειστικότερη - απόδειξη του προεξάρχοντος ρόλου των βαλκανικών εδαφών στην οικονομική ζωή της Αυτοκρατορίας.), Τοντόροφ Νικολάι, *Η βαλκανική πόλη, 15<sup>ος</sup> - 19<sup>ος</sup> αιώνας*, Εκδ. Θεμέλιο, Τ. Α', Αθήνα 1986, σ. 124.

<sup>129</sup> Το όνομα Ρούμελη προέρχεται από παραφθορά της σύνθετης τουρκικής λέξης **Ρουμ** + **ιλή** που σημαίνει χώρα των

διείσδυσης στο χριστιανικό κόσμο<sup>130</sup>, γεγονός που σε κυρίαρχο βαθμό καθόρισε τόσο το είδος των κοινωνικών και παραγωγικών σχέσεων, όσο και τη μορφή της πολιτικής και διοικητικής της οργάνωσης σε όλη την περίοδο της ακμής της.

### 3.3.1 Ο οθωμανικός κοινωνικός σχηματισμός

Η οθωμανική αυτοκρατορία την περίοδο της ακμής της μπορεί να υποστηριχθεί ότι αποτέλεσε την πλέον ολοκληρωμένη μορφή ενός ειδικού «ισλαμικού» τρόπου παραγωγής που αναδείχθηκε σε όλη την πορεία εξέλιξης των ισλαμικών κρατών. Τόσο σε επίπεδο πολιτικών λειτουργιών, όσο και σε επίπεδο οικονομικών λειτουργιών, αλλά και γενικότερα του τρόπου διάρθρωσης των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας, η δομή της λειτουργίας της αυτοκρατορίας ανταποκρίθηκε με βάθος αιώνων και αναπαρήγαγε με επάρκεια τα βασικά συγκροτητικά της στοιχεία:

- Πρώτον, την επιβεβαίωση του γενικού προτύπου που κυριαρχούσε στον ισλαμικό κόσμο, αυτό της επί της ουσίας πλήρους απουσίας ατομικής ιδιοκτησίας επί της γης και του βασικού χαρακτήρα απόσπασης του πλεονάσματος από τους άμεσους παραγωγούς με μέσα εξωοικονομικού καταναγκασμού<sup>131</sup> με τη μορφή γεωπροσόδου. Συνακόλουθα, την ανάδειξη του κράτους ως αποκλειστικού φορέα νομής του παραγόμενου πλεονάσματος, γεγονός που συμπυκνώνονταν στο *απεριόριστο διακαίωμα του σουλτάνου να εκμεταλλεύεται όλες τις πηγές πλούτου στα πλαίσια του βασιλείου του και*
- Δεύτερον, την εμπέδωση του λεηλατικού – στρατιωτικού χαρακτήρα της και των πολιτικών και οικονομικών δομών που παρήγαγε εξαιτίας της γειννίας με τον χριστιανικό κόσμο και της δυνατότητα διαρκούς επέκτασης, γεγονός που καθόρισε την κυρίαρχη μορφή της πολιτειακής οργάνωσης της αυτοκρατορίας. Το γεγονός αυτό, της «διαρκούς επιβεβαίωσης» ότι *ο εξωτερικός χώρος αποτελεί πηγή απόσπασης πλεονάσματος με τη μορφή της πολεμικής λείας*<sup>132</sup>, αποτέλεσε και την οθωμανική τομή επί του τρόπου οργάνωσης των ισλαμικών κοινωνικών σχηματισμών και καθόρισε τη λειτουργία και αναπαραγωγή του οθωμανικού κράτους σε όλη διάρκεια της ακμής του.

---

Ρουμς (χώρα των Ρωμαίων ή Ρωμιών) καλούμενη και Ρωμανία. Ανάλογη ερμηνεία: «Ο όρος “Ρούμελη” - “Ρωμαϊκή χώρα”, με τη βυζαντινή έννοια - υποδήλωνε τις εδαφικές περιοχές που βρίσκονταν βόρεια από τα Δαρδανέλια και το Βόσπορο.», στο Τοντόροφ Ν., *Η βαλκανική πόλη...*, σ. 51.

<sup>130</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 379.

<sup>131</sup> «Το κράτος... με ένα ισχυρό πλαίσιο θεσμών και σύστημα αξιών σε συνδυασμό με τους μηχανισμούς καταστολής, συμμετείχε συνάμα άμεσα στη συγκρότηση των παραγωγικών και κοινωνικών σχέσεων. Έτσι στον οθωμανικό κοινωνικό σχηματισμό ο ρόλος του κράτους δεν περιοριζόταν σε λειτουργίες του εποικοδομήματος, αλλά ήταν και άμεσα οικονομικός», Νικολόπουλος Ηλίας Ι., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία*, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1988, σ. 81.

<sup>132</sup> Stanford Shaw, *The Ottoman View of the Balkans*, στο *The Balkans in Transition*, Jelavich, Μπέρκλεϊ – Λος Άντζελες 1963, σ. 34, 56-60.

Αναλυτικότερα, ο στρατιωτικός χαρακτήρας του οθωμανικού κράτους επέδρασε καταλυτικά στη μορφή και την οργάνωση της κυρίαρχης τάξης και γενικότερα του συστήματος διακυβέρνησης. Ήδη από τα μέσα του 14<sup>ου</sup> αι. ολοκληρώθηκε η δομή του στρατιωτικού και γραφειοκρατικού μηχανισμού της αυτοκρατορίας. Η εδραίωση της υποχρεωτικής στρατολογίας, του *ντεφσιρμέ*, ως εξέλιξη της ελίτ των δούλων στρατιωτών του αραβικού κόσμου – μάλλον το 1380<sup>133</sup> -, που αποτελούνταν κατά κόρον από χριστιανούς, παρείχε πλέον στο οθωμανικό κράτος σε μόνιμη βάση εκείνη την κατηγορία της άρχουσας τάξης, ως συγκριτικό αντιστάθμισμα στο ρόλο που διαδραμάτιζε η εδαφική αριστοκρατία στο δυτικό κόσμο, η οποία επάνδρωνε τα ανώτερα στρώματα της αυτοκρατορικής γραφειοκρατίας, από την ανώτερη θέση του μεγάλου βεζύρη μέχρι τα αξιώματα των επαρχιακών *μπεηλερμπέδων* και *σαντζάκ-μπεηδων* καθώς και το σύνολο του μόνιμου στρατού της Πύλης.<sup>134</sup>

Συμπληρωματικό ρόλο διαδραμάτιζε στο σύστημα διακυβέρνησης του οθωμανικού κράτους το ντόπιο ισλαμικό στρατιωτικό σώμα των *σπαχήδων* (*sipahi*) πολεμιστών και η εγκαθίδρυση του συστήματος των *τιμαρίων* (*timar*) το 1360 από τον Μουράτ Α. Το σύστημα των *τιμαρίων* ήταν αυτό που αποτελούσε τη βάση της κοινωνικοοικονομικής δομής της οθωμανικής αυτοκρατορίας<sup>135</sup> και επιτελούσε διπλή λειτουργία. Από τη μία αποτελούσαν το μηχανισμό απόσπασης της γαιοπροσόδου, όπως και των άλλων μορφών οικονομικού πλεονάσματος, από τις περιοχές που είχαν κατακτηθεί και ενσωματωθεί στην οθωμανική αυτοκρατορία, ενώ από την άλλη ως στρατιωτικός μηχανισμός αποτελούσαν τη βάση της αναπαραγωγής της ικανότητας του οθωμανικού κράτους για στρατιωτική επέκταση<sup>136</sup>.

Οι επεκτατικοί πόλεμοι της αυτοκρατορίας στα βαλκάνια βρίσκονταν σε απόλυτη συνάρτηση με την επέκταση του *τιμαριώτικου* συστήματος. Κατά κύριο λόγο η κατακτημένη γη, που ανήκε στο σουλτάνο, διαμοιραζόταν κυρίως στους πολεμιστές του με τη μορφή *τιμαρίων*, και σπανιότερα σε μεγαλύτερες μονάδες τα *ζιαμέτια* (*zi'amet*) και *χάσια* (*has*).

---

<sup>133</sup> P. Anderson, *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 367.

<sup>134</sup> «Γιατί υπήρχε δομικός δεσμός ανάμεσα στην απουσία ατομικής ιδιοκτησίας της γης και στην ύπαρξη της κρατικής ιδιοκτησίας ανδρών. Στην πραγματικότητα, από τη στιγμή που δεν υπήρχε καμία αυστηρή νομική έννοια της ιδιοκτησίας στον θεμελιώδη τομέα του βασικού πλούτου της κοινωνίας, η σημασία της κατοχής ανδρών αμβλύνονταν και μετασχηματιζόταν. Αφού όλη η έγγειος ιδιοκτησία ήταν προνόμιο του σουλτάνου, το να είναι κανείς ανθρώπινη ιδιοκτησία του σουλτάνου έπαψε να είναι υποτιμητικό... Η «δουλεία» δεν προσδιοριζόταν πια σε αντίθεση με την ελευθερία αλλά σε σχέση με τη δυνατότητα πρόσβασης στην αυτοκρατορική διοίκηση... και συνεπαγόταν πλήρη ετερονομία και τεράστια προνόμια και δύναμη. Έτσι το παράδοξο του *ντεφσιρμέ* ήταν τελείως λογικό και λειτουργικό στους κόλπους της οθωμανικής κοινωνίας στην ακμή της.», στο Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 368-9.

<sup>135</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 21.

<sup>136</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 22.

Οι τιμαριώτες ήταν εξουσιοδοτημένοι να αποσπών αυστηρώς καθορισμένα εισοδήματα ως αντάλλαγμα των στρατιωτικών κυρίως υπηρεσιών τους. Το γεγονός ότι τα πραγματικά εισοδήματα των τιμαριών ήταν συνήθως κατώτερα των τυπικά καθορισμένων εξαρτούσε τον τιμαριώτη από τη δυνατότητα να συμπληρώνει τα εισοδήματά του από την πολεμική λεία<sup>137</sup>.

Είναι ενδεικτικό ότι στα τέλη του 15<sup>ου</sup> αι. υπήρχαν περίπου 22.000 σπαχήδες στα Βαλκάνια και 17.000 στην Ανατολία, σε τυπικά μικρότερα και φτωχότερα τιμάρια, ενώ το τιμαριώτικο σύστημα δεν επεκτάθηκε ποτέ στα πιο απόμακρα αραβικά εδάφη.

Αυτό το νέο οθωμανικό σύστημα νομής της γης και στρατιωτικής διοίκησης που εμφυτεύθηκε συστηματικά κυρίως στα Βαλκάνια και δευτερευόντως στην Ανατολία, ανταποκρινόταν τόσο στις επεκτατικές επιδιώξεις του αυτοκρατορικού κράτους<sup>138</sup>, όσο και στην αναπαραγωγή των κοινωνικών μηχανισμών της λεηλασίας. Η διαρκής επέκταση μέχρι και τον 16<sup>ο</sup> αι. επιβεβαίωνε τον επιτυχημένο τρόπο συγκρότησης της κυρίαρχης τάξης στο επίπεδο της διοικητικής και στρατιωτικής γραφειοκρατίας, τόσο σε σχέση με την ειδική μορφή των γενίτσαρων του *ντεσφιρμέ*, όσο και σε σχέση με την τάξη των τιμαριωτών, που η επεκτατική κατάληψη όλο και περισσότερων εδαφών, οδηγούσε ταυτόχρονα και στην επέκταση του θεσμού του τιμαριού.

### **3.3.2 Κοινωνική δομή, μορφές ιδιοκτησίας και απόσπαση πλεονάσματος**

#### **3.3.2.1 Κοινωνική δομή**

Στον οθωμανικό κοινωνικό σχηματισμό το κράτος αποτελούσε το βασικό φορέα συγκέντρωσης του πλεονάσματος, που το αποσπούσε από τις περιοχές που καταλάμβανε όπως και από τους άμεσους παραγωγούς που στην πλειοψηφία τους ήταν αγρότες. Η κρατική ιδιοκτησία της γης ήταν ο καθοριστικός παράγοντας<sup>139</sup> που καθόρισε τη διοικητική οργάνωση και καταμερισμό και τη συγκρότηση της κυρίαρχης τάξης που συγκροτούνταν στο εσωτερικό του οθωμανικού κράτους. Ο σουλτάνος συμπύκνωνε στο πρόσωπό του αυτή την κυριαρχία, ενώ το σύνολο της κυρίαρχης τάξης

---

<sup>137</sup> «...η κατάσταση αυτή προκαλούσε ισχυρούς ανταγωνισμούς ανάμεσα στα διάφορα κυρίαρχα κοινωνικά στοιχεία για την απόκτηση της καλύτερης δυνατής από φοροδοτική άποψη εισοδηματικής πηγής. Ανταγωνισμοί που οξύνονταν όλο και πιο πολύ, στο βαθμό που μειωνόταν η επεκτατική ικανότητα του οθωμανικού κράτους και περιοριζόταν το προϊόν που προερχόταν από την πολεμική λεία, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η κοινωνική θέση των τιμαριούχων και κατά προέκταση η ίδια η βάση της οθωμανικής αυτοκρατορίας», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 21.

<sup>138</sup> «Σε κάθε εδαφική περιοχή που κατακτούσαν, οι Τούρκοι επέβαλλαν αμέσως τη δική τους διοικητική οργάνωση. Η βασική διοικητική μονάδα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ήταν το σαντζάκι... Ο όρος “sancak” στα τούρκικα (ή “liva” στα αραβικά), που σημαίνει “έμβλημα” ή “σημαία”, δείχνει την επιρροή των στρατιωτικών σχηματισμών στη διοικητική διαίρεση του οθωμανικού κράτους.», Τοντόροφ Ν., *Η βαλκανική πόλη...*, σ. 50.

<sup>139</sup> «Με το να είναι το κράτος ο βασικός ιδιοκτήτης της γης και ταυτόχρονα ο αποδέκτης και ο διανεμητής του συγκεντρωμένου πλεονάσματος, αποκτούσε το ρόλο της κυρίαρχης κοινωνικής δύναμης. Έτσι στα πλαίσια του οθωμανικού κοινωνικού σχηματισμού ο κύριος κορμός της κυρίαρχης τάξης δεν είχε ιδιωτικό αλλά κρατικό χαρακτήρα», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 26.

των οσμανληδών συνδέονταν άμεσα με τις κρατικές δομές<sup>140</sup>, τόσο στο στρατιωτικο-γραφειοκρατικό σύμπλεγμα του «θεσμού διακυβέρνησης», όσο και στο «μουσουλμανικό θεσμό», που περιλάμβανε το θρησκευτικό, νομικό και εκπαιδευτικό μηχανισμό του κράτους<sup>141</sup>. Σε αδρές γραμμές η οθωμανική ιεραρχία στους στρατιωτικούς, τους διοικητικούς και τους κληρικούς, καθόριζε τελικά, ανάλογα με τη θέση που κατείχαν και το ρόλο που διαδραμάτιζαν στις κρατικές λειτουργίες και μηχανισμούς, το μέγεθος του πλεονάσματος - που συγκεντρωνόταν από το κράτος και διανεμόταν από το σουλτάνο - που αυτοί καρπώνονταν, εξασφαλίζοντας έτσι τον ενιαίο χαρακτήρα της κυρίαρχης τάξης και την ταύτισή της με τις κρατικές λειτουργίες και μηχανισμούς<sup>142</sup>, αναδεικνύοντας παράλληλα το Σουλτάνο σε ηγεμονική δύναμη<sup>143</sup>.

Αυτή ακριβώς η οργάνωση στο εσωτερικό της κυρίαρχης τάξης καθόρισε τόσο τη μορφή της έγχειας ιδιοκτησίας στο βαλκανικό χώρο, τις μορφές απόσπασης της γαιοπροσόδου, αλλά και τη θέση των υποτελών κοινωνικών ομάδων στο σε όλη την περίοδο ακμής<sup>144</sup> της οθωμανικής αυτοκρατορίας.

### 3.3.2.2 Μορφές ιδιοκτησίας

Η κρατική γη (*miri*) ήταν η κυρίαρχη μορφή γαιοκτησίας στην οθωμανική αυτοκρατορία<sup>145</sup>. Αυτή διαμοιραζόταν στις διάφορες κατηγορίες της κυρίαρχης τάξης ως αντάλλαγμα είτε στρατιωτικών υπηρεσιών και υποχρεώσεων, είτε διοικητικών και θρησκευτικών υπηρεσιών. Αυτός ο διαμοιρασμός αποτελούσε και τον κύριο μηχανισμό μεταφοράς<sup>146</sup>, μέσω του φοροδοτικού συστήματος, του μέρους του κρατικού πλεονάσματος<sup>147</sup> ανά κατηγορία κυρίαρχης τάξης.

---

<sup>140</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 58.

<sup>141</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 371.

<sup>142</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 23, 58-59.

<sup>143</sup> «Είναι απαραίτητο να σημειώσουμε ότι τα χάσια που βρίσκονταν κάποτε στην άμεση κατοχή του σουλτάνου, μπορούσαν να πειρέθουν σε ανώτερους αξιοματούχους - μπεηλεμπέηδες, σαντζάκμπέηδες, σουμπάσηδες, και ότι τα χάσια και τα ζιαμέτια μεμονωμένων ατόμων μπορούσαν να ξαναγίνουν χάσι του Πατισάχ.», Τοντόροφ Ν., *Η βαλκανική πόλη...*, σ. 121.

<sup>144</sup> «... η νομιμότητα του κράτους δεν αμφισβήτηθηκε σοβαρά από την κυριαρχούμενη τάξη στην περίοδο που μεσολαβεί από το ΙΔ΄ μέχρι το ΙΣΤ΄ περίπου αιώνα. Και στη διάρκεια της οποίας η οθωμανική αυτοκρατορία είχε εξασφαλίσει μία αρκετά ικανοποιητική ισορροπία στο επίπεδο των ταξικών και πολιτικών συσχετισμών.», Robinson Maxime., *Ισλάμ και καπιταλισμός*, μτφρ. Δημοσθένης Κούρτοβικ, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1982, σ. 66-7.

<sup>145</sup> «Το 1582, περίπου το 87% της οθωμανικής γης ήταν κρατική ιδιοκτησία», Halil Inalcik, *The Ottoman Empire*, Λονδίνο 1973, σ. 110.

<sup>146</sup> «Η δεκάτη... που προερχόταν από γαίες που ανήκαν σε τιμάρια, καταβαλόταν στον τιμαριούχο... Επίσης, οι αγρότες ήταν υποχρεωμένοι να παραδίδουν τη δεκάτη στην αποθήκη του τιμαριώτη... η παράδοση αυτή δεν είχε χαρακτήρα προσωπικής δέσμευσης αλλά αποτελούσε υποχρέωση απέναντι στο κράτος, που παραχωρούσε τη δεκάτη στον τιμαριούχο σαν αμοιβή για τις διοικητικές και στρατιωτικές υπηρεσίες που παρείχε ο τελευταίος στην κεντρική εξουσία. Συνεπώς η μορφή αυτή αγγαρείας αποτελούσε υποχρέωση του αγρότη απέναντι στο κράτος», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 28 και Βεργόπουλος Κώστας, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 32.

<sup>147</sup> «... το πλεόνασμα που συγκεντρωνόταν από το κράτος, μοιραζόταν σε δύο διαφορετικά μεγέθη: Στο τμήμα που

Αισθητά πιο περιορισμένη ήταν η ιδιωτική γη (*mülk*)<sup>148</sup> που ανήκε σε ιδιώτες κατά απόλυτη κυριότητα και οι ιδιοκτήτες τους μπορούσαν να τη διαθέσουν όπως επιθυμούσαν. Ιδιωτική γη μπορούσαν να κατέχουν και μη μουσουλμάνοι με την υποχρέωση όμως να καταβάλλουν, πλην του κεφαλικού, διπλό έγγειο φόρο. Ειδική μορφή ιδιωτικής ιδιοκτησίας αποτελούσαν οι φυτείες και οι παραγωγικές εγκαταστάσεις, όπου η ιδιοκτησία περιοριζόταν στα «υπερκείμενα» του εδάφους, καθώς μετά την τυχόν εξαφάνιση των καλλιεργειών ή των λοιπών περιουσιακών στοιχείων η ιδιοκτησία της γης επανερχόταν στο κράτος<sup>149</sup> ..

Υπήρχε επίσης, βακουφική γη (*wakf*), γη που ανήκε σε θρησκευτικά και σε ευαγή ιδρύματα και επρόκειτο για γη που είτε είχε παραχωρηθεί από τους σουλτάνους, είτε επρόκειτο για δωρεές ιδιωτικής γης σε αυτά. Η κεντρική εξουσία με ειδικούς κανουναμέδες (νομοκανόνες) απαγόρευε αυστηρά την μετατροπή κρατικής γης, οποιαδήποτε μορφής, σε βακουφική, καθώς συχνά υποκρυβόταν η προσπάθεια του δωρητή να διαφυλάξει την περιουσία του και τα εισοδήματά του από μία ενδεχόμενη κρατική δήμευση, επειδή αυτή απαγορευόταν για τις βακουφικές περιουσίες<sup>150</sup>.

Σε αντιστοιχία, η δυνατότητα συσσώρευσης, σε ατομική βάση, ακίνητης και κινητής περιουσίας εξαρτιόταν, σε όλη τη διαδρομή της οθωμανικής κοινωνίας, από την κεντρική εξουσία, η οποία όταν εκτιμούσε ότι η ιδιωτική περιουσία εξελισσόταν σε ανταγωνιστικό εξουσιαστικό πόλο, προχωρούσε αμέσως στη δήμευσή της, καθιστώντας έτσι την κρατική γη σταθερά κυρίαρχη ως μορφή ιδιοκτησίας<sup>151</sup>.

### 3.3.2.3 Η απόσπαση πλεονάσματος

Οι τρόποι απόσπασης πλεονάσματος στον οθωμανικό κοινωνικό σχηματισμό βασίζονταν κυρίαρχα στην απόσπαση της γαιοπροσόδου μέσω του συστήματος φορολογίας, λόγω ακριβώς του αγροτικού χαρακτήρα της οθωμανικής οικονομίας<sup>152</sup>. Καθοριστική σημασία είχε η καταβολή του έγγειου φόρου και υπόχρεοι για την καταβολή του ήταν όσοι καλλιεργούσαν τη γη ανεξάρτητα από

---

προσανατολιζόταν στις δημόσιες επενδύσεις και τις κοινωνικές παροχές και στο τμήμα που προοριζόταν για την ιδιωτική κατανάλωση της κυρίαρχης τάξης.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 59 και Divitçioğlu Sencer, «Οικονομικό μοντέλο της οθωμανικής κοινωνίας: ΙΔ΄ και ΙΕ΄ αιώνας», μτφρ. Ασδραγά Σπ., *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15ος – 19ος αιώνας)*, Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 124.

<sup>148</sup> «Τέλος, παραλλαγμένη μορφή ατομικής ιδιοκτησίας αποτελούσαν τα *gâzi mülk*, που θα μπορούσαν να αποκληθούν ψευδομούλκια. Τα *gâzi mülk* τα χορηγούσαν οι σουλτάνοι, ισόβια αλλά χωρίς δυνατότητα μεταβίβασης, σε στρατιωτικούς αξιωματούχους και ανώτερους κρατικούς λειτουργούς, ως ανταμοιβή εξαιρετικών υπηρεσιών που είχαν προσφέρει στην Πύλη και αποδίδανε ιδιαίτερα υψηλά εισοδήματα», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 25.

<sup>149</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 24-5.

<sup>150</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 23-4.

<sup>151</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 26.

<sup>152</sup> «... πρέπει να συμβουλευτούμε τα δημοσιονομικά δεδομένα του ΙΔ΄ και ΙΕ΄ αι. Σύμφωνα με τους αριθμούς τους σχετικούς με τον εισπραττόμενο φόρο, 98% προερχόταν από φορολογούμενους του αγροτικού τομέα και 2% από το μη αγροτικό τομέα.», Divitçioğlu S., «Οικονομικό μοντέλο της οθωμανικής κοινωνίας...», σ. 120.



θηρσκηία<sup>153</sup>. Τυπικά, συνήθως ανερχόταν στο 10% της ετήσιας παραγωγής, ενώ το ιδιοποιούμενο πλεόνασμα από την εκμετάλλευση της κρατικής γης δεν πρέπει να ξεπερνούσε το 30%<sup>154</sup>. Επιπρόσθετα, υπήρχε ο κεφαλικός φόρος, το γνωστό χαράτσι, το οποίο επιβαλλόταν στους μη μωαμεθανούς υπηκόους της αυτοκρατορίας αλλά και τα τελωνειακά τέλη. Αυτές οι τρεις βασικές κατηγορίες φόρων, που καταβάλλονταν σε είδος ή σε χρήμα, πλαισιώνονταν από μία πληθώρα από δευτερεύοντες φόρους, έκτακτους αλλά και δευτερευόντως αγγαρείες, που ενσωματώνονταν στο φορολογικό σύστημα της αυτοκρατορίας που σκοπό είχε τη μεταφορά του υπερπροϊόντος από τον άμεσο παραγωγό – τον αγρότη – στο κράτος<sup>155</sup>.

Η μορφή των παραγωγικών σχέσεων στον οθωμανικό κοινωνικό σχηματισμό αποτυπώνεται μέσα στις ειδικές συνθήκες λειτουργίας του τιμαρίου τόσο στο επίπεδο της αγροτικής παραγωγής, όσο και σε σχέση με την οικονομική του λειτουργία, σε σχέση με τη απόσπαση του πλεονάσματος, που περιγράφηκε προηγούμενως. Τα τιμάρια και συνακόλουθα οι τιμαριούχοι που αποτελούσαν δομικό στοιχείο της κυρίαρχης τάξης, δεν προσιδιάζαν με μία μορφή ανάλογη με τη φεουδαρχική οργάνωση της παραγωγής στη δυτική Ευρώπη<sup>156</sup>, όμοια *ο τιμαριούχος... ούτε φεουδαλικός άρχοντας, ούτε εκπρόσωπος μίας γεωκτητικής αριστοκρατίας πλουτισμένης από τη γη*<sup>157</sup>. Αντίθετα, οι τιμαριούχοι ήταν τοπικοί εκπρόσωποι μίας κρατικά συγκροτημένης κυρίαρχης τάξης, μίας μορφής «υπαλλήλων του κράτους», των οποίων η εξουσία που ασκούσαν στα στρατιωτικά τους φέουδα ήταν αυστηρά ρυθμισμένη από τους νόμους του κράτους. Δεν είχαν κανένα δικαίωμα στην ιδιοκτησία των γαιών<sup>158</sup>, δεν είχαν δικαιώματα κληρονομικής διαδοχής και καμία οικονομική και νομική αυτονομία απέναντι στους αγρότες<sup>159</sup>, ούτε δικαιώματα αγγαρείας<sup>160</sup> και όσες *υπήρχαν από*

<sup>153</sup> Divitçioğlu S., *Οικονομικό μοντέλο της οθωμανικής κοινωνίας...*, σ. 120.

<sup>154</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 32.

<sup>155</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 26-9, 31-32.

<sup>156</sup> «Το γεγονός ότι οι διάφορες κατηγορίες των φεουδαλικών αρχόντων δεν είχαν κληρονομικά δικαιώματα πάνω στα χάρσια, τα ζιαμέτια και τα τιμάρια (και ακόμα δεν είχαν στενούς δεσμούς με τη γη) εξηγεί γιατί η οθωμανική κυρίαρχη τάξη δεν μπόρεσε να σταθεροποιηθεί, με τη νομική ή γαιοκτητική έννοια, ούτε ως τάξη μεγάλων φεουδαλικών αρχόντων ούτε ως μικρή προγονική αριστοκρατία με τον τρόπο τον τυπικό για το μεσαιωνικό ευρωπαϊκό κράτος.», Τοντόροφ Ν., *Η βαλκανική πόλη...*, σ. 122.

<sup>157</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 64.

<sup>158</sup> «... οι αρχοντίες της οθωμανικής αυτοκρατορίας, που ο συνηθέστερος τύπος είναι το τιμάριο του σπαχή, δεν ήταν οργανωμένες επάνω στο ίδιο πρότυπο με τις αρχοντίες των δυτικών χωρών... Ο ανατολικός άρχοντας δεν είναι, όπως ο δυτικός, ένας μεγάλος ιδιοκτήτης, ένας παραγωγός σιταριού... (σ.σ. τα κτήματα) δε μπορούν να θεωρηθούν ιδιοκτησία του σπαχή...», Barkan Ömer Lütfi, «Οι μορφές οργάνωσης της αγροτικής εργασίας στην οθωμανική αυτοκρατορία το ΙΕ΄ και το ΙΣΤ΄ αιώνα», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> – 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 83.

<sup>159</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 19.

<sup>160</sup> «Σχετικά με τις αγγαρείες θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτές δεν αποτελούσαν θεμελιακό θεσμό της οθωμανικής κοινωνίας. Ουσιαστικά οι λίγες αγγαρείες που είχαν επιβληθεί εντάσσονταν το σύστημα των έκτακτων φόρων», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 32.

χριστιανούς ηγεμόνες περιορίστηκαν ή καταργήθηκαν<sup>161</sup>, ενώ το οικονομικό-νομικό τους καθεστώς εξαρτιόταν από ένα απλό *ferman* (διάταγμα) του σουλτάνου, στον οποίο ήταν υπόλογοι κάθε στιγμή<sup>162</sup>.

Η κρατική ιδιοκτησία της γης και ο κύριος εσωτερικός σκοπός του οθωμανικού κράτους που ήταν φυσικά η εκμετάλλευση των αυτοκρατορικών κτήσεων καθόρισε τη διοικητική οργάνωση και τον καταμερισμό που συμπυκνώθηκε τελικά με τη μορφή της παραγωγικής οργάνωσης που επιβλήθηκε από το οθωμανικό κράτος με την τιμαριώτικη οργάνωση. Ως αποτέλεσμα, η κοινωνική διαστρωμάτωση στην οθωμανική κοινωνία αποτελούνταν από τις κατηγορίες της κυρίαρχης τάξης των οσμανλίδων και την υποτελή τάξη των ραγιαδών (*reaya*), ανεξάρτητα αν αυτοί ήταν μουσουλμάνοι ή «άπιστοι»<sup>163</sup>. Στη συντριπτική του πλειοψηφία ο αγροτικός πληθυσμός αποτελούνταν από ελεύθερους αγρότες, ιδιότητα που δεν απώλεσαν ποτέ, έστω και τυπικά, στο πλαίσιο της οθωμανικής αυτοκρατορίας<sup>164</sup>. Επιπρόσθετα, στους αγρότες είχε αναγνωριστεί τόσο η ασφάλεια της νομής των ανεξάρτητων μικρών αγροτικών εκμεταλλεύσεων<sup>165</sup>, στις οποίες ήταν χωρισμένα τα τιμάρια, όσο και το κληρονομικό δικαίωμα επί αυτής. Επίσης, οι αγρότες δεν ήταν πάντοτε στενά εξαρτημένοι από τη γη<sup>166</sup> και μπορούσαν να την εγκαταλείψουν υπό προϋποθέσεις<sup>167</sup>.

Τελικά, με την απελευθέρωση ξαφνικά από τον ραγδαία αυξανόμενο δουλοπαροικιακό υποβιβασμό που επέβαλλαν οι χριστιανοί άρχοντες του αγροτικού πληθυσμού και την εξάλειψη της τοπικής εθνικής αριστοκρατίας, η κατάσταση των ραγιαδών στο βαλκανικό χώρο το 15<sup>ο</sup> και 16<sup>ο</sup> αι. και η ένταξη τους στο τιμαριώτικο σύστημα παρήγαγε μία κοινωνική κατάσταση, που παραδόξως ήταν από πολλές απόψεις πιο ήπια και πιο ελεύθερη από οπουδήποτε αλλού στην ανατολική Ευρώπη εκείνη την περίοδο<sup>168</sup> και θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κατά την περίοδο ακμής αποτελούσαν ένα είδος «αγρότη του κράτους»<sup>169</sup>. Η μόνη διάκριση μεταξύ των άμεσων παραγωγών αποτελούσε αυτή σε μουσουλμάνους και μη, καθώς οι δεύτεροι βαρύνονταν με την επιβολή του κεφαλικού

<sup>161</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 373.

<sup>162</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 19.

<sup>163</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 372.

<sup>164</sup> «... όσο κι αν επιδεινώθηκαν στην οθωμανική αυτοκρατορία οι όροι των χωρικών, δεν έχασαν ποτέ επίσημα και από άποψη δικαίου την ιδιότητα του ελεύθερου.», Barkan Ö., «Οι μορφές οργάνωσης της αγροτικής εργασίας...» σ. 80.

<sup>165</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 63.

<sup>166</sup> «... όπως βλέπουμε τουλάχιστο κατά το 16<sup>ο</sup> και 17<sup>ο</sup> αι. οπότε χωρικοί μη ανεχόμενοι την επιβολή βαριών φόρων μετακινούνται προς άλλους τόπους με αποτέλεσμα να ερημώνονται τα χωριά τους και να χάνουν οι σπαχήδες τους φόρους τους. Κάποτε ξαναγύριζαν με τον όρο να γίνουν δεκτά τα αιτήματά τους.», Βακαλόπουλος Απόστολος, *Ιστορία του νέου ελληνισμού. Τουρκοκρατία (1453 – 1669): Οι ιστορικές βάσεις της νεοελληνικής κοινωνίας και οικονομίας*, Τόμ. Β', Έκδοση Β', Θεσσαλονίκη 1976, σ. 24.

<sup>167</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 65.

<sup>168</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 373.

<sup>169</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 65.

φόρου – γεγονός που ενίσχυε με τη σειρά του την οικονομική λειτουργία του τιμαρίου, εξαιτίας ακριβώς του ευμεγέθους χριστιανικού πληθυσμού στα Βαλκάνια<sup>170</sup>.

### 3.3.3 Η οικονομική κρίση του 16<sup>ου</sup> αι.

Από τα μέσα του 16<sup>ου</sup> αι. η σταδιακή ανάπτυξη ενός «εμπορευματικού» καπιταλισμού και η σταδιακή στρατιωτική και οικονομική ανωτερότητα των απολυταρχικών κρατών της Ευρώπης, οδήγησε στην ανακοπή της επέκτασης της οθωμανικής αυτοκρατορίας, γεγονός που αποτέλεσε το προανάκρουσμα της παρατεταμένης κρίσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας κλόνιζοντας τη σταθερότητα των οικονομικών και παραγωγικών λειτουργιών του οθωμανικού κράτους και σηματοδοτώντας την απαρχή ενός αδιάκοπου μετασχηματισμού<sup>171</sup> των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και του παραγωγικού του προτύπου.

#### 3.3.3.1 Ο μετασχηματισμός των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας

Η μείωση της ισχύος της αυτοκρατορίας σηματοδότησε συγκεκριμένες εξελίξεις στη σύσταση της κυρίαρχης τάξης που επιτελούσε τις στρατιωτικές λειτουργίες, τους γενίτσαρους και τους τιμαριώτες.

Σε όλη την περίοδο ακμής της αυτοκρατορίας η ύπαρξη ενός κυρίαρχου στρώματος, μιας ελίτ δούλων μη μουσουλμανικής προέλευσης, στο εσωτερικό του στρατιωτικού και γραφειοκρατικού μηχανισμού – και αναπόσπαστο κομμάτι της κυρίαρχης τάξης - ήταν απόλυτα λειτουργικό και ορθολογικό για ολόκληρη την κυρίαρχη τάξη<sup>172</sup>. Η χρησιμότητα του συστήματος του ντεφισιμέ, που παρήγαγε τα σώματα των γενίτσαρων ή αλλιώς των «υπηρετών του κράτους» (*kul*), δεν είναι τυχαίο ότι καθιερώθηκε την περίοδο του 14<sup>ου</sup> και 15<sup>ου</sup> αι., την περίοδο της μέγιστης ισχύος των οθωμανών. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι γενίταροι εκτός των στρατιωτικών τους καθηκόντων χρησιμοποιούνταν από το σουλτάνο για τη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού ώστε να εμποδίζεται η μουσουλμανική κυρίαρχη τάξη που ζούσε από τις διοικητικές γαίες (χάσια, ζιαμέτια και τιμάρια) να καταλαμβάνει θέσεις στον κρατικό μηχανισμό<sup>173</sup>, γεγονός που θα ενέτεινε τις τάσεις αμφισβήτησης της κεντρικής εξουσίας.

Η διακοπή όμως της στρατιωτικής επέκτασης οδήγησε βαθμιαία, μέχρι το τέλος του 17<sup>ου</sup> αι. στο μετασχηματισμό του σώματος των γενίτσαρων στην κατεύθυνση μίας «κληρονομικής

<sup>170</sup> «Υπό την οθωμανική κυριαρχία, δεν έγινε ποτέ καμία προσπάθεια να επιβληθεί μαζικός προσηλυτισμός των βαλκανικών χριστιανικών πληθυσμών. Γιατί αυτό θα σήμαινε την απάρνηση των οικονομικών πλεονεκτημάτων από την ύπαρξη μιας τάξης άπιστων ραγιάδων, στην οποία... μπορούσαν να επιβληθούν ειδικοί φόροι, που δεν μπορούσαν να επεκταθούν στους μουσουλμάνους υποτελείς.», Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 372.

<sup>171</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 281.

<sup>172</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 380.

<sup>173</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 68-69.

γραφειοκρατίας» κρατικών υπαλλήλων ενσωματωμένων στη μουσουλμανική κυρίαρχη τάξη.

Παράλληλα, το σύστημα των τιμαρίων είχε υποστεί έναν εξίσου δραστικό εκφυλισμό. Το ελαφρύ ιππικό, που παρείχαν οι σπαχήδες, έπεσε σε στρατιωτική αχρηστία<sup>174</sup> με τη βελτίωση των ευρωπαϊκών όπλων και τη σταθεροποίηση του μόνιμου στρατού των χριστιανικών δυνάμεων. Από τις αρχές του 17<sup>ου</sup> αι. ο οθωμανικός στρατός στηριζόταν όλο και περισσότερο σε λόχους μισθωτών μουσκετοφόρων ή σε σεκμπάν μονάδες, που ήταν αρχικά μονάδες επαρχιακών βοηθητικών ατάκτων<sup>175</sup>.

Επιπρόσθετα, το κόστος των στρατιωτικών επιχειρήσεων στα Βαλκάνια και την Ανατολή, το υψηλό κόστος συντήρησης των νέων μόνιμων στρατιωτικών μονάδων<sup>176</sup> σε συνδυασμό με την «πληθωριστική κρίση» στην οποία οδήγησαν οι αυξανόμενες εμπορευματικές συναλλαγές με το δυτικό κόσμο, η παραγωγική στασιμότητα<sup>177</sup> τόσο στην αγροτική παραγωγή όσο και στη βιοτεχνική δραστηριότητα και η απώλεια του ελέγχου του διεθνούς εμπορίου μεταξιού και μπαχαρικών<sup>178</sup> επέφεραν μία δραματική οικονομική κρίση στην αυτοκρατορία, που οδήγησε στο μετασχηματισμό των παραγωγικών σχέσεων στην ύπαιθρο και συνέβαλε στην αναδιάταξη του ρόλου και της λειτουργίας των κυρίαρχων στρωμάτων στο εσωτερικό του οθωμανικού κράτους.

### 3.3.3.2 Ο μετασχηματισμός του παραγωγικού προτύπου

Η σταδιακή κάμψη της στρατιωτικής ισχύος της οθωμανικής αυτοκρατορίας παράλληλα με την ένταση των δημοσιονομικών προβλημάτων που επακολούθησαν οδήγησε την κυρίαρχη τάξη να στρέψει το ενδιαφέρον της σε *εσωτερικές πηγές απόσπασης πλεονάσματος*. Αυτό δρομολόγησε από τα μέσα του 16<sup>ου</sup> αι. και με *πρωτοβουλία του οθωμανικού κράτους, αλλαγές στους τρόπους απόσπασης πλεονάσματος που ως άξονα τους είχαν την εκμίσθωση κρατικών προσόδων σε διάφορες*

<sup>174</sup> «Συνέπεια ήταν η καταστρεπτική ελάττωση του δυναμικού του περιφερειακού στρατού των *sipahi*. Ενώ στην εποχή του Σουλεϊμάν Α΄ (σ.σ. 1520 – 1566) αριθμούσε 200.000 μαχητές, κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού του ΙΖ΄ αι. στην εποχή των εκστρατειών με δυσκολία συγκεντρώνονταν 7.000 – 8.000 πρόσωπα.», Cvetkova Bistra A., «Η εξέλιξη του τουρκικού φεουδαλικού καθεστώτος από τα τέλη του ΙΣΤ΄ ως τα μέσα του ΙΗ΄ αιώνα», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> – 19<sup>ος</sup> αιώνες) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 101.

<sup>175</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 384.

<sup>176</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 384.

<sup>177</sup> «Στη διάρκεια του 16<sup>ου</sup> αιώνα, καμία σημαντική βελτίωση της αγροτικής τεχνολογίας δεν φαίνεται να συνόδευε την αγροτική αναζωογόνηση των ασιατικών επαρχιών... η αναζωογόνηση του εμπορίου κατά μήκος της αυτοκρατορίας δεν αντανάκλασθηκε κατανάγκην ισοδύναμα στη δραστηριότητα των μανουφακτούρων στο εσωτερικό της ή ακόμα στη σπουδαιότητα των τοπικών εμπορών... Ούτε τα επαρχιακά εργαστήρια, ούτε η κολοσσιαία πρωτεύουσα, ούτε το περιοδικό ενδιαφέρον μεμονωμένων αρχόντων μπορούσαν να αλλάξουν τη βασικά εχθρική σχέση του οθωμανικού κράτους με τις πόλεις και τη βιομηχανία...», Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 377-8.

<sup>178</sup> «Ο αγγλικός και ο ολλανδικός στόλος, που οι επιχειρήσεις τους στον Ινδικό Ωκεανό περικύκλωναν τώρα από πίσω την οθωμανική αυτοκρατορία, απέσπασαν τον έλεγχο και άλλαξαν την κατεύθυνση του εμπορίου μπαχαρικών και μεταξωτών, Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, 384.

κατηγορίες υπηκόων του<sup>179</sup> αλλά και αντίστοιχα δημοπράτησης αξιωμάτων.

Κύριοι εκμισθωτές ήταν αρχικά κρατικοί αξιωματούχοι από την κατηγορία των γενιτσάρων αλλά και του ευρύτερου σουλτανικού περιβάλλοντος που διέθεταν τους απαιτούμενους πόρους τόσο λόγω της συμμετοχής τους στον κρατικό μηχανισμό όσο και μέσα από την εντεινόμενη ενασχόληση τους με το εμπόριο,<sup>180</sup> όπως επίσης και κάτοχοι μεγάλων τιμαρίων, αλλά και άλλες κατηγορίες υπηκόων που διαθέτανε σημαντικές ποσότητες χρήματος αργότερα<sup>181</sup>.

Το δικαίωμα είσπραξης των διαφόρων κρατικών προσόδων παραχωρούνταν σε δημοπρασία με πλειοδοσία και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Η παραχώρηση αρχικά εφαρμόστηκε σε ορισμένους μόνο κρατικούς φόρους και κυρίως στους έκτακους (*avariz*). Βαθμιαία, όμως, η ενοικίαση των προσόδων (*iltizâm*) επεκτάθηκε και σε περισσότερο σημαντικές πηγές απόσπασης πλεονάσματος όπως ήταν οι *mukataa*. Οι *mukataa* αποτελούσαν φορολογικές ενότητες ή περιοχές που περιελάμβαναν κρατικούς φόρους, λιμάνια, τελωνεία, ορυχεία, γαίες που ανήκαν στα *has* του σουλτάνου κ.α. Η ένταση των δημοσιονομικών αναγκών του οθωμανιού κράτους και η εξάρτησή του από τις προκαταβολές φόρων που κατέβαλλαν οι ανάδοχοι του *iltizâm*, σύντομα οδήγησε τόσο σε σημαντικές παραχωρήσεις ως προς το επίπεδο ελέγχου που ασκούσε το κράτος στους ενοικιαστές, όσο και στη σταδιακή διεύρυνση του αριθμού και του είδους των κτημάτων που μπορούσαν να ενταχθούν στο σύστημα της εξαγοράς των προσόδων<sup>182</sup>.

Αυτή η διαδικασία σηματοδότησε το οριστικό τέλος της τιμαριώτικης οργάνωσης της αγροτικής παραγωγής, που ήδη παρήκμαζε με την υποβάθμιση του στρατιωτικού ρόλου των τιμαρίων. Η ένταση των δημοσιονομικών αναγκών του οθωμανικού κράτους από τη μία και από την άλλη η αδυναμία των τιμαριούχων να ανταποκριθούν στις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις<sup>183</sup> λόγω της οικονομικής τους αδυναμίας με την παύση των κερδοφόρων επεκτατικών πολέμων, οδήγησε μετά τον 16<sup>ο</sup> αι. σε μία *συνειδητή πολιτική ανάκτησης*<sup>184</sup> των τιμαρίων, είτε με τη μορφή της επέκτασης των *has* του σουλτάνου, είτε με την ένταξη των πρώην τιμαρίων στο σύστημα του *iltizâm*.

Η γενίκευση του συστήματος του *iltizâm* αποτυπώνει όχι απλά τα οξυμένα δημοσιονομικά προβλήματα αλλά και την ομογενοποίηση του συνόλου της κυρίαρχης τάξης με την διάλυση του

<sup>179</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 293, 33.

<sup>180</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 289-90 και Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 383-4.

<sup>181</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 282.

<sup>182</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ.283.

<sup>183</sup> «Η κεντρική εξουσία αγωνιζόταν ακατάπαυστα ενάντια στις δραπετεύσεις ασκώντας περιοδικούς ελέγχους (τους *yoklama*). Στους ελέγχους αυτούς όσοι δεν εκτελούσαν τις στρατιωτικές υποχρεώσεις τους έχαναν τα φέουδά τους.», Cvetkova B., «Η εξέλιξη του τουρκικού φεουδαλικού καθεστώτος...», σ. 100.

<sup>184</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 387.

τιμαριώτικου συστήματος και την παρακμή του *νεφσιρμέ*. Ομογενοποίηση που εκφράστηκε στο οικονομικό επίπεδο με τη στροφή του ενδιαφέροντος της κυρίαρχης τάξης στην «εσωτερική απόσπαση πλεονάσματος» γεγονός που, εκτός του μετασχηματισμού των παραγωγικών σχέσεων στην ύπαιθρο, οδήγησε και σε έναν αντίστοιχο μετασχηματισμό στη διάρθρωση και λειτουργία της κυρίαρχης τάξης.

Η διαρκής επέκταση του συστήματος ενοικίασης των φόρων οδήγησε στη δημιουργία ισχυρών ιδιωτικών περιουσιακών πόλων με τη συσσώρευση πλεονάσματος στα χέρια ξεχωριστών προσώπων, γεγονός που με τη σειρά του ενέτεινε τις τάσεις αυτονόμησης των ενοικιαστών επί των *mukataa* που νέμονταν από την κεντρική εξουσία<sup>185</sup> και τη διείσδυση του εμπορικού κεφαλαίου στη σφαίρα της κρατικής ιδιοκτησίας, τη συγκέντρωση μεγάλων εκτάσεων γης σε φυσικά πρόσωπα με αποτέλεσμα να ενταθεί η διαδικασία υπονόμευσής της. Αυτοί οι φορολήπτες (*mültezim*) σταδιακά θα ανατρέψουν τις βάσεις του παλαιού δημοσιονομικού συστήματος της οθωμανικής αυτοκρατορίας αποκτώντας δημοσιονομική διοικητική εξουσία, δοσμένη από το σουλτάνο, πάνω σε μία ορισμένη ζώνη (*mukataa*), θα αποτελέσουν τη βάση μίας νέας κοινωνικής τάξης, γνωστής με το όνομα *esraf* (προύχοντες) και θα ανοίξουν το δρόμο σε μορφές ατομικής ιδιοκτησίας μέσα στο οθωμανικό αγροτικό καθεστώς.<sup>186</sup>

Ήδη από το τέλος του 17<sup>ου</sup> αι. το σύστημα της ενοικίασης προσόδων άρχισε να λαμβάνει τη μορφή του *malikâne*, της ισόβιας εκμίσθωσης σε φυσικά πρόσωπα των προσόδων μίας περιοχής (*mukataa*). Η καθιέρωση του συστήματος του *malikâne* θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αποτελούσε και ένα είδος παραχώρησης στα ισχυρά συμφέροντα που είχαν δημιουργηθεί με βάση το σύστημα του *iltizâm* και τα οποία ζητούσαν να κατοχυρώσουν και να διευρύνουν τα συμφέροντα τους σε μονιμότερη βάση<sup>187</sup>. Η διαδικασία αυτή, επέκτασης και κατοχύρωσης της μεγάλης έγγειας ιδιοκτησίας, έλαβε από τα μέσα του 17<sup>ου</sup> και τις αρχές του 18<sup>ου</sup> αι. πιο μόνιμα χαρακτηριστικά με την κληρονομική κατοχύρωση της νομής και κατοχής της γης, γεγονός που αποτυπώθηκε στο βαλκανικό χώρο με την εμφάνιση των τσιφλικιών (*çiflik*). Ειδικότερα όμως, το φαινόμενο των τσιφλικιών στο βαλκανικό και ελλαδικό χώρο πρέπει να ιδωθεί και υπό το πρίσμα των γενικευμένων εμπορευματικών συναλλαγών με το δυτικό κόσμο το 19<sup>ο</sup> αι.<sup>188</sup> Συνακόλουθο

<sup>185</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 284.

<sup>186</sup> Divitçioğlu S., «Οικονομικό μοντέλο της οθωμανικής κοινωνίας...», σ. 125.

<sup>187</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 286-7.

<sup>188</sup> «... ο θεσμός του τσιφλικιού, που ο αριθμός τους και πολύ περισσότερο οι παραγόμενες ποσότητες σε αυτά διευρύνονται κατά τη διάρκεια του ΙΗ' και ιδιαίτερα προς το τέλος του, όπως και στις αρχές του ΙΘ'... εμφανίστηκε αρχικά σαν μία μέθοδος επικοισμού των εδαφών... Αργότερα το τσιφλίκι αναπτύχθηκε χάρη στα πλεονεκτήματα που παρουσίαζαν για τους κατόχους του οι ανταλλαγές με τις κυρίαρχες οικονομίες της Δύσης και η σιγουρία που εξασφάλιζαν οι επενδύσεις κεφαλαίων στη γη σε συνθήκες παρατεταμένου πληθωρισμού», Βεργόπουλος Κώστας, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 40 και «Το τσιφλίκι διαδόθηκε με δύο τρόπους. Από μακρο-οικονομική άποψη, απλώθηκε από τις ποιοί εμπορευματοποιημένες περιοχές του Αιγαίου, άμεσα

φαινόμενο ήταν η αύξηση των βακουφίων (*wakf*), θρησκευτικών κτημάτων τα οποία ήταν η μόνη σημαντική μορφή κατοχής αγροκτήματος, που δεν ήταν τελική ιδιοκτησία του σουλτάνου<sup>189</sup>.

Οι εξελίξεις αυτές σηματοδότησαν συγκεκριμένες τροποποιήσεις σχετικά με το πολιτικό σύστημα εξουσίας. Η απόλυτη εξουσία του σουλτάνου ως αποδέκτη και διανομέα του πλεονάσματος στο εσωτερικό της κυρίαρχης τάξης εξασθενίζει σημαντικά χωρίς όμως αυτός να απωλέσει τον κυρίαρχο ρόλο του. Παρόλη τη διεύρυνση της μεγάλης ιδιωτικής γαιοκτησίας, την ενίσχυση της προχοντικής τάξης αλλά και την εμφάνιση των πρώτων καπιταλιστικών σχέσεων και στοιχείων<sup>190</sup> είναι ενδεικτικό της τελικής επικυριαρχίας του σουλτάνου, ότι το σύστημα των τσιφλικιών δεν επικυρώθηκε ποτέ νομικά και ότι οι αγρότες δε δέθηκαν ποτέ νομικά με τη γη<sup>191</sup>. Μέχρι και το 1826 ο σουλτάνος μπορούσε να απαλλοτριώνει αυθαίρετα τις περιουσίες των στελεχών της κεντρικής διοίκησης και των ενοικιαστών και ποτέ δεν αναδείχθηκε μία ισλαμική αριστοκρατία γης, γεγονός που δείχνει ότι, παρόλη την τάση κατοχύρωσης της μεγάλης έγγειας ιδιοκτησίας, η διαδικασία αυτή ποτέ δεν ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο ανάδειξης ενός τύπου «φεουδαρχικών» σχέσεων εξουσίας.

Η τυπική κατοχύρωση μορφών ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας, με τις μεταρρυθμίσεις τανζιμάτ<sup>192</sup> που κατήγγησαν τυπικά το *iltizâm* και κατοχύρωσαν νομικά την ατομική έγγεια ιδιοκτησία, πρέπει να ερμηνευθεί ως αποτέλεσμα της σταδιακής κατάρρευσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αι. και ύστερα, υπό το βάρος των εθνικών επαναστάσεων στο βαλκανικό χώρο και των εξωτερικών πιέσεων και λιγότερο μίας διαδικασίας μετασχηματισμού των παραγωγικών σχέσεων στο εσωτερικό του οθωμανικού κοινωνικού σχηματισμού.

---

προσιτές στο διεθνές εμπόριο, προς τις λιγότερο εμπορευματοποιημένες περιφέρειες της ενδοχώρας. Από μικροοικονομική άποψη, περιορίστηκε κυρίως στις εύφορες πεδιάδες γύρω από τις πόλεις και κομωπόλεις.», Stoianovich Tr., *Αγρότες και γαιοκτήμονες των Βαλκανίων και οθωμανικό κράτος: Οικογενειακή οικονομία, οικονομία αγοράς και εκσυγχρονισμός*, σ. 179-185, μτφρ. Αγριαντώνη Χρ., στο *Εκσυγχρονισμός και βιομηχανική επανάσταση στα Βαλκάνια τον 19<sup>ο</sup> αιώνα*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1980.

<sup>189</sup> «Αυτά χρησιμοποιούνται παραδοσιακά σε μεγάλο βαθμό ως συγκαλυμένο μέσο μετατροπής της γης σε κληρονομική στα πλαίσια μιας μόνο οικογένειας, που επενδύταν με τη «διοίκηση» του βακουφίου. Οι αρχικοί οσμανλήδες άρχοντες έλεγχαν άγρυνπα αυτόν το θρησκευτικό θεσμό. Πραγματικά, ο Μωάμεθ 2<sup>ος</sup> είχε πραγματοποιήσει τη γενική επανοικιοποίηση από το κράτος των βακουφίων. Ωστόσο, την εποχή της οθωμανικής παρακμής τα βακούφια πολλαπλασιάστηκαν και πάλι, κυρίως στην Ανατολία και στις αραβικές επαρχίες», Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 388, και «Αν και σκοπός ενός wakf ήταν να ενισχύσει ένα φιλανθρωπικό στόχο που να ευαριστεί το Θεό, στην πράξη τα περισσότερα wakf ευνοούσαν άτομα' ιδιαίτερα τα οικογενειακά wakf ιδρύονταν με τον προμελετημένο σκοπό να προστατεύσουν τα συμφέροντα μιας ορισμένης οικογένειας... Με τον τρόπο αυτό οι κάτοχοι διαφόρων κτημάτων και ιδιαίτερα οι κάτοχοι γης με τη μορφή των *gâzi mülk* κατόρθωναν να διατηρούν τον έλεγχο τους, τόσο οι ίδιοι όσο και οι απόγονοι τους, πάνω στα υψηλά εισοδήματα που τους αποδίδανε τα κτήματα τους.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 291-2.

<sup>190</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 73-4.

<sup>191</sup> Anderson P., *Το απολυταρχικό κράτος...*, σ. 390.

<sup>192</sup> Ο όρος Τανζιμάτ περιγράφει μια σειρά από μεταρρυθμίσεις με στόχο την αναδιοργάνωση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, σε επίπεδο διοίκησης, οικονομίας και σχέσεων της με τους υπηκόους της. Τοποθετείται χρονικά στο διάστημα 1839-1876. Βασικά διατάγματα (φιρμάνια) του Τανζιμάτ ήταν το Αυτοκρατορικό Διάταγμα του Ροδώνα (Γκιουλχανέ Χατ-ι Σερίφ, 1839), και το Διάταγμα της Εμπέδωσης των Μεταρρυθμίσεων (Ισλαχάτ Φεμανί ή Χαττ-ι-Χουμαγιούν, 1856).

Ο μετασχηματισμός του παραγωγικού προτύπου στον αγροτικό χώρο με τη διάλυση του τιμαριώτικου συστήματος, την εισαγωγή του συστήματος ενοικίασης φόρων και τη σταδιακή επιβολή μορφών μεγάλης ατομικής έγγειας ιδιοκτησίας παρήγαγε ένα αντιφατικό παραγωγικό πρότυπο στο εσωτερικό της φθίνουσας οθωμανικής αυτοκρατορίας.

Αυτός ο οικονομικός μετασχηματισμός από τη μία δεν έλαβε μία τυπική μορφή «φεουδαρχοποίησης», ούτε στον τύπο αλλά ούτε και στο σύνολο της αυτοκρατορίας ως κοινωνική δυναμική, καθώς αυτή η τάση «ασφυκτιούσε» στο εσωτερικό των νομικών σχέσεων και πολιτικών συσχετισμών που, μέχρι τη διάλυση του, επικρατούσαν στο οθωμανικό κράτος, ενώ και σε ένα σημαντικό βαθμό η διαδικασία αυτή δεν ήταν αποτέλεσμα ενδογενών κοινωνικών και οικονομικών διαδικασιών, αλλά περισσότερο φαινόμενο της εξελισσόμενης κρίσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας και στο οικονομικό και στο πολιτικο-στρατιωτικό επίπεδο.

Από την άλλη, η ίδια η διαδικασία του μετασχηματισμού, όσο επέτεινε τη διαδικασία της «φεουδαρχοποίησης», άλλο τόσο συνέβαλε στην παραγωγή αυτών των κοινωνικών στοιχείων και διαδικασιών που ήταν αποτέλεσμα ταυτόχρονης ανάπτυξης κεφαλαιοκρατικών παραγωγικών σχέσεων τόσο στο επίπεδο της παραγωγικής διαδικασίας όσο και στο επίπεδο της εμπορευματικής κυκλοφορίας.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ένταση των εμπορευματικών συναλλαγών συνέβαλε στα παραπάνω. Ήδη από τον 16<sup>ο</sup> αι. εκτός από την κυρίαρχη τάξη των οσμανληδών δόθηκε η δυνατότητα σε μη μουσουλμανικά υποτελή στρώματα<sup>193</sup> να ασχοληθούν με το εμπόριο. Ειδικότερα, με αφετηρία τις διάφορες οικονομικές και άλλες προνομιακές ευκολίες όχι μόνο στους ξένους αλλά και στους διερμηνείς, υπηκόους του σουλτάνου, κυρίαρχα Έλληνες ασχολήθηκαν με το εμπόριο. Η κατοχύρωση της ελληνικής εμπορικής δραστηριότητας ιδιαίτερα μετά τη συνθήκη του Κιουτσούκ Καϊναρτζή και η επέκταση σε αυτούς των προνομίων που παραχωρούνταν σε ξένους και σε συνδυασμό με τη μετατόπιση του εξαγωγικού εμπορίου της αυτοκρατορίας από το ανατολικό στο δυτικό τμήμα<sup>194</sup>, οδήγησε σε σημαντική ανάπτυξη την ελληνική εμπορική δραστηριότητα που πέτυχε να ελέγχει στα τέλη του 18<sup>ου</sup> αι. το μεγαλύτερο μέρος του εσωτερικού εμπορίου της αυτοκρατορίας και το μισό σχεδόν του εξωτερικού της εμπορίου, αποτελώντας μάλιστα σημαντικό ανταγωνιστή των αγγλογαλικών εμπορικών οίκων.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 282.

<sup>194</sup> «Οι εξεγέρσεις και οι ταραχές που ξεσπούν στις ανατολικές επαρχίες της Αυτοκρατορίας από τα τέλη του 17<sup>ου</sup> αιώνα και μετά είχαν ως αποτέλεσμα να μεταφερθούν οι τόποι διεξαγωγής του εξωτερικού εμπορίου της Αυτοκρατορίας προς τις δυτικές επαρχίες. Οι εξεγέρσεις των ηγεμόνων της Αιγύπτου και οι ρωσοτουρκικοί πόλεμοι επιτάχυναν αυτή τη διαδικασία», Μηλιός Γιάννης, *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός – Από τον επεκτατισμό στην καπιταλιστική ανάπτυξη*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2000, σ. 247.

<sup>195</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 310-1.



Το γεγονός αυτό συνετέλεσε στη συσσώρευση κεφαλαίων που η αδυναμία παραγωγικής τους επένδυσης οδήγησε στην κερδοσκοπική επανεπένδυση αυτού του πλεονάσματος στη γη, που οδήγησε στην ύπαρξη μη μουσουλμάνων «φοροεισπρακτόρων» αλλά και τσιφλικούχων. Το ίδιο μάλιστα το φαινόμενο του τσιφλικιού άκμασε στον βαλκανικό χώρο εξαιτίας της δυνατότητας υψηλών πλεονασμάτων που παρείχε το διεθνές εμπόριο.

Ταυτόχρονα όμως, παρόλο που η διαδικασία της «φεουδαρχοποίησης» οδήγησε στη δημιουργία τσιφλικιών στις εύφορες περιοχές και σε εγγύτητα με αστικά κέντρα, που ήταν κέντρα διαμετακομιστικού εμπορίου, ταυτόχρονα όμως οδήγησε σε συγκεκριμένες μεταβολές ιδιαίτερα στον ελλαδικό χώρο, μεταβολές του ρόλου και της λειτουργίας των κοινοτήτων, στην ανάδειξη και κυριαρχία καπιταλιστικών παραγωγικών σχέσεων, που με τη σειρά τους συνέβαλαν αποφασιστικά στις διαδικασίες της ελληνικής επανάστασης και τη συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους.

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>: Ο ελλαδικός χώρος

### 4.1 Ο ελλαδικός χώρος

Στη νεώτερη ιστοριογραφία των βαλκανικών χωρών όπως αντίστοιχα και στην τουρκική υπάρχει έντονη προσπάθεια μίας εκ των υστέρων «εθνικής» ανάγνωσης των αποτελεσμάτων της οθωμανικής κυριαρχίας στο βαλκανικό χώρο, τουλάχιστον στη μορφή, τη διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά της κατοίκησης. Η βαλκανική ιστοριογραφία υπό το βάρος της ανάγκης ενίσχυσης κάθε ξεχωριστής εθνικής αφήγησης, ενίσχυσης των ξεχωριστών κάθε φορά αναδεικνυόμενων «εθνικών ιδολογιών» που συμπυκνώθηκε σε ό,τι ο M. Kiel<sup>196</sup> είχε ονομάσει «Θεωρία της καταστροφής», σύμφωνα με την οποία η ανωτερότητα του Βαλκανικού χριστιανικού πρώην Βυζαντινού και Φράγκικου πολιτισμού, καταστράφηκε από την επέλαση των φανατισμένων ορδών των *Gazi* πολεμιστών του Ισλάμ.<sup>197</sup>

Ειδικότερα, η «Θεωρία της καταστροφής» υποστηρίζει ότι η οθωμανική κατάκτηση επέφερε μαρasmus στο οικιστικό δίκτυο του βαλκανικού χώρου, επιβάλλοντας ασυνέχεια στην εξέλιξη των αστικών κέντρων και ότι επέφερε μία «αγροτοποίηση» του χώρου. Φαίνεται ότι η μέχρι πρότινος άγνοια των στοιχείων των οθωμανικών αρχειακών πηγών, σε συνδυασμό με την ανάγκη ερμηνείας σε ένα «ιστορικά δικαιωμένο» εθνικό πλαίσιο των εθνοαπελευθερωτικών κινημάτων των βαλκανικών λαών οδήγησε στην επικράτηση αυτής της προσέγγισης. Αντίθετα, όπως αναφέρει και ο Δ.Ν. Καρύδης<sup>198</sup>, η δημοσίευση από Τούρκους ιστορικούς, των καταστίχων με τις απογραφές πληθυσμού που έγιναν στην Οθωμανική Αυτοκρατορία την εποχή του Σουλεϊμάν του Μεγαλοπρεπή, παράλληλα με μία πληθώρα στοιχείων<sup>199</sup>... έδειξαν ξεκάθαρα ότι η Οθωμανική επικράτηση στα Βαλκάνια επέτρεψε σε πολλές πόλεις υψηλούς ρυθμούς αύξησης του πληθυσμού των.

#### 4.1.1 Η εξέλιξη της κατοίκησης στον ελλαδικό χώρο στην οθωμανική περίοδο

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στον οθωμανικό κοινωνικό σχηματισμό το κράτος αποτελούσε το βασικό φορέα συγκέντρωσης του πλεονάσματος που αποσπώταν από τους άμεσους παραγωγούς, κυρίως με τη μορφή γεωπροσόδου, με μέσα εξωοικονομικού καταναγκασμού. Στο πλαίσιο λοιπόν του

<sup>196</sup> Kiel M., *The Study of Ottoman Monuments and Urban Sites in the Balkans and their significance*, University of Wisconsin, Madison, USA, 25/28, May 1979.

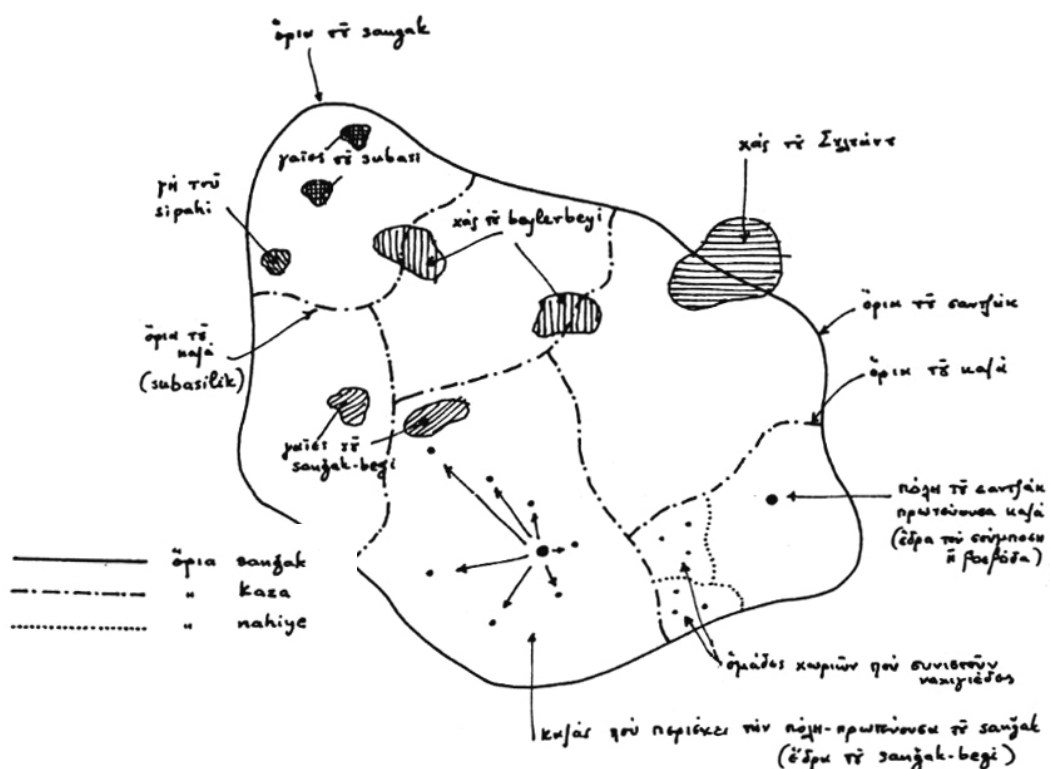
<sup>197</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική ή λόγος για την εξέλιξη των ελληνικών πόλεων από τον 15<sup>ο</sup> στον 19<sup>ο</sup> αι.*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., Αθήνα 1993, σ. 18.

<sup>198</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ. 18-19.

<sup>199</sup> «... που αφορούν στις προσόδους περιοχών, τις μορφές ιδιοποίησης αυτών των προσόδων, την εθνική/θρησκευτική βάση συγκρότησης του παραγωγικού πληθυσμού, ακόμα και λεπτομερειών σχετικά με τη διαδικασία τροφοδοσίας των μεγάλων πόλεων με πρώτες ύλες για τις συντεχνίες και βασικά αγαθά διατροφής...», Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ.19.

παραγωγικού συστήματος της αυτοκρατορίας κομβικό ρόλο διαδραμάτισε η αυστηρή ιεραρχική διάρθρωση του διοικητικού συστήματος της αυτοκρατορίας, παράλληλα με έναν πλήρως ανεπτυγμένο φορολογικό μηχανισμό που βρίσκονταν σε άμεση συνάρθρωση μεταξύ τους. Ο οθωμανικός χώρος διαιρούνταν κατά σειρά σε εγιαλέτια ή μπεηλέρμπεηλικ (*eyelet, beylerbeylik*), σε σαντζάκια (*sangak*), σε καζάδες (*kaza*) και σε ναχιγιέδες (*nahiye*) (βλ. Σχέδιο 1), ενώ ανά έτος συγκροτούνταν πλήρεις φορολογικοί κατάλογοι που αφορούσαν τα αναμενόμενα έσοδα από της προσόδους της κρατικής γης, που με τη σειρά της ήταν κατανεμημένη σε τιμάρια, ζιαμέτια και χάσια, εντός των συγκεκριμένων κάθε φορά διοικητικών ενοτήτων.

Σχέδιο 4.1.1.1: Σχηματική απεικόνιση της διοικητικής οργάνωσης μιας περιφέρειας (*sangak*) και των τύπων γαιοκτησίας σε αυτή, στην «κλασική» εποχή της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας



Πηγή: Δ.Ν. Καρύδης, *Πολεοδομικά των Αθηνών της Τουρκοκρατίας*, διατριβή επί διδακτορία, Ε.Μ.Π., Αθήνα 1981, σ.32.

Αυτού του τύπου η διοικητική – φορολογική οργάνωση της επικράτειας της οθωμανικής αυτοκρατορίας συνεπαγόταν την προσπάθεια οικονομικού ελέγχου του χώρου, την όσο το δυνατόν *ισομερή ανάπτυξη των κατακτημένων περιοχών* και της ένταξης σε ένα ενιαίο πλαίσιο οικονομικής λειτουργίας και διοικητικής οργάνωσης και της πλέον απομακρυσμένης από την πρωτεύουσα ή τα μεγάλα διοικητικά / εμπορικά κέντρα παραγωγικής περιοχής, προσπάθεια που παρήγαγε μία σχετική *χωροταξική ισορροπία*, στο χώρο της βαλκανικής, η οποία δεν αποτελούσε παρά τη *χωρική έκφραση μιας αυστηρής κρατικής πολιτικής* και, τουλάχιστον κατά την περίοδο ακμής της αυτοκρατορίας, εξασφάλιζε τη μεγιστοποίηση των φορολογικών εσόδων που προέρχονταν από τη

γεωπρόσοδο.<sup>200</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, τα αστικά κέντρα είχαν από τη μία έναν αυξημένο ρόλο ως διοικητικά κέντρα, στο πλαίσιο της αυστηρής διοικητικής διάρθρωσης της αυτοκρατορίας, αλλά και αποτελούσαν – σε διαφορετικό βαθμό το καθένα – κέντρα εμπορευματικών συναλλαγών και διαμετακομιστικού εμπορίου, με κρίσιμο ρόλο στον εκχρηματισμό της οικονομικής λειτουργίας. Με δεδομένο ότι οι κύριες μορφές απόσπασης γεωπροσόδου, σε όλη σχεδόν τη διάρκεια της οθωμανικής αυτοκρατορίας, ήταν η αντικαταβολή σε είδος και σε χρήμα και λιγότερο σε προσωπικές αγγαρείες, σε αντίθεση με τη φεουδαρχία στη δυτική Ευρώπη, ο προωθημένος καταμερισμός εργασίας στην ύπαιθρο και οι αυξημένες δυνατότητες εμπορευματοποίησης στις αγορές των πόλεων αγροτικών και χειροτεχνικών προϊόντων<sup>201</sup> εξυπηρετούσε τόσο τους άμεσους παραγωγούς, καθώς είχαν τη δυνατότητα να ιδιοποιηθούν ένα μέρος του παραγόμενου προϊόντος τους αφού εκπλήρωναν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, όσο και την οθωμανική άρχουσα τάξη που μέσω των εμπορευματικών συναλλαγών και του εκχρηματισμού μπορούσε να εξασφαλίσει αυξημένα έσοδα και για την ίδια αλλά και για την αναπαραγωγή της.

Συμπερασματικά, η οθωμανική επικράτηση στο βαλκανικό χώρο δημιούργησε τόσο τις πολιτικές και οικονομικές προϋποθέσεις ανάπτυξης των πόλεων. Μέσα στον πρώτο αιώνα οθωμανικής κυριαρχίας, αναπτύχθηκαν στα Βαλκάνια μία σειρά πόλεις, οι οποίες ήταν αντίστοιχου πληθυσμιακού μεγέθους με εκείνες της κεντρικής και δυτικής Ευρώπης<sup>202</sup>, ενώ και η δημογραφική έκρηξη του 16<sup>ου</sup> αι. συμφωνεί με το γενικότερο ρυθμό ανάπτυξης των πόλεων στη μεσογειακή λεκάνη.<sup>203</sup>

Σε αντιστοιχία, τα πληθυσμιακά μεγέθη της περιόδου της ακμής της αυτοκρατορίας φανερώνουν ότι τόσο στα σαντζάκια της Ρούμελης (βλ. Σχέδιο 2, Πίνακα1), όσο και σε μία σειρά σημαντικών αστικών κέντρων<sup>204</sup> υπάρχει πληθυσμιακή αύξηση σε όλη τη διάρκεια του 16<sup>ου</sup> αι, όπως επίσης και ότι η σχέση μουσουλμανικού / μη μουσουλμανικού πληθυσμού παραμένει συγκριτικά υπέρτερη για τον δεύτερο, ειδικά για τις περιοχές του ελληνικού χώρου.

---

<sup>200</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ. 20.

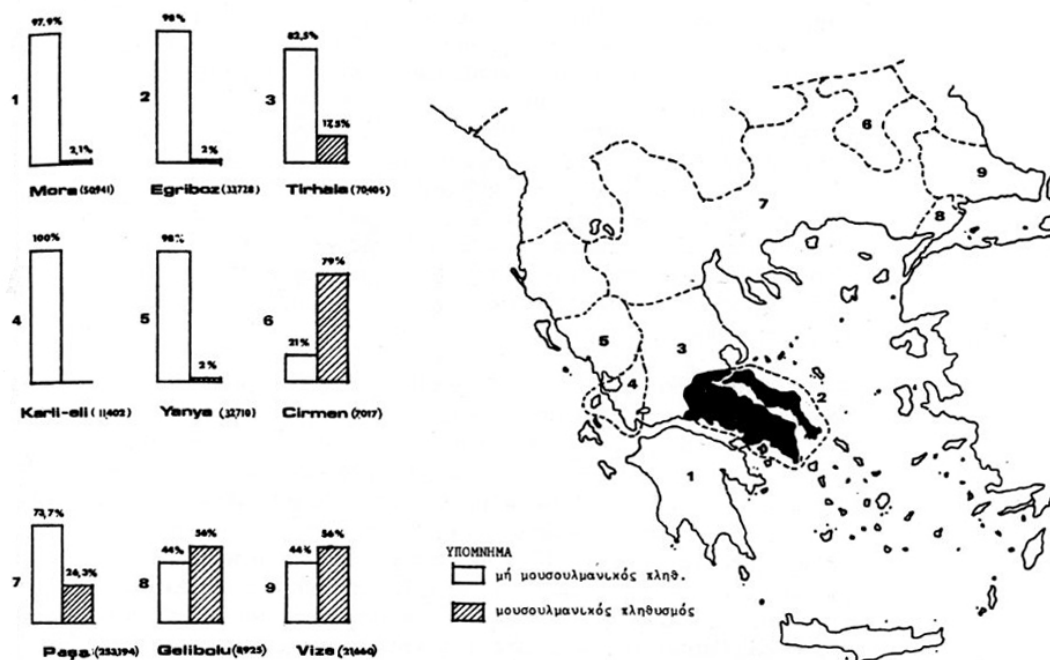
<sup>201</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ. 32-33.

<sup>202</sup> «Γενικά, η ομάδα των μεγάλων πόλεων των Βαλκανίων δεν διέφερε από την κατηγορία των μεγάλων πόλεων της Δυτικής Ευρώπης ούτε ως προς τον αριθμό, ούτε ως προς το μέγεθος του πληθυσμού.», Τοντόροφ Ν., *Η βαλκανική πόλη...*, σ. 62.

<sup>203</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ. 19, 51-52.

<sup>204</sup> «Ειδικότερα, όσον αφορά αυτήν την εθνο/θρησκευτική βάση συγκρότησης του πληθυσμού των πόλεων, τα διατιθέμενα στοιχεία από τις αρχαικές πηγές φαίνεται ότι αναιρούν παλιότερες απόψεις ερευνητών, οι οποίοι, μάλλον άκριτα, επέμεναν στην έξαρση του “ισλαμικού” χαρακτήρα που δήθεν είχαν αυτά τα κέντρα.», Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ.58.

Σχέδιο 4.1.1.2: Σαντζάκια της νότιας Ρούμελης, 1520 – 1530. Συνολικός αριθμός εστιών και ποσοστιαία σύνθεση του πληθυσμού τους κατά εθνικές / θρησκευτικές κατηγορίες.



Πηγή: Δ.Ν. Καρύδης, Μ. Kiel, *Σαντζάκι του Ευρίπου 15<sup>ος</sup> – 16<sup>ος</sup> αι.*, περ. Τετράμηνα, τ. 28-29, σ. 1866 Άμφισσα 1985.

Πίνακας 4.1.1.1: Η σχέση μουσουλμανικού / μη μουσουλμανικού πληθυσμού σε σαντζάκια της Ρούμελης, στις αρχές του 16<sup>ου</sup> αι.

Σαντζάκι	Μουσουλμανικός Πληθυσμός	Μη Μουσουλμανικός Πληθυσμός
Πασά	26,3%	73,7%
Σόφιας	6,0%	94,0%
Ιωαννίνων	2,0%	98,0%
Τρικόλων	17,5%	82,5%
Ευρίπου	2,0%	98,0%
Μοριά	2,1%	97,9%
Νικόπολης	22,1%	77,9%

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων πίνακα που παραθέτει ο Todorov N. (*La ville Balkanique*, σελ. 62) με βάση δημοσιεύσεις του Barkan O., στο Δ.Ν. Καρύδης, *Χωρο-γραφία Νεωτερική ...*, σ. 62.

Τα δεδομένα αυτά φανερώνουν ότι σε μία περίοδο όπου η οθωμανική ισχύ ήταν αδιαμφισβήτητη και οι μηχανισμοί άσκησης εξουσίας του οθωμανικού κράτους σε πλήρη λειτουργία δεν υπήρξε φυγή στα ορεινά του χριστιανικού πληθυσμού, είτε ως αποτέλεσμα μίας πολιτικής «βίαιου εξισλαμισμού», είτε ως αποτέλεσμα της αποδιάρθρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων λόγω της οθωμανικής κατάκτησης. Αντίθετα όπως ειπώθηκε, η διάρθρωση του παραγωγικού συστήματος της αυτοκρατορίας οδήγησε τόσο στην ανάπτυξη των αστικών κέντρων, όσο και σε μία ιδιαίτερη έμφαση στην οργάνωση του αγροτικού χώρου με το σύστημα των τιμαρίων, πάνω στο οποίο το

οθωμανικό κράτος στήριξε τη στρατιωτική και πολιτική του κυριαρχία. Μάλιστα, όσο σημαντική ήταν η λειτουργία των αστικών κέντρων, άλλο τόσο σημαντική φαίνεται πως ήταν η παρουσία του χωριού της υπαίθρου, της μικρής οικιστικής ενότητας των ελάχιστων δεκάδων εστιών: διάσπαρτες, αυτές οι οικίσεις, στον αγροτικό χώρο που έλεγχαν, συμπλέκονταν μεταξύ τους, και με την πόλη στην οποία αναφέρονταν, με ένα άριστα οργανωμένο και αποτελεσματικό δίκτυο επικοινωνιών... ο γεωγραφικός χώρος ανασυντάχθηκε ριζικά, ως προς ό,τι ίσχυε στα χρόνια της Βυζαντινής φεουδαρχικής αποσύνθεσης – η ερήμωση και εγκατάλειψη μεγάλων (και εύφορων) περιοχών παραχώρησε τη θέση της στην ισόρροπη εκμετάλλευση του κάθε κομματιού γης· οι μεμονωμένες οχυρές οικίσεις αντικαταστάθηκαν από ένα δίκτυο οικισμών που σηματοδοτούνταν από μία αυστηρή οικιστική ιεραρχία πόλης – χωριού, εκείνην που υπαγόρευαν οι νέες πολιτικές και κοινωνικο/οικονομικές συνθήκες<sup>205</sup>.

#### 4.1.2 Το κοινοτικό φαινόμενο στον ελλαδικό χώρο

Γενικά, σε σχέση με την εξέλιξη του «κοινοτικού φαινομένου» στον μετέπειτα ελληνικό χώρο έχουν διατυπωθεί διάφορες γενικές θεωρήσεις απέναντι στις οποίες η συγκεκριμένη μελέτη στέκεται κριτικά.

Σε αδρές γραμμές έχουν διατυπωθεί προσεγγίσεις, οι οποίες αντιλαμβάνονται το κοινοτικό φαινόμενο ανεξάρτητα από τις ειδικές κάθε φορά πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και την ιστορική συγκυρία της μορφής της κοινωνικοοικονομικής οργάνωσης ανά ιστορική περίοδο και τρόπο παραγωγής. Στη σύγχρονη ελληνική ιστοριογραφία κυριότερος εκφραστής αυτής της προσέγγισης<sup>206</sup>, που θεωρεί ότι οι κοινότητες της τουρκοκρατίας αποτελούν συνέχεια των αρχαίων αυτοτελών πολιτειών που στην πορεία του χρόνου προσαρμόστηκαν στα νέα δεδομένα<sup>207</sup>, είναι ο Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος ο οποίος υποστηρίζει ότι οι κοινότητες υπήρξαν προϊόν γνήσιον των εθνικών παραδόσεων και της εθνικής ευφυΐας και δραστηριότητας... Όμως δε ανυπόστατον είναι ότι παρήχθησαν εκ της ανάγκης εις ην ευρύθη η οσμανική κυβέρνησις να επιτρέψη εις τους Χριστιανούς την κατωτάτην αυτών διοίκησιν ή ότι επεβλήθησαν υπό της ξενικής κυριαρχίας ως αραβική δήθεν θεσμοθεσία... Αι κοινότητες λοιπόν υπήρχον επί των μεσαιωνικών χρόνων· και ουδέν άλλο ήσαν τότε ειμή τροπολογία τις μεθαρμοσθείσα προς τας νέας περιστάσεις, των έτι αρχαιοτέρων αυτόνομων αστικών πολιτευμάτων... Η οσμανική κυριαρχία εύρεν αυτάς προϋπαρχούσας και ενεργούσας και άφηκεν αυτάς να λειτουργώσιν ως επικούρους περί την κατωτέραν διοίκησιν της

<sup>205</sup> Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική...*, σ. 86.

<sup>206</sup> Αυτή την προσέγγιση υιοθετούν οι Τσοποτός Δημήτρης, *Γη και γεωργοί της Θεσσαλίας κατά την Τουρκοκρατίαν*, Εκδ. Επικαιρότητα, Αθήνα 1984, σ. 230, Πασχάλης Δημήτρης, *Κοτζαμπάσηδες*, Εκδόσεις Μπάυρον, Αθήνα 1973, σ. 9, Βακαλόπουλος Απ., *Ιστορία του νέου ελληνισμού. Τουρκοκρατία (1453 – 1669): Οι ιστορικές βάσεις της νεοελληνικής κοινωνίας και οικονομίας*, Τ. Β', Θεσσαλονίκη 1976, σ. 328.

<sup>207</sup> Τσοποτός Δ., *Γη και γεωργοί της Θεσσαλίας...*, σ. 34.

χώρας<sup>208</sup>. Η παραπάνω προσέγγιση που απορρέει από μία αντίστοιχη ιδεολογική τοποθέτηση που υποστηρίζει την αδιάλειπτη συνέχεια της ελληνικής εθνικής συνείδησης από την αρχαιότητα έως και<sup>209</sup>.

Τροποποιημένη εκδοχή των παραπάνω αποτελούν οι θεωρήσεις που συνδέουν το θεσμό της κοινότητας με τη βυζαντινή περίοδο υποστηρίζοντας ότι οι κοινότητες της τουρκοκρατίας αντλούν την καταγωγή τους στις αντίστοιχες του Βυζαντίου<sup>210</sup>, τις οποίες διατήρησε το οθωμανικό καθεστώς για φορολογικούς λόγους και οι οποίες με τη σειρά τους προσάρμοσαν τη λειτουργία τους στις ανάγκες του οθωμανικού συστήματος διοίκησης<sup>211</sup>.

Σε αδρές γραμμές, κατά την άποψη της παρούσας εργασίας, οι παραπάνω προσεγγίσεις πέραν του ότι αδυνατούν να ερμηνεύσουν το κοινοτικό φαινόμενο στο ειδικό πλαίσιο του εγκαθιδρυμένου τρόπου παραγωγής στο οθωμανικό κράτος και των ειδικών οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών που επέβαλε η οθωμανική κατάκτηση στον ελληνικό χώρο, καταλήγουν τελικά να συσχετίζουν μορφές διοικητικής οργάνωσης και τη χωρική τους έκφραση στον αγροτικό χώρο με διακριτούς τρόπους κοινωνικο-πολιτικής και οικονομικής οργάνωσης.

Επίσης, η παρούσα εργασία, διαχωρίζεται από θεωρήσεις που ερμηνεύουν το κοινοτικό φαινόμενο στο πλαίσιο ενός γενικού ασιατικού τρόπου παραγωγής εντός του οποίου η κοινότητα ερμηνεύεται ως η πολιτική και χωρική εκφορά του συλλογικού τρόπου κατοχής της γης<sup>212</sup>. Όπως έχει ήδη αναφερθεί εισαγωγικά η μορφή της παραγωγικής οργάνωσης των μεγάλων ισλαμικών κρατών της ανατολής και ιδιαίτερα της οθωμανικής αυτοκρατορίας, δεν αποτελεί μία δομή που στον πυρήνα της περιλαμβάνει την ενότητα «ασιατικών κοινοτήτων», τις οποίες χαρακτηρίζει η συλλογική

---

<sup>208</sup> Παπαρρηγόπουλος Κωνσταντίνος, *Ιστορία του ελληνικού έθνους*, Βιβλίου ΙΔ', Εκδ. Γαλαξίας, Αθήνα 1971, σ. 129-30.

<sup>209</sup> Εκτός από τον Παπαρρηγόπουλο υπάρχουν πληθώρα συγγραφέων που πρεσβεύουν την ίδια άποψη. Ενδεικτικά οι Λέανδρος Βρανούσης και Κωνσταντίνος Θ. Δημαράς στην *Ιστορία του ελληνικού έθνους*, Βιβλίου ΙΔ', σ. 433 και σ. 349 αντίστοιχα.

<sup>210</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 35.

<sup>211</sup> Όπως αναφέρει ο Μοσχοβάκης Νικόλαος, *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, Διατριβή επί Υψηγείας, τυπογραφείο Χ.Ν. Φιλαδελφείως, Εν Αθήναις 1882, σ. 76, «ούτε προς τας αρχαίας πολιτείας ή τας επί της ρωμαϊκής κυριαρχίας ημιανεξαρτήτους συνδέονται, ούτε υπό τον τουρκικόν ζυγόν το πρώτον εφήσησαν, αλλ' ότι εισί καθαρώς βυζαντινής καταγωγής» ή όπως υποστηρίζει ο Πανταζόπουλος Νικόλαος οι κοινότητες «υπήρξαν η μορφή εκείνη της συνενώσεως, ήτις υπέστη καίριον εξ αιτίας της κατακτήσεως των Τούρκων πλήγμα» και ότι με την πάροδο του χρόνου «ένεκα του υπό των Τούρκων εφαρμοζόμενου διανεμητικού φορολογικού συστήματος, αι κοινότητες κατάρθωσαν... να επεκτείνουν τας φορολογικάς των δικαιοδοσίας... επιτυχούσαι... βαθμιαίως, την αναγνώρισιν του θεσμού της τοπικής αυτοδιοικήσεως», *Ελλήνων συσσωματώσεις κατά την τουρκοκρατίαν*, Ανάτυπο από το περιοδικό Γνώσεις, Αθήναι 1958, ενώ και ο Βακαλόπουλος Απ., *Ιστορία...*, Τ. Β', σ. 356 υποστηρίζει τη διατήρηση του κοινοτικού θεσμού κυρίως για φορολογικούς λόγους.

<sup>212</sup> «... η ασιατική κοινότητα, ως συγκεκριμένη μορφή της συλλογικής κατοχής και νομής της γης από τους παραγωγούς είναι ασυμβίβαστη με τις σχέσεις ατομικής κατοχής και ιδιοκτησίας, αποτελώντας, αντίθετα, το θεμελιώδες δομικό στοιχείο του ασιατικού τρόπου παραγωγής. Η κοινότητα (δηλαδή η κοινωνική της συνοχή και σταθερότητα) αποτελεί έτσι την προϋπόθεση για την αναπαραγωγή της επικυριαρχίας του κεντρικού ασιατικού κρατικού μηχανισμού πάνω σε ολόκληρη την κοινωνία.», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 260, αλλά και τη σχετική ενότητα περί «ασιατικού τρόπου παραγωγής», σ. 234-7.

κατοχή και νομή της γης, ενώ ο ηγεμόνας που αποτελεί τη συλλογική έκφραση αυτής της ενότητας «ελέω θεού» νέμεται το παραγωγικό πλεόνασμα των «αυτοσυντηρούμενων κοινοτήτων» και το διαμοιράζει στο εσωτερικό της κυρίαρχης τάξης ή το αξιοποιεί σε κοινωφελή έργα.

Η μορφή της παραγωγικής οργάνωσης, που συγκριτικά έφθασε στο ανώτερο επίπεδό της, στο οθωμανικό κράτος αποτελεί μία σύνθεση του προϋπάρχοντος ιδεολογικού – πολιτικού υποβάθρου της αραβικής κατάκτησης και της τομής που επέφερε η σταδιακή τουρκική κατάκτηση της ανατολής ήδη από τον 12<sup>ο</sup> αι. η οποία επικύρωσε και ενίσχυσε το νομαδικό χαρακτήρα των ισλαμικών κρατών και την κυρίαρχη επεκτατική – ληστρική και στρατιωτική τους φυσιογνωμία.

Αυτός ο κυρίαρχα στρατιωτικός χαρακτήρας του οθωμανικού κράτους έβρισκε την επί αιώνες επιβεβαίωση του μέσα από τη δυνατότητα αναπαραγωγής του από την απρόσκοπτη νικηφόρα δυνατότητα των επεκτατικών πολέμων στη δύση – δυνατότητα που το οδήγησε να βαθύνει τα πολιτικά του χαρακτηριστικά και να ολοκληρώσει σε πρωτοφανή συγκριτικά βαθμό με τα υπόλοιπα ισλαμικά κράτη την πολιτειακή και στρατιωτική του οργάνωση, τόσο με την τιμαριώτικη οργάνωση όσο και με το σώμα των γενιτσάρων.

Η τιμαριώτικη οργάνωση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, αποτέλεσε τη βάση της κοινωνικοοικονομικής δομής της οθωμανικής αυτοκρατορίας τόσο στο πολιτικό - στρατιωτικό επίπεδο όσο και στο οικονομικό – διοικητικό. Από τη μία συγκροτούσε στο επίπεδο των τιμαριωτών ένα τμήμα της κυρίαρχης οθωμανικής τάξης που επάνδρωνε τη στρατιωτική μηχανή του οθωμανικού κράτους και από την άλλη ως κύριος μηχανισμός απόσπασης της γαιοπροσόδου αποτελούσε τη βάση της διοικητικής οργάνωσης του οθωμανικού κράτους.

Σε αυτό το πλαίσιο, η κύρια λειτουργία του κοινοτικού θεσμού είναι φορολογική<sup>213</sup>, αποτελώντας τη βάση του φορολογικού μηχανισμού και το αναγκαίο κοινωνικό-πολιτικό μόρφωμα εντός του οποίου συντελούνταν η διαδικασία απόσπασης του πλεονάσματος από τους άμεσους παραγωγούς, ενώ και οι μορφές οργάνωσης και διοίκησης, που θα αναλυθούν στη συνέχεια, εμπέδωναν τις συνθήκες του εξω-οικονομικού καταναγκασμού στο παραγωγικό επίπεδο.

#### 4.1.2.1 Κοινότητα και ιστορικός χρόνος

Ειδικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη και η φυσιογνωμία του κοινοτικού φαινομένου από τα ύστερα χρόνια της βυζαντινής κυριαρχίας στη μετάβαση προς την οθωμανική κυριαρχία. Οι μεταβολές στην οργάνωση του αγροτικού χώρου δείχνουν ότι οι μορφές που λαμβάνει η ανθρώπινη κατοίκηση στο πλαίσιο της αγροτικής παραγωγής περισσότερο υπόκεινται, παρά υποβάλλουν τα

---

<sup>213</sup> «Η κύρια λειτουργία του κοινοτικού θεσμού είναι φορολογική: μολονότι η φορολογία εξειδικεύεται στο προσωπικό επίπεδο, ωστόσο επιβάλλεται βάσει του συνολικού δημογραφικού και εισοδηματικού δυναμικού της ανθρώπινης συνάθροισης που συνιστά την κοινότητα, γεγονός που καθορίζει τις συλλογικές ευθύνες και τις αλληλεγγυότητες της συνάθροισης αυτής», Ασδραχάς Σπύρος, *Ζητήματα ιστορίας*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1983, σ. 244.



γενικά χαρακτηριστικά του τρόπου παραγωγικής οργάνωσης και κοινωνικής συγκρότησης. Η θέση αυτή, που υποστηρίζεται στη συνέχεια, έρχεται επίσης σε διάσταση με τις προαναφερθείσες θεωρήσεις «συνέχειας» και μετασχηματισμού του ρόλου του κοινοτικού θεσμού, πέρα από μία ιστορική διατήρηση του τόπου κατοίκησης – και αυτό κατά περίπτωση και περιοχή.

Το βυζαντινό κράτος μέχρι και τον 11<sup>ο</sup> αι. έλεγχε το μεγαλύτερο μέρος της γης είτε φορολογικά, είτε διοικητικά. Κυρίαρχο ρόλο σε αυτό διαδραμάτισε η λειτουργία των κοινοτήτων, οι οποίες με την καθιέρωση του συστήματος των στρατιωτικών κλήρων τον 7<sup>ο</sup> αι. αποτελούσαν τον κύριο φορολογικό μηχανισμό του βυζαντινού κράτους<sup>214</sup>, αλλά και από τον 10<sup>ο</sup> αι., μηχανισμό αποτροπής της επέκτασης της μεγάλης ιδιωτικής γαιοκτησίας, καθώς το κράτος με διάφορα μέτρα προσπάθησε να αποτρέψει τη συγκέντρωση της γης στα χέρια των «δυνατών». Ήδη όμως, από τον 11<sup>ο</sup> αι. η διάδοση και η εξέλιξη του θεσμού της πρόνοιας και η καθιέρωση του συστήματος ενοικίασης των φόρων σηματοδότησε την τελική επικράτηση των «δυνατών» και την ένταση της πίεσης στο κοινοτικό σύστημα των ελεύθερων χωρικών και στρατιωτών με τη σταδιακή υφαρπαγή των κλήρων τους και τη μετάπτωση τους σε δουλοπάροικους.<sup>215</sup>

Αυτές οι αλλαγές που ξεκίνησαν τον 11<sup>ο</sup> αι. και υπονόμισαν τις κοινωνικοπολιτικές σχέσεις του βυζαντίου προς μία κατεύθυνση φεουδαρχικής οργάνωσης οδήγησαν κυρίως στους δύο τελευταίους αιώνες ύπαρξης της βυζαντινής αυτοκρατορίας σε φυγή των κατοίκων προς τα ορεινά και απόκεντρα μέρη του εσωτερικού χώρου<sup>216</sup>, με αποτέλεσμα το φαινόμενο της εκτεταμένης ερήμωσης οικισμών<sup>217</sup>, ενώ από την άλλη στην ίδρυση<sup>218</sup> από τον 14<sup>ο</sup> αι. πολλών χωριών και κωμοπόλεων στις νέες περιοχές κατοίκησης.

Παρόμοια, η παρατεταμένη οικονομική και πολιτική κρίση της οθωμανικής αυτοκρατορίας, οδήγησε στη διεύρυνση της μεγάλης ιδιωτικής έγγειας ιδιοκτησίας, την ένταση της φορολογίας και

---

<sup>214</sup> Μπιμπίκου - Αντωνιάδη Ελένη, «Ερημωμένα χωριά στην Ελλάδα - Ένας προσωρινός απολογισμός», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> - 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979σ. 197, όπου αναφέρει: «Αυτή η κοινότητα υπήρξε – είναι γνωστό – η κυρίαρχη μορφή του οικισμένου αγροτικού χώρου και, σε πλατιά κλίμακα, του φορολογικού και νομικού καθεστώτος κατά τη μέση βυζαντινή εποχή (7<sup>ος</sup> - 11<sup>ος</sup> αι.)· διατηρήθηκε παρά τη σταδιακή απώλεια της σημασίας της, ως τα τέλη της Αυτοκρατορίας, τουλάχιστο ως οικιστική ενότητα, για να ξαναβρεί κατά την τουρκική κυριαρχία ένα μέρος του αρχικού της χαρακτήρα, εμπλουτισμένο με νέες λειτουργίες».

<sup>215</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 82-4.

<sup>216</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 90-1.

<sup>217</sup> «Ο 14<sup>ος</sup> αι., κορυφαίο σημείο στην ερήμωση των χωριών, είναι επίσης κορυφαίο σημείο αναφορικά με την περαίωση της δημιουργίας των δεσμών εξάρτησης των χωρικών: η διαδικασία που άρχισε στον 11<sup>ο</sup> αιώνα ολοκληρώνεται, ανάμεσα στα άλλα, με τη θεσμοποίηση της πρόνοιας... Έτσι, για μια ακόμα φορά, οι βαριές υποχρεώσεις που έπεφταν στους χωρικούς θεωρήθηκαν ως μια απο τις αιτίες της εξαφάνισης των χωριών και των πληθυσμών. Οι ίδιοι οι Τούρκοι κατηγορούσαν τους βυζαντινούς άρχοντες για τη μεταχείριση που επέβαλλαν στους φτωχούς και παροίκους· έβλεπαν μάλιστα σε αυτήν έναν από τους λόγους για τους οποίους αποφάσισε ο Θεός να τους τιμωρήσει δίνοντας τη χώρα τους στους Τούρκους.», Μπιμπίκου - Αντωνιάδη Ε., «Ερημωμένα χωριά στην Ελλάδα...», σ. 208.

<sup>218</sup> Βακαλόπουλος Απ., *Ιστορία του νέου ελληνισμού...*, Τόμ. Β', σ. 110.

των αυθαιρεσιών των αξιωματούχων του οθωμανικού κράτους<sup>219</sup> και στη δραστική επιδείνωση των συνθηκών ζωής των ραγιάδων<sup>220</sup>. Είναι ενδεικτικό ότι από το 1520 έως την ελληνική επανάσταση του 1821 ο κεφαλικός φόρος, ενώ αποτελούσε το μισό σχεδόν των κρατικών εσόδων έφθασε στο 10% των συνολικών κρατικών εσόδων. Επιπρόσθετα, η ανάπτυξη του θεσμού της έκτακτης φορολογίας (*avariz*) που εξελισσόταν σε μόνιμη, η συνεχής υποτίμηση του νομίσματος και η άνοδος της τιμής των ειδών πρώτης ανάγκης, η σταδιακή διεύρυνση των αγγαρειών από τα τέλη του 16<sup>ου</sup> αι. και η ολοένα μεγαλύτερη απόσπαση πλεονάσματος από τους ενοικιαστές φόρων και από τους ιδιοκτήτες των τσιφλικιών<sup>221</sup> αποτέλεσαν τις αιτίες που οδήγησαν σε σημαντικές μετακινήσεις ελληνικών κυρίως πληθυσμών, τόσο προς τον ορεινό χώρο<sup>222</sup>, όσο και προς τις πόλεις και το εξωτερικό.

#### 4.1.3 Ο μετασχηματισμός των παραγωγικών σχέσεων και το κοινοτικό περιβάλλον

Η σταδιακή αποδιάρθρωση του οθωμανικού παραγωγικού συστήματος οδήγησε σε δύο ιδιαίτερα σημαντικές μορφές μεταναστευτικών κινήσεων από την ύπαιθρο προς τις πόλεις και από τις πεδιάδες προς τις ορεινές, παράκτιες και νησιωτικές περιοχές.

Αυτές, οι πληθυσμιακές μετακινήσεις πρόσδωσαν μία ιδιότυπη διττότητα στον ελλαδικό χώρο. Στις εύφορες πεδινές περιοχές που αναπτύχθηκαν τσιφλίκια, είχαμε πληθυσμιακή συρρίκνωση και ερήμωση των κοινοτήτων<sup>223</sup>, γεγονός που ενίσχυσε την ακόμα παραπέρα «φεουδαρχοποίηση»

---

<sup>219</sup> «... η νομισματική αστάθεια στην αγορά με την υποτίμηση του ασημένιου ακζε, μετά το 1584... η εμπορική κερδοσκοπία... δημιούργησαν χρέη, η εξόφληση των οποίων περνούσε κατ' ανάγκη μέσα από την τοκογλυφική διακίνηση του χρηματικού κεφαλαίου – δραστηριότητα που αναπτύσσεται στους κόλπους της κοινωνικής ομάδας που ιδιοποιείται την πρόσοδο σε χρήμα. Τα χρέη αυτά μεταφράζονταν σε αφορμή για επέκταση, μέσα στο καθεστώς της τιμαριώτικης γης, του *hass-ciftlic* σε βάρος του *teaya-ciftlic*, σε αύξηση των ημερών υποχρεωτικής εργασίας – αγγαρείας. Κάτω από την πίεση έλλειψης γης και των υπερβολικών φορολογικών καταπιέσεων, ο πρώην αγρότης της εύφορης πεδιάδας γίνεται εποικιστής του άγονου, ορεινού όγκου, ή, καταφεύγει στις πόλεις... Οι δημοσιονομικές δυσχέρειες του κράτους έκαναν πιο ελαστικό τον έλεγχο του στην κατανομή της προσόδου ανάμεσα σ' αυτό και τους διοικητικούς – στρατιωτικούς του αξιωματούχους, ενισχύοντας, έτσι, στο εσωτερικό της Αυτοκρατορίας, κεντρόφυγες δυνάμεις για αποδέσμευση των τελευταίων από τον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης στην εκμετάλλευση του παραγωγικού πληθυσμού, επισπεύδοντας την φυγή του τελευταίου στα ορεινά», Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία...*, σ. 38-39.

<sup>220</sup> Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 296-7.

<sup>221</sup> «... η δημιουργία των “τσιφλικιών” είναι αποτέλεσμα της δημιουργίας χρηματικών εισοδημάτων σε ορισμένα στρώματα της κυρίαρχης οθωμανικής κοινωνίας... στην κατεύθυνση αυτή συνέτεινε η καθιέρωση του συστήματος ενοικίασης φόρων, που διέυρνε τις δυνατότητες για ιδιωτική ιδιοποίηση του πλεονάσματος, όπως και η απόκτηση, συνήθως από τα στοιχεία που καρπώνονταν τις φορολογικές προσόδους, προϊόντων που τα διοχέτευαν στο εμπόριο κυρίως των μεγάλων αποστάσεων σε τιμές κατά πολύ υψηλότερες από τις αντίστοιχες των τοπικών αγορών στο εσωτερικό της αυτοκρατορίας.», Νικολόπουλος Ι., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 89-90, βλ. επίσης Ασδραχάς Σπ., «*Μηχανισμοί...*», σ. 230-231.

<sup>222</sup> «Οι συνεχείς μετακινήσεις προς τα ορεινά έχουν ως αποτέλεσμα να αραιωθεί σημαντικά ο ελληνικός πληθυσμός των πεδιάδων και να συμπυκνωθεί στα ψηλάματα, όσος βέβαια είναι δυνατόν να διατραφή εκεί πάνω... Οι συνεχείς δηλαδή μετατοπίσεις ανατρέπουν τις φυσιολογικές αναλογίες της κατανομής των ελληνικών πληθυσμών κατά τόπους... Η πεδιάδα γίνεται συνήθως η κατοικήσιμη περιοχή των Τούρκων και το βουνό των Ελλήνων.», Βακαλόπουλος Απ., *Ιστορία του νέου ελληνισμού...*, Τόμ. Β', σ. 113.

<sup>223</sup> «... οι μετακινήσεις αυτές σε ό, τι αφορά τα βασικά τους ρεύματα δεν πραγματοποιήθηκαν μεμονωμένα αλλά επρόκειτο για μετακινήσεις ολόκληρων οικισμών...», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ.

αυτών των περιοχών. Αντίθετα, οι τόποι καταφυγής των ελληνικών πληθυσμών της υπαίθρου, οι ορεινές, παράκτιες και νησιωτικές περιοχές αποτέλεσαν, σταδιακά, τις περιοχές αυτές, όπου ένα άλλο παραγωγικό πρότυπο άρχισε να αναδεικνύεται<sup>224</sup>, όπου η αδυναμία αυτάρκειας μέσω της αγροτικής παραγωγής οδήγησε τους κατοίκους εκτός από τις αγροτικές καλλιέργειες να ασχοληθούν με τη χειροτεχνία – βιοτεχνία και συνακόλουθα το εμπόριο και τη ναυτιλία<sup>225</sup>.

Οι μετακινήσεις αυτές οδήγησαν σε σημαντικές μεταβολές τόσο του οθωμανικού διοικητικού και φορολογικού μηχανισμού – όντας ταυτόχρονα και αποτέλεσμα της αποδιάρθρωσης τους – όσο και σε σημαντικούς μετασχηματισμούς των παραγωγικών σχέσεων. Από τη μία ολοκληρώνεται η διάλυση της τιμαριώτικης οργάνωσης του αγροτικού χώρου<sup>226</sup>, αποδιάρθρώνεται ο πολιτικός και οικονομικός ρόλος του κοινοτικού συστήματος<sup>227</sup> με την ερήμωση και εξασθένηση των πεδινών κοινοτήτων κατά κύριο λόγο στις μεγάλες πεδιάδες της βαλκανικής, ενισχύοντας ακόμα περισσότερο<sup>228</sup> το σχηματισμό μορφών μεγάλης έγγειας ιδιοκτησίας και την εμφάνιση σχέσεων δουλοπαροικίας<sup>229</sup>.

---

90.

<sup>224</sup> «Ειδικότερα σε ό, τι αφορά τη χωροθέτηση της οικονομικής δραστηριότητας που αναπτύχθηκε την περίοδο αυτή παρατηρούμε ότι συγκεντρώθηκε κυρίως: στα ορεινά βιοτεχνικά κέντρα, σε μικρά, συνήθως άγονα, νησιά, στις σταφιδοπαραγωγικές περιοχές, σε πόλεις που εξυπηρετούσαν τις εμπορικές ανταλλαγές ή που τους είχαν παραχωρηθεί ειδικά προνόμια.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 102-103.

<sup>225</sup> «Σε ποιούς όμως λόγους οφειλόταν η ανάπτυξη της εμπορευματικής παραγωγής στους ορεινούς οικισμούς... α. Η βαθμιαία διάδοση πιο αποδοτικών καλλιεργειών... β. Η πιο εντατική και ορθολογική εκμετάλλευση των διαθέσιμων πόρων... γ. Το δύσβατο του ορεινού χώρου που είχε ως αποτέλεσμα συχνά οι ορεινοί οικισμοί να ξεφεύγουν από την υποχρέωση καταβολής φόρων... η ανάπτυξη της εμπορευματικής παραγωγής στα ορεινά και στα νησιά οφειλόταν στη βελτίωση της παραγωγικότητας της εργασίας, όπως και στο αυξημένο σχετικά πλεόνασμα που επανεπενδύονταν αντί να το ιδιοποιείται η κεντρική εξουσία... Ακόμη στην ανάπτυξη της εμπορευματικής παραγωγής συνέβαλε και η αδυναμία αυτάρκειας του ορεινού χώρου, γεγονός που οδηγούσε τους κατοίκους του να ασχολούνται όχι μόνο με ορισμένες καλλιέργειες, αλλά συχνά με τη χειροτεχνία-βιοτεχνία, το εμπόριο και την ανταλλαγή.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 95-96.

<sup>226</sup> «... η μεταβολή συμπυκνώνεται στο πέρασμα από το σύστημα των τιμαριών στο σύστημα των τσιφλικιών. Τη μεταβολή αυτή, όπως ήταν επόμενο, παρακολούθησαν μεταβολές στο σύστημα διοίκησης της Αυτοκρατορίας, με σημαντικότερες εκείνες που έδιναν στα μέλη της κυρίαρχης Οθωμανικής φεουδαρχικής τάξης τις δυνατότητες να απαγγιστρωθούν από τον έλεγχο... της κεντρικής διοίκησης... να προχωρήσουν... σε μορφές ιδιοποίησης της γαιοπροσόδου ανάλογα με τα δικά τους, αποκλειστικά, συμφέροντα.», Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική ...*, σ. 39.

<sup>227</sup> «Η “τσιφλικοποίηση” εύφορων πεδινών εκτάσεων έδωσε την αφορμή για το σχηματισμό ιδιότυπων αγροτικών οικισμών, τα “τσιφλικοχώρια”. Αυτά προέκυπταν... από αναδιοργάνωση παλιότερων αγροτικών οικισμών στη βάση των νέων αγροτικών σχέσεων παραγωγής...», Καρύδης Δ.Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική ...*, σ. 43.

<sup>228</sup> «...σε κάθε καινούργιο κύμα φεουδαρχοποίησης του ευφορότερου κάμπου, ο δρόμος είναι ανοικτός προς το βουνό...», Μοσκόφ Κωστής, *Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα, 1830-1909: Ιδεολογία του μεταπρατικού χώρου*, Εκδ. Νέα Πορεία, Αθήνα 1972. σ. 75.

<sup>229</sup> «Σε ό, τι αφορά δε τους παράγοντες που υποκίνησαν τα μεταναστευτικά αυτά ρεύματα, πρέπει να αναζητηθούν καταρχήν στις τάσεις διαφοροποίησης των “ασιατικών” κοινωνικοπολιτικών σχέσεων, που κυριαρχούσαν, στην κατεύθυνση των “φεουδαρχικών” όπως και στις πρώτες ρωγμές κεφαλαιοκρατικού χαρακτήρα που θα κάνουν την εμφάνισή τους από τα μέσα του ΙΗ΄ αιώνα και θα ενταθούν στο μεταίχμιο του ΙΗ΄ προς το ΙΘ΄.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 95-96.

Από την άλλη, σταδιακά, από τα μέσα του 18<sup>ου</sup> αι. σε διάφορες περιοχές του ελλαδικού χώρου, όπου το φαινόμενο της «τσιφλικοποίησης» ήταν περιορισμένο, και ιδιαίτερα νότια άρχισαν να διαμορφώνονται και να κυριαρχούν εμπορευματικές σχέσεις παραγωγής, να παγιώνονται άτυπες σχέσεις ατομικής κατοχής και νομής της γης και αναλόγως να συγκροτούνται εμπορικά, βιοτεχνικά και ναυτιλιακά κέντρα διαμορφώνοντας σταδιακά τους αναγκαίους πολιτικούς και οικονομικούς όρους ανάδειξης σε αυτές καπιταλιστικών παραγωγικών μορφών και σχέσεων εξουσίας.

Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι ήταν η διεύρυνση του διεθνούς εμπορίου στο εσωτερικό της αυτοκρατορίας - κυρίαρχα στον ελλαδικό χώρο – και ο τρόπος με τον οποίο συγκεκριμένες περιοχές εντάχθηκαν στο διεθνές εμπορικό κύκλωμα που συνέβαλε δραστικά στα ειδικά χαρακτηριστικά διεξαγωγής του κατά τόπους, που με τη σειρά τους οδήγησαν από τη μία στην ένταση της «τσιφλικοποίησης» και από την άλλη στην εδραίωση γενικευμένων σχέσεων εμπορευματικών συναλλαγών. Το πρώτο, όπως αναφέρθηκε, χαρακτήρισε εκτεταμένες εύφορες περιοχές που εννοούσαν τη συστηματική μονοκαλλιέργεια αγροτικών προϊόντων, τα οποία στις διεθνείς αγορές απέδιδαν πολύ υψηλότερες τιμές σε σχέση με την εσωτερική αγορά και το δεύτερο καλλιέργειες που ευδοκίμουςαν σε λιγότερο εύφορες και προσβάσιμες περιοχές και απαιτούσαν ιδιαίτερη προσύλωση από τους καλλιεργητές. Ειδικό ρόλο, διαδραμάτισε η καλλιέργεια της σταφίδας<sup>230</sup> σε ολόκληρη τη Βόρεια και Δυτική Πελοπόννησο, όπου ακριβώς λόγω των ειδικών συνθηκών<sup>231</sup> ανακόπηκε η μετατροπή της δημόσιας γης σε τσιφλίκια.

Ιδιαίτερο ρόλο στη διαδικασία μετασχηματισμού των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και της εμπέδωσης καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας στη λειτουργία των κοινοτήτων διαδραμάτισαν οι προεστοί<sup>232</sup>, οι οποίοι σταδιακά μετασχηματίστηκαν<sup>233</sup> σε φορείς μιας τοπικής οικονομικής και

---

<sup>230</sup> «Πρέπει να επισημάνουμε επίσης ότι η καλλιέργεια της σταφίδας δεν πραγματοποιούνταν στον παράκτιο κάμπο αλλά στα ενδότερα, στους πρόποδες ή τις πλαγιές των λόφων και των βουνών, όπου βαθμιαία εκτόπισε την καλλιέργεια της ελιάς και της συκιάς. Ακόμη η ίδια η φύση της καλλιέργειας αυτής απαιτεί υψηλή απασχόληση εργασίας όπως και ξεχωριστό ενδιαφέρον από τον καλλιεργητή.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 107.

<sup>231</sup> Τόσο η γεωμορφολογία της βορειοδυτικής Πελοποννήσου, όπου απουσιάζουν εκτεταμένες καλλιεργητικές εκτάσεις, όσο και η ανάπτυξη της καλλιέργειας της σταφίδας που αποτελεί εντατική καλλιέργεια και απαιτεί ειδικευμένο αγροτικό δυναμικό, σε αντίθεση με την εκτατικές καλλιέργειες των σιτηρών στις περιοχές των τσιφλικιών - παράλληλα με την υψηλή κερδοφορία - απέτρεψαν την ανάπτυξη των τσιλικιών στην περιοχή.

<sup>232</sup> «Οι εμπορευματικές καλλιέργειες συνέτειναν στην επιτάχυνση της διαφοροποίησης του κοινωνικού σώματος, επειδή, ανάμεσα σε άλλα, έδωσε τη δυνατότητα στο χριστιανό γαιοκτήμονα που συγκέντρωνε και τις ιδιότητες του φοροεισπράχτορα, του σαράφη και του προύχοντα, ν' αποκτήσει και την ιδιότητα του εμπόρου των προϊόντων των εμπορευματικών καλλιεργειών, ενώ στις Βόρειες και Δυτικές περιοχές της Πελοποννήσου εμφανίστηκε μια δυναμική κατηγορία από μεσαίους και μικρούς κτηματίες που ήταν καλλιεργητές της σταφίδας.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 107-108.

<sup>233</sup> «Όπως όμως έχει αποδειχθεί δεν πρόκειται για μια αναμφίβολη αστική ανάπτυξη και διαφοροποίηση. Στις περισσότερες από τις κοινότητες αυτές το εμπόριο διενεργείται σε μεγάλη έκταση από, ή και από τους παλαιούς προύχοντες ενώ οι караβοκυραίοι των νησιών και άλλοι μεγαλέμποροι δεν έπαψαν να είναι, τις πιο πολλές φορές, και μεγάλοι γεωκτήμονες.

Η υπενθύμιση αυτή έχει σημασία διότι εξηγεί, ως ένα βαθμό, γιατί στις περισσότερες περιοχές η “αστική” ανάπτυξη

πολιτικής εξουσίας αστικού τύπου (έμποροι - βιοτέχνες – εφοπλιστές), αποτελώντας παράλληλα αποφασιστικής σημασίας κρίκο για την υπαγωγή των αγροτών στο εμπορικό κεφάλαιο, είτε άμεσα στο αναπτυσσόμενο μανιφακτουρικό και εμπορικό και εφοπλιστικό κεφάλαιο, είτε - και κυρίως - έμμεσα με την υπαγωγή στο εμπορικό κεφάλαιο μέσω της αγοράς.

Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο του προηγούμενου ρόλου τους – και με αρκετές αντιφάσεις -, λειτουργούν απέναντι στις οθωμανικές αρχές ως «πολιτικοί προστάτες» των περιοχών που αποχωρίζονται βαθμιαία από το πλέγμα των προϋπάρχουσων παραγωγικών σχέσεων παραγωγής και τον άμεσο έλεγχο του κεντρικού κρατικού μηχανισμού.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα κοινοτήτων οι οποίες μετασηματίστηκαν ως αποτέλεσμα της κυριαρχίας καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής στο εσωτερικό τους αποτελούν αυτές των νησιών (π.χ. Ύδρα, Σπέτσες, Ψαρά) ή ορισμένων παράκτιων χωριών και κωμοπόλεων (π.χ. Γαλαξίδι), όπου οι προεστοί έχουν μετασηματιστεί σε εμπόρους και ταυτόχρονα σε εφοπλιστές, αλλά και κοινότητες στον εσωτερικό ορεινό χώρο (π.χ. Αμπελάκια) με την ανάπτυξη σε αυτές μανιφακτουρικών δραστηριοτήτων σε στενή σύνδεση και υπό την ηγεμονία του εμπορικού κεφαλαίου. Παράλληλα και στις αγροτικές κοινότητες της νότιας Ελλάδας παρατηρείται η σταδιακή υπαγωγή της αγροτικής παραγωγής στον έλεγχο του εμπορικού κεφαλαίου, μέσω μιας σχέσης «παραγγελιοδόχου – προαγοραστή» με τη γεωργική και οικοτεχνική παραγωγή των ατομικών παραγωγών, οδηγώντας τόσο στη συγκέντρωση στα χέρια των εμπόρων ενός διαρκώς αυξανόμενου ποσοστού της παραγωγής όσο και στην πίεση για αύξηση της αγροτικής παραγωγής σε αντιστοιχία με τον έλεγχο και σε προσαρμογή της παραγωγής ανάλογα με τη διεθνή ζήτηση<sup>234</sup>.

Συμπερασματικά, αποτελεί θέση της παρούσας εργασίας ότι η διαδικασία διάλυσης του παραγωγικού συστήματος της αυτοκρατορίας και η αποδιάρθρωση του διοικητικού και φορολογικού μηχανισμού της λειτούργησε προς όφελος των καπιταλιστικών κοινωνικών και παραγωγικών σχέσεων και διαμόρφωσε σταδιακά τους πολιτικούς, οικονομικούς και ιδεολογικούς

---

και η εισαγωγή στοιχείων της αστικής ιδεολογίας έγιναν αδιατάρακτα. Δεν θα ήταν όμως πλήρης η εξήγηση αν δεν αναφερόμασταν στην συμβολή του κοινοτικού, κοινωνικού και πολιτικού συστήματος. Με την έννοια ότι οι κοινωνικές δομές και οι πολιτικές – δημοσιονομικές λειτουργίες της κοινότητας επέτρεψαν ώστε να γίνει ομαλά η σύζευξη της αστικής με την παλαιοπρουχοντική τάξη ή ακόμα και η προσαρμογή της προυχοντικής τάξης στις αστικές παραγωγικές και ιδεολογικές συνθήκες.

Εξάλλου, η συμμετοχή στα δημοσιονομικά του οθωμανικού συστήματος, που αποτέλεσε έναν ασφαλή και επικερδή τρόπο επένδυσης κεφαλαίων, δε συνδέθηκε σε καμία περίπτωση με κάποια κοινωνική καταγωγή ούτε θα μπορούσε να θεμελιώσει μια θεσμικά κατοχυρωμένη κοινωνική υπεροχή... Το γεγονός ακριβώς αυτό... υποχρέωσε... την παλαιοπρουχοντική τάξη να εμπλακεί στις εμπορικές δραστηριότητες ώστε να αποκτήσει την απαιτούμενη χρηματική ευχέρεια, προκειμένου να ανταποκριθεί και ακόμα να διευρύνει τις δημοσιονομικές και συνεπώς τις αξουσιαστικές της δυνατότητες.», Κοντογιώργης Γιώργος Δ., *Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση – Οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας*, Εκδ. Νέα Σύνορα – Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 1982, σ. 380-1.

<sup>234</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 266.

όρους<sup>235</sup> για τη διαδικασία της «ελληνικής εθνικής ολοκλήρωσης» στο πλαίσιο ενός αυτόνομου ελληνικού κράτους, με αφετηρία την επαναστατική διαδικασία που έλαβε χώρα στο νότιο ελλαδικό χώρο, την ευρύτερη λοιπόν περιοχή που αναδείχθηκαν οι νέες παραγωγικές σχέσεις και διαμορφώθηκε το οικονομικό – πολιτικό και ιδεολογικό υπόβαθρο για τη συγκρότηση του πρώτου αστικού κράτους στο χώρο της βαλκανικής χερσονήσου.

#### 4.1.4 Η έννοια του «κοινοτισμού» στην ελληνική ιστοριογραφία

Η αντίληψη της «αστικής συνέχειας», όπως ήδη περιγράφηκε για τον δυτικο-ευρωπαϊκό χώρο, εμφανίζει σαφείς αναλογίες με τις αντιλήψεις πληθώρας συγγραφέων της ελληνικής ιστοριογραφίας για το ρόλο της κοινοτικής οργάνωσης στον ελληνικό χώρο κατά την περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας.

Σύμφωνα με αυτές, η κοινωνική οργάνωση, με τη μορφή της κοινότητας, που υπήρχε στο πλαίσιο της οθωμανικής κυριαρχίας αναγνωρίζεται ως διαχρονική πολιτική μορφή<sup>236</sup>, η οποία συνέβαλλε στην πολιτική οργάνωση των μελών της κοινότητας απέναντι στην οθωμανική κυριαρχία, είχε αυτόνομα πολιτικά χαρακτηριστικά από το υπερκείμενο πολιτικό σύστημα του οθωμανικού κράτους, ενώ τέλος υποστηρίζεται ότι η διαχρονική ύπαρξη αυτού του τρόπου κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης στο πλαίσιο της κοινότητας, τόσο της αγροτικής όσο και της αστικής, στον ελληνικό χώρο έχει άμεση συνάφεια με τη μορφή, την εξέλιξη και τη λειτουργία των δομών διοικητικής οργάνωσης στο τοπικό επίπεδο.

Αυτή η έμφαση που δίνεται από μέρος της ελληνικής ιστοριογραφίας σε αυτό τον ειδικό ρόλο των κοινοτήτων, που αποτελούσαν τα συστατικά στοιχεία της κάθε επιμέρους «τοπικότητας», αδυνατεί να αντιληφθεί τη διαδικασία πολιτικής και οικονομικής μετάβασης από το πλαίσιο του καταρρέοντος οθωμανικού απολυταρχικού κράτους, σε ένα, σύγχρονου τύπου, αστικό κράτος<sup>237</sup>. Αδυνατεί επίσης να ερμηνεύσει τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που απορρέουν από την εδραίωση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής, σε έναν νέο κοινωνικό

---

<sup>235</sup> «Η συνέπεια της δράσης όλων αυτών των παραγόντων και ειδικότερα της εμπορικής, ναυτιλιακής και χειροτεχνικής-βιοτεχνικής δραστηριοποίησης του ελληνικού στοιχείου από τα μέσα του ΙΗ' αιώνα και της πραγματοποίησης μιας πρώτης σχετικά σοβαρής συσσώρευσης κεφαλαίων, ιδιαίτερα μετά το 1774, ήταν η πρωταρχική οικονομική ανάπτυξη του ελλαδικού χώρου να φθάσει στο απόγειο της στις αρχές του ΙΘ' αιώνα.», Νικολόπουλος Η., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία...*, σ. 95-96.

<sup>236</sup> «Ο θεσμός της αυτοδιοικήσεως των κοινοτήτων είναι λείψανον των αρχαίων χρόνων αυτοτελών πολιτειών, πολλάί των οποίων δεν υπερέβαινον κατά την έκτασιν και σπουδαιότητα τους σημερινούς δήμους... συνεχίσαντα ταύτην και κατά την Βυζαντινήν εποχήν. Μετά την κατάκτησιν του Βυζαντινού Κράτους διετήρησαν οι Τούρκοι, ως τόσους άλλους, και τον θεσμόν της αυτοδιοικήσεως των Ελληνικών κοινοτήτων», Τσοποτός Δημήτρης Κ., *Γή και γεωργοί της Θεσσαλίας, κατά την τουρκοκρατίαν*, Εκδ. Επικαιρότητα, Αθήνα, 1983, σ. 230-1.

<sup>237</sup> «... αυτά τα συστήματα δεν έχουν ενδογενή χαρακτήρα, οι ιστορικές τους μεταβολές δεν είναι απλές παραλλαγές αυτού του χαρακτήρα. Οι ασυνέχειες είναι αποφασιστικές: οι πόλεις, τα σύνορα, το έδαφος δεν έχουν καθόλου την ίδια πραγματικότητα και το ίδιο νόημα στους προκαπιταλιστικούς τρόπους παραγωγής και στον καπιταλισμό.», Πουλιαντζής Νίκος, *Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2001, σ. 143.

σηματισμό που γεννιέται μέσα από την κατάρρευση ενός μέχρι πρότινος εδραιωμένου γεωκτητικού συστήματος παραγωγής που στηριζόταν κυρίως στην απόσπαση πλεονάσματος με μέσα εξωοικονομικού καταναγκασμού.

Στο πλαίσιο αυτό, την μεταβατική περίοδο των πρώτων ετών λειτουργίας και ύπαρξης του ελληνικού κράτους, η συνεχής διαπάλη κοινωνικών μερίδων τόσο για τη μορφή, όσο και για τη νομή της εξουσίας στο εσωτερικό του κράτους «διευκόλυνε» μετέπειτα θεωρητικές προσεγγίσεις που αδυνατούσαν να αντιληφθούν – πέρα από την προφανή διατήρηση του «αστερισμού» των ελληνικών κοινοτήτων των αρχών του 19<sup>ου</sup> αι. ως οικιστικά και συνακόλουθα συγκροτητικά στοιχεία των νέων αυτοδιοικητικών δομών – το δραστικό μετασχηματισμό και τις νέες λειτουργίες των διοικητικών δομών στο πλαίσιο ενός νέου και ενιαίου αστικού κράτους. Προσεγγίσεις, που στερούνται τελικά κάθε οικονομικής και παραγωγικής θεώρησης του ρόλου που ο διοικητικός μηχανισμός διαδραματίζει σε μία ιστορική συγκυρία, σε έναν δεδομένο κοινωνικό σχηματισμό, στο πλαίσιο ενός κυρίαρχου τρόπου παραγωγής.

Υπό αυτή την έννοια, δεν είναι τυχαία, στο πλαίσιο μιας ιστορικής αλλά ταυτόχρονα και εξελικτικής προσέγγισης, η εκ των υστέρων ερμηνεία του ρόλου των «κοινοτήτων» είτε ως θεσμικού μηχανισμού *ο οποίος σταδιακά αποδεσμεύεται, επιβιώνει και εξελίσσεται πέρα από το πλαίσιο της τουρκοκρατούμενης κοινωνίας*<sup>238</sup> ερμηνεία που οδηγεί στη θεώρηση των κοινοτήτων του 18ου αι. ως κύτταρα δημοκρατίας, είτε ως δημοκρατικές μορφές οργάνωσης που αντιτίθενται στον αυταρχισμό του οθωμανικού συστήματος διακυβέρνησης<sup>239</sup>.

Η αναγνώριση μάλιστα του «προοδευτικού» και «δημοκρατικού» ιστορικά ρόλου της λειτουργίας των κοινοτήτων έχει καθορίσει σε μεγάλο βαθμό πολιτικά και ιδεολογικά τις αντιλήψεις για την κρατική οργάνωση της διοίκησης σε τοπικό επίπεδο<sup>240</sup>, την ερμηνεία δηλαδή των τοπικών και περιφερειακών μορφών οργάνωσης του κρατικού μηχανισμού ως «τοπική αυτοδιοίκηση» και τη δυνατότητα λειτουργίας τους σε ένα αυτόνομο πολιτικό πλαίσιο, ακόμα και αντιπαραθετικά - στο πλαίσιο της «πραγματικής αυτοδιοίκησης», της «αποκέντρωσης» και ενάντια στον «κρατικό συγκεντρωτισμό»<sup>241</sup> - ως προς τις γενικές κανονιστικές διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία της και

---

<sup>238</sup> Τομαρά – Σιδέρη Ματούλα, *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, κοινότητα βίου – κράτους – πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ. 97.

<sup>239</sup> Σταυρόπουλος Θεόδωρος Γ., *Ιστορική ανάλυση του αγροτικού ζητήματος στην Ελλάδα*, Εκδ. Νέα Σύνορα, Τ. Α', Αθήνα 1979, σ. 331.

<sup>240</sup> «Η αρχή και ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης (της τοπικής και περιφερειακής αυτονομίας) θα πρέπει να περιλάβει όλο και ευρύτερους τομείς της πολιτικής εξουσίας, της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής, με επίκεντρο τον άνθρωπο και τη συμμετοχή του για μια ολοκληρωμένη ανάπτυξη.», Τομαρά - Σιδέρη Μ., *Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση...*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ. 17.

<sup>241</sup> «Αν το κράτος, η κεντρική εξουσία, εγκλωβίσει την τοπική λειτουργία στον διοικητικό μηχανισμό του, τότε θα είναι δυνατόν να αναφερόμαστε σε ψήγματα τοπικής αυτοδιοίκησης ή θα υποχρεωθούμε να ανατρέξουμε στην έννοια της αποσυγκέντρωσης της κρατικής εξουσίας;... Η σύσταση της δευτεροβάθμιας - νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με

το γενικό πολιτικό κρατικό σχεδιασμό. Οι αντιλήψεις αυτές σχετίζονται άμεσα, αλλά και τροφοδοτούν τις ευρύτερες λειτουργίες πολιτικής ενσωμάτωσης των κυριαρχούμενων στρωμάτων τοπικά μέσα από τους μηχανισμούς πολιτικής εκπροσώπησης στο εσωτερικό του αυτοδιοικητικού μηχανισμού. Αυτές οι λειτουργίες εντείνονται ιδιαίτερα μετά το δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αι. και θα περιγραφούν αναλυτικά στις αντίστοιχες ενότητες.

---

κριτήρια όχι αυστηρά διοικητικά, και η επιδίωξη προώθησης της τριτοβάθμιας - περιφερειακής με μεγαλύτερες δυνατότητες παρέμβασης, συνιστούν πολιτικό αντίλογο στον κρατικό παρεμβατισμό...», ο.π., σ. 40, 42. Επίσης, «Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, θεσμός πολιτικοδιοικητικός με γεωγραφικές, ιστορικές, κοινωνικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, μετασχηματίζει την κοινωνία και συμβάλλει στον εκδημοκρατισμό της.», Μπαμπούνης Χάρης, *Όψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008, σ. 19.



## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>: Το νέο ελληνικό κράτος

#### 5.1 Η κοινωνική και πολιτική σύγκρουση για τη μορφή και φυσιογνωμία του νέου ελληνικού κράτους

Η διαδικασία διάλυσης των παραγωγικών σχέσεων στο χώρο της οθωμανικής αυτοκρατορίας και η σταδιακή ανάδειξη νέων καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας σε περιοχές του νότιου ελλαδικού χώρου διαμόρφωσε τελικά και τους αναγκαίους πολιτικούς, οικονομικούς και ιδεολογικούς όρους για την επιτυχή έκβαση της διαδικασίας της «ελληνικής εθνικής ολοκλήρωσης» στο πλαίσιο ενός αυτόνομου ελληνικού κράτους, με αφετηρία της ελληνική επανάσταση του 1821.

Ο μετασχηματισμός των οικονομικών σχέσεων σε συγκεκριμένες περιοχές του νότιου ελλαδικού χώρου διαμόρφωσε αντίστοιχα και τους πολιτικούς όρους διαχείρισης των νέων κοινωνικών σχέσεων μέσα από το μετασχηματισμό του πολιτικού ρόλου των προεστών με την ανάδειξη τους, μαζί με νέα στρώματα, σε κυρίαρχα στρώματα αστικού πλέον τύπου. Αυτός ο νέος πολιτικός και οικονομικός ρόλος των κυρίαρχων στρωμάτων, δεδομένης της διάλυσης του οθωμανικού διοικητικού και φορολογικού συστήματος, εδράστηκε στον οικονομικό χώρο συγκεκριμένων περιοχών, με διαφορετικά κάθε φορά χαρακτηριστικά και εκφράστηκε στους πολιτικούς μηχανισμούς των κοινοτήτων, ομάδων κοινοτήτων και πόλεων.

Επί της ουσίας, την περίοδο πριν και κατά την εξέλιξη της επαναστατικής διαδικασίας, οι διάφοροι τοπικοί «πολιτικοί μηχανισμοί» ανά περιοχή συγκροτούσαν ένα πρωτόλειο πολιτικό σύστημα μίας οριζοντίως κρατικής συγκρότησης που η μορφή και φυσιογνωμία της τελικά καθορίστηκε προς το τέλος της επαναστατικής διαδικασίας. Το γεγονός αυτό, η λειτουργία τελικά του κοινοτικού συστήματος με τα νέα χαρακτηριστικά που αντιστοιχούσαν στην επαναστατική περίοδο συνέβαλε καθοριστικά στην ανάδειξη νέων πυλώνων πολιτικής εξουσίας, πυλώνων της νέας εθνικής, αστικής ιδεολογίας.

Η διαδικασία ενσωμάτωσης των τοπικών πολιτικών συστημάτων στο ενιαίο πλέον κράτος και η συνακόλουθη συγκρότηση ενός αυτοδιοικητικού μηχανισμού αποτέλεσε στοιχείο σημαντικής κοινωνικής και πολιτικής διαπάλης, ενώ και η εξέλιξη της διοικητικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελλαδικό χώρο αποτυπώνει την κατά περιόδους εξέλιξη των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και των αντίστοιχων ανταγωνισμών.

Σίγουρα όμως, η έμφαση που δίνεται από μέρος της ελληνικής ιστοριογραφίας σε αυτό τον ειδικό ρόλο των κοινοτήτων, που αποτελούσαν τα συστατικά στοιχεία της κάθε επιμέρους «τοπικότητας», αδυνατεί να αντιληφθεί τη διαδικασία πολιτικής και οικονομικής μετάβασης από το πλαίσιο του

καταρρέοντος οθωμανικού απολυταρχικού κράτους, σε ένα σύγχρονου τύπου αστικό κράτος. Αδυνατεί επίσης να ερμηνεύσει τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που απορρέουν από την εδραίωση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής, σε έναν νέο κοινωνικό σχηματισμό που γεννιέται μέσα από την κατάρρευση ενός μέχρι πρότινος εδραιωμένου γεωκτητικού συστήματος παραγωγής που στηριζόταν κυρίως στην απόσπαση πλεονάσματος με μέσα εξωοικονομικού καταναγκασμού.

Στο πλαίσιο αυτό, την μεταβατική περίοδο των πρώτων ετών λειτουργίας και ύπαρξης του ελληνικού κράτους, η συνεχής διαπάλη κοινωνικών μερίδων τόσο για τη μορφή, όσο και για τη νομή της εξουσίας στο εσωτερικό του κράτους «διευκόλυνε» θεωρητικές προσεγγίσεις που αδυνατούσαν να αντιληφθούν – πέρα από την προφανή διατήρηση του «αστερισμού» των ελληνικών κοινοτήτων των αρχών του 19<sup>ου</sup> αι. ως οικιστικά και συνακόλουθα συγκροτητικά στοιχεία των νέων αυτοδιοικητικών δομών – το δραστικό μετασχηματισμό και τις νέες λειτουργίες των διοικητικών δομών στο πλαίσιο ενός νέου και ενιαίου αστικού κράτους. Προσεγγίσεις, που στερούνται τελικά κάθε οικονομικής και παραγωγικής θεώρησης του ρόλου που ο διοικητικός μηχανισμός διαδραματίζει σε μία ιστορική συγκυρία, σε έναν δεδομένο κοινωνικό σχηματισμό, στο πλαίσιο ενός κυρίαρχου τρόπου παραγωγής.

Υπό αυτή την έννοια, δεν είναι τυχαία, στο πλαίσιο μιας ιστορικής αλλά ταυτόχρονα και εξελικτικής προσέγγισης, η εκ των υστέρων ερμηνεία του ρόλου των «κοινοτήτων» είτε ως θεσμικού μηχανισμού *ο οποίος σταδιακά αποδεσμεύεται, επιβιώνει και εξελίσσεται πέρα από το πλαίσιο της τουρκοκρατούμενης κοινωνίας*<sup>242</sup> ερμηνεία που οδηγεί στη θεώρηση των κοινοτήτων του 18ου αι. ως κύτταρα δημοκρατίας, είτε ως δημοκρατικές μορφές οργάνωσης που αντιτίθενται στον αυταρχισμό του οθωμανικού συστήματος διακυβέρνησης<sup>243</sup>.

## **5.2 Η επαναστατική περίοδος και οι πρώτες απόπειρες συγκρότησης (1821-1827)**

Αυτή η περίοδος, σε πολιτικό επίπεδο χαρακτηρίζεται από τη σταδιακή θεμελίωση και συγκρότηση ενός τυπικά αστικού κρατικού μηχανισμού και ενός αντίστοιχου πολιτικού συστήματος διακυβέρνησης. Ο μετασχηματισμός, ήδη από την προηγούμενη περίοδο της πολιτικής λειτουργίας των κοινοτικών δομών παράλληλα με τον ειδικό πολιτικό ρόλο των προεστών, ως ένα ιδιόμορφο πολιτικό σύστημα πολιτικής εξουσίας τοπικού επιπέδου, έθεσε κατά την πρώτη περίοδο της επανάστασης το διακύβευμα της μορφής που θα λάμβανε το υπό συγκρότηση «εθνικό κράτος». Εάν, δηλαδή, η πολιτική εξουσία θα είχε τη μορφή ενός ενιαίου κεντρικού κρατικού μηχανισμού στο πλαίσιο μιας οργανωμένης αστικής εξουσίας ή θα διαμορφωνόταν μιας μορφής

<sup>242</sup> Τομαρά – Σιδέρη Μ., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση...*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ. 97.

<sup>243</sup> Σταυρόπουλος Θ., *Ιστορική ανάλυση του αγροτικού ζητήματος...*, Εκδ. Νέα Σύνορα, Τ. Α', Αθήνα 1979, σ. 331.

«ομοσπονδιακή» κρατική οντότητα ως απόρροια του κατακερματισμού της πολιτικής εξουσίας της προηγούμενης περιόδου. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, ότι στο πρώτο τρίμηνο του Αγώνα με ευδιάκριτες φιλοδοξίες συγκροτήθηκαν δεκαέξι τοπικές αρχές και εξουσίες επαρχιακού, κατά κανόνα, ορίζοντα και περιορισμένης εκ των πραγμάτων λειτουργικότητας<sup>244</sup>.

Τα πολιτικά ρεύματα της περιόδου αποτυπώνουν και αντίστοιχες τοποθετήσεις γύρω από το παραπάνω διακύβευμα με χαρακτηριστικότερους εκπρόσωπους από τη μια αυτό της «αστικοφιλελεύθερης πτέρυγας» της επανάστασης, υπό την ηγεσία του Αλέξανδρου Μαυροκορδάτου, που στόχευε στην πολιτική ενοποίηση των απελευθερωνόμενων περιοχών με βάση αστικοδημοκρατικούς θεσμούς δυτικού τύπου, ρεύμα στο οποίο εντάσσονται οι ηγετικές κοινωνικοπολιτικές δυνάμεις των νησιών και οι στρατιωτικοί ηγέτες της Στερεάς Ελλάδας, και από την άλλη το «ομοσπονδιακό» ρεύμα, το οποίο τασσόταν υπέρ της διατήρησης των τοπικών εξουσιών, στο οποίο εντάσσονται κυρίως οι προεστοί της Πελοποννήσου<sup>245</sup>.

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτή η αντιπαράθεση αντιστοιχεί στα σταδιακά διαμορφούμενα συμφέροντα των κυρίαρχων κοινωνικών στρωμάτων στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος. Καθόλη την προεπαναστατική και επαναστατική περίοδο η ανάπτυξη καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας ανέδειξε ως κυρίαρχες μορφές αυτές του εφοπλιστικού και εμπορικού κεφαλαίου, οι οποίες παράλληλα με το σταδιακό μετασχηματισμό και την αναβάθμιση τόσο του πολιτικού ρόλου, ως διαμεσολαβητών με την οθωμανική εξουσία, όσο και του οικονομικού ρόλου, για την υπαγωγή της αγροτικής παραγωγής στο εμπορικό κεφάλαιο, των προεστών οδήγησαν στη διαμόρφωση των αναγκαίων κοινωνικών όρων για την επαναστατική διαδικασία. Ακριβώς, λοιπόν, η επιτυχής έκβαση της επανάστασης οδήγησε και στην ανάγκη διαμόρφωσης των όρων ηγεμονίας μεταξύ των κυρίαρχων κοινωνικών τάξεων, η οποία εκφράστηκε στο πεδίο συγκρότησης του κρατικού

<sup>244</sup> «Οι περιφερειακές “διοικητικές” αυτές “αρχές” αναλάμβαναν καταστατικά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, την οργάνωση, τη διεξαγωγή και το συντονισμό των πολεμικών επιχειρήσεων, τη στρατολόγηση ανδρών, την επισιτιστική και ιματιστική επιμελητεία καθώς και την ενημέρωση ενίοτε της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης για τις πολεμικές και πολιτικές εξελίξεις.», Μπαμπούνης Χάρης, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, Εκδ. Βάνιας, Θεσσαλονίκη 2007.

<sup>245</sup> «...διατυπωμένη φιλοδοξία των Εθνοσυνελεύσεων ήταν να θέσουν σε θεσμική βάση τη διαχείριση των κρατικών υποθέσεων. Η θεσμική οργάνωση καθώς και η επίσημα διακηρυγμένη πολιτική δεν αντιστοιχούσαν στη λογική που είχαν διαμορφώσει οι μέχρι τότε κρατούσες κοινωνικές συνθήκες. Επιπλέον, η αποδοχή και η εφαρμογή μιας πολιτικής που θα βασιζόταν και θα λειτουργούσε με κανόνες αμφισβητούσε ευθέως τον παραδοσιακό τρόπο πολιτικής λειτουργίας και συμπεριφοράς των ηγετικών επαναστατικών ομάδων.

Στο οικονομικό επίπεδο παρέμεναν τα διαφορετικά επίπεδα οργάνωσης και ανάπτυξης. Η κλειστή οικονομία κυριαρχούσε στη ζωή των κατοίκων των ορεινών όγκων, ενώ το εμπόριο αναπτυσσόταν κυρίως στα νησιά. Παρέμεναν ισχυρές οι αντιθέσεις Ρούμελης και Πελοποννήσου, οι οποίες είχαν δημιουργηθεί από διαφορετικά και αντικρουόμενα συμφέροντα. Όλες οι προαναφερόμενες διαφορές, κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές, τα αντιτιθέμενα συμφέροντα για να διευθετηθούν είχαν ανάγκη ένα νέο ισχυρό πολιτικό και κοινωνικό σχέδιο συγκεντρωτικού χαρακτήρα. Το σχέδιο αυτό όφειλε να θίξει πλευρές της παλαιότερης οργάνωσης και να διαταράξει κανονικότητες δημιουργήματα αιώνων, που ηγεμόνευαν το σύστημα αντιλήψεων και συνθησιών της περιόδου.», Τσουκαλάς Γιώργος, «Οι εγγενείς αδυναμίες των Εθνοσυνελεύσεων και των Προσωρινών Κυβερνήσεων και οι επιπτώσεις τους στην εκπαίδευση της επαναστατικής περιόδου (1821-1827)», *Επιστημονικό Βήμα*, τ. 6, Ιούνιος 2006, σ.16.

μηχανισμού.

Η εσωτερική σύγκρουση των κυρίαρχων αστικών μερίδων εκφράστηκε καθ' όλη τη διάρκεια της επαναστατικής περιόδου, έλαβε δύο φορές τη μορφή εμφυλίου πολέμου και αποτυπώθηκε, όπως θα περιγραφεί παρακάτω, στις διενέξεις για τη μορφή και τη φυσιογνωμία της διοικητικής οργάνωσης του νέου ελληνικού κράτους. Αυτή η διαδικασία κατοχύρωσης της πολιτικής ηγεμονίας των κυρίαρχων μερίδων της αστικής τάξης στο εσωτερικό της δεν ακολούθησε μία «ομαλή δημοκρατική πορεία» και δεν αποτυπώθηκε μέσα από τη διαμόρφωση ενός κοινοβουλευτικού πολιτικού συστήματος με το πέρας των πολεμικών αναμετρήσεων, το οποίο θα ήταν η λογική κατάληξη των αλληπάλληλων εθνοσυνελεύσεων. Αντίθετα, παρά την σταδιακή κατοχύρωση της συγκρότησης ενός συγκεντρωτικού κράτους<sup>246</sup>, οι επιπτώσεις του επταετούς εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα, οι ήττες της επανάστασης από το 1825 και μετά, η καταστροφική οικονομική κατάσταση και η «αναρχία (ληστεία, πειρατεία) καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό και τους πολιτικούς συσχετισμούς δύναμης<sup>247</sup>.

Το δεδομένο αυτό, παράλληλα με τη μη πλήρωση της πολιτικής συνθήκης του ότι το αστικό κράτος πρέπει να διατηρεί «*σχετική αυτονομία*» έναντι της μιας ή της άλλης μερίδας του συνασπισμού εξουσίας ως αναγκαία συνθήκη για την οργάνωση της ηγεμονίας μακροπρόθεσμα και συνολικά, του συνασπισμού εξουσίας έναντι των δυναστευόμενων τάξεων<sup>248</sup>, καθώς στο πλαίσιο της αντιπαράθεσης για την εξουσία στο εσωτερικό των κυρίαρχων στρωμάτων, η νομή της εξουσίας κάθε φορά, από συγκεκριμένες κοινωνικές μερίδες και κόμματα, ταυτιζόταν άμεσα με την «κατάληψη» και τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού, οδήγησε για την εξασφάλιση της οργάνωσης του γενικού συμφέροντος της αστικής τάξης υπό την ηγεμονία μιας από τις μερίδες της<sup>249</sup> σε μία εκτεταμένη περίοδο δικτατορικής δικυβέρνησης σε ανεξαρτησία από τις υπάρχουσες πολιτικές δυνάμεις, σε μία μορφή βοναπαρισμού<sup>250</sup>, με τη μορφή της καποδοστριακής

<sup>246</sup> «Οι αποφάσεις που λαμβάνονταν στις Εθνοσυνελεύσεις αφορούσαν τη σύσταση και τη λειτουργία ενός κράτους που βρισκόταν υπό διαμόρφωση και ήταν υποχρεωμένο, πρώτα απ' όλα, να απαντήσει στο αφετηριακό δίλημμα της ελευθερίας ή της σκλαβιάς, για να μπορέσει, δευτερευόντως, να ασχοληθεί με τα επόμενα. Ο κύριος στόχος της νίκης και τα άμεσα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν για να πραγματοποιηθεί επικάλυπταν τους υπόλοιπους... ή τους έκαναν να φαντάζουν εξαιρετικά μακρinoί, πολυτελείς και άμεσα μη υλοποιήσιμοι.», Τσουκαλάς Γ., *Οι εγγενείς αδυναμίες των Εθνοσυνελεύσεων...*, σ. 17.

<sup>247</sup> «... με το τέλος του ένοπλου απελευθερωτικού αγώνα προέκυψε μία κατάσταση «καταστροφικής ισορροπίας»: Καμιά πολιτική δύναμη δεν ήταν αρκετά ισχυρή για να διεκδικήσει με επιτυχία την πολιτική ηγεμονία πάνω στις άλλες δυνάμεις. Παράλληλα, καμιά πολιτική δύναμη δεν ήταν τόσο «αδύνατη» ώστε να επιτρέψει την κυριαρχία κάποιας άλλης», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 293.

<sup>248</sup> Πουλιαντάς Ν., *Το κράτος, η Εξουσία...*, σ. 201.

<sup>249</sup> Πουλιαντάς Ν., *Το κράτος, η Εξουσία...*, σ. 184.

<sup>250</sup> Σε αυτό το σημείο έχουν ενδιαφέρον οι προφανείς αναλογίες με την περίοδο της εγκαθίδρυσης της δικτατορίας του Ναπολέον Βοναπάρτη (ή Ναπολέον Γ') στη Γαλλία. Πολύ ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχετική περιγραφή του Κ. Μαρξ για τη διαμάχη των πολιτικών μερίδων για τη νομή της εξουσίας, για τη διάρθρωση των πολιτικών συμμαχιών και του ειδικού ρόλου των αγροτικών στρωμάτων στη διατήρηση του καθεστώτος – σημείο που παρουσιάζει με τη σειρά του αναλογίες ως προς την αποδοχή του Καποδίστρια από τα αγροτικά στρώματα της

διακυβέρνησης, που συνεχίστηκε την οθωνική περίοδο μέχρι την κατοχύρωση της συνταγματικής μοναρχίας το 1844.

Η συγκρότηση, τελικά, ενός ενιαίου κρατικού μηχανισμού και ενός ενιαίου οικονομικού χώρου αποτέλεσε την ικανή βάση ανάπτυξης του εφοπλιστικού και εμπορικού κεφαλαίου σε αντίθεση με τα ισχυρά συμφέροντα των προεστών της Πελοποννήσου, οι οποίοι σταδιακά απώλεσαν την ειδική πολιτική και οικονομική τους βαρύτητα και σταδιακά στελέχωσαν διάφορες βαθμίδες του κρατικού μηχανισμού<sup>251</sup>. Δευτερευόντως, ρόλο πρέπει να διαδραμάτισε το γεγονός ότι, μέχρι και την ενσωμάτωση της Θεσσαλίας στο ελληνικό κράτος το 1881, στον αγροτικό χώρο κυριάρχησε η μορφή της μικρής καλλιέργειας, απόρροια του ρόλου των αγροτικών μαζών στην επανάσταση, αποτρέποντας τη συγκρότηση μεγάλης έγγειας ιδιοκτησίας που θα ενίσχυε το ρόλο των προεστών στο νεοσύστατο κράτος.

### 5.3 Τοπικά και γενικά πολιτεύματα – Η διάρθρωση του διοικητικού μηχανισμού

Στις 26 Μαΐου 1821, με πρωτοβουλία της *Μεσσηνιακής Γερουσίας*, συγκροτήθηκε η *Πελοποννησιακή Γερουσία* από αντιπροσώπους της Πελοποννήσου. Αυτή η πολιτική-θεσμική οργάνωση που προέκυπτε από τη στρατηγική των Πελοποννησίων προεστών<sup>252</sup> αντιστοιχούσε περισσότερο σε μια ομοσπονδιακού τύπου αστική κρατική συγκρότηση, στο πλαίσιο της οποίας η «Πελοποννησιακή Γερουσία» θα διατηρούσε μια αυξημένη αυτονομία από την κεντρική κυβέρνηση αλλά και από τα όργανα και τις αποφάσεις της κεντρικής εξουσίας<sup>253</sup>. Σύμφωνα με την

---

ελληνικής υπαίθρου – αλλά και για το ρόλο που διαδραμάτισε η δικτατορική περίοδος στη Γαλλία, στη σταθεροποίηση του γαλλικού αστικού κράτους. Παρόλο που δεν υποστηρίζεται εδώ κανενός τύπου «αλληλεπίδραση», το γαλλικό παράδειγμα είναι ενδεικτικό και βοηθά στην ερμηνεία των πολιτικών και κοινωνικών αιτιών που οδήγησαν σε μορφές απολυταρχικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα τις δύο πρώτες δεκαετίες μετά την επανάσταση. Είναι ενδεικτικά τα παρακάτω αποσπάσματα: «Η πρώτη γαλλική επανάσταση, έχοντας καθήκον να συντρίψει όλες τις τοπικές, εδαφικές, δημοτικές και επαρχιακές ανεξάρτητες εξουσίες για να δημιουργήσει την τική ενότητα του έθνους, ήταν υποχρεωμένη να αναπτύξει εκείνο που είχε αρχίσει η απόλυτη μοναρχία: το συγκεντρωτισμό... Ο Ναπολέων τελειοποίησε αυτό τον κρατικό μηχανισμό... Κάθε κοινό συμφέρον χωρίστηκε μέσω από την κοινωνία και αντιπαράτέθηκε σε αυτή σαν ανώτερο, γενικό συμφέρον, αποσπάρθηκε από την αυτοτέλεια των κοινωνικών μελών και έγινε αντικείμενο κυβερνητικής δραστηριότητας... Τα κόμματα που αγωνίζονταν διαδοχικά για την εξουσία, θεωρούσαν την απόκτηση αυτού του απέραντου κρατικού οικοδομήματος σαν την κυριότερη λεία του νικητή... στο καθεστώς της απόλυτης μοναρχίας... και στο καθεστώς του Ναπολέοντα, η γραφειοκρατία ήταν το μόνο μέσο για να προετοιμαστεί η ταξική κυριαρχία της αστικής τάξης... Μονάχα στο καθεστώς του δεύτερου Βοναπάρτη φαίνεται σαν να έχει ολότελα ανεξαρτητοποιηθεί το κράτος», στο Μαρξ Καρλ, *η 18<sup>η</sup> Μπρυμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 2005, σ. 141-2.

<sup>251</sup> Μαρξ Κ., *η 18<sup>η</sup> Μπρυμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη*, σ. 277.

<sup>252</sup> «... έγιν' αισθητή στο λαό η ανάγκη για την ύπαρξη κεντρικής εξουσίας... Την απαίτηση του λαού επωφελήθηκαν οι ολιγαρχικοί, και χωρίς να λογαριάζουν την επιθυμία του ή να ζητήσουν την ψήφο του, μόνοι τους "εκλέγοντας αυτοί εαυτούς", κι αφού μάλιστα φρόντισαν κι απέκλεισαν τους στρατιωτικούς... συγκρότησαν το πρώτο πολιτικό σώμα, με τη "Γερουσία των Καλτεζών". Έτσι παράνομα κι από την αρχή, περιήλθεν η εξουσία στη φεουδαρχική ολιγαρχία...», Σταματόπουλος Τάκης Αργ., *Ο εσωτερικός αγώνας – πριν και κατά την επανάσταση του 1821*, Τ. Α', Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1978, σ. 239-40.

<sup>253</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 274.

ιδρυτική της διακήρυξη η Γερουσία διεκδικούσε τον πολιτικό έλεγχο του χώρου ευθύνης της<sup>254</sup>, ενώ η διοικητική οργάνωση αντιστοιχούσε στην προγενέστερη της οθωμανικής διοίκησης καθώς όριζε τη σύσταση 24 γενικών εφορειών – σε απόλυτη αντιστοιχία με τις προγενέστερες επαρχίες καθώς και υποεφορείες, για κάθε κοινότητα, εξασφαλίζοντας έτσι τη διατήρηση της προηγούμενης διάρθρωσης του συστήματος εξουσίας.

Η αντιπαράθεση για τη νομή τη εξουσίας και τη μορφή που θα λάβει ο υπό σύσταση κρατικός μηχανισμός εκφράστηκε και στη σύγκρουση των προκρίτων της Πελοποννήσου με τον Δημήτριο Υψηλάντη και με μερίδα οπλαρχηγών. Τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 1821 στις συνόδους της Βέρβαινας – που τελικά δεν πραγματοποιήθηκε<sup>255</sup> – και της Ζαράκοβας η ανταλλαγή σχετικών υπομνημάτων δείχνει ότι η μερίδα του Υψηλάντη επιδίωξε τη συγκρότηση ενός περισσότερο συγκεντρωτικού διοικητικού μηχανισμού, που θα υπονόμεινε την τοπική ισχύ των προκρίτων της Πελοποννήσου οδηγώντας στην ένταση της αντιπαράθεσης<sup>256</sup> και τη μετάθεση της επίλυσης του ζητήματος<sup>257</sup> μετά την κατάληψη της Τρίπολης και σε αναμονή της πρώτης εθνοσυνέλευσης. Βασική διάκριση ανάμεσα στις προτάσεις που κατέθεσαν αμφότεροι ήταν στο επίπεδο της συγκρότησης των υποεφορειών. Η πρόταση των προκρίτων συσχέτιζε τις υποεφορείες με τις επί μέρους κοινότητες του προγενέστερου διοικητικού συστήματος, ενώ η πρόταση του Υψηλάντη τις προσέγγιζε ως υφιστάμενο αποκεντρωμένο διοικητικό μηχανισμό στο εσωτερικό της νέας επαρχιακής οργάνωσης των εφορειών.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> «... συνηθροίσθημεν επί τούτω οι υπογεγραμμένοι από μέρους των επαρχιών μας... εκλέξαντες τους φολογενεσάτους κυρίου... τους διορίζομεν δια να παρευρίσκονται μετά του ενδοξότατου κοινού Αρχιστρατήγου μας Πετρόμπεη Μαυρομιχάλη, και πάντες οι άνωθεν επέχοντες την Γερουσίαν όλου του Δήμου των Επαρχιών της Πελοποννήσου... να συσκέπτονται προβλέπωσι και διοικώσι, και κατά το μερικό και κατά το γενικόν, άπασας τας υποθέσεις, διαφοράς και παν ό, τι συντείνει εις την κοινήν ευταξίαν, αρμονίαν, εξοικονομίαν τε και ευκολίαν του ιερού αγώνος μας... έχοντες κατά τούτο κάθε πληρεξουσιότητα, χωρίς να εμπορή τίνας ν' αντιτείνη ή να παρακούση εις τα νεύματα και διαταγάς των' και τούτο το υπούργημά των και η ημετέρα εκλογή θέλει διατρέξει και θέλει έχει κύρος μέχρι της αλώσεως της Τριπολιτζάς και δευτέρας κοινής σκέψεως.», Μάμουκας Ανδ. Ζ., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος – Ήτοι συλλογή των περί την αναγεννώμενην Ελλάδα συνταχθέντων πολιτευμάτων, νόμων και άλλων επίσημων πράξεων, από του 1821 μέχρι τέλους του 1832*, Τ. Α', Εν Πειραιεί, Εκ της του Ηλία Χριστοφορίδου τυπογραφίας «Η αγαθή τύχη», 1839, σ. 3-4.

<sup>255</sup> «Ο Υψηλάντης, έπειτα μάλιστα από την αποθεωτική υποδοχή που του έκαμαν στα Βέρβαινα 10.000 στρατός και λαός και την αναγνώριση του απ' όλη την άλλη Ελλάδα, κατάπληχτος απο την αντίδραση των κοτζαμπάσηδων του Μοριά... έφυγ' από τα Βέρβαινα δυσαρεστημένος...», Σταματόπουλος Τ., *Ο εσωτερικός αγώνας...*, σ. 242.

<sup>256</sup> «Η συνέλευση της Ζαράκοβας, διαλύθηκε και πολλοί από τους προύχοντες έφυγαν για τις επαρχίες τους, να στρατολογήσουν, να δυναμωθούν, κι ενισχυμένοι ν' αντιμετωπίσουν τους στρατιωτικούς και τον Υψηλάντη.», Σταματόπουλος Τ., *Ο εσωτερικός αγώνας...*, σ. 252.

<sup>257</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 30.

<sup>258</sup> Η διάκριση φαίνεται και στις σχετικές προτάσεις: “Οι λοιποί τέσσαρες έφοροι να διαμοιράζονται τας κοινάς υπουργίας' ο εις ήναι επιστάτης εις τας ζωτροφάς... και να έχη υποεφόρους εις εκάστην από τας πόλεις και χωρία της επαρχίας, οι οποίοι να εκτελώσι τας διαταγάς του όσαι αποβλέπουν την ζωτροφίαν” κ.ο.κ. για τους υπόλοιπους. Σε αντιπαράβολή η πρόταση των προεστών αναφερόταν ως εξής “Οι γενικοί έφοροι της επαρχίας... να συνεκλέγουν τους υποεφόρους των χωρίων, και αυτοί οι υποεφόροι να υποτάσσονται εις τους γενικούς εφόρους, αναφέροντες προς αυτούς παν ό, τι ανήκει, και δίδοντες λόγον περί πάντων” στο Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, σ. 10, 12-3. Επίσης, στο Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 29-30.

Ως αντιστάθμισμα στην Πελοποννησιακή Γερουσία συγκροτήθηκαν τοπικές διοικήσεις τόσο στη Δυτική όσο και στην Ανατολική Στερεά Ελλάδα το Νοέμβριο του 1821 με πρωτοβουλία των πολιτικών μερίδων που επιδίωκαν τη συγκρότηση συγκεντρωτικού κράτους<sup>259</sup>. Με πρωτοβουλία του Αλέξανδρου Μαυροκορδάτου, κατόπιν σύγκλισης συνέλευσης των προεστών της δυτικής στερεάς συστάθηκε ο *Οργανισμός της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος* με πολιτικό και διοικητικό όργανο τη Γερουσία και έδρα το Μεσολόγγι. Η Γερουσία της Στερεάς Ελλάδας διεκδικούσε τον πολιτικό και διοικητικό έλεγχο της δυτικής στερεάς, ενώ επίσης, η διοικητική οργάνωση της περιοχής εδράστηκε στο διοικητικό σύστημα που ίσχυε επί Τουρκοκρατίας. Το διακριτό στοιχείο είναι όμως ότι στο ψήφισμα της 4/11/1821 η συνέλευση της δυτικής Ελλάδας καθορίζει με σαφήνεια τόσο ότι η διοικητική οργάνωση είναι προσωρινή<sup>260</sup>, όσο και ότι ως σώμα αποτελεί προσωρινή διοίκηση η οποία θα παύσει με τη συγκρότηση της κεντρικής πολιτικής εξουσίας<sup>261</sup>.

Η διεξαγωγή της *Α΄ Εθνοσυνέλευσης στην Επίδαυρο* (Πιάδα) το Δεκέμβριο του 1821, όπως επίσης και στο περιεχόμενο του πρώτου Συντάγματος της χώρας, το *Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος*, της 1-1-1822 αποτύπωσαν τη σταδιακή ηγεμονία της αστικοφιλελεύθερης πτέρυγας<sup>262</sup> με την κατοχύρωση της κεντρικής κρατικής συγκρότησης<sup>263</sup>, της αρχή της αντιπροσώπευσης και της διάκρισης των εξουσιών. Ταυτόχρονα όμως, επικύρωναν και την ύπαρξη των τριών περιφερειακών διοικήσεων (τοπικές γερουσίες και βουλές), υπό τον έλεγχο όμως της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, δείχνοντας *την αστάθεια αυτής της ηγεμονίας, αλλά και την πολιτική ισχύ της πτέρυγας των*

---

<sup>259</sup> «Στα πλαίσια της νέας θεσμικής – κρατικής τάξης και συγκρότησης διαμορφώνονται αρχικά τρία πολιτικά ρεύματα: Το πρώτο, υπό την ηγεσία του Αλέξανδρου Μαυροκορδάτου... στοχεύει στην πολιτική ενοποίηση των απελευθερούμενων περιοχών, με βάση τους νεοεισαγόμενους αστικοδημοκρατικούς θεσμούς. Επρόκειτο για την κατ' εξοχήν αστικοφιλελεύθερη πτέρυγα της Επανάστασης, στην οποία εντάσσονται οι ηγετικές κοινωνικοπολιτικές δυνάμεις των νησιών... και οι στρατιωτικοί ηγέτες της Στερεάς Ελλάδας.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 273.

<sup>260</sup> «Θεωρούντες, ότι το σύστημα σταθεράς Διοικήσεως απαιτεί μακράν και βαθειάν μελέτην, και ότι ο οργανισμός του απαιτεί πράξιν μεγάλην· Θεωρούντες προσέτι ότι δεν είναι δυνατόν κατά το παρόν να εισαχθώσιν αρχαί αι οποίαι να χρησιμεύσωσιν ως βάσεις καλώς συστημένης Διοικήσεως», Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, σ. 25.

<sup>261</sup> «Άρθρον Α΄ - Θέλει συστηθή προσωρινή Διοίκησις, κατά τον κάτωθεν οργανισμόν.. Γ΄ - Η διάρκεια της προσωρινής Διοικήσεως θέλει καταπαύσει, όταν οργανισθή η σταθερά Διοίκησις», Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, σ. 25.

<sup>262</sup> «Ήδη από την πρώτη Εθνοσυνέλευση, η αστικοφιλελεύθερη πτέρυγα εξασφαλίζει την ηγεμονία, πράγμα το οποίο κυρίως αποτυπώνεται, από τη μία, στο περιεχόμενο του Συντάγματος και, από την άλλη (και κύρια), στο γεγονός ότι σύμφωνα με αυτό το πρώτο ελληνικό Σύνταγμα το Βουλευτικό (στο οποίο έχουν την πλειοψηφία οι Πελοποννήσιοι προεστοί) αποκτά εξαιρετικά περιορισμένες αρμοδιότητες...», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 274.

<sup>263</sup> «Ήταν, όμως, πλέον φανερό ότι “μερικοί Διοικήσεις” και τοπικές εξουσίες με την επιχώριά τους εμβέλεια δεν ήταν δυνατόν ούτε να διευθετήσουν συνολικά τα πράγματα του Αγώνα ούτε να ανταπεξέλθουν στα πολλαπλά προβλήματα και θεσμικά ζητήματα, τη στιγμή μάλιστα που η απαίτηση μεγαλύτερης συνοχής στις πολιτικές διαδικασίες απέρρεε από τις γενικότερες εξελίξεις και την ανάγκη συντάγματος, το οποίο θα προσέφερε προδιαγραφές κρατικής εξουσιαστικής οργάνωσης και ενιαίας κυβερνητικής αρχής», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 33.

προεστών<sup>264</sup>.

Κατά τη δεύτερη Εθνοσυνέλευση στο Άστρος, τον Απρίλιο του 1823, η πολιτική επιρροή των προεστών υποχωρεί περισσότερο καθώς με το ψήφισμα Ε΄ της 30ης Μαρτίου 1823 καταργήθηκαν και τα περιφερειακά πολιτικά σώματα, στη βάση της αντιμετώπισης του πολυαρχικού φαινομένου και της συγκρότησης θεσμών ενιαίου κράτους, ενώ με το υπ' αριθμ. ΛΗ΄ ψήφισμα της 16ης Απριλίου του 1823 σε συνδυασμό με τα άρθρα του Οργανικού Νόμου, το επαρχιακό σύστημα αποδυναμώθηκε εξαιτίας της διπλής του εξάρτησης από το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό<sup>265</sup>. Η πολιτική αστάθεια της περιόδου, που συνεχίστηκε και κατά τα έτη 1823 και 1824 με διεξαγωγή δύο εμφυλίων πολέμων, οδηγεί σε ήττα των Πελοποννήσιων προεστών - γεγονός που σηματοδότησε το τέλος του αυτόνομου ρόλου τους -, οι οποίοι πλέον είτε θα λειτουργήσουν ως ηγετικές προσωπικότητες του «ρωσικού» κόμματος, είτε γενικότερα θα ενσωματωθούν στο νεοσύστατο κρατικό μηχανισμό σε ηγετικές θέσεις και στο στρατό<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 274-5.

<sup>265</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 36. Επίσης, στην κατεύθυνση καταπολέμησης των τοπικών εξουσιών κινήθηκε και το μυστικό ψήφισμα της 13 Απριλίου 1823, κατά το οποίο ανατέθηκε στο Βουλευτικό και το Εκτελεστικό «το έργο του διορισμού ή της απόλυσης των επάρχων, μέτρο που ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ότι απέβλεπε στην περιστολή των αυθαιρεσιών και τριβών σε τοπικό επίπεδο αλλά που στην πράξη συνέχεε τις εξουσίες, αποδυνάμωνε το Εκτελεστικό και προκαλούσε εν τέλει μεγαλύτερη επέμβαση των παραδοσιακών παραγόντων του κοινοτισμού. Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης... ως δυνατότητα δράσης ουσιαστικά δεν ενισχύθηκε. Αντίθετα, λόγω των ειδικών συνθηκών... προσανατολίστηκε περισσότερο σε ρόλο οργάνου της κεντρικής εξουσίας και διαχειριστή διοικητικών ζητημάτων...», στο ίδιο, σ. 36-37.

<sup>266</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 277.



## 5.4 Η κατοχύρωση του συγκεντρωτικού κράτους – Η Καποδιστριακή διακυβέρνηση

Η διεξαγωγή της Γ΄ Εθνοσυνέλευσης στην Τροιζήνα<sup>267</sup>, από τις 19 Μαρτίου έως τις 5 Μαΐου του 1827, θα επιβεβαιώσει την πολιτική κυριαρχία της φιλελεύθερης πτέρυγας και το χαρακτήρα του συγκεντρωτικού κράτους<sup>268</sup>. Η εθνοσυνέλευση με το ΣΤ΄ ψήφισμα της 2 Απριλίου 1827 εξέλεξε ως *Κυβερνήτη της Ελλάδος* τον Ιωάννη Καποδίστρια και του ανέθεσε για περίοδο επτά ετών τη διακυβέρνηση της *Ελληνικής Πολιτείας* και παράλληλα όρισε τριμελή *Αντικυβερνητική Επιτροπή*<sup>269</sup>, ως αναπληρωματικό όργανο μέχρι την άφιξη του κυβερνήτη<sup>270</sup>.

Με την *Διάταξιν περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικρατείας* της 1ης Μαΐου του 1827 διαμορφώθηκε ένα αυτοδιοικητικό πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο η ελληνική επικράτεια κατανεμήθηκε σε ευρύτερες διοικητικές περιφέρειες αποκαλούμενες *Θέματα*. Τα Θέματα διαδέχθηκαν τις προγενέστερες *εφορείες*, οι οποίες τοποθετούσαν το επίπεδο της διοικητικής οργάνωσης σε αυτό των επαρχιών, γεγονός που καταρχήν κατοχυρώθηκε στην Επίδαυρο<sup>271</sup>.

Τα Θέματα συγκροτήθηκαν ως άθροισμα επιμέρους επαρχιών, εντός των οποίων εμπεριέχονταν πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά στα οποία προβλεπόταν η εκλογή δημογερόντων, ανάλογα με τον πληθυσμό, καθώς και εκλογή επαρχιακών δημογερόντων, υπό τη μορφή επαρχιακού συμβουλίου. Παράλληλα, όμως οριζόταν ο διορισμός από την κυβέρνηση μη εντόπιων *Διοικητών* σε κάθε θέμα, με απόλυτη εκτελεστική εξουσία που δε βρίσκεται υπό τον έλεγχο των δημογερόντων, αλλά αντίστροφα οι δημογεροντίες αποτελούν εκτελεστικά όργανα του Διοικητή και τελούσαν υπό τον απόλυτο έλεγχο του.<sup>272</sup> Επί της ουσίας, η συγκρότηση των Θεμάτων αποτελεί την πρώτη θεσμική

<sup>267</sup> Η Γ΄ Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια της Γ΄ Εθνοσυνέλευσης της Επιδάυρου, η οποία η οποία συστάθηκε στην Επίδαυρο στις 6 Απριλίου του 1826 αλλά διαλύθηκε λόγω της πτώσης του Μεσολογγίου στις 16 Απριλίου του 1826.

<sup>268</sup> «Ο όρος “Ελληνική Πολιτεία” χρησιμοποιείται ήδη ως επίσημος τίτλος του Ελληνικού κράτους... Η εθνική κυριαρχία οριοθετείται. Η προσωρινότητα της Διοίκησης παραχωρεί σταδιακά τη θέση της στην οριστικότητα του δομούμενου κράτους.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 37-8.

<sup>269</sup> Η “Αντικυβερνητική Επιτροπή”, που την αποτελούσαν οι Γιαννούλης Νάκος, Γεώργιος Μαυρομιχάλης και Ιωάννης Μ. Μιλήτης, ήταν το όργανο που σε συνέχεια της “Διοικητικής Επιτροπής της Ελλάδος”, η οποία είχε οριστεί στην Επίδαυρο (Απρίλιος 1826 – Απρίλιος 1827), κυβέρνησε την Ελλάδα μέχρι τον Ιανουάριο του 1828.

<sup>270</sup> «... δια να κυβερνήσει την Ελλάδα εν απουσία του και θέλει παύσει άμα φθάση ο Κυβερνήτης εις την Ελλάδα.», Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, Τ. Θ΄, σ. 97-8, στο Δεσποτόπουλος Α. Ι., *Ο κυβερνήτης Καποδίστριας και η απελευθέρωσις της Ελλάδος*, Διατριβή επί διδακτορία, Φιλοσοφική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 1954, ανατύπωση, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 2008, σ. 49.

<sup>271</sup> Εγκύκλιος 74/21<sup>ns</sup> Απριλίου 1826 και το Δ. 815/22<sup>as</sup> Μαΐου 1826 που αναφέρονταν σε επαρχιακές εφορίες και κοινοτικές δημογεροντίες, Βισβίτζης Ιάκωβος, *Η πολιτική δικαιοσύνη κατά την Ελληνική Επανάστασιν μέχρι του Καποδιστρίου*, Αθήνα, 1941, σ. 481-2.

<sup>272</sup> «... Θέμα είναι άθροισμα Επαρχιών, αι οποία όμως φυλάττουσι τα κατά νόμον διακαιώματά των, τακτικής κα εκτάκτου Αντιπροσωπείας... Ο Διοικητής του Θέματος διορίζεται από τον Κυβερνήτην’ να μην είναι όμως κάτοικος ή αυτόχθων του αυτού Θέματος... Αναφέρεται προς την Κυβέρνησιν δια του επί των Εσωτερικών Γραμματέως της

κατοχύρωση του ξεπεράσματος της διοικητικής οργάνωσης σε επίπεδο επαρχιών που εδραιώνει πλέον με τυπικούς όρους τη συγκεντρωτική μορφή της διοικητικής δομής και του κράτους<sup>273</sup>.

Επίσης, στο πλαίσιο της πολιτικής αντιπαράθεσης της περιόδου, η διατήρηση της επαρχίας ως διοικητικής διαίρεσης αποτελεί και μια απόπειρα ελέγχου αλλά και ενσωμάτωσης των πραγματικών πολιτικών συσχετισμών κατά τόπους.

Σε αντιστοιχία με τις αποφάσεις της Γ' Εθνοσυνέλευσης, στο ψήφισμα Ι της 13 Απριλίου του 1828 της Δ' Εθνοσυνέλευσης κωδικοποιείται η διοικητική οργάνωση της χώρας, αρχικά της Πελοποννήσου και των νησιών του Αιγαίου και στη συνέχεια της Στερεάς, με τη μορφή της κλιμακωτής διοικητικής οργάνωσης σε: α) χωριά, κωμοπόλεις και πόλεις, β) επαρχίες και γ) τμήματα<sup>274</sup>. Η Πελοπόννησος διαιρείται σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι τμήματα – στα οποία περιλαμβάνονταν η Σάμος, η Ικαρία και μέρος των Δωδεκανήσων που τελικά δεν ενσωματώθηκαν στο ελληνικό κράτος<sup>275</sup>, ενώ παρόμοια διαίρεση θα εφαρμοζόταν και στη Στερεά Ελλάδα όταν το επέτρεπε η λήξη των πολεμικών επιχειρήσεων.<sup>276</sup>

Την περίοδο της καποδιστριακής διακυβέρνησης ολοκληρώνεται η κατάργηση των τυπικών μορφών εξουσιαστικής ισχύος των προεστών<sup>277</sup>, που είχαν σχετικά διατηρηθεί την περίοδο συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Επικεφαλής των τμημάτων τέθηκαν διορισμένοι έκτακτοι επίτροποι<sup>278</sup>, τις εντολές των οποίων όφειλαν να εκτελούν οι δημογέροντες και γενικότερα *οι εν τοις πράγμασι*<sup>279</sup>. Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1830 καταργούνται τα τμήματα, γεγονός που δεν οφείλεται σε μία ενίσχυση των τοπικών εξουσιών αλλά αντίθετα εντάσσεται στην μεταρρυθμιστική πολιτική του Καποδίστρια<sup>280</sup> και στις πραγματικές οικονομικές και πολιτικές συνθήκες της περιόδου. Δεν πρέπει

---

Επικρατείας... Εκτελεί τα διατάγματα της Κυβερνήσεως δια των Επαρχιακών Δημογερόντων... Επαγρυπνεί εις τας πράξεις των... Έχει την αναγκαίαν εκτελεστικήν δύναμιν, διοριζομένην παρά της Κυβερνήσεως.», Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, Τ. Θ', σ. 121-3.

<sup>273</sup> «Πρόκειται για μια θεσμική υπόδειξη αρχών σε συνδυασμό με την παράταση ισχύος άτυπων διατάξεων του εθνικού δικαίου. Τα “Θέματα” ήταν προοίμιο θεσμικό των μετέπειτα νομών και πρόδρομος της δευτεροβάθμιας “ελληνικής κρατικότητας”, Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 39-40.

<sup>274</sup> «Εκαστον Τμήμα, του οποίου η περιφέρεια προσδιορίζεται από το υπ' Αριθ. Ι' Ψήφισμα, υποδιαιρείται εις τας εξ ων σύγκειται Επαρχίας, και αυταί πάλιν εις πόλεις, κώμας και χωρία.», αρ. Φ. 28 της Γενικής Εφημερίδος της Ελλάδος με τίτλο Διοικητικός Οργανισμός των Τμημάτων της Πελοποννήσου, στο Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, Τ. ΙΑ', σ. 395-6.

<sup>275</sup> Δεσποτόπουλος Α., *Ο κυβερνήτης Καποδίστριας...*, σ. 220.

<sup>276</sup> Μάμουκας Α., *Τα κατά την αναγέννησιν...*, Τ. ΙΑ', σ. 401-403.

<sup>277</sup> «... όπως φαίνεται από τα διοικητικά μέτρα, ο Καποδίστριας αντιτάχθηκε στην πολιτική ισχύ των προκρίτων, γι' αυτό και απομακρύνθηκε σταδιακά από παραδοσιακά σχήματα κοινοτικής αυτονομίας, επιδιώκοντας να ανατρέψει σταθερές του κύρους της προυχοντικής τάξης σε τοπικό επίπεδο.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 45.

<sup>278</sup> Ο διορισμός των επιτρόπων πραγματοποιήθηκε από τις 19 Απριλίου 1828 μέχρι τις 16 Μαρτίου 1829, Δεσποτόπουλος Α., *Ο κυβερνήτης Καποδίστριας...*, σ. 220.

<sup>279</sup> Δεσποτόπουλος Α., *Ο κυβερνήτης Καποδίστριας...*, σ. 43.

<sup>280</sup> «Ήδη, από το Φθινόπωρο του 1829 διαφαινόταν η προτίμηση του Καποδίστρια σε μια μορφή διοικητικής αποκέντρωσης αντί της τοπικής αυτοδιοίκησης.», Πετρίδης Παύλος Β. κ.ά., *Σκιαγραφία Ιωάννου Καποδίστρια – Ο*

να παραβλέπονται και οι πραγματικές γεωγραφικές, πολιτιστικές και οικονομικές συνθήκες που οδήγησαν καταρχήν στη συγκρότηση τους, που ήταν τόσο ικανές ώστε ακόμα και σήμερα να διατηρούνται πολλές από αυτές έστω και ως γεωγραφικοί προσδιορισμοί. Επικεφαλής των επαρχιών τίθονται πολιτικοί διοικητές ενώ τόσο οι κοινοτικοί όσο και οι επαρχιακοί δημογέροντες από το 1830 διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση. Στοχοθεσία της καποδιστριακής διακυβέρνησης ήταν από τη μια η ενσωμάτωση του παλιού πολιτικού στρώματος των προεστών στη συνταγματική κατασκευή της Ελλάδας<sup>281</sup> και από την άλλη η περαιτέρω υποβάθμιση του πολιτικού τους ρόλου. Πλέον, οι κοινοτικοί δημογέροντες διατήρησαν μόνο ορισμένες παραδοσιακές αρμοδιότητες, ενώ οι επαρχιακοί δημογέροντες πλέον θα δρουν ως όργανο της κεντρικής διοίκησης με ανάλογη πολιτική συμπεριφορά.

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι την περίοδο της καποδιστριακής διακυβέρνησης ο εξελισσόμενος συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους, απέκλεισε σταδιακά το ενδεχόμενο της περιφερειοποίησης ή/και της ομοσπονδοποίησης της κρατικής εξουσίας<sup>282</sup>. Σύμφωνα με το Ν. Αλιβιζάτο<sup>283</sup>, ο Καποδίστριας επιχείρησε, βασιζόμενος σε ευρωπαϊκά πολιτικά και πολιτιστικά πρότυπα, να οικοδομήσει συγκεντρωτική ενιαία διοίκηση η οποία ανεχόταν τοπικισμούς μόνο στο βαθμό που δεν αναιρούσαν την εξουσιαστική επιβολή του κεντρικού κράτους.

---

*κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος*, Εκδ. Γκοβόστης, Αθήνα 1992, σ. 116-7.

<sup>281</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 44.

<sup>282</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 91.

<sup>283</sup> Αλιβιζάτος Νίκος, παρέμβαση στο Επιστημονικό Συμπόσιο Ιωάννης Καποδίστριας: 170 χρόνια μετά: 1827 – 1997, Ναύπλιο 27 Σεπτεμβρίου 1997, στο Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 39-40.

Πίνακας 5.4.1: Η διοικητική διαίρεση σε τμήματα και επαρχίες την περίοδο του Καποδίστρια

Τμήμα	Επαρχία	Τμήμα	Επαρχία	
Τμήμα Αχαΐας	Επαρχία Βοστίτσας	Τμήμα Ανατολικών Νήσων	Επαρχία Σάμου	
	Επαρχία Καλαβρύτων		Επαρχία Καλύμνου	
	Επαρχία Παλαιών Πατρών		Επαρχία Λέρου	
Τμήμα Ήλιδος	Επαρχία Γαστούνης		Επαρχία Πάτμου	
	Επαρχία Πύργου		Επαρχία Ικαρίας	
Τμήμα Άνω Μεσσηνίας	Επαρχία Αρκαδίας		Τμήμα Δυτικών Νήσων	Επαρχία Ύδρας
	Επαρχία Νεοκάστρου	Επαρχία Σπετσών		
	Επαρχία Μεθώνης	Επαρχία Πόρου		
	Επαρχία Κορώνης	Επαρχία Αίγινας		
Τμήμα Κάτω Μεσσηνίας	Επαρχία Νησίου	Τμήμα Βορείων Κυκλάδων		Επαρχία Σαλαμίνας
	Επαρχία Καλαμάτας			Επαρχία Σύρου
	Επαρχία Εμπλάκια ή Επαρχία Εμπλακίων		Επαρχία Σερίφου	
	Επαρχία Ανδρούτσας		Επαρχία Θερμιάς	
	Επαρχία Λεοντάριον		Επαρχία Κέας	
	Επαρχία Μικρομάνης		Επαρχία Άνδρου	
	Επαρχία Δυτικής Σπάρτης		Επαρχία Τήνου	
Τμήμα Λακωνίας	Επαρχία Μονεμβασιάς	Τμήμα Κεντρικών Κυκλάδων	Επαρχία Μυκόνου	
	Επαρχία Μιστρά		Επαρχία Νάξου	
	Επαρχία Πραστού		Επαρχία Πάρου	
	Επαρχία Αν. Σπάρτης		Επαρχία Ίου	
Τμήμα Αργολίδος	Επαρχία Αργους	Τμήμα Νοτίων Κυκλάδων	Επαρχία Συκίνου	
	Επαρχία Ναυπλίου		Επαρχία Φολεγάνδρου	
	Επαρχία Κάτω Ναχαγέ		Επαρχία Μήλου	
	Επαρχία Κορίνθου		Επαρχία Κιμώλου	
Τμήμα Αρκαδίας	Επαρχία Φαναρίου	Τμήμα Βορείων Σποράδων	Επαρχία Σίφνου	
	Επαρχία Καρύταινας		Επαρχία Σαντορίνης	
	Επαρχία Τριπολιτσάς		Επαρχία Ανάφης	
	Επαρχία Αγίου Πέτρου		Επαρχία Αστυπάλαιας	
Τμήμα Βορείων Σποράδων	Επαρχία Σκιάθου		Επαρχία Κάσσου	
	Επαρχία Σκόπελου		Επαρχία Καρπάθου	
	Επαρχία Σκύρου			
	Επαρχία Ηλιοδρομίων			
	Επαρχία Ψαρών			

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

## Κεφάλαιο 6ο: Η τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό κράτος

### 6.1 Η πρώτη περίοδος της οθωνικής διακυβέρνησης 1833 - 1844

Η δολοφονία του Ι. Καποδίστρια προκάλεσε μία κατάσταση διαρκούς πολιτικής αναταραχής περίπου 18 μηνών<sup>284</sup> που οδήγησε στην αποδιοργάνωση του αστικού κράτους και του διοικητικού μηχανισμού<sup>285</sup> και την εμφάνιση μορφών πολυαρχίας<sup>286</sup>, ενώ εκ των πραγμάτων η κατά τόπους διακυβέρνηση ξαναπέρασε στις τοπικές αρχές<sup>287</sup>.

Το τέλος των πολιτικών αντιπαραθέσεων προέκυψε κατά την Ε΄ Εθνοσυνέλευση<sup>288</sup> όπου ψηφίστηκε το *Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος* στις 15 Μαρτίου 1832 σύμφωνα με το οποίο η *Ελληνική Επικράτεια είναι Ηγεμονία διαδοχική, Συνταγματική και Κοινοβουλευτική*, ενώ με τη συνθήκη της 25<sup>ης</sup> Απριλίου / 7<sup>ης</sup> Μαΐου 1832 οριστικοποιήθηκε η αναγόρευση του Όθωνα ως βασιλιά της Ελλάδας<sup>289</sup>.

Η πρώτη περίοδος της οθωνικής διακυβέρνησης<sup>290</sup>, της απόλυτης μοναρχίας 1833 – 1844, μπορεί να χαρακτηριστεί ως η φάση της οικοδόμησης του κρατικού μηχανισμού κατά την οποία η οικοδόμησή του θα εκλάβει υπερσυγκεντρωτικά χαρακτηριστικά με σκοπό να διασφαλιστεί η κεντρική πολιτική εξουσία<sup>291</sup>, σηματοδοτώντας το τέλος των μετεπαναστατικών φυγόκεντρων

<sup>284</sup> «Την ίδια την ημέρα του θανάτου του Καποδίστρια, μέσα σε κλίμα αβεβαιότητας και σύγχυσης τη διακυβέρνηση του κράτους ανέλαβε τριμελής “Διοικητική Επιτροπή” (σ.σ. που την αποτελούσαν οι Αυγουστίνος Καποδίστριας, Θεόδωρος Κολοκοτρώνης και Ιωάννης Κελέτης)... Αρχίζει έτσι μία περίοδος δεκαέξι περίπου μηνών... η περίοδος της Αναρχίας – εποχή πολιτικά ταραχώδης και ρευστή, περίοδος κρατικής αποδιοργάνωσης...», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 47.

<sup>285</sup> «Το 1831 δεν υφίστατο καν ένας αστικός, δηλαδή “εθνικός” – μη κομματικός, στρατός, οι ιεραρχίες και οι σχέσεις ανάμεσα στις κρατικές βαθμίδες και στους κρατικούς θεσμούς είχαν κλονιστεί, οι σχέσεις εκπροσώπησης διαμεσολαβούνταν αποκλειστικά μέσα από το διάλογο των τριών κομματικών σχηματισμών της εποχής... η πολιτική κρίση κατά την τελευταία φάση της διακυβέρνησης από τον Καποδίστρια λειτουργούσαν ως οι βασικοί παράγοντες αποσταθεροποίησης των αστικών πολιτικών θεσμών.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 301.

<sup>286</sup> «... συνυπήρξαν για ένα διάστημα δύο τριμελείς “Διοικητικές Επιτροπές” και στη συνέχεια διορισμοί πενταμελούς διοικητικής επιτροπής... επταμελούς ομόλογου σώματος... και νέας τριμελούς. Έλαβαν, επίσης, χώρα από τους “συνταγματικούς” και τους αντιπολιτευόμενους τους τρεις Συνελεύσεις.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 47.

<sup>287</sup> Κοτέα Μαριάνθη Γ. Α., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση – Ο Εκσυγχρονισμός της Δημοτικής Διοίκησης στην Ελλάδα του 19<sup>ου</sup> αιώνα*, Εκδ. Διόνικος, Αθήνα 2007, σ. 37.

<sup>288</sup> Η Ε΄ Εθνοσυνέλευση άρχισε τις εργασίες της στο Άργος στις 5 Δεκεμβρίου του 1831 - σπανιότερα αποκαλείται Εθνοσυνέλευση Άργους 1831 - και τις συνέχισε στο Ναύπλιο μέχρι τις 17 Μαρτίου του 1832, γι’ αυτό και συνήθως αποκαλείται Ε΄ Εθνοσυνέλευση Ναυπλίου.

<sup>289</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 48.

<sup>290</sup> Ο Όθωνας έφτασε στην Ελλάδα στις 25 Ιανουαρίου του 1833 και συνοδευόταν, εξαιτίας του ότι ήταν ανήλικος, από τριμελές συμβούλιο Αντιβασιλείας - το οποίο συγκροτούσαν ο Κόμης Ιωσήφ Λουδοβίκος Άρμανσπεργκ, ο Γεώργιος Λουδοβίκος φον Μάουρερ και ο Υποστράτηγος Κάρολος Γουλιέλμος Έιντεκ - που άσκησε την εξουσία, σύμφωνα με τις διεθνείς συμβάσεις, για 28 περίπου μήνες μέχρι το 1835.

<sup>291</sup> «Η επιβολή μιας αυστηρά συγκεντρωτικής εξουσίας με βάση τα κοινωνικά δεδομένα της εποχής εκείνης δεν ήταν δυνατόν να αποφευχθεί χωρίς να κινδυνεύσει σοβαρότατα η ίδια η πολιτειακή ενότητα του νεοσύστατου κράτους.

τάσεων που εκφράστηκαν κυρίως με τη μορφή των τοπικών εξουσιών<sup>292</sup> της προεπαναστατικής περιόδου, αλλά δευτερευόντως και κατά τόπους με τη μορφή της ληστείας.

### 6.1.1 Η νέα διοικητική οργάνωση

Παράλληλα, πραγματοποιείται μια τομή στην εσωτερική διοικητική συγκρότηση της χώρας με τη συγκρότηση των νομών - διάδοχο σχήμα του καποδιστριακού «τμήματος» - αποτελώντας, πλέον, τον κορμό της κρατικής διοίκησης και το ανώτερο επίπεδο διοικητικής διαίρεσης της χώρας και με την εγκαθίδρυση στο τοπικό επίπεδο του δημοτικού συστήματος θα χαρακτηρίσει την αυτοδιοικητική δομή της χώρας μέχρι και τα τέλη του 20ου αι<sup>293</sup>.

#### 6.1.1.1 Το περιφερειακό επίπεδο

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το Β.Δ. της 3<sup>ης</sup> Απριλίου (15 Απριλίου) 1833<sup>294</sup>, ο ελλαδικός χώρος κατανεμήθηκε σε δέκα νομούς<sup>295</sup>, στους οποίους υπήχθησαν οι 47 νέες επαρχίες της χώρας, αλλά και οι μετέπειτα δήμοι. Οι περισσότερες επαρχίες που συγκροτήθηκαν με το ΦΕΚ 12, της 16 Απριλίου 1833, αποτελούν συναθροίσεις των προγενέστερων επαρχιών. Πλέον δεν διατηρούνται ως έκφραση των παραδοσιακών τοπικών εξουσιαστικών δομών, αλλά εντάσσονται στο νέο πλαίσιο

---

Και όπως είδαμε οι παλιές κοινοτικές λειτουργίες δεν μπορούσαν να πολιτικοποιηθούν χωρίς να λειτουργήσουν οι κεντρόφυγες δυνάμεις του τοπικισμού σε βαθμό διαλυτικό. Η θεσμοθέτηση της κοινοτικής αυτονομίας στο ανεξάρτητο ελληνικό κράτος δεν θα αποτελούσε ένα παράγοντα γνήσιας λειτουργικής αποκέντρωσης, αλλά ένα αποφασιστικό συντελεστή κρατικής αποσύνθεσης. Η δυτικοευρωπαϊκή πρακτική βέβαια, ακόμα και στη διάρκεια της απολυταρχικής φάσης έδειξε ότι η συγκεντροποίηση της εξουσίας δεν είναι ασυμβίβαστη με την ύπαρξη θεσμών κεντρικού ή περιφερειακού χαρακτήρα που λειτουργούν αποκεντρωτικά από άποψη κατανομής αρμοδιοτήτων χωρίς να θίγονται οι βάσεις του συγκεντρωτικού κράτους. Στην ελληνική περίπτωση όμως η θεμελίωση του νέου κράτους δημιουργεί μία κατάσταση εντελώς νέα, δεδομένου ότι δεν αποτελεί ούτε πολιτική, ούτε οργανωτική συνέχεια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Οι θεσμοί της Τουρκοκρατίας δεν μπορεί να μετεξελιχθούν σε αντισταθμιστικούς μηχανισμούς ελέγχου και ισορροπίας με πολιτικό βάρος απέναντι στο φορέα της συγκεντρωτικής εξουσίας στο ελεύθερο ελληνικό κράτος, για 3 κυρίως λόγους: I. Οι θεσμοί όπως αναλύσαμε ήταν από παράδοση πολιτικά ουδετεροποιημένοι, II. Δεν ήταν ομοιόμορφοι σε όλο τον ελλαδικό χώρο, αλλά παρουσιάζουν σοβαρές διαφορές από περιοχή σε περιοχή και III. Είχαν λειτουργία παραπληρωματική μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της τουρκικής ανατολικής δεσποτείας και το ιδιαίτερο καθεστώς της δουλείας. Το γεγονός ότι οι θεσμοί της Τουρκοκρατίας δεν μπορεί να γίνουν αφητηρία για να διαμορφωθούν μηχανισμοί πολιτικής εξισορρόπησης απέναντι στην συγκεντρωτική εξουσία δεν σημαίνει ότι είναι καταλληλότεροι για μια εκτεταμένη λειτουργική διαφοροποίηση δηλαδή σε βάση κατανομής των εκτελεστικών νομοθετικών και δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων σε διάφορους φορείς. Είναι ένα μείγμα βυζαντινής παράδοσης, τουρκικής οργανωτικής πρακτικής και τρέχουσας πείρας του υπόδουλου ελληνισμού και δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις αντιλήψεις και τα αιτήματα της εποχής της ίδρυσης του ελεύθερου ελληνικού βασιλείου.», Φίλιας Βασίλης Ι., *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα – I. η νόθα αστικοποίηση 1800 – 1864*, Εκδόσεις Β. Μακρυνιώτης & Σία Ο.Ε., Αθήνα 1975, σ. 168-9.

<sup>292</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 301-2.

<sup>293</sup> «... η εισαγωγή του νομαρχιακού συστήματος στην ελληνική επικράτεια, παρότι η νομική (αλλά και η εδαφική) οντότητα του νομού γνώρισε ποσοτικές και ποιοτικές διακυμάνσεις, συνιστά αξιοσημείωτη διοικητική πράξη. Το νομαρχιακό σύστημα έμελλε να κυριαρχήσει – και χρονικά – στο ελληνικό κράτος.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 51.

<sup>294</sup> ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 12, τ. Α, 6 Απριλίου 1833, *Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του*, σ. 75-80.

<sup>295</sup> Πρόκειται για τους νομούς Αργολίδας και Κορινθίας, Αχαΐας και Ηλείας, Μεσσηνίας, Αρκαδίας, Λακωνίας, Φωκίδας και Λοκρίδας, Αττικής και Βοιωτίας, Εύβοιας και Κυκλάδων, ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 12, τ. Α, σ. 75-6.

διοικητικής οργάνωσης<sup>296</sup>, έχοντας απολέσει την προγενέστερη πολιτική τους λειτουργία.

Πίνακας 6.1.1.1.1: Η διοικητική διαίρεση σε νομούς και επαρχίες, Φ.Ε.Κ. 12/Α/6-4-1833

Η διοικητική διαίρεση σε νομούς και επαρχίες, Φ.Ε.Κ. 12/Α/6-4-1833		
Νομός	Έδρα νομού	Επαρχίες
Πελοπόννησος		
Νομός Αχαΐας και Ήλιδος	Πάτρα	Επαρχία Αιγιαλείας
		Επαρχία Κυναίθης
		Επαρχία Πατρών
		Επαρχία Ηλείας
		Επαρχία Διποταμίας
Νομός Αργολίδας και Κορινθίας	Ναύπλιο	Επαρχία Ναυπλίας
		Επαρχία Άργους
		Επαρχία Σικυωνίας
		Επαρχία Κορινθίας
		Επαρχία Ερμιονίδος
		Επαρχία Τροιζηνίας
Νομός Αρκαδίας	Τρίπολη	Επαρχία Γορτύνης
		Επαρχία Κυνουρίας
		Επαρχία Μαντινείας
		Επαρχία Μεγαλοπόλεως
		Επαρχία Πρασσιών
Νομός Λακωνίας	Σπάρτη	Επαρχία Επιδαύρου Λιμηράς
		Επαρχία Γυθείου
		Επαρχία Οιτύλου
		Επαρχία Λακεδαίμονος
Νομός Μεσσηνίας	Καλαμάτα	Επαρχία Καλαμών
		Επαρχία Μεσσήνης
		Επαρχία Πυλίας
		Επαρχία Τριφυλίας
		Επαρχία Ολυμπίας
		Επαρχία Μεθώνης

<sup>296</sup> «Επειδή την μέχρι τούδε επικρατούσασαν διαίρεσιν του Κράτους συμπίπτει πολλαχού να περιλαμβάνονται τόποι μιας επαρχίας εις τα σύνορα της άλλης, δια την τοιαύτην περίστασιν, καθώς και δι άλλας ομοίας, η διασάφησις και ο ακριβέστερος προσδιορισμός των νέων επαρχιακών συνόρων αναβάλλεται εις το μέλλον, καθ όσον ήθελον το απαιτήσει τα συμφέροντα της διοικήσεως και των διοικουμένων.» ΦΕΚ, αρ. 12, 6 Απριλίου 1833, αρ. 13, σ. 79-80.

Νομός	Έδρα νομού	Επαρχίες
Στερεά Ελλάδα		
Νομός Αττικής και Βοιωτίας	Αθήνα	Επαρχία Αττικής
		Επαρχία Αίγινας
		Επαρχία Μεγαρίδας
		Επαρχία Λιβαδειάς
		Επαρχία Θηβών
Νομός Ακαρνανίας και Αιτωλίας	Μεσολόγγι	Επαρχία Ακαρνανίας
		Επαρχία Μεσολογγίου
		Επαρχία Ναυπακτίας
		Επαρχία Καλλιδρόμης
Νομός Εύβοιας	Χαλκίδα	Επαρχία Χαλκίδας
		Επαρχία Βορείων Σποράδων
		Επαρχία Καρυστίας
Νομός Φωκίδας και Λοκρίδας	Άμφισσα	Επαρχία Φθιώτιδας
		Επαρχία Λοκρίδας
		Επαρχία Δωρίδας
		Επαρχία Παρνασσίδας
Νομός	Έδρα νομού	Επαρχίες
Κυκλάδες		
Νομός Κυκλάδων	Ερμούπολη	Επαρχία Άνδρου
		Επαρχία Κύθνου
		Επαρχία Μήλου
		Επαρχία Νάξου
		Επαρχία Σύρου
		Επαρχία Τήνου
		Επαρχία Θήρας

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Η διοικητική διάρθρωση της χώρας την περίοδο αυτή υπέστη αρκετές μεταβολές<sup>297</sup> που οφείλονταν στις υπάρχουσες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της περιόδου, μεταβολές που επιχειρούσαν να αντιστοιχηθούν στις αναγκαιότητες συγκρότησης ενός συγκεντρωτικού κράτους. Στο πλαίσιο αυτό με το Β.Δ. της 20<sup>ης</sup> Ιουνίου (2 Ιουλίου) του 1836<sup>298</sup> το νομαρχιακό σύστημα

<sup>297</sup> Για τις διοικητικές μεταβολές της περιόδου βλέπε και Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 41-43.

<sup>298</sup> Βλ. ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 28, τ. Α, 21 Ιουνίου 1836, *Περί διοικητικού οργανισμού*, σ. 125-6.



αντικαταστάθηκε από το διοικητικό σύστημα κατά το οποίο η επικράτεια διαιρέθηκε σε 30 διοικήσεις και 19 υποδιοικήσεις. Το διοικητικό σύστημα τροποποιήθηκε δύο χρόνια μετά με το Β.Δ. της 22<sup>ας</sup> (4 Ιουλίου) του 1838<sup>299</sup> κατά το οποίο ο αριθμός των διοικήσεων περιορίστηκε σε 24 και των υποδιοικήσεων σε 7. Μία πενταετία αργότερα, με νόμο της 29<sup>ης</sup> Ιουλίου (10 Αυγούστου) του 1843<sup>300</sup> καταργούνται οι υποδιοικήσεις<sup>301</sup>. Τελικά, το νομαρχιακό σύστημα με τους 10 προγενέστερους νομούς και 49 πλέον επαρχίες επαναφέρθηκε με το Β.Δ. της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1845<sup>302</sup>.

Πίνακας 6.1.1.1.2: Η διοικητική διαίρεση σε νομούς και επαρχίες, Φ.Ε.Κ. 28/Α/21-6-1836

α/α	Διοίκηση	Επαρχίες που αντικαταστάθηκαν από τις διοικήσεις	Αριθμός δήμων ανά διοίκηση
1	Διοίκηση Αργολίδος (έδρα Ναύπλιον)	Επαρχία Ναυπλίας	30
		Επαρχία Άργους	
		Επαρχία Τροιζηνίας	
		Επαρχία Ερμιονίδος	
2	Διοίκηση Κορινθίας (έδρα Κόρινθος)	Επαρχία Κορινθίας	35
		Επαρχία Σικυωνίας	
3	Διοίκηση Ύδρας (έδρα η Ύδρα)	Επαρχία Ύδρας	3
		Επαρχία Σπετσών	
		Επαρχία Καλαβρίας	
4	Διοίκηση Αχαΐας (έδρα αι Παλαιαί Πάτραι)	Επαρχία Παλαιών Πατρών	13
		Επαρχία Αιγίου	
5	Διοίκηση Κυλληνίας (έδρα η Κυναίθη)	Επαρχία Καλαβρύτων και το προηγούμενο μέρος της	20
6	Διοίκηση Ηλείας (έδρα ο Πύργος)	Επαρχία Γαστούνης και το προηγούμενο μέρος της	22
7	Διοίκηση Τριφυλλίας (έδρα η Κυπαρισία)	Επαρχία Ολυμπίας	10
		Επαρχία Τριφυλίας	
8	Διοίκηση Πυλίας (έδρα η Πύλος)	Επαρχία Μεθώνης	13
9	Διοίκηση Μεσσηνίας (έδρα αι Καλάμαι)	Επαρχία Καλαμών	18
		Επαρχία Μεσσηνίας	
10	Διοίκηση Μαντινείας (έδρα η Τρίπολη)	Επαρχία Μαντινείας	25
		Επαρχία Μεγαλοπόλεως	

<sup>299</sup> Βλ. ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 24, τ. Α, 23 Ιουνίου 1838, *Περί μεταρρυθμίσεως των διοικήσεων*, σ. 121-2.

<sup>300</sup> Βλ. ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 28, τ. Α, 29 Ιουλίου 1843, *Περί καταργήσεως των υφισταμένων υποδιοικήσεων του Κράτους*, σ. 148.

<sup>301</sup> «... μετά τη μεταπολίτευση του 1844 ανασυστάθηκαν δύο μόνο υποδιοικήσεις, των Μεγάρων και της Θήβας, για λόγους δημόσιας ασφάλειας.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 41.

<sup>302</sup> Βλ. ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 32, τ. Α, 8 Δεκεμβρίου 1845, *Περί της διαιρέσεως των Νομαρχιακών και Επαρχιακών αρχών – Διάταγμα περί διορισμού Νομαρχών και Επαρχών*, αλλά και ΦΕΚ, αρ. 34, τ. Α, 20 Δεκεμβρίου 1845, *Περί προσδιορισμού των εδρών των Νομαρχών και Επαρχών*.

11	Διοίκηση Γορτυνίας (έδρα η Θεισόα)	Επαρχία Γορτυνίας και μέρος της Διποταμίας	22
12	Διοίκηση Κυνουρίας (έδρα ο Άγιος Πέτρος)	Επαρχία Κυνουρίας	12
		Επαρχία Πρασιών	
13	Διοίκηση Λακεδαιμονίας (έδρα η Σπάρτη)	Επαρχία Λακεδαίμονος	31
		Επαρχία Επιδαύρου Λιμηράς	
14	Διοίκηση Λακωνίας (έδρα η Αρεόπολις (Τσίμοβα))	Επαρχία Οιτύλου	31
		Επαρχία Γυθείου	
15	Διοίκηση Αιτωλίας (έδρα το Μεσολόγγι)	Επαρχία Μεσολογγίου	10
		Επαρχία Αγρινίου	
		Επαρχία Ναυπάκτου με εξαίρεση το μέρος της παλαιάς	
16	Διοίκηση Ακαρνανίας (έδρα το Αμφιλοχικό Άργος (Καρβασαράς))	Επαρχία Ακαρνανίας	14
17	Διοίκηση Τριχωνίας (έδρα το Αγρίνιο)	Επαρχία Αγρινίου με ολόκληρο το μέρος της παλαιάς επαρχίας	7
18	Διοίκηση Ευρυτανίας (έδρα η Καλλιδρόμη)	Επαρχία Καλλιδρόμης	7
19	Διοίκηση Φωκίδος (έδρα η Άμφισσα)	Επαρχία Παρνασσίδος	15
		Επαρχία Δωρίδος	
20	Διοίκηση Φθιώτιδος (έδρα η Λαμία)	Επαρχία Φθιώτιδος	22
		Επαρχία Λοκρίδος	
21	Διοίκηση Αττικής (έδρα αι Αθήναι)	Επαρχία Αττικής	16
		Επαρχία Μεγάρων	
		Επαρχία Αιγίνης	
22	Διοίκηση Θηβών (έδρα αι Θήβαι)	Επαρχία Θηβών	10
23	Διοίκηση Βοιωτίας (έδρα η Λεβαδεία)	Επαρχία Λεβαδείας	9
24	Διοίκηση Εύβοιας (έδρα η Χαλκίς)	Επαρχία Χαλκίδας	16
		Σκιάθος, Σκόπελος, Ηλιοδρόμια	
25	Διοίκηση Καρύστου (έδρα η Κύμη)	Επαρχία Καρύστου	8
		Σκύρος	
26	Διοίκηση Τήνου (έδρα η Τήνος)	Επαρχία Άνδρου	9
		Επαρχία Τήνου	
27	Διοίκηση Σύρου (έδρα η Σύρος)	Επαρχία Σύρου	7
		Επαρχία Κέας	
		Επαρχία Κύθνου	
		Επαρχία Μυκόνου	
28	Διοίκηση Νάξου (έδρα η Νάξος)	Επαρχία Νάξου	10
29	Διοίκηση Μήλου (έδρα η Μήλος)	Επαρχία Μήλου	6
30	Διοίκηση Θήρας (έδρα η Θήρα)	Επαρχία Θήρας	8

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Η διάρθρωση της περιφερειακής διοίκησης που εισήγαγε η οθωνική διακυβέρνηση με αφετηρία το Β.Δ. της 3<sup>ης</sup> Απριλίου 1833 προσομοίαζε εξαιρετικά με το πρότυπο της τριμερούς περιφερειακής διοίκησης και το οργανωτικό σχήμα του αστικού εκσυγχρονισμού που είχε ήδη εφαρμοστεί στη Γαλλία (departments – districts – communes), στη Βαυαρία και σε άλλα γερμανικά κρατίδια με ορισμένες όμως προσαρμογές<sup>303</sup> και δεν άφηνε κανένα περιθώριο για τη διατήρηση εξουσιών τοπικού επιπέδου αλλά, αντίθετα, υπήγαγε όλες τις τοπικές αρχές στον έλεγχο της κεντρικής κρατικής διοίκησης.

Η δομή ακριβώς της περιφερειακής διοίκησης της χώρας αποτέλεσε ένα ζητούμενο για το ελληνικό κράτος κυρίως σε σχέση με τη λειτουργικότητα των εκάστοτε διαιρέσεων και όχι σε σχέση με τη φυσιογνωμία της δομής μέχρι και το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι., γεγονός που αποτέλεσε και την αιτία για τις συχνές μεταβολές του μεγέθους των νομών, αλλά και τη σύντομη σύσταση διοικήσεων – υποδιοικήσεων (1836 – 1845), οδηγώντας τελικά σε μία μορφή διοικητικής οργάνωσης δύο επιπέδων, σε αυτής του δήμου – νομού, με το δεύτερο να υποκαθιστά, για τουλάχιστον έναν ακόμα αιώνα, τις λειτουργίες περιφερειακής διοίκησης<sup>304</sup>. Οι μεταβολές αυτές είχαν ως κύριο στόχο την εμπέδωση και ενίσχυση της νέας κεντρικής κρατικής εξουσίας και τη διαμόρφωση της ικανότερης άρθρωσης της κεντρικής εξουσίας μέσω των επιπέδων του διοικητικού μηχανισμού τοπικά και περιφερειακά, γεγονός που οδήγησε στις μεταβολές και τροποποιήσεις του διοικητικού μηχανισμού που περιγράφησαν. Πάντα όμως σε συνάρτηση με την προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού στις οικονομικές, πολιτικές αλλά και γεωφυσικές συνθήκες της περιόδου<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 48.

<sup>304</sup> Σχετικά με το ρόλο των νομών ο Φλογαίτης Σπυρίδων Ι., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, εκδ. Σακκούλας, Αθήνα – Κομοτηνή, σ. 116, αναφέρει ότι: «Απορρόφησε μικρότερες μονάδες κρατικής οργάνωσης όπως επρίσχυσε άλλων μεγαλύτερων... Η ανάπτυξη του εθνικού Κράτους εισήγαγε την προβληματική της οργάνωσης ενός ενδιάμεσου επιπέδου διοίκησης, ανώτερου του νομού και κατώτερου του κεντρικού Κράτους...».

<sup>305</sup> «Μολονότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής αγνοήθηκαν, η βασιλική εξουσία αναγκάστηκε να λάβει υπόψη την έλλειψη κάθε είδους συγκοινωνίας (οδικής, τηλεγραφικής και ταχυδρομικής) στον προσδιορισμό του μεγέθους των πρώτων νομών προκειμένου η κεντρική εξουσία να κατορθώσει μέσω της περιφερειακής διοίκησης να ελέγξει αλλά και να δώσει λύσεις στα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών. Ωστόσο η επιδίωξη αυτή παρέμεινε το ζητούμενο σ' όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα, όπως μαρτυρούν οι συνεχείς αλλαγές του περιφερειακού συστήματος διοίκησης... Οι μεταβολές αυτές αφορούσαν την εναλλαγή της ευρείας περιφέρειας των νομών με τη στενότερη των διοικήσεων, ώστε η άσκηση της διοίκησης να γίνει αμεσότερη και αποδοτικότερη, γιατί ο περιορισμός της έκτασης των διοικητικών περιφερειών θεωρήθηκε ότι θα βοηθούσε το νεοσύστατο κράτος να κάνει αισθητή την παρουσία του στα πιο απομακρυσμένα σημεία της επικράτειας του σε μια περίοδο εξαιρετικά κρίσιμη για την εμπέδωση της εξουσίας του. Ωστόσο τελικά η επάνοδος στην ευρεία περιφέρεια των νομών το 1845 κρίθηκε αναγκαία, καθώς αποδείχθηκε στην πράξη ότι η κατάτμηση των νομών δεν έκανε αποδοτικότερη τη δημόσια διοίκηση αλλά απεναντίας τροφοδότησε τον τοπικισμό.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 57-59.

### 6.1.1.2 Το δημοτικό επίπεδο

Με το νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων»<sup>306</sup>, σε αντιστοιχία με την μόλις προγενέστερη οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης σε νομούς και επαρχίες, επιβάλλεται το *δημοτικό σύστημα* καταργώντας και τυπικά το «κοινοτικό σύστημα αυτοδιοίκησης». Σύμφωνα και με τη Μαριάνθη Γ.Α. Κοτέα η Αντιβασιλεία συνειδητά κατάργησε την εγκαθιδρυμένη πολυμορφία του κοινοτικού συστήματος<sup>307</sup> και επιδίωξε να *υπαγάγει τη λειτουργία των κοινοτήτων σε μία κανονική και ομοιόμορφη διοίκηση, η οποία θα εξασφάλιζε την ενότητα της διοίκησης και άρα την ενότητα του κράτους*<sup>308</sup>. Κατά αντιστοιχία με τη διαρκή υποβάθμιση του πολιτικού ρόλου των προεστών, την σταδιακά καταργούμενη κατ' ουσίαν και τύπο των διάφορων «τοπικών οργανισμών» της προηγούμενης περιόδου, που συντελέστηκε στα συνταγματικά κείμενα της επαναστατικής περιόδου, η συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος απώλεσε τα όποια χαρακτηριστικά πολιτικής αυτονομίας και πολυμορφίας, καθώς ήδη από την επαναστατική περίοδο ο ρόλος της είχε αλλάξει και συνακόλουθα αυτός των κοινοτήτων, *εφόσον οι αρμοδιότητες τους πλέον δεν αφορούσαν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αλλά τη διεκπεραίωση αποφάσεων της κεντρικής εξουσίας*<sup>309</sup>, θεωρούμενων ως τέτοιων, ακόμα και αυτών που βρίσκονταν στο επίκεντρο της διαμάχης για τη μορφή και τη φυσιογνωμία της νέας κρατικής οργάνωσης.

Ο νόμος «Περί συστάσεως των Δήμων» δεν καταργεί την κοινότητα ως οικιστική μονάδα, αλλά την επανεντάσσει στο λειτουργικό πλαίσιο και τα χαρακτηριστικά του δημοτικού συστήματος. Οι δήμοι που συγκροτούνται από συνένωση κοινοτήτων αλλά και αυτοτελώς, ακόμα και από μία κοινότητα, πλέον θα επιτελούν έναν θεμελιώδη διπλό ρόλο. Από τη μία αποτελούν όργανα της κεντρικής εξουσίας, ως η κατώτερη βαθμίδα της περιφερειακής διοίκησης, στους οποίους καταλήγουν όλοι οι διοικητικοί κλάδοι<sup>310</sup>, ενώ από την άλλη οι δήμοι ως νομικό πρόσωπο αποτελούσαν την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και είχαν το δικαίωμα και την υποχρέωση να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις, να διαχειρίζονται τη δημοτική περιουσία, αλλά και

<sup>306</sup> Βλ. ΕτΚ, ΦΕΚ, αρ. 3, τ. Α, 10/22 Ιανουαρίου 1834, *Νόμος Περί Συστάσεως των Δήμων*.

<sup>307</sup> «... η Αντιβασιλεία γνώριζε πολύ καλά ότι η οργάνωση των κοινοτήτων, η έκταση των εξουσιών τους και τα όργανα τους διέφεραν από περιοχή σε περιοχή και από περίοδο σε περίοδο της Τουρκοκρατίας. Η πολυμορφία αυτή στην οργάνωση και η διαφοροποίηση στην ανάπτυξη των κοινοτήτων οφείλονταν στην ιστορική παράδοση κάθε περιοχής, στην ύπαρξη ή όχι προνομίων, στο σύστημα γαιοκτησίας αλλά και στη γεωγραφική διαμόρφωση και έκταση.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 67.

<sup>308</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 68.

<sup>309</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 68.

<sup>310</sup> «Κατά το “Νόμο περί συστάσεως των Δήμων”, οι δήμοι αναλάμβαναν “υποχρεώσεις” που απέρρεαν από τον κοινωνικό τους σκοπό ή από ειδικούς άλλους λόγους... Υποχρεώσεις αυτού του περιεχομένου θεωρούνταν... οι δαπάνες για την τοπική και αγρονομική αστυνομία... για τα αστυνομικά καταστήματα, η απόδοση των δημοτικών φόρων και κάθε άλλου δημόσιου βάρους... η σύσταση και διατήρηση δημοτικών σχολείων, η μέριμνα για τα αναγκαία δημοτικά καταστήματα, τα των δημοτικών οδών και γεφυρών, φρεάτων και υδραγωγείων, των οροθετικών σημείων των δημοτικών αγορών και των παρόχθιων υδραυλικών έργων, η δαπάνη των δημοτικών εκλογών...», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 52.

την περιουσία των αγαθοεργών καταστημάτων και να αναδεικνύουν τις δημοτικές αρχές.

Το φυσιογνωμικά κυρίαρχο γεγονός, ότι οι δήμοι αποτελούν τμήμα του νέου κρατικού μηχανισμού και όχι αυτοτελείς πολιτικούς οργανισμούς εμπεδώνεται πλέον και από τη νομική διάσταση του χαρακτήρα της ελεγκτικής λειτουργίας του κράτους επί των δημοτικών αρχών, που πλέον εδράζεται στην αποτροπή επιβλαβών συγκρούσεων μεταξύ των γενικών και των τοπικών συμφερόντων, της διαφύλαξης της ισχύς των νόμων, αλλά και της προφύλαξης των δήμων από δυσάρεστες συνέπειες εκούσιας ή ακούσιας παρεκτροπής των δημοτικών αρχόντων και όχι στο πλαίσιο μίας απλά πολιτικής διαμάχης μεταξύ τοπικής και κεντρικής διοίκησης για τον έλεγχο των τοπικών αρχών<sup>311</sup>.

Η νέα αυτοδιοικητική οργάνωση συγκρότησε 459 δήμους. Η συγκρότηση των δήμων πραγματοποιήθηκε στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων που αφορούσαν τον πληθυσμό, την έκταση αλλά και τις φυσικές συνθήκες. Οι δήμοι ανάλογα με τον πληθυσμό κατανεμήθηκαν σε τρεις τάξεις. Σε δήμους Α΄ τάξης με πληθυσμό τουλάχιστον 10.000 κατοίκων, σε Β΄ τάξης με τουλάχιστον 2.000 κατοίκους και σε Γ΄ τάξης με λιγότερο από 2.000 κατοίκους. Στο νόμο λόγω των ειδικών συνθηκών που επικρατούσαν μετά τον απελευθερωτικό αγώνα προβλεπόταν η συγκρότηση δήμων και ανά οικισμό ή ακόμα και σε ευρύτερες περιοχές με ύπαρξη διασπαρμένης κατοίκησης, όπου όμως λόγω ευνοϊκών συνθηκών υπήρχε η προσδοκία πληθυσμιακής συγκέντρωσης και επανακατοίκησης. Ιδιαίτερη μέριμνα για την οριοθέτηση των νέων δήμων δόθηκε και στα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, τα οποία θα έπρεπε να συμβάλλουν στη συνοχή και την ανάπτυξη των αυτοδιοικητικών ενοτήτων.

---

<sup>311</sup> «Η επιτήρηση και ο έλεγχος των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις προϊστάμενες της διοικητικές αρχές δεν επιχειρούσε να καθιερώσει την κρατική παρέμβαση και κηδεμονία σε βάρος της αυτονομίας των δήμων.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 71.

Χάρτης 6.1.1.2.1: Τοπικές αυτοδιοικήσεις πριν το ΔΝΖ/1912 και καποδιστριακοί δήμοι στην περιοχή της Πελοποννήσου.



Πίνακας 6.1.1.2.1: Οι δήμοι της οθωνικής περιόδου από αριθμητική άποψη

Έτος	Αριθμός Δήμων	Συνολικός πληθυσμός (α)	Νομοθετήματα διοικητικής διαίρεσης
1836	459	751.077	Β.Δ. 20-6(2-7)-1836 «Περί διοικητικού διοργανισμού του Κράτους». Η επικράτεια διαιρείται σε 30 διοικήσεις και 19 υποδιοικήσεις.
1839	422	839.236	Β.Δ. 22-6(4-7)-1838 «Περί μεταρρυθμίσεων των διοικήσεων». Οι διοικήσεις περιορίζονται σε 24 και οι υποδιοικήσεις σε 7.
1840	221	850.246	
1845	279	960.236	Νόμος ΚΕ΄ 5-12-1845 «Περί της διαιρέσεως των νομαρχιακών και επαρχιακών αρχών». Η επικράτεια διαιρείται πάλι σε 10 νομούς και 48 επαρχίες. (β)
1848	278	986.731	
1849		998.217	
1850		995.913	
1851		998.134	
1852		1.003.191	
1853		1.035.527	
1854		1.041.270	
1855		1.050.650	
1856	275	1.062.627	
1861	280	1.096.810	

Πηγή: Χουλιάρκης Μιχαήλ, *Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξη της Ελλάδος*, Τ. Α΄, Μέρος Ι και Τ. Α΄, Μέρος ΙΙ, επεξεργασία Κοτέα Μ. στο *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...* και επεξεργασία του συγγραφέα.

(α): «Η πρώτη απογραφή του νέου βασιλείου πραγματοποιήθηκε το 1834 και ως αποτέλεσμα έδωσε έναν πληθυσμό της τάξης των 650.000 ατόμων. Υπάρχουν, ωστόσο, λόγοι να υποθέσουμε ότι το μέγεθος του πληθυσμού είναι πολύ ανακριβές, καθώς οι Έλληνες δεν μπορούσαν να αντιληφθούν εύκολα τους σκοπούς της απογραφής πληθυσμού, πέραν της απλής απαρίθμησης ατόμων. Η απογραφή μάλλον συνδέθηκε με μία απόπειρα επικαιροποίησης των φορολογικών καταλόγων των Τούρκων ή με την ανάγκη συγκρότησης νέων φορολογικών καταλόγων. Εξαιτίας αυτού, δεν είχαν τη διάθεση να απογράψουν ορθά τον πραγματικό πληθυσμό στα χωριά και τις πόλεις τους. Αντιλαμβανόμενοι ωστόσο, χρόνο με το χρόνο, ότι οι φόβοι τους ήταν αβάσιμοι, είμαι της άποψης ότι οι απογραφές των επομένων ετών ήταν αρκετά πιο ακριβείς.», Strong Frederic, *Greece as a Kingdom*, Longman, Brown, Green and Longmans, London, 1842, ελεύθερη μετάφραση του συγγραφέα, σ. 6

(β): Ο αριθμός των επαρχιών το 1845 ήταν 48, στα επόμενα όμως 8 χρόνια (1848 - 1855) οι επαρχίες έγιναν 49, γιατί η επαρχία Ύδρας και Τροιζήνας διαιρέθηκε στα δύο, δηλαδή σε επαρχία Ύδρας και επαρχία Τροιζήνας. Το 1856 η επαρχία Ύδρας και η επαρχία Τροιζήνας συγχωνεύθηκαν πάλι σε μία, αλλά ο αριθμός των επαρχιών παρέμεινε ο ίδιος (49), γιατί η επαρχία Σύρου διαιρέθηκε σε επαρχία Σύρου και επαρχία Μυκόνου.

Πίνακας 6.1.1.2.2: Αριθμός δήμων ανά τάξη (1848 - 1861)

Έτη	Δήμοι Α΄ τάξης	Δήμοι Β΄ τάξης	Δήμοι Γ΄ τάξης
1848	6	215	57
1849	6	218	54
1850	6	218	54
1851	6	218	54
1852	6	220	52
1853	6	220	52
1854	6	220	52
1855	6	221	51
1856	6	215	52
1861	8	215	57

Πηγή: Χουλιάρκης Μ., *Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξη της Ελλάδος*, Τ. Α΄, Μέρος ΙΙ, επεξεργασία Κοτέα Μ. στο *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 81.

Πίνακας 6.1.1.2.3: Οι δήμοι Α΄ τάξης (1848 - 1861)

1848 - 1855	1856	1861
Αθήνας	Αθήνας	Αθήνας
Χαλκίδας	Χαλκίδας	Χαλκίδας
Άργους	Άργους	Άργους
Ύδρας	Ύδρας	Πάτρας
Πάτρας	Πάτρας	Ερμούπολης
Ερμούπολης	Ερμούπολης	Τρίπολης
	Τρίπολης	Σπετσών
	Σπετσών	Λετρίνων (Πύργου)

Πηγή: Χουλιάρκης Μ., *Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξη της Ελλάδος*, Τ. Α΄, Μέρος ΙΙ, επεξεργασία Κοτέα Μ. στο *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 82.



## 6.1.2 Οι μεταβολές μέχρι το τέλος του 19<sup>ου</sup> αι.

Οι διαδοχικές μεταβολές των συνόρων του ελληνικού κράτους με την προσάρτηση των Ιονίων Νήσων το 1864 και της Θεσσαλίας το 1881 οδήγησαν σε αντίστοιχη επέκταση του ισχύοντος συστήματος διοικητικής οργάνωσης<sup>312</sup>. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκαν οι νομοί Κέρκυρας με τις επαρχίες Κέρκυρας, Μέσης, Όρους, Παξών και Λευκάδας, Κεφαλληνίας με τις επαρχίες Κραναίας, Πάλης, Σάμης και Ιθάκης και Ζακύνθου με την επαρχία Ζακύνθου, ενώ η επαρχία Κυθήρων προσαρτήθηκε στο Νομό Λακωνίας και σχηματίστηκαν 68 νέοι δήμοι. Αντίστοιχα, η προσάρτηση της Θεσσαλίας και της Άρτας οδήγησε στη συγκρότηση 3 νομών και 8 επαρχιών<sup>313</sup> και σχηματίστηκαν 70 νέοι δήμοι.

Σε όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αι. το ζήτημα του μεγέθους της λειτουργικότητας των διοικητικών δομών του περιφερειακού κυρίως επίπεδου επέφερε διαρκείς μεταβολές αλλά και παλινωδίες. Η τελική κατάργηση των διοικήσεων το 1845 προς όφελος της νομαρχιακής διαίρεσης σε περιφερειακό επίπεδο δείχνει την κρατική αδυναμία της μέχρι τότε περιόδου να εφαρμόσει ένα διοικητικό μοντέλο αμεσότερο και αποδοτικότερο<sup>314</sup>.

### 6.1.2.1 Οι πρώτες προσπάθειες αστικού εκσυγχρονισμού

Το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι. σηματοδοτείται από την ανάπτυξη και την ενδυνάμωση των βιομηχανικών μορφών του κεφαλαίου έναντι των εμπορικών και εφοπλιστικών μορφών. Το γεγονός αυτό σηματοδοτεί γενικότερα τον επαναπροσδιορισμό των κατευθύνσεων του ελληνικού κεφαλαίου, μια αναδιοργάνωση του ελληνικού καπιταλισμού, η οποία βασίστηκε τόσο στην εισαγωγή και τον «επαναπατρισμό» κεφαλαίων όσο και σε μια νέου τύπου «επεκτατική» οικονομική πολιτική στο εσωτερικό της χώρας<sup>315</sup>.

Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από σημαντικές επενδύσεις, μέσω κυρίως κρατικών δαπανών, σε έργα υποδομής, τη σταδιακή βελτίωση του συγκοινωνιακού δικτύου, με την επέκταση του σιδηροδρομικού και του οδικού δικτύου, τη βελτίωση της λιμενικής υποδομής, τη διάνοιξη του ισθμού της Κορίνθου, διαμορφώνοντας σταδιακά μία κατάσταση άρσης της έντονης απομόνωσης ορισμένων περιοχών.

<sup>312</sup> Με το Ν. ΡΜΓ΄ «Περί διοικητικής Διαίρεσεως της Επτανήσου», Φ.Ε.Κ. 6/Α/19-01-1866 και με το Β.Δ. «Περί των εδρών των Νομαρχιών και των Επαρχείων της Επτανήσου», Φ.Ε.Κ. 8/Α/27-01-1866 για τα Ιόνια νησιά και με το Ν. ΠΜ΄ «Περί εισαγωγής της Ελληνικής νομοθεσίας εις τας άρτι προσαρτηθείσας Θεσσαλικάς και Ηπειρωτικές Επαρχίας», Φ.Ε.Κ. 16/Α/20-3-1882 και με το Β.Δ. «Περί συστάσεως Νομαρχιών και Επαρχείων κατά τας νεωστί προσαρτηθείσας εις το Βασίλειον Επαρχίας», Φ.Ε.Κ. 17/Α/24-3-1882.

<sup>313</sup> Πρόκειται για τους νομούς Άρτας, Λάρισσας και Τρικάλων και τις επαρχίες Τζουμέρκων, Δομοκού και Φαρσάλων, Αγυΐας, Τυρνάβου, Αλμυρού, Βόλου, Καλαμπάκας και Καρδίτσας.

<sup>314</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 58-9.

<sup>315</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 352.

Παράλληλα, η αναδιάταξη των αναπτυξιακών κατευθύνσεων του ελληνικού κεφαλαίου συνοδεύεται και από εξελίξεις στο πολιτικό επίπεδο. Το φιλελεύθερο πλαίσιο του συντάγματος του 1864, η αναγνώριση της βασιλευόμενης δημοκρατίας, η θέσπιση της αρχής της δεδηλωμένης το 1875, οι κυβερνήσεις του Χ. Τρικούπη και η εκσυγχρονιστική πολιτική τους χαρακτηρίζουν πολιτικά την περίοδο, που σηματοδοτεί την εποχή του «σύγχρονου» κοινοβουλευτισμού και γενικότερα την ενίσχυση της τυπικά δημοκρατικής λειτουργίας του αστικού πολιτικού συστήματος.

Η σταδιακή άρση της χωρικής απομόνωσης περιοχών της επικράτειας, η εξαφάνιση τοπικιστικών νοοτροπιών και ο εσωτερικός «οικονομικός επεκτατισμός» του ελληνικού κεφαλαίου παράλληλα με την εμπέδωση της πολιτικής οικονομικής και ιδεολογικής ενοποίησης του χώρου έθεσε, αντίστοιχα, το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της διοικητικής οργάνωσης της χώρας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και του εκσυγχρονισμού τόσο της οικονομικής όσο και της πολιτικής τους λειτουργίας.

Σε σχέση με το πρώτο, η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της οικονομικής λειτουργίας των δήμων αφορούσε τον επανακαθορισμό των όρων χρηματοδότησης και την αντικατάσταση των διαπυλίων τελών με έμμεση κρατική φορολόγηση ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνονται στις κοινωνικά αναπαραγωγικές λειτουργίες με τις οποίες ήταν επιφορτισμένοι. Ο Χ. Τρικούπης υπέβαλε 4 σχετικά νομοσχέδια τα οποία όμως καταψηφίσθηκαν<sup>316</sup>, ένδειξη της μεταβατικότητας της περιόδου<sup>317</sup> αλλά και της αδυναμίας του βιομηχανικού κεφαλαίου να καταργήσει το εσωτερικό δασμολόγιο, απέναντι σε εκείνες τις αστικές μερίδες που στηρίζονταν στο εμπόριο και την αγροτική παραγωγή.

Σε σχέση με το δεύτερο, η προσπάθεια αφορά την προσαρμογή του πολιτικού συστήματος των νομών και των δήμων στο πιο σύγχρονο πλαίσιο που η περίοδος διαμόρφωνε<sup>318</sup>, σε αντιστοιχία με

---

<sup>316</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 114-6.

<sup>317</sup> Ο Κ. Βεργόπουλος περιγράφει γλαφυρά τις δύο αντιμαχόμενες «οικονομικο-κοινωνικές παρατάξεις»: «Στα 1880, είναι η πρώτη φορά που το πολιτικό σύστημα πολώνεται σε δύο μόνον παρατάξεις. Αυτό γίνεται αισθητό ιδίως από τα 1884 - 1885, όταν δηλαδή διαμορφώνεται ο δηλιγιαννισμός σαν αντίπαλο δέος στον τρικουπισμό... Ο διχασμός της ελληνικής κοινωνίας από τα έτη 1880 είναι αποτέλεσμα των διεθνών και των εσωτερικών ανακατατάξεων... Εμπρός στην αφνίδια δυνατότητα για αστική ανάπτυξη, παρουσιάζονται δύο εναλλακτικές και αντιτιθέμενες προοπτικές: α) ο ιδιωτικός αστισμός, με την υποστήριξη των εγχώριων και των αλλοδαπών κεφαλαιούχων, και β) ο γραφειοκρατικός αστισμός, με την ανάπτυξη των δημοσιούπαλληλικών στρωμάτων, των πολιτικών και του στρατού...

Γύρω από τον Τρικούπη συσπειρώνονται οι κύκλοι του ξένου κεφαλαίου και οι κορυφαίοι του ελληνισμού της διασποράς. Είναι η πρώτη φορά στην ιστορία του νεοελληνικού κράτους κατά την οποία οι κύκλοι αυτοί επιδιώκουν... να ανοίξουν στην Ελλάδα έναν καινούργιο επιχειρηματικό χώρο... Η εκβιομηχάνιση είναι επίσης μία από τις δυνατότητες που ανοίγονται... τα δημόσια έργα... ο δημόσιος δανεισμός... η τσιφλικοποίηση των γεωργικών εκτάσεων... », *Κράτος και οικονομική πολιτική στον 19<sup>ο</sup> αιώνα*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1994, σ. 28-30.

<sup>318</sup> «Η διεύρυνση του εδαφικού χώρου και των περιφερειών με την ενίσχυση του νομού, χωρίς να αγνοείται όμως ο προγενέστερος δήμος, απετέλεσε την πρόταση του Χαρ. Τρικούπη, που θα εξασφάλιζε την αναβάθμιση της λειτουργίας των πολιτικών οργάνων σε περιφερειακό επίπεδο», Τομαρά – Σιδέρη Μ., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση...*, σ. 62.

τον εκσυγχρονισμό του αστικού πολιτικού συστήματος αντιπροσώπευσης της περιόδου (βασιλευόμενη δημοκρατία, αρχή της δεδηλωμένης, κόμματα αρχών κ.ο.κ.). Έτσι, επιχειρείται η θεσμική κατοχύρωση της αποκέντρωσης των κεντρικών κρατικών λειτουργιών και με το Ν. ΑΦΝΣ΄, Φ.Ε.Κ. 202/Α/28-7-1887 για πρώτη φορά θεσπίζεται η αιρετή αυτοδιοίκηση 2<sup>ου</sup> βαθμού. Με το νόμο αυτό, ο νομός αναγνωρίστηκε ως νομικό πρόσωπο και συστάθηκαν αιρετά νομαρχιακά συμβούλια, ενώ καταργήθηκαν οι επαρχίες με το Ν. ΑΦΞΑ΄ του 1887 και τα χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες επαρχιακών συμβουλίων<sup>319</sup>.

Ωστόσο, πάρα τις σημαντικές διοικητικές αλλαγές που προβλέφθηκαν δεν έγινε δυνατό το ελληνικό κράτος να τις υλοποιήσει καθώς βρίσκεται σε εξέλιξη οικονομική και πολιτική κρίση, με αφετηρία την χρεωκοπία του 1893, η οποία θα αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα στην υλοποίηση μίας κυρίαρχης και ενιαίας αστικής στρατηγικής στο επίπεδο της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους.

---

<sup>319</sup> «... τα επαρχιακά συμβούλια του Ν. ΑΠΝΣΤ΄, με τις λιγοστές τους αρμοδιότητες, τον λιγοστό χρόνο της (τακτικής) συνόδου τους και κάτω από τη διπλή εποπτεία των νομαρχών κι επάρχων, λειτούργησαν σ' όλο το τελευταίο εννιάχρονο του 19<sup>ου</sup> αιώνα, ακόμα και υπό τις δύο τελευταίες κυβερνήσεις του Χ. Τρικούπη των χρόνων 1892 - 1895.», Θεοδώρου Θεόδωρος Ε., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τ.3, Εκδ. Αφοι Τολίδη, Αθήνα 1995, σ. 93.

## Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup>: Η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μηχανισμός ενοποίησης του εθνικού χώρου και αστικοποίησης

### 7.1 Η χωρική διάσταση της οικονομικής λειτουργίας στον ελληνικό χώρο το 19<sup>ο</sup> αι.

Η συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους σηματοδότησε ταυτόχρονα και τη συγκρότηση ενός ενιαίου οικονομικού χώρου εντός του οποίου *de facto* εντάσσονται το σύνολο των τοπικών παραγωγικών συστημάτων που γεωγραφικά περιλαμβάνονται εντός της ελληνικής επικράτειας. Το γεγονός αυτό πυροδοτεί, τουλάχιστον μέχρι το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι. σημαντικές ανακατατάξεις τόσο στη χωρική οργάνωση των οικονομικών λειτουργιών, όσο και στις διαδικασίες αστικοποίησης στο εσωτερικό του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού<sup>320</sup>.

Ο ελληνικός οικονομικός χώρος χαρακτηρίζεται την επαύριο της επανάστασης από μία συνάθροιση τοπικών και περιφερειακών οικονομιών<sup>321</sup> με διαφορετικά επίπεδα παραγωγικότητας, διαφορετικό βαθμό ένταξης στο διεθνές εμπόριο, διαφορετικό βαθμό κυριαρχίας καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής, όχι απλά ανά κλάδο και τομέα παραγωγής, αλλά και ανά περιοχή και τέλος από μία ποικιλομορφία σε σχέση με την πολιτειακή οργάνωση και το θεσμικό πλαίσιο. Παρόλο που η ανισομερής και ανομοιογενής ανάπτυξη του ελληνικού γεωγραφικού και κοινωνικο – οικονομικού χώρου δεν αποτελεί ελληνική ιδιοτυπία<sup>322</sup>, η ένταση των αντιφάσεων στην πορεία μετάβασης από το προκαπιταλιστικό θεσμικό και παραγωγικό πλαίσιο του οθωμανικού κράτους σε αυτό του σύγχρονου ελληνικού κράτους και του συνακόλουθου αστικού μετασχηματισμού στο πλαίσιο

---

<sup>320</sup> «Η διαπίστωση της... διατήρησης στα πλαίσια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ενός αστικού συστήματος, και η ταυτόχρονη βραδύτητα ανάπτυξης του, θα πρέπει να αναζητηθεί στις διαδικασίες συγκρότησης των συγκεκριμένων κεφαλαίων και άρα στον νεοελληνικό εξαστισμό, που παρουσιάζει τη γνωστή διχοτόμηση μεταξύ χώρου και μορφών κεφαλαίου...

Η εμπορική και εφοπλιστική μορφή, που για συγκεκριμένους λόγους πήρε το «νεοελληνικό» κεφάλαιο έδρασε στους γεωγραφικούς χώρους παροικίες, αστικά κέντρα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, ελλαδικός χώρος. Ιδιαίτερα ο τελευταίος θα μπορούσε στο βαθμό που διαπιστώνονται σημαντικές διαφορές στην οικονομική οργάνωση διαφόρων υποσυνόλων του να χωριστεί σε μια περιοχή, που να αντιστοιχεί στην πρώτη επικράτεια του νεοελληνικού εθνικού κράτους... Η διαφοροποίηση αυτή άλλωστε οφείλεται στην εκάστοτε διαφορετική μορφή των διαφόρων μορφών οργάνωσης της γεωργίας και στην διαφορετικά θέση που στο παγκόσμιο εμπορικό σύστημα καταλάμβαναν οι περιοχές αυτές...», Δεμαθάς Ζαχαρίας, Τσουγιόπουλος Γιώργος, «Η Νεοελληνική Πόλη: Η διαδικασία ανάπτυξης της. Ένα πλαίσιο θεωρητικής προσέγγισης», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β', Αθήνα 1985, σ. 509.

<sup>321</sup> «... ο γεωγραφικός κατακερματισμός της ελληνικής επικράτειας διατηρήθηκε σχεδόν μέχρι τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι., κυρίως λόγω της αργοπορημένης κατασκευής του οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου της χώρας, και συνέβαλε στη συνύπαρξη σχετικά αυτόνομων περιφερειακών οικονομιών στα πλαίσια ενός συγκεντρωτικού κράτους. Έτσι καθ' όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αι. η διαδικασία αστικού μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας συνοδεύτηκε από ανισότητες στην ανάπτυξη και ανομοιογένειες στους ρυθμούς και στους τρόπους εκσυγχρονισμού των διάφορων γεωγραφικών περιοχών.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 16-7.

<sup>322</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 21-2.

διαμόρφωσης μίας ενιαίας εθνικής οικονομίας, δεν ακολούθησε την πολύ περισσότερο ομογενοποιητική οδό του βαθμιαίου και μακροχρόνιου μετασχηματισμού των παραγωγικών σχέσεων της δυτικής Ευρώπης στα ήδη υπάρχοντα φεουδαρχικά κράτη – μετασχηματισμού που επικυρώθηκε με αστικές επαναστάσεις το 18<sup>ο</sup> αι. -, αλλά εξέλαβε τη μορφή της εθνικοαπελευθερωτικής επανάστασης γεγονός που ενέτεινε τους προβληματισμούς στο εσωτερικό του νέου ελληνικού κράτους, τόσο σε σχέση με τη μορφή της πολιτειακής οργάνωσης, όσο και σε σχέση με την οργάνωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Αναλυτικότερα, μετά τη λήξη των πολεμικών αντιπαραθέσεων η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία του πρωτογενούς τομέα – της αγροτικής παραγωγής<sup>323</sup>. Η αγροτική παραγωγή στηρίχθηκε στη γενίκευση της, τυπικής και άτυπης, μικρής έγγειας ιδιοκτησίας<sup>324</sup> που επικυρώθηκε και τυπικά με την αγροτική μεταρρύθμιση του 1871<sup>325</sup> ως αποτέλεσμα των κοινωνικών και πολιτικών συσχετισμών που παγιώθηκαν στο νεοσύστατο νεοελληνικό κράτος<sup>326</sup>, η οποία με τη σειρά της συνέβαλλε στη διαρκή επέκταση της απλής εμπορευματικής παραγωγής σε βάρος μορφών αγροτικής αυτοκατανάλωσης στον αγροτικό χώρο<sup>327</sup>

<sup>323</sup> «Όσον αφορά το χαρακτήρα της οικονομίας της σύμφωνα με τις στατιστικές του Thierch και του Strong αντίστοιχα, το 60% των οικογενειών το 1832 και το 64% το 1836 ασχολούνταν με την γεωργική παραγωγή. Ακολουθούσαν η κτηνοτροφία, η οποία απασχολούσε το 12,2% του συνολικά εργαζόμενου πληθυσμού το 1836 και το εμπόριο με 12% επίσης.», Κοτέα Μ., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση...*, σ. 15.

<sup>324</sup> «Η κρατική ιδιοκτησία πάνω στη γη (οι “εθνικές γαίες”), έτεινε μετά τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους να περιοριστεί σε ένα νομικό μόνον περεχόμενο, καθώς η πραγματική οικονομική ιδιοκτησία των αγροτικών κλήρων περνούσε όλο και περισσότερο στα χέρια των “νομέων” – μικροκαλλιεργητών... Με τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους, οι εθνικές γαίες καταλάμβαναν 75-80% του καλλιεργήσιμου εδάφους, δηλαδή 700.000-1.000.000 εκτάρια... Από το γεγονός ότι η συνολική έκταση που πουλήθηκε το 1871 ήταν 330.000 εκτάρια συμπεραίνει εύκολα κανείς ότι τουλάχιστον η μισή έκταση των “εθνικών γαιών” της δεκαετίας του 1830 είχε εν τω μεταξύ περιέλθει και με την τυπική – νομική έννοια στην κυριότητα των μικροκαλλιεργητών που τη νέμονταν...», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 314-15.

<sup>325</sup> «Με τη μεταρρύθμιση ελευθερώνεται ο δρόμος από πάσης φύσεως εμπόδια για τη νίκη της μικρής αγροτικής ιδιοκτησίας, η οποία θα επιτευχθεί για το σύνολο του ελληνικού αγροτικού τομέα με τις αγροτικές μεταρρυθμίσεις που θα γίνουν στο πρώτο μισό του 20ου αι. στη χώρα μας.», Καλαφάτης Θανάσης, «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες, φυτείες και αρόσιμες καλλιέργειες κατά το β' μισό του 19ου αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μωυσίδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 92.

<sup>326</sup> «... κυρίως, το ιδιαίτερο κοινωνικό και πολιτικό βάρος που απέκτησαν οι αγροτικές μάζες μέσα από την επαναστατική διαδικασία, ερμηνεύουν την ικανότητα τους να υπερασπίσουν τα συμφέροντα τους πάνω στη γη... Η διαμόρφωση σχέσεων απλής εμπορευματικής παραγωγής στην ύπαιθρο, ως αποτέλεσμα της ιδιαίτερα ενισχυμένης θέσης των αγροτικών μαζών στο εσωτερικό του νεοσύστατου κοινωνικού σχηματισμού, αποτελούσε και τη βασική προϋπόθεση για την καπιταλιστική ανάπτυξη της Ελλάδας: Εξασφάλιζε την ανυπαρξία προκαπιταλιστικών “συστημάτων εκμετάλλευσης”... εξασφάλιζε επομένως την αποκλειστική κυριαρχία των ήδη ηγεμονικών μερίδων του κεφαλαίου: του εμπορικού και του εφοπλιστικού κεφαλαίου.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 288-290.

<sup>327</sup> «Η περίοδος που εξετάζουμε (σ.σ.: 1830 – 1870) έχει ως βασικό χαρακτηριστικό της τη συνεχή και ραγδαία επέκταση του κοινωνικού χώρου της απλής εμπορευματικής παραγωγής στην ύπαιθρο, σε βάρος των εκμεταλλεύσεων αυτοκαταναλωτικού χαρακτήρα... Αυτή η διαφοροποίηση των καλλιεργειών προς όφελος των εμπορεύσιμων και εξαγωγικών προϊόντων (σ.σ.: σταφίδα, καπνός, αμπέλια, ελαιώνες) είχε αρχίσει ήδη πριν από την Επανάσταση του 1821... Κατά τη δεκαετία του 1870, τα εξαγωγικά προϊόντα καταλάμβαναν 37% του καλλιεργήσιμου εδάφους... Βρισκόμαστε, λοιπόν, στη φάση της ραγδαίας ενσωμάτωσης της γεωργίας... στο εμπορικό κεφάλαιο. Η παραγωγή τείνει έτσι να εξειδικευτεί σε ένα ή δύο προϊόντα κατά περιοχή, για να πουληθεί στη συνέχεια στους εμπόρους που έχουν την έδρα τους στα μεγάλα λιμάνια ή τα αστικά κέντρα... το γεγονός

και στην υπαγωγή του αγροτικού τομέα στις προτεραιότητες και τις λειτουργίες του εμπορικού κεφαλαίου με εντατικό τρόπο μέχρι και το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι.

Είναι ενδεικτικό ότι η οικονομική πολιτική του ελληνικού κράτους σε σχέση με τον πρωτογενή – αγροτικό τομέα στηρίχθηκε πάνω στο δίπολο της μικρής αγροτικής εκμετάλλευσης – παραγωγή εξαγωγίμων αγροτικών προϊόντων-, τόσο γιατί, σε σχέση με το πρώτο, αντιστοιχούσε στο πραγματικό γεωκτησιακό καθεστώς που διαμορφώθηκε ήδη από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αι.<sup>328</sup>, όσο και γιατί, σε σχέση με το δεύτερο, η παραγωγή εξαγωγίμων προϊόντων εξασφάλιζε υψηλά έσοδα από φόρους και δασμούς στο ελληνικό κράτος<sup>329</sup>. Το γεγονός αυτό οδήγησε στη σημαντική επέκταση, μετά τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αι., των φυτειών με ιδιαίτερη έμφαση στην καλλιέργεια της σταφίδας και του καπνού.<sup>330</sup> Είναι ενδεικτική και η αποτυχία του Χ. Τρικούπη, στο πλαίσιο του αστικού εκσυγχρονισμού του τελευταίου τέταρτου του 19<sup>ου</sup> αι., να χαράξει μία διακριτή πολιτική στον αγροτικό τομέα που θα ευνοούσε μία συγκεντρωποίηση της αγροτικής παραγωγής στο εσωτερικό των τσιφλικιών<sup>331</sup>.

---

πάντως ότι δεν παρατηρούνται μεταβολές των σχέσεων ιδιοκτησίας στην ύπαιθρο – δεν δημιουργείται ούτε ένα στρώμα αγρεργατών, αλλά ούτε και ένα στρώμα γαιοκτημόνων – αποδεικνύει ότι επρόκειτο για μια γρήγορα αναπτυσσόμενη και δυναμική αγροτική εμπορευματική παραγωγή, η οποία μπορούσε να αντέξει τον μεσοπρόθεσμο και κοντοπρόθεσμο τοκογλυφικό δανεισμό.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 316-9.

<sup>328</sup> «...στο ελληνικό κράτος κατά την ίδια εποχή (σ.σ. το 19ο αι.) κυριαρχεί η μικροϊδιοκτησία της γης στον αγροτικό χώρο, η οποία ενισχύθηκε με την αγροτική μεταρρύθμιση του 1871 που προχώρησε σε μία πρώτη διανομή των εθνικών γαιών.», Κορασίδου Μαρία, «Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας κατά τον 19<sup>ο</sup> αι.», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μουσιδής Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 40.

<sup>329</sup> «Με την παραχώρηση της δημόσιας γης, το κράτος θα στερηθεί 25% - 40% της ακαθάριστης παραγωγής (δεκάτη και μορφή επικαρπίας), το οποίο δεν θα αντισταθμιστεί από τα τελικά εισπραχθέντα ποσά εξαγοράς. Η κατάργηση της επαχθέστατης αυτής φορολογίας ήταν και ένας από τους λόγους της μεταρρύθμισης το 1871, καθώς λειτουργούσε ως αντικίνητρο για την παραγωγή και την αύξηση της παραγωγικότητας. Το κράτος, όμως, θα αποκτήσει νέες πηγές εσόδων, τους φόρους και τους δασμούς που θα επιβληθούν τώρα στις αυξανόμενες εξαγωγές.», Καλαφάτης Θ., «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες...», σ. 91.

<sup>330</sup> «Ήδη στα 1875, επί συνόλου 7,22 εκατομμυρίων καλλιεργούμενων στρεμμάτων, τα 3,09εκ., ήτοι τα 43%, εκαλύπτοντο από τις φυτείες. Γενικώς, το Κράτος ευνόησε την επέκταση των φυτειών των αμπελώνων και του καπνού για τους εξής λόγους: α) τα προϊόντα των φυτειών απέφεραν μια διογκούμενη ροή συναλλάγματος, β) εκ παραλλήλου, οι αυξανόμενες εξαγωγές απέφεραν αυξανόμενα δημόσια έσοδα εκ των τελωνειακών δασμών εξαγωγής... Δεδομένου ότι η επέκταση των φυτειών στην Ελλάδα συνδέθηκε με την ανάπτυξη της μικρής οικογενειακής ιδιοκτησίας, το Κράτος έλαβε όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να ευνοήσει και τις δύο. Μετά την μεταρρύθμιση του 1871, η σταφίδα υπήρξε στην πράξη το μόνο αγροτικό προϊόν για το οποίο οι ελληνικές τράπεζες εδέχοντο να χορηγήσουν πιστώσεις... Είναι πλέον προφανές ότι η αγροτική μεταρρύθμιση του 1871 είχε μία πολύ αποφασιστική συμβολή στην επέκταση των αμπελώνων και των φυτειών εν γένει και, κατά συνέπεια, στην ενίσχυση και διεύρυνση της μικρής οικογενειακής ιδιοκτησίας και παραγωγής. Το Κράτος, το τραπεζικό κεφάλαιο και οι έμποροι, χρησιμοποιούσαν τη μεταρρύθμιση, την πιστωτική πολιτική και την αστυνόμευση για να προτρέπουν συστηματικώς τους αγρότες σε μια ξέφρενη ανάπτυξη της σταφιδοπαραγωγής...», Βεργόπουλος Κώστας, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα – Η κοινωνική ενσωμάτωση της γεωργίας*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 112-3.

<sup>331</sup> «... πρέπει να δούμε τις στοχεύσεις και τους σχεδιασμούς των κυβερνήσεων του Χ. Τρικούπη να στηρίξουν την εκβιομηχάνιση με προστατευτική πολιτική για τη βιομηχανία και ταυτόχρονη ενθαρρυντική πολιτική για τα τσιφλίκια και την οικονομία των σιτηρών. Αυτές οι σχεδιάσεις αποτυγχάνουν...», Καλαφάτης Θ., «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες...», σ. 92-3.

Τα δυναμικά χαρακτηριστικά του πρωτογενούς τομέα εκφράζουν και τη συνακόλουθη κυριαρχία της εμπορικής και εφοπλιστικής κεφαλαιακής μορφής στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό<sup>332</sup> τουλάχιστον μέχρι τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αι., όπου η ενσωμάτωση της γεωργίας στη διευρυμένη αναπαραγωγή του (εμπορικού) κεφαλαίου έχει ως συνέπεια μια δυναμική ανάπτυξή της, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1850.<sup>333</sup>

Από την άλλη, ο δευτερογενής τομέας έχοντας γνωρίσει σημαντική υποχώρηση την περίοδο 1821-1827 και σημαντική καταστροφή των περισσότερων μανιφακτουρικών επιχειρήσεων, χαρακτηρίζεται, μέχρι και το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι. από χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης - με εξαίρεση τα ναυπηγεία - με την απασχόληση να φθάνει το 18,2% της συνολικής απασχόλησης, ενώ μόλις το 1870 η απασχόληση σε μεταποίηση / βιομηχανία ξεπερνά αθροιστικά αυτή στο εμπόριο και τη ναυσιπλοΐα<sup>334</sup>.

Καθόλη την περίοδο 1827 - 1870 η δευτερογενής παραγωγή χαρακτηρίζεται από την εξάρτησή της από την αγροτική παραγωγή και τις εγχώριες πρώτες ύλες<sup>335</sup> αλλά και από την τοπική και εθνική αγορά, τα υφιστάμενα μεταφορικά δίκτυα και συνακόλουθα τις γεωμορφολογικές συνθήκες.

Στο πλαίσιο αυτό η δευτερογενής δραστηριότητα και η χωροθέτηση των αντίστοιχων παραγωγικών μονάδων καθορίζεται μονοσήμαντα από τη δυναμική των υφιστάμενων αστικών κέντρων και τον σχετικά άμεσα παραγωγικό αγροτικό περίγυρο, την προγενέστερη παραγωγική εξειδίκευση περιοχών στο βαθμό που αντιστοιχεί σε κάλυψη αναγκών σε εθνικό επίπεδο και τέλος, στις ανάγκες του εξαγωγικού εμπορίου που ενισχύει ορισμένους κλάδους στα κυριότερα αστικά κέντρα, που αποτελούν ταυτόχρονα και κέντρα του εξαγωγικού εμπορίου.

Αναγκαία προϋπόθεση όμως, με μόνη εξαίρεση την κάλυψη αναγκών τοπικών αγορών, ανάπτυξης της βιομηχανικής δραστηριότητας αποτελεί η ύπαρξη ή η δυνατότητα μεταφοράς των

---

<sup>332</sup> «Η καθυστέρηση του βιομηχανικού κεφαλαίου αντισταθμίζεται την εποχή αυτή από την τεράστια ανάπτυξη του εμπορικού και εφοπλιστικού κεφαλαίου. Πολύ περισσότερο, είναι η ανάπτυξη ακριβώς αυτών των μερίδων του κεφαλαίου, η γεωγραφική εξάπλωση τους πολύ πέρα από τα σύνορα της Ελλάδας και, τέλος, ο επεκτατισμός του ελληνικού κράτους σε ολόκληρη την περιοχή των Βαλκανίων και της Ανατολικής Μεσογείου, που αποτέλεσαν τους αποφασιστικούς παράγοντες οι οποίοι καθόρισαν τη σχετική καθυστέρηση του βιομηχανικού τομέ στο εσωτερικό της χώρας», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 323.

<sup>333</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 320.

<sup>334</sup> Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 320-3.

<sup>335</sup> «Η ελληνική βιομηχανία είναι στο μεγαλύτερό της μέρος ελαφρά βιομηχανία καταναλωτικών αγαθών και χρησιμοποιεί κατά κανόνα πρώτες ύλες που υπάρχουν στη χώρα... Η εξάρτηση της βιομηχανίας από τη γεωργία είναι δεδομένη... Το μπαμπάκι της Λειβαδιάς γέννησε την βαμβακοβιομηχανία του Πειραιά, αλλά και τα νηματουργεία και τα εκκοκιστήρια της Λειβαδιάς και της Σκλίδας, οι ελαιώνες των Ιονίων δίνουν ζώη στα ελαιουργεία της Ζακύνθου και της Κέρκυρας, οι μωρεώνες της Πελοποννήσου στα μεταξουργεία της Καλαμάτας και της Σπάρτης. Η σταφίδα, όχι μόνο στις οινοποιείες και τις οινοπνευματοποιείες της Πάτρας και της Καλαμάτας, αλλά και σε μια σειρά βιομηχανιών που έχουν σχέση με αυτές (π.χ. κιβωτοποιεία, βαρελοποιεία κλπ)», Καλόγηρη Παναγιώτα, Τσοκόπουλος Βάσιος, «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα το δεύτερο ήμισυ του 19<sup>ου</sup> αι.», *Νεοελληνική Πόλη - οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β', Αθήνα 1985, σ. 432-3.

βιομηχανικών / βιοτεχνικών προϊόντων είτε στο εσωτερικό του εθνικού χώρου, είτε στα κέντρα του εξαγωγικού εμπορίου. Σε όλη σχεδόν τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αι. η μεταφορική υποδομή του ελληνικού κράτους στηρίζεται στις θαλάσσιες μεταφορές και στα ιστορικά διαμορφωμένα ναυτιλιακά κέντρα ήδη από την προεπαναστατική περίοδο, ενώ και η μεταφορική υποδομή που κατασκευάζεται με εντονότερους ρυθμούς προς το τέλος του αιώνα ακολουθεί και συμπληρώνει το μεταφορικό πρότυπο που καθορίζουν οι θαλάσσιες μεταφορές σε όλη τη διάρκεια του αιώνα<sup>336</sup>.

Ως αποτέλεσμα η χωροθέτηση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων εστιάζεται σε μία σειρά πόλεων – λιμανιών που συγκεντρώνουν, όπως αναφέρθηκε, και τις ανάλογες παραγωγικές προϋποθέσεις<sup>337</sup>. Στον αντίποδα, στις περιοχές εκείνες, ιδιαίτερα τις ορεινές και απομονωμένες, που συγκεντρώνουν τις παραγωγικές προϋποθέσεις, αλλά υπολείπονται μεταφορικής υποδομής, δεν λαμβάνει χώρα μία αντίστοιχου τύπου, με τις παράλιες περιοχές, βιομηχανοποίηση των παραγωγικών τους δραστηριοτήτων<sup>338</sup>.

Ο συνδυασμός των χαρακτηριστικών της αγροτικής και βιομηχανικής παραγωγής επάγει και συγκεκριμένα αποτελέσματα αναφορικά με τις πληθυσμιακές μετακινήσεις που συντελούνται το 19<sup>ο</sup> αι., τη μορφή και τη φυσιογνωμία της κατοίκησης και συνακόλουθα ένα χωρικό πρότυπο που

---

<sup>336</sup> «Η ανάπτυξη του εθνικού οδικού δικτύου, στη διάρκεια όλου του 19ου αι., δεν ακολουθεί τη γρήγορη πύκνωση των θαλασσιών δρόμων. Το μήκος των δρόμων που έχουν κατασκευασθεί μέχρι το 1867 είναι 380 χιλιόμετρα και φτάνει τα 1.400 χιλιόμετρα το 1882... Οι δρόμοι που κατασκευάζονται από το ελληνικό κράτος γίνονται περισσότερο με ένα πνεύμα συμπληρωματικότητας προς τους θαλάσσιους δρόμους παρά με την πρόθεση δημιουργίας ενός οδικού δικτύου για την ενδοχώρα. Το ίδιο μπορούμε να πούμε και για τους σιδηρόδρομους. Έτσι, όλο το εξωτερικό εμπόριο της χώρας και το μεγαλύτερο μέρος του εσωτερικού εμπορίου διεκπεραιώνεται θαλάσσια... μόνο μετά το 1890 ο σιδηρόδρομος αρχίζει να χρησιμοποιείται για τη μεταφορά ενός όλο και μεγαλύτερου μέρους του προϊόντος.», Καλόγρη Π., Τσοκόπουλος Β., «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα...», σ. 433-4.

<sup>337</sup> «Οι πόλεις – λιμάνια συγκεντρώνουν τις πιο ευνοϊκές δημογραφικές και συγκοινωνιακές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της βιομηχανίας. Στις πόλεις αυτές μεγιστοποιείται η δυνατότητα πρόσβασης των βιομηχανικών προϊόντων σε τριών ειδών αγορές: 1. Την αγορά της ίδιας της πόλης κατ' αρχήν· αγορά συνεχώς διευρυνόμενη από τη δημογραφική ανάπτυξη αλλά και από την ύπαρξη στα λιμάνια ενός κινητού πληθυσμού... 2. Τη σχηματιζόμενη εθνική αγορά μέσα από την πυκνή επικοινωνία των παράλιων πόλεων του ελλαδικού χώρου· από τη διέξοδο αυτή επωφελείται κυρίως ο πιο ανεπτυγμένος κλάδος της δευτερογενούς παραγωγής της Ελλάδας, η αλευροβιομηχανία, ιδιαίτερα του Πειραιά και της Πάτρας... 3. Τις εξωτερικές αγορές· η διέξοδος αυτή είναι αναγκαία για ορισμένους κλάδους της βιομηχανίας, όπως η μεταξουργία, η βυρσοδεψία της Σύρου, τα νηματουργεία και τα πνευματοποιεία του Πειραιά...», Καλόγρη Π., Τσοκόπουλος Β., «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα...», σ. 434.

<sup>338</sup> «Άλλες όμως παραγωγές περιοχών της υπαίθρου δεν βιομηχανοποιούνται· η κατεργασία τους παραμένει στα στενά πλαίσια της βιοτεχνίας ή οικοτεχνίας με περιορισμένη παραγωγική εμβέλεια. Δύο περιπτώσεις είναι σημαντικές εδώ: οι βιοτεχνίες μαλλιού των ορεινών περιοχών, που σπάνια ξεπερνούν τα όρια της επαρχίας τους, παρά τις ανάγκες της χώρας και τις μεγάλες εισαγωγές μαλλίνων υφασμάτων· και οι μωρεώνες της κεντρικής Πελοποννήσου, που δεν δίνουν ζωή σε βιομηχανίες μεταξιού, όπως οι αντίστοιχοι των νοτιών παραλίων, παρ' όλο που αυτοί οι τελευταίοι είναι κατά πολύ μικρότεροι. Στις περιπτώσεις αυτές παρ' όλη την επάρκεια του πρωτογενούς τομέα παίζει καθοριστικό ρόλο η κατάσταση της συγκοινωνιακής υποδομής, η ανυπαρξία οδικού δικτύου... Το χαμηλό επίπεδο των χερσαίων μεταφορών προσαυξάνει υπερβολικά τις τιμές τόσο των πρώτων υλών από την ενδοχώρα, όσο και των βιομηχανικών προϊόντων... Το ίδιο πρόβλημα μπορούμε να το δούμε και αντίστροφα. Η καύσιμος ύλη, το κάρβουνο, που είναι στο σύνολο της εισαγόμενης στην Ελλάδα, ακριβαίνει κατακόρυφα όταν πρόκειται να εγκαταλείψει τη θάλασσα και να πάρει τον χερσαίο δρόμο· έτσι δυσχεραίνεται η ανάπτυξη της ατμοκίνητης βιομηχανίας στην ενδοχώρα.», Καλόγρη Π., Τσοκόπουλος Β., «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα...», σ. 433-4.



διαμορφώνεται στον ελληνικό χώρο αυτή την περίοδο.

Αναλυτικότερα, η σχετική δυναμική της αγροτικής παραγωγής και η κυριαρχία της μικροϊδιοκτησίας<sup>339</sup>, όπως έχει περιγραφεί, παράλληλα με τη δημογραφική στασιμότητα<sup>340</sup> αλλά και το χαμηλό βαθμό κεφαλαιακής συσσώρευσης στις αστικές περιοχές<sup>341</sup> αποτρέπει μορφές αγροτικής εξόδου από την ύπαιθρο προς την πόλη<sup>342</sup> και οδηγεί στη διατήρηση του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο. Στο πλαίσιο αυτό, οι δημογραφικές μεταβολές που παρατηρούνται αφορούν κυρίως μετακινήσεις πληθυσμού από τον ορεινό προς τον πεδινό αγροτικό χώρο και τον περίγυρο των αστικών κέντρων, που σχετίζονται με μετασχηματισμούς στην αγροτική παραγωγή, στην επίδραση του εξαγωγικού εμπορίου και στη σχετική επίδραση των νέων διοικητικών και

<sup>339</sup> «... Η μικροϊδιοκτησία αυτή της γης έχει ανάγκη την εργασία όλων των μελών της αγροτικής οικογένειας και, επομένως, η όποια αγροτική έξοδος παρατηρείται, τουλάχιστον μέχρι τη δεκαετία του 1870, έχει χαρακτήρα ανοδικής κοινωνικής κινητικότητας.», Κορασίδου Μ., «Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης...», σ. 40.

<sup>340</sup> «... αν συνυπολογίσουμε και την ανυπαρξία δημογραφικής έκρηξης, στο ελληνικό κράτος, κατά τον 19ο αι., μπορούμε να καταλάβουμε την έλλειψη επαρκούς εργατικού δυναμικού ικανού να αποτελέσει την πρώτη ύλη για την εμφάνιση βιομηχανικής κίνησης κατά την εποχή αυτή. Το μικρό μέρος του πλεονάζοντος αγροτικού πληθυσμού που δεν μεταναστεύει μακριά από τον τόπο του και δεν στελεχώνει τον κρατικό μηχανισμό, προκειμένου να συμπληρώσει το εισόδημά του, είτε θα απασχολείται στις γειτονικές αγροτικές καλλιέργειες που έχουν ανάγκη από εργάτες γης, είτε θα προσανατολίζεται προς τα βιοτεχνικού και κυρίως εποχικού χαρακτήρα εργαστάσια στις πόλεις, χωρίς όμως να διαρρηγνύει τις σχέσεις του με το χωριό, όπου παραμένει η οικογένειά του και μπορεί πάντα να επιστρέφει. Η κατάσταση αυτή θα ανατραπεί με την κρίση της σταφιδοκαλλιέργειας των χρόνων 1890 και την υπερπροσφορά εργασίας λόγω της αγροτικής εξόδου.», Κορασίδου Μ., «Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης...», σ. 40-1.

<sup>341</sup> «... γιατί η ελληνική πόλη δεν έχει επαρκή ελκτική δύναμη να συγκρατήσει στη χώρα τα αγροτικά πληθυσμιακά πλεονάσματα και να τα μετατρέψει σε βιομηχανικό προλεταριάτο; Η απάντηση έχει δοθεί εγκαίρως και παρ' όλο ότι είναι προφανής και περίπου αυτονόητη, δεν παύει να είναι πειστική: η ελληνική βιομηχανία, σαν η κατ' εξοχήν οικονομική δραστηριότητα της πόλης, αδυνατεί να προσφέρει μια εναλλακτική λύση απασχόλησης στους πληθυσμούς... όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο συσσώρευσης του κεφαλαίου σε μια οικονομία, τόσο δυσκολότερο αυτό λειτουργεί καταλυτικά πάνω στις παραδοσιακές μορφές οικονομικής και κοινωνικής οργάνωσης, όπως ακριβώς συμβαίνει και στην ελληνική περίπτωση... Η δομή, από το άλλο μέρος, αυτής της παραδοσιακής γεωργίας – κατάκτηση αγροτικής γης, κυριαρχία της οικογενειακής εκμετάλλευσης και συνακόλουθη παρουσία υψηλού βαθμού αυτοκατανάλωσης – κάνει τον κόσμο της υπαίθρου ανθεκτικό στην πίεση της πόλης. Η ελληνική πόλη δεν μπορεί να ανατρέψει τις ισορροπίες που επικρατούν στην αγροτική της ενδοχώρα, δεν μπορεί να προκαλέσει την αγροτική έξοδο και, φυσικά, δεν μπορεί να επωφεληθεί από αυτήν.», Παναγιωτόπουλος Βασίλης, «Αγροτική έξοδος και σχηματισμός της εργατικής δύναμης στην ελληνική πόλη», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β', Αθήνα 1985, σ. 521-3.

<sup>342</sup> «... ο μηχανισμός της αγροτικής εξόδου... της διάλυσης δηλαδή των αγροτικών ισορροπιών και της μετατροπής των κατεστραμμένων αγροτών σε βιομηχανικούς εργάτες στην πόλη, δεν ελειτούργησε στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας... μέσα από ένα μηχανισμό ενδοαγροτικής γεωγραφικής κινητικότητας που χαρακτηρίζεται κυρίως από τη μερική εγκατάλειψη του ορεινού χώρου και τον εποικισμό της πεδιάδας καθώς και από άλλες, δευτερεύουσας σημασίας, οριζόντιες μετακινήσεις, πραγματοποιείται μια θεαματική ανάπτυξη του αγροτικού χώρου η οποία, στη συνέχεια, προσδιορίζει αντιφατικά την ελληνική οικονομία του 19ου αι... Η ελληνική γεωργία κατά τη φάση της σύνδεσης της με τη διεθνή αγορά μέσω της εξαγωγής εμπορευματικών προϊόντων υψηλού ποσοστού επενδεδυμένης εργασίας (σταφίδα, καπνός, βαμβάκι), όχι μόνο δεν μετατράπηκε από εντατική και εκτατική..., ώστε να απαξιωθεί οικονομικά ένα μέρος του αγροτικού πληθυσμού, και να συρθεί στις παρυφές της πόλης και από εκεί στη βιομηχανία, αλλά συνέβη ακριβώς το αντίθετο: σε σχέση με το προεπαναστατικό καθεστώς της, εντατικοποιήθηκε και, μέσα από το σχήμα της οικογενειακής αγροτικής εκμετάλλευσης, συγκράτησε υψηλά ποσοστά αγροτικού πληθυσμού στον τόπο. Η τάση αυτή, η οποία δεν είναι βέβαια άσχετη με το θεσμικό καθεστώς της γαιοκτησίας που προέκυψε από τους αγώνες για την εθνική ανεξαρτησία...», Παναγιωτόπουλος Β., «Αγροτική έξοδος και σχηματισμός...», σ. 521-3.

εμπορικών αστικών κέντρων στον περιφερειακό χώρο<sup>343,344</sup>.

Σταδιακά, από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αι., η αργή ενδοαγροτική κινητικότητα και η εδραίωση της εμπορικής και παραγωγικής λειτουργίας μιας σειράς τοπικών και περιφερειακών κέντρων σε σχέση με άλλα και η συνακόλουθη μετακίνηση πληθυσμών, στο πλαίσιο μιας γενικότερης αναδιάρθρωσης του αστικού χώρου<sup>345</sup>, αποτυπώνει σταδιακά και ένα χωρικό πρότυπο που έχει ως κύρια χαρακτηριστικά την εγκατάλειψη του ορεινού χώρου, τη δυναμική σταθερότητα των αγροτικών παραγωγικών περιοχών<sup>346</sup> και την κατηγοριοποίηση μίας σειράς αστικών κέντρων ανάλογα με τη δυναμική που αυτά επιδεικνύουν, σε βιομηχανικές πόλεις, σε πόλεις μεσαίας βιομηχανικής ανάπτυξης, σε πόλεις με μικρή βιομηχανία/βιοτεχνία<sup>347</sup> και σε αστικές πόλεις τοπικής εμβέλειας,

<sup>343</sup> «Σε όλη τη διάρκεια του 19ου αι., εξάλλου, παρατηρείται αργή αλλά σταθερή γεωγραφική μετακίνηση του αγροτικού πληθυσμού από τα ορεινά στα πεδινά, μετακίνηση που συνδέεται με τους μετασηματισμούς του έγγειου καθεστώτος και τη διαθεσιμότητα εύφορων γαιών, τη βελτίωση των συνθηκών υγιεινής στα πεδινά και την αύξηση της ζήτησης ορισμένων εμπορευματικών αγροτικών προϊόντων.», Πετμεζάς Σωκράτης Δ., «Οι κοινωνικές δομές κατά τον 19<sup>ο</sup> αι.», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μωυσίδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 49-50.

<sup>344</sup> «Στην μετεπαναστατική Ελλάδα σημειώνονται μετακινήσεις πληθυσμών προς τα αστικά κέντρα όχι πάντως με πολύ ταχείς ρυθμούς. Το ρεύμα της εσωτερικής μετανάστευσης την εποχή αυτή είναι συνάρτηση τριών δεδομένων: Της διεύρυνσης του διοικητικού μηχανισμού, του βαθμού ανάπτυξης και συγκέντρωσης του εσωτερικού εμπορίου, δηλαδή της αγοράς και της αύξησης των αναγκών των αστικών κέντρων σε βοηθητικές υπηρεσίες όλων των κατηγοριών... Στις κωμοπόλεις, οι οποίες βαθμιαία διευρύνονται, σοβαρά ποσοστά των κατώτερων στρωμάτων απασχολούνται σε εξαρτημένες εργασίες αστικού χαρακτήρα ή με διάφορες μορφές μικρεμπορίας ενώ παράλληλα εξασφαλίζουν ένα μέρος του εισοδήματος τους σαν μικροκαλλιεργητές ή μικροκτηνοτρόφοι (ή και τα δύο) στις παρυφές των κυρίως αστικών οικισμών...», Φίλια Β., *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα...*, σ. 124-6.

<sup>345</sup> «Η δημογραφία της πόλης, αρχίζει από τα μέσα του 19ου αι. να διαφοροποιείται από αυτήν της υπαίθρου. Είναι γνωστό μέσα στη γενικότερη αναδιάρθρωση του αστικού χώρου που παρατηρείται, ωφελούνται κατά κύριο λόγο η πρωτεύουσα και οι πόλεις λιμάνια που μεσολαβούν στο εξωτερικό εμπόριο. Η πληθυσμιακή αύξηση μιας μερίδας πόλεων οφείλεται ωστόσο μόνο εν μέρει στην αγροτική έξοδο, σε μικρότερο ποσοστό στις παλλινοστίσεις ελλήνων από το εξωτερικό ή τον ερχομό ξένων υπηκόων και εν μέρει σε μία ορισμένη αστική έξοδο από τις μικρές πόλεις στις μεσαίες και από τις μεσαίες στις μεγάλες ή αναπτυσσόμενες και στην πρωτεύουσα για αυτούς τους λόγους ο αστικός χώρος παρουσιάζει μεγαλύτερη κινητικότητα από αυτήν που του αποδίδουν οι στατιστικές της αγροτικής εξόδου. Τα μεταναστευτικά ρεύματα γίνονται ο βασικός παράγοντας μιας δημογραφικής μεταμόρφωσης, σε αντίθεση με τους σχεδόν ακίνητους ρυθμούς φυσικής κίνησης του πληθυσμού, που παραμένει ωστόσο, ο κινητήρας κάθε πληθυσμιακής αύξησης στην ύπαιθρο.», Καλόγρη Π., Τσοκόπουλος Β., «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα...», σ. 431-8.

<sup>346</sup> «Συνολικά ο πληθυσμός που ζούσε σε αγροτικούς οικισμούς (τέτοιοι θεωρούνται αυτοί που έχουν λιγότερους από 2.000 κατοίκους) μειώθηκε σταθερά αλλά όχι γρήγορα, δείγμα ότι η οικονομία παρέμενε στη βάση της αγροτική, παρότι σε όλο τον 19ο αι. η εμπορευματοποίηση της παραγωγής επιταχύνθηκε, ειδικά μετά το μέσον του αιώνα. Νέες πόλεις αναπτύχθηκαν πληθυσμιακά και οικονομικά (ο Πειραιάς, η Ερμούπολη, ο Βόλος, αλλά και η ίδια η Αθήνα), ενώ άλλες γνώρισαν στασιμότητα ή και συρρίκνωση.», Πετμεζάς Σ., «Οι κοινωνικές δομές κατά τον 19<sup>ο</sup> αι.», σ. 49-50.

<sup>347</sup> «... αποκατάσταση μιας τυπολογίας των πόλεων με βιομηχανία του ελληνικού 19ου αι., σε συνάρτηση με το συγκοινωνιακό δίκτυο της χώρας και τη σχέση των πόλεων με τον αγροτικό τους περίγυρο. Διακρίνουμε λοιπόν τρεις κατηγορίες: 1. Βιομηχανικές πόλεις' όπως ο Πειραιάς και η Ερμούπολη. Αυτές οι περιπτώσεις χαρακτηρίζονται από πλήρη ανεξαρτησία από κάποιον περίγυρο, από ευκολία προμήθειας πρώτων υλών και από το εξωτερικό και ευκολία επικοινωνίας με εξωτερικές αγορές... βιομηχανική πόλη είναι μόνο ο Πειραιάς, ενώ η πρωτεύουσα της Σύρου έχει περισσότερο εμποροβιοτεχνικό χαρακτήρα... όμως, οι δύο πόλεις εντάσσονται στην ίδια κατηγορία με δευτερογενή παραγωγή πολύ ανεπτυγμένη μέσα στην οικονομία τους... 2. Πόλεις μεσαίας βιομηχανικής ανάπτυξης' όπως η Πάτρα, η Καλαμάτα και η Κέρκυρα. Είναι πόλεις λιμάνια, με εξάρτηση από τον αγροτικό τους περίγυρο, ο οποίος καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις επιλογές της βιομηχανικής επένδυσης (μεταξουργεία στην Καλαμάτα, ελαιοτριβεία στην Κέρκυρα, οινοποιείες στην Πάτρα). Ο διαμεσολαβητικός ρόλος που παίζουν οι πόλεις αυτές, στην εξαγωγή της αγροτικής παραγωγής, θέτει και τα όρια της βιομηχανικής

κύρια διοικητικού και εμπορικού χαρακτήρα.

Το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι. αρχίζει να παρατηρείται ανάκαμψη του βιομηχανικού τομέα<sup>348</sup>, που συνδυάζεται με σχετικά εκτεταμένα δημόσια έργα – κυρίως οδικού δικτύου και σιδηροδρόμου – στο πλαίσιο της εκσυγχρονιστικής πολιτικής του Χ. Τρικούπη<sup>349</sup>, χωρίς να υπολογίζεται η ναυτιλία<sup>350</sup>, με την απασχόληση στη βιομηχανία να ξεπερνά, μετά το 1870, την απασχόληση στο εμπόριο και τη ναυτιλία και τη σταθερή αύξηση των ατμοκίνητων παραγωγικών μονάδων<sup>351</sup>, τάση που εδραιώνεται και τις πρώτες δεκαετίες του επόμενου αιώνα<sup>352</sup>.

Πίνακας 7.1.1: Εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας 1867 - 1920

Έτος	Αριθμός επιχειρήσεων		Εγκατεστημένη ισχύς (HP)	Αριθμός εργατών
	Σύνολο	άνω των 5 εργατών		
1867		22	296	7.300
1875		89	1.887	
1879	210		5.568	
1889		145	8.568	
1909	1.213		12.000	59.614
1920	33.811	2.853	110.672	154.133

Πηγή: Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 351.

ανάπτυξης – η επένδυση στο εμπόριο είναι ευκολότερη και συμφερότερη γενικά από τη δευτερογενή παραγωγή, πράγμα που κάνει την ανάπτυξη της βιομηχανίας πιο αποσπασματική και εξαρτώμενη από τη συγκυρία... 3. Πόλεις με μικρή βιομηχανία – όπως η Λειβαδιά, η Παρνασσίδα, ο Πύργος, η Σπάρτη κ.α. Οι πόλεις αυτές βρίσκονται στο επίκεντρο μιας αγροτικής παραγωγής, δεν είναι παράλιες αλλά έχουν μια διέξοδο στη θάλασσα. Η βιομηχανική τους ανάπτυξη είναι μικρή και κυριαρχούν συχνά μορφές παραγωγής με φυσική κινητήρια δύναμη...», Καλόγρη Π., Τσοκόπουλος Β., «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα...», σ. 435.

<sup>348</sup> «Η βιομηχανική ανάπτυξη από το 1870 και μετά συνδέεται παράλληλα με μια στροφή της οικονομικής πολιτικής του κράτους. Η διακυβέρνηση της χώρας από τον Τρικούπη δεν εγκαινιάζει μόνον την εποχή του “σύγχρονου” κοινοβουλευτισμού, αλλά και την εποχή των μεγάλων κρατικών δαπανών για έργα υποδομής.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 359.

<sup>349</sup> «... Η εκσυγχρονιστική πολιτική της τρικουπικής διακυβέρνησης θα αποτελέσει το πρόσφορο έδαφος για την εσωτερική ανόρθωση της οικονομίας και την ανάπτυξη της εκβιομηχάνισης. Είναι κατά τη διάρκεια αυτής της διακυβέρνησης που ενισχύθηκαν και επιταχύνθηκαν οι ρυθμοί κατασκευής δημόσιων έργων, κυρίως οδοποιίας και σιδηροδρόμων.», Κορασίδου Μ., «Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης...», σ. 42.

<sup>350</sup> Σύμφωνα με το Γ. Μηλιό: «Η καθυστέρηση του βιομηχανικού κεφαλαίου αντισταθμίζεται την εποχή αυτή από την τεράστια ανάπτυξη του εμπορικού και εφοπλιστικού κεφαλαίου... η ανάπτυξη αυτών ακριβώς των μερίδων του κεφαλαίου, η γεωγραφική εξάπλωσή τους πολύ πέρα από τα σύνορα... ο επεκτατισμός του ελληνικού κράτους... αποτέλεσαν τους αποφασιστικούς παράγοντες οι οποίοι καθόρισαν τη σχετική καθυστέρηση του βιομηχανικού τμέα στο εσωτερικό της χώρας.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 323.

<sup>351</sup> «Το 1846 ιδρύεται το πρώτο ατμοκίνητο μεταξουργείο... το 1867 αναφέρονται 168 βιομηχανίες με 7.300 εργαζόμενους και μια συνολική εγκατεστημένη ισχύ 292 ίππων (HP).», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 322.

<sup>352</sup> «... κατά το διάστημα 1870 – 1909 συντελείται μια πολύ γρήγορη ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα της ελληνικής οικονομίας (η εγκατεστημένη βιομηχανική ισχύς, για παράδειγμα, τεσσαρακονταπλασιάζεται)... Η ταχύρυθμη βιομηχανική ανάπτυξη της περιόδου σκιαγραφείται... και από τη βελτίωση της σχέσης εγκατεστημένη ισχύς ανά εργαζόμενο... το 1867 αναλογούν 0,04 HP ανά εργαζόμενο, η σχέση αυτή γίνεται το 1909 0,20HP ανά εργαζόμενο. Το 55,3% της εγκατεστημένης ισχύος (το 1920) συγκέντρωναν οι βιομηχανίες επεξεργασίας γεωργικών προϊόντων... Παρότι ο μεταποιητικός τομέας της ελληνικής βιομηχανίας κυριαρχείται από μικρές επιχειρήσεις, εντούτοις την περίοδο αυτή εμφανίζονται τα πρώτα φαινόμενα συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, 353, 355-6.

Πίνακας 7.1.2: Σύθεση της απασχόλησης στην Ελλάδα (ανά τομέα ως % της συνολικής απασχόλησης)

Τομείς απασχόλησης			
Έτος	Πρωτογενής	Δευτερογενής (βιομηχανία & ορυχεία, μεταφορές & συγκοινωνίες)	Τριτογενής (εμπόριο & οικονομία, προσωπικές υπηρεσίες, ελευθ. επαγγέλματα, δημόσιες υπηρεσίες)
1861	62,63	18,28	19,09
1870	62,17	18,14	19,69
1879	56,94	15,34	27,69
1907	50,05	24,15	25,80
1920	57,52	23,59	18,89

Πηγή: Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 351.

Εφαλτήριο της βιομηχανικής ανάπτυξης αποτέλεσε η εμπορευματοποίηση της αγροτικής παραγωγής με κέντρο της σταφιδοπαραγωγικές περιοχές<sup>353</sup> των παράλιων περιοχών της Πελοποννήσου, ενώ η σταδιακή εκβιομηχάνιση επέφερε με τη σειρά της αύξηση του ρυθμού αστικοποίησης.

Πίνακας 7.1.3: Αστικός, ημιαστικός και αγροτικός πληθυσμός

Έτος	Συνολικός πληθυσμός	Πληθυσμός οικισμών ως % συνολικού πληθυσμού		
		Αστικός (>15.000 κατοίκους)	Ημιαστικός (2.000-5.000 κατοίκους)	Αγροτικός (<=2.000 κατοίκους)
1879	1.653.767	18%	10%	72%
1889	2.187.208	21%	9%	70%
1896	2.343.806	22%	9%	69%
1908	2.631.952	24%	9%	67%
1920	5.016.889	27%	9%	64%
1928	6.204.684	33%	9%	58%

Πηγή: Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 352.

Οι οικονομικές εξελίξεις ενέτειναν τις τάσεις αναδιάρθρωσης του αστικού δικτύου σε περιφερειακό επίπεδο προς όφελος των αστικών αυτών κέντρων με καθαρά αστικό χαρακτήρα, αυτών δηλαδή που ήταν ανεξάρτητες από την αγροτική τους ενδοχώρα<sup>354</sup>. Κυρίως ευνοήθηκαν η Αθήνα και ο Πειραιάς ως βιομηχανικό και διοικητικό κέντρο, αλλά και τα αστικά κέντρα της βορειοδυτικής Πελοποννήσου – λόγω της δραστηρικής επέκτασης της σταφιδοκαλλιέργειας και της σχέσης τους με συναφείς βιομηχανικές και εμπορικές δραστηριότητες. Την περίοδο αυτή, παρατηρείται κάμψη σε μία σειρά αστικών κέντρων στον υπόλοιπο ελληνικό χώρο, είτε εξαιτίας της επέκτασης της σταφιδοκαλλιέργειας, είτε λόγω υποβάθμισής τους ως εμπορικών και ναυτιλιακών κέντρων λόγω

<sup>353</sup> «Η παραγωγή της σταφίδας έχει ένα μακρύ παρελθόν στη Βορειοδυτική Πελοπόννησο και τα νησιά του Ιονίου. Προωθήθηκε ιδιαίτερα η χρηματοδότησή της από μεγάλα δυτικά εμπορικά κέντρα στις αρχές του 19ου αι. Η επέκταση της καλλιεργήσιμης γης με σταφίδα θα είναι θεαματική με τη συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους. Από 38.000 στρέμματα το 1830 η καλλιεργήσιμη με σταφίδα γη θα φτάσει το 1851 σε 172.578 στρέμματα... ήδη από τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1850 η σταφίδα καλύπτει το 30% των ελληνικών εξαγωγών, ενώ την περίοδο 1855 – 1891 θα ξεπεράσει το 50%...», Καλαφάτης Θ., «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες...», σ. 93.

<sup>354</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 21.

της επέκτασης της ατμοπλοΐας. Κυρίαρχο παράδειγμα αποτελεί η Ερμούπολη, αλλά και το Γαλαξίδι κ.α.<sup>355</sup>

Οι μετασχηματισμοί της παραγωγικής διαδικασίας που συντελέστηκαν στη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αι. οδήγησαν σε μία διαρκή χωρική αναδιάρθρωση<sup>356</sup>, η οποία εξέλαβε τρεις βασικές μορφές. Η πρώτη συσχετίζεται με την επέκταση της εμπορευματικής παραγωγής στον αγροτικό χώρο, επέφερε τη σταδιακή εγκατάλειψη των ορεινών περιοχών προς όφελος των πεδινών και παραλιακών περιοχών και διήρκεσε μέχρι και το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι. Η δεύτερη συσχετίζεται με την εκβιομηχάνιση της αγροτικής παραγωγής με αφορμή την επέκταση της σταφιδοκαλλιέργειας, επέφερε δραστικές μεταβολές στην ιεράρχηση του αστικού δικτύου σε περιφερειακό επίπεδο και έλαβε χώρα κατά το τελευταίο τέταρτο του 19<sup>ου</sup> αι.. Και τέλος η τρίτη έλαβε χώρα στο τέλος του 19<sup>ου</sup> αι. με αφορμή την σταφιδική κρίση<sup>357</sup>, η οποία οδήγησε στον ταχύτατο μαρασμό των περιφερειακών πόλων ανάπτυξης και εδραίωσε την κυριαρχία του δίπολου Αθήνα – Πειραιά, ως τον κυρίαρχο πόλο ανάπτυξης στον Ελληνικό χώρο την επόμενη περίοδο<sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> «Ταχύτερα αναπτύσσονταν τα αστικά κέντρα που βρίσκονταν κοντά σε εμπορευματικές καλλιέργειες και το εξαγωγικό εμπόριο, ιδίως στη δυτική Πελοπόννησο (Πάτρα, Πύργος, Καλαμάτα, Αίγιο). Αντίθετα, οι πόλεις της ενδοχώρας στην “παλαιά Ελλάδα”, οι παραδοσιακές ενδόστροφες πόλεις της βορειοανατολικής Πελοποννήσου και της Στερεάς Ελλάδας, διέρχονταν περίοδο πληθυσμιακής στασιμότητας... Το ίδιο ίσχυε και για το νησιωτικό πληθυσμό...», Λεοντίδου Λύλα, *Πόλεις της σιωπής - Εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά*, Εκδ. ΕΤΒΑ - Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα, Αθήνα 2011, σ. 59. Βλ. ανάλογη προσέγγιση και στο Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 20: «Τα αστικά κέντρα τα οποία ωφελήθηκαν από τις παραπάνω δημογραφικές εξελίξεις ήταν κυρίως η Αθήνα και ο Πειραιάς... αλλά και πόλεις που σχετιζόνταν με τις εξαγωγικές καλλιέργειες και το εμπόριο τους, όπως η Πάτρα, ο Πύργος, η Καλαμάτα, το Αίγιο και η Αμαλιάδα. Οι υπόλοιπες πόλεις παρέμειναν στάσιμες ή ακόμα άρχισαν να παρακμάζουν είτε εξαιτίας της επέκτασης της σταφιδοκαλλιέργειας, είτε εξαιτίας της αργοπορημένης προσαρμογής στα νέα δεδομένα της ατμοπλοΐας εμπορικής ναυτιλίας.».

<sup>356</sup> «Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω ήταν η διαρκής αναδιάρθρωση του χώρου κι οι διαδοχικές μετατοπίσεις των πόλων ανάπτυξης... αμέσως μετά τη δημιουργία του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους δημιουργήθηκε ένα ισχυρό μεταναστευτικό ρεύμα από τις ορεινές προς τις πεδινές και παράλιες περιοχές... Οι ανάγκες της βιομηχανίας σύντομα αποτέλεσαν μian ακόμα συνιστώσα της αστικοποίησης με αποτέλεσμα να γίνουν η αιτία για την περαιτέρω αναδιάρθρωση του αστικού δικτύου...», Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 19, 21.

<sup>357</sup> «Το 1890 έχει τελειώσει η αποκατάσταση των γαλλικών αμπελώνων από τη φιλοξήρα και η γαλλική κυβέρνηση επιβάλλει βαριά φορολογία στην εισαγωγή ξένης σταφίδας την επόμενη χρονιά. Το 1891 συμπίπτει με το τέλος του ευνοϊκού δασμολογικού καθεστώτος για την ελληνική σταφίδα και επανερχόμαστε σε ό,τι ίσχυε πριν το 1860. Η πορεία της κατάρρευσης είναι έκδηλη την περίοδο 1887 – 1897... Η κρίση υπερπαραγωγής και η δραματική κατάρρευση τιμών σηματοδοτεί μια καινούργια εποχή για τους Έλληνες σταφιδοπαραγωγούς και κατ' επέκταση τους αγροτικούς πληθυσμούς της Πελοποννήσου. Είναι η εποχή της εξόδου από τον αγροτικό τομέα...», Καλαφάτης Θ., «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες...», σ. 94.

<sup>358</sup> «... η εμπορευματοποίηση της αγροτικής παραγωγής έδωσε το έναυσμα για την αποδιοργάνωση του παλαιού συστήματος ιεράρχησης του χώρου που ίσχυε κατά την Τουρκοκρατία και τη δημιουργία ενός νέου, το οποίο προέκυψε μετά από διαδοχικές μετατοπίσεις των πόλων οικονομικής ανάπτυξης μέχρι τα τέλη του αιώνα, οπότε η πρωτεύουσα και το επίγειο της αποτέλεσαν το μοναδικό πόλο ανάπτυξης για την υπό διαμόρφωση εθνική οικονομία, καθώς οι περιφερειακές οικονομίες είχαν πλέον παρακμάσει...», Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 13.

## 7.2 Οικονομική, πολιτική και ιδεολογική ενοποίηση του χώρου και τοπική αυτοδιοίκηση

Με τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους σηματοδοτείται ταυτόχρονα η τυπική εδραίωση και ενός ενιαίου οικονομικού χώρου, η οργάνωση του οποίου οφείλει να ακολουθήσει και να συμβάλλει στις κυρίαρχες αναπτυξιακές κατευθύνσεις αλλά και δυνατότητες των κυρίαρχων μερίδων του ελληνικού κεφαλαίου και των ηγεμονικών κοινωνικών και οικονομικών δυνάμεων της περιόδου. Ο ενιαίος και ομογενοποιημένος οικονομικός χώρος στο εσωτερικό του νέου κράτους αποτέλεσε αναγκαία προϋπόθεση για την άμεση αλλά και διευρυμένη αναπαραγωγή των όρων της καπιταλιστικής κυριαρχίας. Ο ενιαίος χώρος, ως έδαφος που περικλείεται εντός των συνόρων, η ενιαία μορφή της πολιτικής εξουσίας και η ενιαία εθνική ιδεολογία αποτελούν δομικά στοιχεία κάθε κοινωνικού σχηματισμού που οργανώνεται στο πλαίσιο ενός αστικού κράτους<sup>359</sup>.

### 7.2.1 Οικονομική ενοποίηση του χώρου και τοπική αυτοδιοίκηση

Όπως ήδη έχει αναφερθεί παραπάνω, η συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους βρήκε τον ελληνικό χώρο ως συνάθροιση πολύ διαφορετικών περιφερειακών οικονομιών, διαφορετικών τοπικών παραγωγικών συστημάτων με διαφορετικό βαθμό εμπέδωσης των καπιταλιστικών σχέσεων κυριαρχίας, ως αποτέλεσμα της προηγούμενης οργάνωσης των παραγωγικών – οικονομικών δραστηριοτήτων στο εσωτερικό του παραγωγικού συστήματος της οθωμανικής αυτοκρατορίας.

Η συγκρότηση των τοπικών και περιφερειακών δομών διοίκησης<sup>360</sup> συνέβαλε καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός ενιαίου και ομογενοποιημένου οικονομικού χώρου σε όλα τα επίπεδα χωρικής οργάνωσης. Σε αυτό συνέβαλλαν τα εξής:

α. Η διαμόρφωση εκ των προτέρων γενικών κριτηρίων ως προς την κατάτμηση του χώρου<sup>361</sup> σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και συνακόλουθα η συγκρότηση της νέας τοπικής και

---

<sup>359</sup> «... ο καπιταλιστικός χώρος και χρόνος δεν είναι καθόλου ίδιοι με εκείνους του παρελθόντος. Αυτό συνεπάγεται σημαντικές μεταβολές στην πραγματικότητα και το νόημα του εδάφους και της ιστορικότητας, που επιτρέπουν και συνεπιφέρουν τη σύσταση του σύγχρονου έθνους. Οι μεταβολές αυτές προδιαγράφουν μια νέα οργάνωση της γλώσσας και μια νέα σχέση του Κράτους με το έδαφος και την ιστορικότητα, και οδηγούν έτσι στο σύγχρονο έθνος και στο Εθνικό κράτος», Πουλιαντζάς Ν., *Το κράτος, η εξουσία...*, Αθήνα 2001, σ. 140.

<sup>360</sup> «Η επικράτεια διαιρείται... και κάθε στοιχείο εγκλείεται στο αμέσως ανώτερο του μέσα από μία αυστηρή ιεραρχία. Αυτός ο ορθολογισμός... αποτελεί και το εργαλείο που επιτρέπει στο νέο κράτος να αναλάβει την διαχείριση της πόλης και του εθνικού χώρου, να οργανώσει την επέμβασή του σε όλους τους τομείς της ζωής και της δραστηριότητας των πολιτών.», Καλαφάτη Ελένη, «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση του χώρου τον 19<sup>ο</sup> αιώνα», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β', Αθήνα 1985, σ. 368.

<sup>361</sup> «Η δημοτική διαίρεση αποτελεί το πλέγμα που επιτρέπει την χωροθέτηση των βασικότερων μηχανισμών πλαισίωσης των πολιτών χωρίς προηγούμενη έρευνα πάνω στον πληθυσμό.», Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 368.

περιφερειακής διοίκησης<sup>362</sup>.

β. Η διαμόρφωση, ως αποτέλεσμα της νέας διοικητικής δομής, συγκεκριμένων πόλων ανάπτυξης με προεξάρχοντα το ρόλο της πρωτεύουσας, αλλά και συγκεκριμένων διοικητικών κέντρων που αναπόφευκτα λειτούργησαν ως περιφερειακοί πόλοι ανάπτυξης του ευρύτερου χώρου επιρροής τους και συνέβαλαν στην ανακατάταξη του προϋπάρχοντος οικιστικού δικτύου<sup>363</sup>.

γ. Η επιβολή γενικών κανονιστικών διατάξεων με ισχύ στο σύνολο του εθνικού χώρου και ταυτόχρονη κατάργηση των τυχόν προγενέστερων ρυθμίσεων (όπως π.χ. τοπικών προνομίων).<sup>364</sup>

Σε αυτό το σημείο θεωρείται σκόπιμο να αναφερθεί ότι από μερίδα ελλήνων κυρίως ιστορικών και πολιτικών επιστημόνων δίνεται έμφαση στο φαινόμενο της «ανισόμετρης ανάπτυξης» του ελληνικού χώρου κατά την περίοδο αυτή ως έκφραση του «υποτελή» ή «εξαρτημένου χαρακτήρα» της ελληνικής αστικής τάξης. Γεγονός που οδήγησε στο φαινόμενο του «κορπορατισμού» και του «παρασιτισμού» της αστικής τάξης, στην εστίαση σε μη παραγωγικές - εμπορευματικές λειτουργίες και στη διόγκωση της σφαίρας της κυκλοφορίας του κεφαλαίου, που παρήγαγαν οι θεωρίες «υπανάπτυξης» για τον ελληνικό χώρο. Σε συνέχεια αυτών των θεωρήσεων, τα χαρακτηριστικά αυτά της παραγωγικής διάρθρωσης στο ελληνικό κράτος συνέβαλλαν με τη σειρά τους στην εκταταμένη ανισόμετρη ανάπτυξη του ελληνικού χώρου, τόσο στη διάρθρωση και τον χαρακτήρα των παραγωγικών λειτουργιών όσο και σε σχέση με το πρότυπο χωρικής οργάνωσης και αστικής ιεράρχησης που παρήγαγαν<sup>365</sup>. Χαρακτηριστική απόρρεια των αντιλήψεων αυτών αποτελεί και η αναφορά σε επόμενη περίοδο στα φαινόμενα «ασύμμετρης αστικοποίησης» και στον «υδροκεφαλισμό της πρωτεύουσας».

Παρόλο που το ζήτημα της προσέγγισης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού στο διεθνές

<sup>362</sup> «Ο συγκεντρωτισμός όμως του νέου συστήματος διοίκησης... επέβαλε μια νέα γεωγραφικής διαίρεση στη νεοσύστατη ελληνική επικράτεια μέσω των διοικητικών περιφερειών που υιοθετήθηκαν (νομοί, επαρχίες, δήμοι) και μια νέα ιεράρχηση με κέντρο την έδρα της δημόσιας διοίκησης. Το νέο αυτό διοικητικό σχήμα ήταν απόρρεια μιας νέας αντίληψης για την έννοια του «χώρου» και το ρόλο του αστικού κράτους στην οργάνωσή του. Σύμφωνα μ' αυτήν την αντίληψη ο εθνικός χώρος ήταν κατακερματισμένος και ανομοιογενής και επομένως ο ρόλος του νεοσύστατου κράτους συνίστατο στην ενοποίηση και ομογενοποίησή του με σκοπό τη διαμόρφωση μιας ενιαίας οικονομίας.», Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 24.

<sup>363</sup> «... η περιφερειακή διοίκηση τέθηκε στον απόλυτο έλεγχο της κεντρικής εξουσίας με αποτέλεσμα η πρωτεύουσα να συγκεντρώνει όλες τις διευθυντικές λειτουργίες και τα υπόλοιπα αστικά κέντρα να εξαρτηθούν απευθείας από το διοικητικό κέντρο.», Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 24.

<sup>364</sup> «... ο χώρος της πρώτης ελληνικής επικράτειας αντιμετωπίστηκε πλέον ως μία ολότητα που προϋπήρχε και δεν προέκυψε από τη συνένωση των απελευθερωμένων τοπικών κοινωνιών. Κι επομένως τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής δεν υπήρχε λόγος να ληφθούν υπόψη στη νέα διοικητική διαίρεση... Ο διαφορετικός τρόπος που η Αντιβασιλεία διαχειρίστηκε το χώρο του πρώτου ελληνικού βασιλείου προχωρώντας στη διαίρεσή του απέρρεε από την αντίληψη η οποία θεωρούσε ότι: α) το κοινό έδαφος είναι συστατικό στοιχείο του έθνους και β) ο ρόλος του αστικού κράτους είναι να καθορίζει τα σύνορα του και ταυτόχρονα να ενοποιεί και να ομοιογενοποιεί το χώρο που περικλείουν αυτά τα σύνορα διαμορφώνοντας μια ενιαία αγορά και μια εθνική οικονομία.», Κοτέα Μ., *Τοπική διακυβέρνηση και αστικοποίηση...*, σ. 52.

<sup>365</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το έργο του Β. Ι. Φύλια, *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα – Ι. η νόθα αστικοποίηση 1800 – 1864*, Εκδόσεις Β. Μακρυωνίτης & Σία Ο.Ε., Αθήνα 1975.

πλαίσιο των καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας ξεφεύγει από τα ζητήματα που πραγματεύεται η παρούσα διατριβή, η προσέγγιση που υιοθετείται προσεγγίζει κριτικά τις παραπάνω θεωρήσεις.

Αυτό κρίνεται απαραίτητο, καθώς μάλιστα σε σχέση με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται, από πληθώρα συγγραφέων αλλά και από σύγχρονα κείμενα στρατηγικού σχεδιασμού, η «διαχρονική» αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης να συμβάλλει στην άρση των περιφερειακών ανισοτήτων στον ελληνικό χώρο, στην ισόμετρη ανάπτυξη των αστικών κέντρων αλλά και του αγροτικού χώρου, μέχρι και προσφάτων στην «αιεφόρο ανάπτυξη» κ.ο.κ.

Έχει ήδη αναφερθεί προηγουμένως ότι η χωρική πόλωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και η ανισομέρεια ακριβώς της ανάπτυξης των παραγωγικών δραστηριοτήτων – και συνακόλουθα το οικιστικό πρότυπο που αυτή διαμορφώνει – αποτελεί σύμφυτο χαρακτηριστικό ενός κοινωνικού σχηματισμού όπου κυριαρχεί ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής.

Συνακόλουθα, η μορφή, οργάνωση και λειτουργία των υπερκείμενων δομών τοπικής και περιφερειακής διοίκησης συνεπικουρούν στην διασφάλιση εκείνων των προϋποθέσεων που εξασφαλίζουν τους όρους κεφαλαιακής συσσώρευσης και κερδοφορίας, όχι στο τοπικό επίπεδο αλλά στο επίπεδο του ενιαίου οικονομικού χώρου, της ενιαίας οικονομικής αγοράς, της αγοράς που οιωνεί συγκροτείται ταυτόχρονα με τη συγκρότηση του εκάστοτε εθνικού κράτους. Ο ρόλος αυτός του μηχανισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης τον αναδεικνύει σε καθοριστικό παράγοντα τόσο της άμεσης, όσο και της διευρυμένης αναπαραγωγής των καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας σε έναν κοινωνικό σχηματισμό, όχι μόνο στο οικονομικό επίπεδο αλλά και στο πολιτικό και ιδεολογικό επίπεδο.

Υποστηρίζεται λοιπόν εδώ ότι η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί ακριβώς στο έδαφος της χωρικής πόλωσης που παράγει η κεφαλαιακή συσσώρευση και ότι η δομή και οι όροι λειτουργίας της υποβάλλονται από το κράτος κεντρικά, στο πλαίσιο της συγκυρίας ανά περίοδο. Υπό αυτό το πλαίσιο, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να υπηρετήσει κάθε φορά τον κεντρικό κρατικό πολιτικό σχεδιασμό, που συμπυκνώνει τον κυρίαρχο πολιτικό και κοινωνικό συσχετισμό δυνάμεων σε έναν κοινωνικό σχηματισμό, και όχι την άρση των περιφερειακών ανισοτήτων ή την ισόρροπη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων στον γεωγραφικό χώρο «ευθύνης» της. Παρόμοια, όπως θα αναλυθεί και σε επόμενα σημεία της παρούσας, υπηρετεί την ανάγκη πολιτικής ενσωμάτωσης των κυριαρχούμενων στρωμάτων και όχι την πολιτική αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών, αλλά και την εμπέδωση της νέας εθνικής ιδεολογίας του νεοσύστατου εθνικού κράτους.

Σε ό,τι αφορά την περίοδο του 19<sup>ου</sup> αι. υπήρξαν συγκεκριμένες στρατηγικές επιλογές που συνέβαλαν αποφασιστικά στην εμπέδωση των νέων αναπτυξιακών κατευθύνσεων του ελληνικού κράτους στον περιφερειακό χώρο και στη διαμόρφωση ενός νέου προτύπου άρθρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων και του αστικού δικτύου.



α) Το πρώτο βήμα ομογενοποίησης του χώρου συντελέστηκε ήδη με το δημοτικό νόμο του 1833, ο οποίος δεν προέβλεπε καμία διάκριση μεταξύ αστικών και αγροτικών δήμων. Όπως αναφέρει η Μ. Γ. Α. Κοτέα<sup>366</sup> στους σχετικούς δημοτικούς νόμους της βόρειας Ευρώπης και στις Η.Π.Α., σε αντίθεση με ότι ίσχυε στη νότια Ευρώπη (Γαλλία, Ιταλία, Ελλάδα), η διάκριση αστικών – αγροτικών δήμων σηματοδοτούσε *περισσότερα διακαιώματα και υποχρεώσεις για τους πρώτους και λιγότερα για τους δεύτερους*.

Η ενιαία αντιμετώπιση από την κρατική εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη μία σίγουρα εκφράζει τη διάθεση του στενότερου ελέγχου των δημοτικών αρχών από την άλλη όμως, εκφράζει την κυρίαρχη πολιτική κατεύθυνση - και σε αντίθεση με μία ρεαλιστική αντιμετώπιση της οικιστικής και οικονομικής πραγματικότητας της Ελλάδας του 1833-44 - που είναι η διαμόρφωση ενός ομογενοποιημένου οικονομικού χώρου, με ανεπτυγμένη καπιταλιστική οικονομία, που παρέχει στην τοπική αυτοδιοίκηση τα οικονομικά μέσα να ανταποκριθούν στις θεσμοθετημένες τους λειτουργίες. Σε αυτό το πλαίσιο, *το δημοτικό σύστημα που εγκαθιδρύεται στα 1833 - 44 εμπεριέχει, τόσο στη διατύπωση των στόχων όσο και στον καθορισμό των μέσων, το όραμα μίας χώρας με υψηλό επίπεδο αστικοποίησης*<sup>367</sup>, σε αντίθεση με την υφιστάμενη οικονομική και αναπτυξιακή πραγματικότητα κατά τόπους.

β) Το δεύτερο αφορά την πολιτική χρηματοδότησης των νέων δήμων. Σύμφωνα με το δημοτικό νόμο του 1834 «Περί συστάσεως των δήμων» τα έσοδα των δήμων ήταν δύο κατηγοριών: α) Τα τακτικά, στα οποία ανήκαν η περιουσία του δήμου και των αγαθοεργών καταστημάτων (ορφανοτροφεία, γηροκομεία, νοσοκομεία κ.α.) καθώς και τα πρόστιμα των αγρονομικών και αστυνομικών παραβάσεων και β) τα έκτακτα, τα οποία περιλάμβαναν την άμεση και την έμμεση φορολογία, τους εράνους και την προσωπική εργασία των δημοτών. Επίσης, την περίοδο εκείνη, οι δήμοι είχαν στην αρμοδιότητά τους ευρύτερες διοικητικές και αναπαραγωγικές αρμοδιότητες και λειτουργίες που σήμερα είναι αντιληπτές ως βασικές κρατικές λειτουργίες<sup>368</sup>, όπως η υγεία, η κοινωνική πρόνοια, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η δημόσια τάξη, τα έργα υποδομής, όπως το οδικό δίκτυο, η ύδρευση, τα τυχόν λιμάνια κ.ο.κ.

*Η αναντιστοιχία ανάμεσα στις εκτεταμένες αρμοδιότητες και τα πενιχτά οικονομικά μέσα που διέθετε η συντριπτική πλειοψηφία των δήμων της χώρας*<sup>369</sup> οδήγησε σχεδόν το σύνολο των δήμων της

<sup>366</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 75.

<sup>367</sup> Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 370.

<sup>368</sup> «Τα ιστορικά αρχεία μεγάλων Δήμων επιβεβαιώνουν, ότι τον 19<sup>ο</sup> αι. στην Ελλάδα, οι Δήμοι δεν χρηματοδοτούσαν με τον προϋπολογισμό τους μόνο δαπάνες, που από την φύση τους ήταν δημοτικές ή που η εκτέλεσή τους από τον Δήμο θα ικανοποιούσε περισσότερο τις προτιμήσεις των δημοτών. Οι Δήμοι ασκούσαν και λειτουργίες του κράτους.», Σαπουνάκη - Δρακάκη Λυδία, «Δημοτική διοίκηση στην Ελλάδα», *Επιθεώρηση αποκέντρωσης τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης*, τ. 30, Αθήνα 2002, σ. 26.

<sup>369</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 27

χώρας σε αδυναμία λειτουργίας λόγω έλλειψης τακτικών εσόδων. Για την ενίσχυση της οικονομικής λειτουργίας των δήμων το κράτος επέβαλλε μία σειρά άμεσων και έμμεσων φόρων, με αφετηρία το Β.Δ. «Περί δημοτικών υποθέσεων», Φ.Ε.Κ. 24 της 30/5/1836<sup>370</sup>.

Οι άμεσοι φόροι αφορούσαν φορολόγηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων εντός των διοικητικών ορίων των δήμων. Δηλαδή φόροι που σχετιζόνταν με τον πρωτογενή τομέα, την αγροτική παραγωγή, την κτηνοτροφία και τη μελισσοκομία και αφορούσαν κυρίως τους δήμους με αγροτικό χαρακτήρα και φόροι που εισπράττονταν από τα εισοδήματα αστικών δραστηριοτήτων, όπως το εμπόριο και τη βιομηχανία<sup>371</sup>. Οι έμμεσοι φόροι, στηρίχθηκαν πάνω σε σχετική ευρωπαϊκή εμπειρία και αφορούσαν τη φορολόγηση από έσοδα που στηρίζονταν στην κατά τόπους καταναλωτική συμπεριφορά. Όλο το επόμενο διάστημα από το 1836 μέχρι το 1847 με μία σειρά βασιλικά διατάγματα και νόμους επιτράπηκε η επιβολή μίας σειράς έκτακτων φόρων, οι οποίοι εξαιτίας των συνεχιζόμενων δημοσιονομικών πιέσεων στην πραγματικότητα μετατράπηκαν σε τακτικούς και αποτέλεσαν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δήμων το επόμενο διάστημα<sup>372</sup>.

Αυτού του τύπου η φορολογική πολιτική εξέλαβε τα χαρακτηριστικά ενός εσωτερικού δασμολογίου, γνωστά και ως «διαπύλια τέλη», που περιλάμβαναν α) τα είδη κατανάλωσης που εισάγονταν είτε από τη θάλασσα, είτε από την ξηρά σε έναν δήμο από άλλες περιοχές της επικράτειας ή από το εξωτερικό και β) τα είδη κατανάλωσης τα οποία παράγονταν σε ένα δήμο<sup>373</sup>.

Ειδικά μέχρι και το 1887 οπότε και αφαιρέθηκε<sup>374</sup> από τα δημοτικά συμβούλια η αρμοδιότητα καθορισμού των φορολογουμένων ειδών και των τιμών επί αυτών υπήρχε η δυνατότητα άσκησης διπλής τιμολογιακής πολιτικής και στήριξης της εσωτερικής αγοράς τους<sup>375</sup>.

---

<sup>370</sup> «Θεωρούντες, ότι οι παραχωρηθέντες ήδη στους περισσότερους δήμους τακτικοί πόροι δεν είναι ανάλογοι με τας χρείας των, και ότι η είσπραξις αυτών εμπορεί να βραδύνει· Θεωρούντες επιπλέον, ότι οι περισσότεροι δήμοι έχουν ανάγκην δια τούτο εκτάκτων μέσων προς εξοικονόμησιν των χρειών των, και δια το κατεπείγον τούτων οι καταδειχθέντες κανονικοί τρόποι δεν είναι εις κατάστασιν να προμηθεύσουν εγκαίρως την αναγκαίαν βοήθειαν· Και βουλόμενοι να προνοήσωμεν περί προχείρου πόρου, προς απάντησιν των κατεπειγουσών αναγκών των...», Φ.Ε.Κ. 24 της 30/5/1836.

<sup>371</sup> Ενδεικτικά η Κοτέα Μ. αναφέρει τους φόρους «επί των ζώων», «επί των μελισσίων», «επί των επιτηδευμάτων» και «επί των οικοδομών», *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 94.

<sup>372</sup> Σύμφωνα με το Ν. ΞΗ' «Περί δημοτικών φόρων», της 22.12.1847, ο οποίος ίσχυσε μέχρι τα τέλη του 1877 «οι έμμεσοι δημοτικοί φόροι επιβάλλονταν για μια δεκαπενταετία, μετά την παρέλευση αυτού του χρονικού διαστήματος απαιτείτο η ανανέωση με την έκδοση νέου βασιλικού διατάγματος. Στην πράξη όμως κατά το διάστημα 1836 - 1847 κάθε χρόνο ανανεωνόταν η επιβολή δημοτικών φόρων με την έκδοση βασιλικού διατάγματος... Από το 1847 μέχρι το 1878 εκδίδονταν μόνο βασιλικά διατάγματα για κάθε δήμο ξεχωριστά σε εφαρμογή του Ν. ΞΗ'», Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 87.

<sup>373</sup> Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 87.

<sup>374</sup> Ν. ΑΥΚΕ', Φ.Ε.Κ. 100 της 30.4.1887.

<sup>375</sup> «Η πολιτική αυτή, συνίστατο στο γεγονός ότι οι δήμοι κατέγραφαν στα πρακτικά τους χαμηλότερες τιμές για τα αγαθά που παράγονταν στην περιφέρειά τους σε σύγκριση με τις τιμές των αγαθών που εισάγονταν για να καταναλωθούν σε αυτούς τους δήμους. Επίσης οι δήμοι είχαν τη δυνατότητα να παρουσιάζουν υψηλότερες τις τιμές των πολυτελών αγαθών και χαμηλότερες των αγαθών βασικής διατροφής από τις τιμές που πραγματικά ίσχυαν για τα αγαθά αυτά στις τοπικές αγορές.», Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 88-9.

Τα διαπύλια τέλη στην πραγματικότητα αφορούσαν και στήριζαν τη χρηματοδότηση των αστικών κέντρων καθώς αφορούσαν κυρίως φόρους επί της κατανάλωσης που προϋπέθεταν την ύπαρξη δήμων με αυξημένη πληθυσμιακή πυκνότητα, με μεγάλη συσσώρευση κεφαλαίου και οπωσδήποτε με αστική καταναλωτική συμπεριφορά<sup>376</sup>. Αντίθετα, δήμοι με κυρίως αγροτικό χαρακτήρα και δραστηριότητες εστιασμένες στον πρωτογενή τομέα δεν ήταν δυνατόν να χρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητες τους από την επιβολή των έμμεσων δημοτικών δασμών<sup>377</sup>. Στις αγροτικές περιοχές κυριαρχούσε η παραγωγή αγροτικών προϊόντων με σκοπό την αυτοκατανάλωση, είτε αυτών που υπόκεινταν σε φορολόγηση, είτε υποκατάστατων τους με αποτέλεσμα σε ότι αφορά τους πληθυσμούς των αγροτικών περιοχών να περιορίζεται δραστικά η δυνατότητα φορολόγησής τους λόγω της καταναλωτικής τους συμπεριφοράς<sup>378</sup>.

Τα «διαπύλια τέλη», τα οποία ίσχυσαν μέχρι και το 1948<sup>379</sup>, αποτέλεσαν ένα λειτουργικό εργαλείο χρηματοδότησης των δήμων εκείνων που οι εγκαθιδρυμένες τοπικές παραγωγικές συνθήκες συνέτειναν στη δημιουργία μίας δυναμικής αναπτυσσόμενης αγοράς, οι οποίες με τη σειρά τους ενισχύθηκαν από τη δυνατότητα είσπραξης των «διαπύλιων τελών». Ο βαθμός ωφέλειας των δήμων με αστικά χαρακτηριστικά που τελικά ευνοήθηκαν είναι ευθέως ανάλογος του ρόλου που οι τοπικές αγορές τους διαδραμάτιζαν στην εσωτερική αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο, σε πρώτο βαθμό ωφελήθηκαν οι κυρίαρχοι αστικοί δήμοι της χώρας (Αθηναίων, Πατρών, Πειραιώς, Ερμούπολεως), σε δεύτερο οι δήμοι πόλεων - λιμανιών που εξυπηρετούσαν περιοχές εξαγωγικών γεωργικών προϊόντων και στη συνέχεια δήμοι της ενδοχώρας που ήταν έδρες επαρχίας, νομού ή τελωνειακής αρχής ή και τα δύο μαζί. Είναι ενδεικτικό ότι σε παραδοσιακά ηπειρωτικά ή ναυτιλιακά κέντρα που δεν είχαν σχέση με το εμπόριο εξαγωγικών αγροτικών προϊόντων ή την ατμοπλοία ή/και δεν αποτέλεσαν διοικητικά κέντρα του νέου ελληνικού κράτους δεν κατάφεραν να επωφεληθούν από την είσπραξη αυτών των έμμεσων δημοτικών δασμών.

---

<sup>376</sup> «Ωστόσο δημοτική δημοσιονομική πολιτική μπόρεσε να ασκηθεί μόνο σε μεγάλους εύπορους Δήμους. Στους Δήμους δηλαδή εκείνους, που η αυξημένη τους πληθυσμιακή πυκνότητα, η μεγάλη συσσώρευση κεφαλαίου και η προοδευτική νοοτροπία των κατοίκων τους τους εξομοίωνε με τα αστικά κέντρα των χωρών από τις οποίες είχαν εισαχθεί οι νέοι θεσμοί στην Ελλάδα. Ωστόσο οι αρχικές επιλογές, όσον αφορά στην άσκηση φορολογικής πολιτικής, στην διαχείριση του χώρου και στην οργάνωση των παροχών, μόνο σε μεγάλους Δήμους μπόρεσαν να εφαρμοσθούν.», Σαπουνάκη - Δρακάκη Λ., «Δημοτική διοίκηση στην Ελλάδα...», σ. 26.

<sup>377</sup> «... οι φόροι πάνω στην τοπική κατανάλωση δεν μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικό έσοδο για όλους τους δήμους ανεξάρτητα από το χαρακτήρα τους, αφού επρόκειτο για φόρους που αφορούσαν μόνο την κατανάλωση των αστικών νοικοκυριών κι άρα μόνο τους αστικούς δήμους της χώρας.», Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 100-1.

<sup>378</sup> «... η κατανάλωση των αγροτικών νοικοκυριών περιλάμβανε πολλά αγαθά, τα οποία παράγονταν από τα ίδια για αυτοκατανάλωση (π.χ. αλάτι, καπνός, υφάσματα, αλεύρι, κρασί) ή για ανταλλαγή σε είδος... Επίσης τα αγροτικά νοικοκυριά είχαν τη δυνατότητα να καταναλώνουν τα υποκατάστατα κάποιων φορολογούμενων αγαθών (π.χ. τα υποκατάστατα του ψωμιού από καλαμπόκι και κριθάρι, τα καυσόξυλα ως υποκατάστατα του πετρελαίου θέρμανσης). Με άλλα λόγια οι κάτοικοι των αγροτικών δήμων μπορούσαν να παρακάμπτουν την τοπική αγορά και έτσι να μην φορολογείται η κατανάλωση τους.», Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 97.

<sup>379</sup> Τα «Διαπύλια Τέλη» καταργήθηκαν με τον Αναγκαστικό Νόμο 843/1948 (ΦΕΚ 319/Α/20-12-1948).

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι πρώτοι πενήντα δήμοι σε έσοδα από δασμούς πάνω στην τοπική κατανάλωση, οι οποίοι συγκέντρωναν το 88% περίπου των εσόδων επί του συνόλου των δήμων, για το έτος 1888. Είναι αποδεικτικό των παραπάνω ισχυρισμών, ότι δηλαδή η εισπραξη των «διαπυλίων τελών» αφορούσε μόνο τους οικονομικά ανεπτυγμένους αστικούς δήμους, τόσο η κατανομή των συνολικών εσόδων, όσο και ότι από τους 440 δήμους της περιόδου μόνο οι 241 τελικά εισέπραξαν το οποιοδήποτε ποσό.

Πίνακας 7.2.1.1: Οι πρώτοι 50 δήμοι σε έσοδα από δασμούς κατά το 1888

α/α	Δήμοι	Έσοδα σε δρχ. από	α/α	Δήμοι	Έσοδα σε δρχ. από
1	Αθηναίων	750.000	26	Πλαταμώδους (Γαργαλιάνοι)	33.000
2	Πατρών	426.124	27	Τρικάλων	33.000
3	Πειραιώς	372.625	28	Γυθείου	32.640
4	Ερμούπολεως	348.519	29	Αγρινίου	32.065
5	Κέρκυρας	244.908	30	Ύδρας	29.600
6	Παγασών (Βόλου)	144.400	31	Λετρίνων (Πύργου)	27.860
7	Καλαμών	133.000	32	Σπάρτης	26.850
8	Κρανίων (Αργοστολίου)	125.355	33	Άρτης	26.782
9	Ζακύνθου	119.808	34	Αμφίσσης	26.010
10	Λαρίσσης	101.200	35	Αιγίνης	23.405
11	Τριπόλεως	96.390	36	Κορίνθου	20.005
12	Λαμιέων	62.720	37	Θηβαίων	19.830
13	Λαυρίου	57.600	38	Αιτωλικού	19.685
14	Χαλκιδέων	55.093	39	Κυμαίων	18.750
15	Καρδίτσης	45.000	40	Σπετσών	17.500
16	Αιγίου	43.980	41	Νηλείας	15.400
17	Ναυπλίου	43.050	42	Γαλαξειδίου	15.200
18	Αργείων	41.993	43	Θήρας (Φηρά)	15.000
19	Λευκαδίων	40.982	44	Τροιζήνας	14.810
20	Μεσολογγίου	38.900	45	Πυλίων	13.800
21	Παμίσου (Νησίου)	36.500	46	Τήνου	13.370
22	Ληξουρίου	35.649	47	Τυρνάβου	12.142
23	Εράνης (Φιλιατρά)	35.010	48	Ιστιαίων	9.816
24	Λεβαδείας	35.005	49	Άνδρου	9.578
25	Κυπαρισσίας	33.250	50	Φαρσάλων	7.880

Πηγή: Παράρτημα της Εφημερίδος των Συζητήσεων της Βουλής, Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Δ΄, ετών 1889 - 1890, σ. 101-116.

Η εξάρτηση της χρηματοδότησης των δήμων από τα «διαπύλια τέλη» συντέλεσε στη μετατροπή τους σε ένα εξαιρετικής έντασης εργαλείο εσωτερικής αναδιάρθρωσης του χώρου, σε σχέση με το βαθμό προσαρμογής των περιφερειακών αγορών στις κυρίαρχες αναπτυξιακές κατευθύνσεις του ελληνικού κράτους και συνέβαλλε στην ένταση της κεφαλαιακής συσσώρευσης στις πλέον

πλεονεκτικές περιοχές της ελληνικής επικράτειας. Συνέβαλλε, επίσης, στο να ολοκληρωθεί η εσωτερική χωρική και οικιστική αναδιάρθρωση από τις ορεινές προς τις πεδινές και παράλιες περιοχές, στον επανακαθορισμό μίας πραγματικής ιεραρχίας των υφιστάμενων αστικών κέντρων της χώρας και τέλος στην ανάδειξη των κυρίαρχων αναπτυξιακών πόλων του 19<sup>ου</sup> αι.

γ) Το τρίτο βήμα αφορά τη διαμόρφωση μιας νέας διοικητικής ιεραρχίας που επέβαλε η εφαρμογή του δημοτικού νόμου του 1833. Ο καθορισμός των νέων διοικητικών περιφερειών όλων των επιπέδων διαμόρφωσε ταυτόχρονα και μία ιεραρχία αστικών κέντρων, τα οποία συγκέντρωναν το σύνολο των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών του χώρου ευθύνης τους, λειτουργώντας de facto ως τοπικοί πόλοι συγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων αλλά και πληθυσμού. Ο καθορισμός της νέας διοικητικής δομής και των αντίστοιχων διοικητικών κέντρων έγινε χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις προεπαναστατικές εδραιωμένες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, συμβάλλοντας έτσι στην υπαγωγή του συνόλου των τοπικών λειτουργιών στις ανάγκες του νέου ενιαίου κράτους και στη διαμόρφωση ενός ενιαίου οικονομικού χώρου<sup>380</sup>.

Η διοικητική αναδιάρθρωση της ελληνικής επικράτειας έλαβε διάφορες μορφές και υπέστη έντονες μεταβολές κατά την περίοδο 1833 - 1845 τόσο σε σχέση με το περιφερειακό, όσο και σε σχέση με το δημοτικό επίπεδο. Αυτές οι διοικητικές ανακατατάξεις είχαν ιδιαίτερη βαρύτητα ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο, όπου ο καθορισμός τόσο της έδρας του δήμου<sup>381</sup> όσο και τα ίδια τα όρια του και οι κοινότητες που τον συναποτελούν επιδρούσαν καθοριστικά στο σύνολο των δραστηριοτήτων της εκάστοτε περιοχής. Είναι ενδεικτικό ότι, την περίοδο αυτή των δραστικών ανακατατάξεων, το 1840 πραγματοποιήθηκε μαζική συγχώνευση δήμων σε όλη την επικράτεια μεταβάλλοντας τον αριθμό τους από 422 σε 221 δήμους, μία μείωση της τάξης του 48%.

Γενικά, οι αλλαγές που επέδρασαν στο τοπικό επίπεδο αφορούσαν τη μεταφορά της πρωτεύουσας ενός δήμου από έναν οικισμό σε έναν άλλον, όπως επίσης, τις συγχωνεύσεις δύο ή περισσότερων δήμων σε έναν, τη διαίρεση ενός δήμου σε έναν ή περισσότερους και την απόσπαση τμήματος ενός δήμου και την υπαγωγή του σε άλλον, αλλαγές που οδηγούσαν και σε ανάλογες σημαντικές

---

<sup>380</sup> Σύμφωνα με τον Πουλιαντζά Ν. ο καπιταλισμός προϋποθέτει «... την ύπαρξη μιας χωρικής μήτρας εντελώς διαφορετικής: Ενός χώρου σειραίου, κερματισμένου, ασυνεχούς, μερισμένου, κυνελοειδούς και μη αναστρέψιμου...», ενώ το κράτος «... θέτει τα σύνορα του σειραίου αυτού χώρου κατά την ίδια προσπάθεια με την οποία ενοποιεί και ομογενοποιεί ό, τι περιφράζουν αυτά τα σύνορα.», *Το κράτος, η εξουσία...*, σ. 148, 151.

<sup>381</sup> «Η επιλογή του οικισμού (χωρίου) που θα αποτελούσε την πρωτεύουσα ενός δήμου έπαιζε καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξη του συγκεκριμένου οικισμού. Γιατί η πρωτεύουσα του δήμου θα ασκούσε διοικητικές και οικονομικές λειτουργίες, εφόσον σ' αυτήν θα γινόταν η αγορά του τόπου, η έδρα του ειρηνοδίκη, του συμβολαιογράφου και υποθηκοφύλακα συγχρόνως, του διοικητή του σταθμού της χωροφυλακής, του εκπροσώπου της δημόσιας δύναμης, του δημόσιου εισπράκτορα ή άλλης ανώτερης οικονομικής υπηρεσίας, του δασονόμου ή του δασοφύλακα, αλλά και κάθε άλλου εκπροσώπου του κράτους. Επίσης, ο οικισμός που θα επιλεγόταν ως πρωτεύουσα θα ήταν η έδρα του δημάρχου, του αντιπροσώπου δηλαδή της τοπικής κοινωνίας και του κράτους ταυτόχρονα αλλά και η έδρα κάθε απαραίτητου δημοτικού καταστήματος, όπως του δημαρχείου, του δημοτικού σχολείου, του νοσοκομείου κ.α.», Κοτέα Μ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 79.

μεταβολές σε σχέση με την οργάνωση των τοπικών δραστηριοτήτων και την οργάνωση του χώρου γενικότερα.

### 7.3 Πολιτική και ιδεολογική ενοποίηση και τοπική αυτοδιοίκηση

Έχει ήδη περιγραφεί στις παραπάνω ενότητες ότι η συγκρότηση της νέας διοικητικής δομής του ελληνικού κράτους αποτύπωνε την ανάγκη συγκρότησης μίας ενιαίας διοικητικής δομής, καθώς και τη διαμόρφωση ενός ομογενοποιημένου οικονομικού χώρου. Σε αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε συντεταγμένα τόσο η καποδιστρική διοίκηση, όσο και η οθωνική διακυβέρνηση.

Κυρίαρχο πολιτικό στοιχείο στην κατεύθυνση αυτή αποτέλεσε η αντίληψη της ενιαιότητας του χώρου, ως αναγκαία προϋπόθεση της ενότητας του κράτους και συνακόλουθα της ενότητας της διοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό, με τους νόμους «Περί της διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» και «Περί συστάσεως των Δήμων» το κράτος περιγράφει πριν ακόμα πραγματοποιηθεί την ομογενοποίηση στο χώρο και τις νοοτροπίες που επιφέρει η δράση του συγκεντρωτικού κράτους<sup>382</sup>. Το κράτος συγκροτείται και συγκροτείται ως εν δυνάμει «προϋπάρχουσα ολότητα» στο εσωτερικό των νέων εθνικών συνόρων. Ενδεικτική είναι και η αναφορά στο Β.Δ. «περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του»<sup>383</sup> όπου ορίζεται ότι «το βασίλειον της Ελλάδος, ακυρουμένης της μέχρι τούδε διαιρέσεως της επικράτειας, διαιρείται εις δέκα νομούς και 42 επαρχίας...».

Η συγκρότηση του εθνικού κράτους αποτελεί μία διπλή πολιτική και ιδεολογική τομή τόσο σε σχέση με την αντίληψη του χώρου όσο και σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Ε. Καλαφάτη από τη στιγμή όμως που τα σύνορα του κράτους προσδιορίζονται, το έδαφος αναδεικνύεται σε συστατικό στοιχείο του έθνους, αντιμετωπίζεται σαν προϋπάρχουσα ολότητα και η νέα διαίρεση και η ιεράρχησή του με κέντρο την πρωτεύουσα επιχειρείται σαν πάνω σε άγραφο χάρτη<sup>384</sup>.

Ο νέος εθνικός χώρος αποκτά μία νέα ιστορικότητα, επενδύεται με μία νέα εθνική ιδεολογία που εξασφαλίζει την εθνική ενότητα απέναντι σε κάθε υπολειπόμενη «τοπικότητα»<sup>385</sup> της προγενέστερης πολιτικής και κοινωνικής οργάνωσης της οθωμανικής περιόδου.

Παράλληλα, η νέα διοικητική δομή σε περιφερειακό επίπεδο, νοούμενη πλέον ως «τοπική

<sup>382</sup> Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 370.

<sup>383</sup> Φ.Ε.Κ. αρ. 12, της 6/18-04-1833, αρθ. 1.

<sup>384</sup> Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 368.

<sup>385</sup> «Αυτός ο ορθολογισμός (σ.σ. της νέας διοικητικής διαίρεσης) απαντά στην επιταγή για εθνική ενότητα με την κατάργηση της τοπικής ιδιαιτερότητας, την ταύτιση όλων των στοιχείων του εδάφους μέσα από την αφαίρεση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους.», Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 365.

αυτοδιοίκηση» δημοτική, νομαρχιακή ή περιφερειακή, αποτελεί ξεκάθαρα έναν νέο πολιτικό θεσμό του αστικού κράτους<sup>386</sup>, χωρίς καμία σχέση ή συνάφεια με τις προγενέστερες διοικητικές διαιρέσεις και λειτουργίες. Το προϋπάρχον πολιτικό σύστημα και οι πολιτικές και κοινωνικές του εκπροσωπήσεις, όπως και η διάρθρωση των κοινωνικών και παραγωγικών σχέσεων στο εσωτερικό του οθωμανικού συστήματος κυριαρχίας δεν αποτελούν αντικείμενο αναδιάρθρωσης ή ενσωμάτωσης στο εσωτερικό του νέου κράτους, αλλά καταργούνται.

Σε σχέση μάλιστα με το ζήτημα του όποιου βαθμού συνέχειας του προγενέστερου διοικητικού συστήματος, ο Ι. Καποδίστριας απαντώντας στα ερωτήματα των αντιπροσώπων των συμμάχων αυτών σχετικά με τις τοπικές αρχές στα απελευθερωμένα εδάφη, εκφράζει την τομή και τις συνέχειες που καθορίζουν τον χαρακτήρα της κοινωνίας που γεννιέται με την Επανάσταση: «*Εις ποία μέρη της Ελληνικής κυριότητος σώζεται σήμερον η αυτή αρχή, δηλαδή η επί Τούρκων υπάρχουσα τοπική διοίκησις; Και μη σωζομένης, ποίον είδος αστυνομίας ή διοικήσεως κατέστη αντ' αυτής; Ο Ελληνικός λαός, αποτινάξας τον Τουρκικόν ζυγόν, ουτ' ώφειλεν ουτ' ηδύνατο πλέον γεραίρειν τας τοπικάς αρχάς τας υπό του καθαιρεθέντος κράτους συνεστηκυϊας· άρα ουδέ σώζεται ουδεμία αυτών. Οι άνθρωποι δε οι τα πρώτα φέροντες εν ταις επαρχίαις, άτε δη και πρώτοι επαναστάντες υπέρ της αυτονομίας, διετέλεσαν πράττοντες και διευθύνοντες τα, τε στρατιωτικά και τα διοικητικά· δηλαδή εν μεν τη Πελοποννήσω, οι πρόκριτοι, έξω δε του ισθμού, οι καπιτάνοι... Η δύναμις δε των αρχηγών τούτων, πολιτικών τε στρατιωτικών, κατά πρώτον άλλον δεν έπραξεν ειμί να σπλίση και οδηγήση τους κατοίκους των επαρχιών κατά του εχθρού, και να εκπορίση τας του πολέμου δαπάνας δια της εισπράξεως των δεκάτων και των άλλων φόρων.*»<sup>387</sup>. Μάλιστα, ο Καποδίστριας, φροντίζει παράλληλα να ερμηνεύσει και τον ρόλο των πολιτικών φορέων της επαναστατικής διαδικασίας, των προεστών και των καπετάνιων, αλλά και των πρώιμων διοικητικών δομών που συγκροτήθηκαν την περίοδο της επανάστασης υπό το πρίσμα της εκ των υστέρων διαμόρφωσης του ενιαίου αστικού κράτους και της κεντρικής του διοίκησης.

Τελικά, οι πολιτικοί εκφραστές των παλαιών διοικητικών δομών - ηττημένοι ήδη κατά την πρώτη περίοδο της επανάστασης - είτε ενσωματώνονται, όπως έχει περιγραφεί, στο εσωτερικό του νέου κρατικού μηχανισμού, είτε, στις πιο ορεινές και απομονωμένες περιοχές της επικράτειας, φθίνουν και οδηγούνται στο περιθώριο<sup>388</sup>.

<sup>386</sup> «Το Κράτος εκπληρώνοντας το ρόλο του στο θεσμικό επίπεδο, ενοποίησε πολιτικά το εθνικό έδαφος, επιτρέποντας την ελεύθερη διαπλοκή των γεωγραφικών, οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων για τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου των πόλεων - μελλοντικών κέντρων ή προεπαναστατικών εστιών - και την διαμόρφωση της νέας ιεραρχημένης διάταξης του οικιστικού πλέγματος στα πλαίσια των εθνικών συνόρων.», Καλαφάτη Ε., «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση...», σ. 371.

<sup>387</sup> Καποδίστριας Ιωάννης Α., *Επιστολαί Ι. Α. Καποδίστρια, Κυβερνήτου της Ελλάδος*, μετ. Μ. Γ. Σχινά, Τύποις Κωνσταντίνου Ράλλη, Τ. IV, Αθήνα 1843.

<sup>388</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει και ο Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 321: «Αυτές οι ως επί

### 7.3.1 Ονοματοδοσία και εθνική αφήγηση

Η κατοχύρωση μίας ενιαίας εθνικής αφήγησης εκφράστηκε και στο επίπεδο της ονοματοδοσίας των νέων διοικητικών ενοτήτων του ελληνικού κράτους αλλά και των πόλεων, των χωριών. Είναι ενδεικτικό ότι ήδη από στο Β.Δ. «Περί της διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του», η διοίκηση του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, άρχισε να δανείζεται ονόματα από την ελληνική αρχαιότητα, προς αντικατάσταση ονομασιών τουρκικής, σλαβικής, αλβανικής ή λατινικής προέλευσης<sup>389</sup>, για να ονομάσει τις περιφέρειες, τους νομούς, τις επαρχίες, τους δήμους και τους οικισμούς, παραβλέποντας τις τρέχουσες ονομασίες της περιόδου<sup>390</sup>.

Είναι ενδεικτικές οι μετονομασίες από «Μοριάς» σε «Πελοπόννησο», «Ρούμελη» σε «Στερεά», «Έγριπος» σε «Εύβοια», «Καρλέλι» σε «Αιτωλία - Ακαρνανία» κ.ο.κ. Όμοια, μετονομάζονται διάφορες περιοχές της Πελοποννήσου όπως Ιμπλάκινα, Κάτω Ναχαγιέ, Νεζερά, Χάσια, Λιβάρτζι, Σαμπάζικα, Λάγια κ.ο.κ. και εμφανίζονται τα ονόματα Αχαΐα, Μεσσηνία, Αρκαδία, Λακωνία, Τριφυλία, Μεγαλόπολη, Μαντινεία, Γορτυνία, Κυνουρία, Λακεδαίμονα κ.α. Έχουμε επίσης και τις πρώτες μετονομασίες οικισμών, με πιο χαρακτηριστικές τη μετονομασία της Βοστίτσας σε Αίγιον, του Βάτουλου σε Οίτυλο, του Δραγαμέστου σε Αστακό, του Βραχωρίου σε Αγρίνιον, του Καρβασαρά σε Αμφιλοχία, του Ζητουνίου σε Λαμία, της Ταλάντι σε Αταλάντη, των Σαλώνων σε Άμφισσα κ.ο.κ. Γίνονται επίσης μετονομασίες νησιών, όπως της Αρζαντιέρας σε Κίμωλος, ποταμών όπως Αλαμάνα σε Σπερχειός, βουνών όπως Λιάκουρα σε Παρνασσός κ.ο.κ. που αποτυπώνουν ακριβώς τη διάθεση κατοχύρωσης της ιστορικής συνέχειας του ελληνικού έθνους.<sup>391</sup>

Γενικά, σε όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> πραγματοποιούνται μετονομασίες, που εμφανίζονται κυρίως από απογραφή σε απογραφή. Η διαδικασία αυτή λαμβάνει μεγαλύτερη διάσταση με τη σύσταση της «Επιτροπείας των τοπωνυμίων της Ελλάδος» το 1909<sup>392</sup>.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η εισηγητική έκθεση του υπουργού Εσωτερικών Ν. Λεβίδη στην οποία

---

το πλείστον ορεινές αυτοκαταναλωτικές περιοχές συγκροτούν την "άλλη Ελλάδα", την Ελλάδα που εξαφανίζεται και της οποίας οι τελευταίοι ιππότες και ήρωες πρόκειται αργά ή γρήγορα να βρουν το θάνατο ως "επικηρυγμένοι ληστές". Η ανάπτυξη των καπιταλιστικών σχέσεων κυριαρχίας θα απαιτήσει τη σταδιακή υπαγωγή της κάθε αγροτικής περιοχής στους νόμους κίνησης του εμπορικού και βιομηχανικού κεφαλαίου και συνεπώς στη συνολική κοινωνική (και όχι στην σε τοπικό επίπεδο) αναπαραγωγή». Αντίστοιχη είναι και η αναφορά του Φίλια Β., *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα...*, σ. 133: «Τα ορεινά ορμητήρια της αναγέννησης της εθνικής και πολιτικής συνείδησης του νεώτερου ελληνισμού, και οι αγροτοποικιμικοί χώροι από τους οποίους στην πραγματικότητα ξεκίνησε η επανάσταση και η μαχητική δύναμή της, όχι μόνο χάνουν την ιδιαίτερη σημασία τους και το ειδικότερο κοινωνικό και πολιτικό τους βάρος, αλλά κυριολεκτικά εξαφανίζονται σαν παράγοντες πολιτικής διαμόρφωσης και συλλογικής κοινωνικής έκφρασης: μεταβάλλονται σε παθητικούς δέκτες των αποφάσεων ενός πολιτικού και διοικητικού κέντρου στο οποίο τη διάρθρωση και την πορεία δεν διαδραματίζουν κανένα απολύτως ρόλο.».

<sup>389</sup> <http://www.lithoksou.net/p/i-ethniki-epixeirisi-eksellinismoy-ton-toponymion-2005, 2/3/2014>.

<sup>390</sup> <http://www.lithoksou.net/p/ta-onomata-ton-xorion-tis-elladas-1836-oikismoi-poy-arxizoyn-apo-l, 2/3/2014> και <http://www.lithoksou.net/p/ta-onomata-ton-xorion-tis-elladas-1845-oikismoi-poy-arxizoyn-apo-k, 2/3/2014>.

<sup>391</sup> <http://www.lithoksou.net/p/i-ethniki-epixeirisi-eksellinismoy-ton-toponymion-2005, 2/3/2014>.

<sup>392</sup> Φ.Ε.Κ. 125/Α/8-6-1909.



ομολογείται τόσο η συντεταγμένη προσπάθεια του κράτους την προηγούμενη περίοδο: «*Εις το τοπωνυμικόν της Ελλάδος πολλά και παντοειδή έχουσιν εισχωρήση κατά τον μακραιώνα ιστορικόν βίον του Έθνους ξενικά στοιχεία, εκτοπίσαντα τα παλαιότερα ελληνικά ονόματα. Αι δε τοιαύται μετονομασίαι... προσέκρουον εις το φιλοπάτρι συναίσθημα των ευπαιδευτών, οίτινες... έκριναν εύλογον και επιβαλλόμενην, οιονεί... συμπλήρωμα της απελευθερώσεως... και την εξάλειψιν παντός ίχνους των προτέρων εθνικών δυσπραγιών... υπείκουσαι και αι Κυβερνήσεις από των πρώτων ετών... πολλήν κατέβαλον σπουδήν προς αντικατάστασιν των νεωτέρων τοπωνυμίων, "προς ανάστασιν των παλαιών ονομάτων της Ελλάδος" ως απεκάλουν τότε το έργον τούτο... ου μόνον ετέθησαν ονόματα αρχαίων ελληνικών πόλεων και χωρών εις τα διοικητικάς διαιρέσεις του Κράτους, αλλά και πολλών πόλεων και κωμών και χωριών...» όσο και οι οι γενικότεροι λόγοι που επέβαλαν την απόφαση του εξελληνισμού: «... τα βάρβαρα ονόματα και τα κακόφωνα ελληνικά λυπούσι μεν το γλωσσικόν αίσθημα, έχουσι δε και επιβλαβή μορφωτικήν επήρειαν εις τους κατοικούντας, συστέλλοντά πως και ταπεινούντα το φρόνιμα αυτών, αλλά και παρέχουσι ψευδή υπόνοιαν της εθνικής συστάσεως του πληθυσμού των χωριών εκείνων, ων τα ξενικά ονόματα ηδύνατο να εκληφθώσιν ως μαρτυρούντα και ξενικήν καταγωγήν».*

Σε όλη τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αι., η διαδικασία «εξελληνισμού» ονομασιών αλλά και τοπωνυμίων<sup>393</sup> συνεχίστηκε απρόσκοπτα, καθώς σύμφωνα με τις επεξεργασίες του Δ. Λιθοξόου αλλά και του Ινστιτούτου Νεοελληνικών Ερευνών<sup>394</sup> τον 20<sup>ο</sup> αι. συντελλούνται σχεδόν 4.500 μετονομασίες που αφορούν οικισμούς και κοινότητες στην ελληνική επικράτεια ολοκληρώνοντας έτσι και στο χωρικό επίπεδο την αποτύπωση της νέας εθνικής αφήγησης που ξεκίνησε την επαύριο συγκρότησης του ελληνικού κράτους το 1833.

<sup>393</sup> Η Γεωγραφική Υπηρεσία, εξελλήνισε πολλά ονόματα στους χάρτες κλίμακας 1: 100.000 και 1: 50.000, χωρίς να προβεί σε δημόσια ανακοίνωση. Κυκλοφόρησε μάλιστα εμπιστευτικά σήματα προς χρήση των αξιωματικών, που συνόδευαν τους νέους χάρτες και σημείωναν τα παλιά και τα νέα ονόματα, ώστε να είναι δυνατή η χρήση τους και να αποφευχθούν ολέθρια σφάλματα, σε περίπτωση πολεμικών επιχειρήσεων.

Στην κατεύθυνση του εξελληνισμού των μικροτοπωνυμίων (θέσεων), κινήθηκε επίσης το υπουργείο Εσωτερικών από το 1962 και από την επαρχία Ξάνθης (ΦΕΚ 210 της 13/12). Οι μαζικές μετονομασίες των μικροτοπωνυμίων, μέσω διαταγμάτων, αρχίζουν ωστόσο από το 1969 και συνεχίζονται τα επόμενα χρόνια. Παράλληλα το υπουργείο Εσωτερικών εγκρίνει κάθε τόσο και κάποια μετονομασία "βαρβαρόφωνου" οικισμού, όπως εκείνη των "Νέων Λιοσίων" σε "Ιλιον", το Σεπτέμβριο του 1994.

<http://www.lithoksou.net/p/i-ethniki-epixeirisi-eksellinismoy-ton-toponymion-2005, 2/3/2014>.

<sup>394</sup> «... η ηλεκτρονική βάση δεδομένων «Μετονομασίες οικισμών της Ελλάδος» που συγκροτήθηκε με σκοπό την καταγραφή όσων οικισμών μετονομάστηκαν με επίσημες διοικητικές πράξεις. Προς το παρόν έχουν καταγραφεί οι μετονομασίες που διενεργήθηκαν την περίοδο 1913-1996, από μία εποχή δηλαδή που πυκνώνει η πρακτική αλλαγής των ονομασιών οικισμών και κοινοτήτων, λόγω και της εισδοχής νέων εδαφών στην ελληνική επικράτεια αλλά και της διοικητικής αναδιοργάνωσης στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης. Συνολικά έχουν καταγραφεί μέχρι στιγμής 4.413 μετονομασίες οικισμών, οι οποίες κατανέμονται ως εξής ανά γεωγραφικό διαμέρισμα: Μακεδονία 1.805, Πελοπόννησος 827, Στερεά Ελλάδα 519, Θεσσαλία 487, Ήπειρος 454, Θράκη 98, Κρήτη 97, Νησιά Αιγαίου 79, Επάνησα 47.» <http://pandektis.ekt.gr/pandektis/handle/10442/4968>.

## ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

### Κεφάλαιο 8<sup>ο</sup>: Ο αστικός εκσυγχρονισμός την περίοδο του μεσοπολέμου

#### 8.1 Η πολιτική και οικονομική συγκυρία των αρχών του 20<sup>ου</sup> αι.

Η κρίση της επεκτατικής προοπτικής του ελληνικού κράτους που εκδηλώθηκε ήδη από το τελευταίο τέταρτο του 19ου αι. λόγω της σταδιακής ανάπτυξης των βαλκανικών εθνικισμών<sup>395</sup> και της αντίστοιχης συγκρότησης των βαλκανικών εθνικών κρατών που οδήγησε στον επαναπατρισμό ελληνικών κεφαλαίων των ελληνικών παροικιών του βαλκανικού χώρου<sup>396</sup>, παράλληλα με την οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1890, αλλά και τη σταφιδική κρίση, οδήγησαν σε σημαντικές πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στο εσωτερικό του ελληνικού κράτους.

Αναλυτικότερα, όπως έχει ήδη αναφερθεί, από το 1870 εγκαινιάζεται μία νέου τύπου επεκτατική οικονομική πολιτική που στηρίζεται στην ενδυνάμωση της εκβιομηχάνισης<sup>397</sup>, ως όψη της σταδιακής ανάδειξης των βιοτεχνικών / βιομηχανικών κεφαλαιακών μερίδων, η οποία συνοδεύεται από εκτεταμένα δημόσια έργα και επενδύσεις με στόχο την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικότητας και από την απόπειρα εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος με την εδραίωση ενός σύγχρονου συστήματος κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης.

Η κρίση του 1893 πλήττει ιδιαίτερα τη χώρα. Το ελληνικό κράτος για τη χρηματοδότηση των δημόσιων έργων είχε καταφύγει σε υψηλότοκα δάνεια και σε φορολόγηση των εξαγωγίμων προϊόντων του, ιδιαίτερα του καπνού. Με την κρίση επέρχεται κατάρρευση της εμπιστοσύνης στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές και συρρίκνωση των πιστώσεων. Ως αποτέλεσμα, επιδεινώθηκαν ραγδαία οι όροι δανεισμού και η δυνατότητα επαναχρηματοδότησης των υφιστάμενων δανείων και

---

<sup>395</sup> «... στα βόρεια Βαλκάνια... από τη στιγμή που ο σχηματισμός των αστικών κρατών και η συνακόλουθη ανάπτυξη ενός “αποκλειστικού” εθνικισμού παγιώνονται, οι ελληνικές κοινότητες θα εξαφανιστούν βίαια ή βαθμιαία σαν ενιαίοι κοινωνικοί οργανισμοί», Τσουκαλάς Κωνσταντίνος, *Εξάρτηση και Αναπαραγωγή - ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830 - 1922)*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2006, σ. 51.

<sup>396</sup> «Οι άμεσες κεφαλαιουχικές επενδύσεις της μεταπρατικής αστικής τάξης στο ελληνικό έδαφος ήταν ελάχιστες ως το 1870... Η παρουσία των ομογενών στην ελληνική επικράτεια εντείνεται μετά την κρίση του 1873... Ο μαζικός επαναπατρισμός τους αποδίδεται στην προσπάθειά τους να βελτιώσουν την ανταγωνιστική τους θέση απέναντι στους Ευρωπαίους κεφαλαιοκράτες.», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 53.

<sup>397</sup> «Η βιομηχανική ανάπτυξη κατά το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα συνδέεται παράλληλα με μία στροφή της οικονομικής πολιτικής του κράτους προς την επεκτατική δημοσιονομία. Πρόκειται για την εποχή των μεγάλων κρατικών δαπανών για έργα υποδομής. Ιδιαίτερα σημαντικές ήταν οι δημόσιες επενδύσεις στα λιμάνια της χώρας και η εκσκαφή του Ισθμού της Κορίνθου.», Μηλιός Γιάννης, «Η ελληνική οικονομία κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα - Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μουσιδής Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 264.

παράλληλα μειώθηκαν δραστικά τα φορολογικά έσοδα του κράτους από τις διεθνείς συναλλαγές. Η χώρα αδυνατεί να εξυπηρετήσει τα δάνεια της και κηρύσσει χρεοκοπία το 1893, ενώ από το 1898 υπόκειται σε Διεθνή Οικονομικό Έλεγχο<sup>398</sup>. Η πτώχευση του ελληνικού κράτους οδηγεί σε επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, η οποία συνδέεται με τη σταφιδική κρίση που ξεσπά παράλληλα διαμορφώνοντας έτσι το οικονομικό τοπίο την τελευταία δεκαετία του 19<sup>ου</sup> αι.

Σε πολιτικό επίπεδο υπάρχει επίσης σοβαρή κρίση στο πολιτικό σύστημα, η οποία αφορά τόσο ενδοαστικές αντιθέσεις, όσο και κοινωνικά προβλήματα που δεν επιλύονται. Η ενίσχυση των βιομηχανικών μερίδων οδηγεί στη διεκδίκηση ενός εκσυγχρονισμού της οικονομικής και πολιτικής λειτουργία του κράτους, ενώ και στο κοινωνικό επίπεδο η κρίση στην αγροτική παραγωγή και οι οξυνόμενες αντιθέσεις λόγω του ζητημάτων των τσιφλικιών, αλλά και οι συνθήκες ζωής της διευρυνόμενης εργατικής τάξης ολοκληρώνουν το πολιτικό τοπίο της κρίσης.

Επιστέγασμα της πολιτικής κρίσης αποτελεί και η αδυναμία υλοποίησης της κυρίαρχης εθνικής και αστικής στρατηγικής, αυτής της «Μεγάλης Ιδέας»<sup>399</sup>, τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 19<sup>ου</sup> αι., με αποκορύφωμα την ήττα στον ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897 που εξέφρασε την παρατεταμένη πολιτικοστρατιωτική αδυναμία του ελληνικού κράτους στα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι.

Η πολιτική και οικονομική κρίση θα εκφραστεί με το στρατιωτικό κίνημα του 1909 με αφορμή την όξυνση του «ανατολικού ζητήματος» λόγω του κινήματος των νεότουρκων που υποδαυλίζει τις εθνικές αντιπαραθέσεις και ανταγωνισμούς στα Βαλκάνια. Το στρατιωτικό κίνημα με κυρίαρχο αίτημα να ακολουθήσει η Ελλάδα μία πιο αποφασιστική «αλυτρωτική» πολιτική, λόγω των γενικότερων οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, πυροδότησε μία πρωτοφανή μαζική πολιτική κινητοποίηση του λαού της Αθήνας. Ειδικότερα, με το κίνημα του 1909 συστρατεύθηκαν τα νέα ανώτερα και μεσαία αστικά στρώματα<sup>400</sup>, τα οποία, ενισχυμένα από τις οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων ετών του 19<sup>ου</sup> αι., διεκδικούν έναντι της παλιάς, πολιτικής, αστικής ολιγαρχίας την

---

<sup>398</sup> Μηλιός Γ., «Η ελληνική οικονομία κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα...», σ. 265.

<sup>399</sup> «... ο ελληνικός επεκτατισμός, η επεκτατική δηλαδή στρατηγική του ελληνικού κράτους και η αντίστοιχη ιδεολογία που κυριαρχούσε στο εσωτερικό τόσο της ελληνικής κοινωνίας όσο και των παροικιών του εξωτερικού, είχε δεχθεί από τα μέσα του 19ου αιώνα σημαντικές ήττες... Από τα τέλη του 19ου αιώνα, η “Μεγάλη Ιδέα” έχει ουσιαστικά εγκαταληφθεί, έχοντας πλέον πάρει τη μορφή του “αλυτρωτικού ζητήματος”. Ως “αλύτρωτες” ελληνικές επαρχίες λογίζονταν, βέβαια, η Ήπειρος, η Μακεδονία, η Θράκη, τα νησιά του Αιγαίου μαζί με την Κρήτη και την Κύπρο, ένα τμήμα της Μικράς Ασίας και φυσικά η Κωνσταντινούπολη... Η οικονομική και κοινωνική θέση των ελληνικών μειονοτήτων στις περιοχές αυτές καθιστούσε... την προοπτική προσάρτησής τους στην Ελλάδα απόλυτα ρεαλιστική. Το “αλυτρωτικό” αποτελεί έτσι τη συνέχεια και τη μετεξέλιξη της “Μεγάλης Ιδέας”, με βάση τις ελληνικές δυνατότητες...», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 373-4.

<sup>400</sup> «Οι εμπορικές και επαγγελματικές ενώσεις παίζουν... έναν αποφασιστικό ρόλο: απαιτούν την άμεση υλοποίηση κοινωνικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων που ξεπερνούν κατά πολύ τα αρχικά αιτήματα, αλλά και τις προθέσεις των στρατιωτικών. Τα αιτήματα αυτά αφορούν τη μεταρρύθμιση της φορολογίας, την προστασία της παραγωγής, την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, την ποινικοποίηση της τοκογλυφίας, αλλά και ρυθμίσεις που να βελτιώνουν τις συνθήκες δουλειάς και τους όρους ζωής της εργατικής τάξης.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 375-6.

πολιτική τους εκπροσώπηση και τη δημιουργία των θεσμικών εκείνων προϋποθέσεων που θα διευκόλυναν την οικονομική τους δραστηριότητα.

Το κίνημα του 1909 εγκαινίασε τη λεγόμενη «ανορθωτική» ή «αναθεωρητική» κίνηση αναδεικνύοντας ταυτόχρονα ως ηγετική φυσιογνωμία και κυριότερο εκφραστή του αστικού εκσυγχρονισμού τον ηγέτη του κόμματος των φιλελευθέρων Ελευθέριο Βενιζέλο<sup>401</sup>. Πρόκειται για μία ολόκληρη περίοδο οικονομικών και πολιτικών μεταρρυθμίσεων, μέσα από τις οποίες ανανεώνεται η αστική στρατηγική, ως εθνική αφήγηση μέσα στο ραγδαία μεταβαλλόμενο γεωπολιτικό τοπίο των Βαλκανίων, που πλέον θέτει τον αστικό εκσυγχρονισμό ως ικανή και αναγκαία προϋπόθεση της εθνικής ολοκλήρωσης<sup>402</sup>, με την απορρόφηση των «αλύτρωτων» ελληνικών περιοχών από το ελληνικό κράτος, ως ρεαλιστική έκφραση και τροποποίηση της «Μεγάλης Ιδέας». Ως αποτέλεσμα δημιουργείται το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο του σύγχρονου καπιταλισμού με κύριες όψεις τη διασφάλιση της κεφαλαιακής κερδοφορίας και συσσώρευσης με έμφαση το βιομηχανικό τομέα, τον εκσυγχρονισμό της αγροτικής παραγωγής μέσα από την ολοκλήρωση της αγροτικής μεταρρύθμισης, την μεταρρύθμιση του πολιτικού συστήματος αντιπροσώπευσης, τόσο μέσα από την αναδιάταξη του πολιτικού προσωπικού και την αντιστοίχισή του με το νέο κοινωνικό συσχετισμό, όσο και μέσα από την ενίσχυση των πολιτικών

---

<sup>401</sup> Είναι ενδεικτικές οι αναφορές του Ε. Βενιζέλου κατά την ομιλία του στο λαό της Αθήνας στο Σύνταγμα, στις 5 Σεπτεμβρίου 1910, στα φλέγοντα ζητήματα της περιόδου: «Αστική δικαιοσύνη εφαρμόζουσα προς ρύθμισιν των σχέσεων του συγχρόνου βίου νομοθεσίαν χρονολογουμένην από 15 και 20 αιώνων... Εμπορική νομοθεσία χρονολογουμένη από ενός αιώνα, ότε η ατιμήρης ναυτιλία ήτο άγνωστος... ότε αι ανώνυμοι εταιρίαί, αι οποίαί είνε σήμερον ο κυριώτατος μοχλός της οικονομικής προόδου, δεν είχαν λάβει την ανάπτυξιν, την οποίαν έλαβον κατά τα έκτοτε διαρρέυσαντα έτη. Ποινική διαδικασία, ήτις, χωρίς να παρέχη επαρκείς ασφαλείας δια την προσωπικήν ελευθερίαν των πολιτών... Διοίκησις φατριάζουσα, διαιωνίζουσα και μετά την απελευθέρωσιν του ελληνικού λαού από του ξενικού ζυγού την τυραννίαν, με μόνην την διαφοράν ότι αυτη ασκείται ήδη εκ περιτροπής ότε μεν επί του ημίσεως, ότε επί του ετέρου ημίσεως αυτού... Έλλειψις αγροτικής ασφαλείας ως επίσης έλλειψις δασικής ασφαλείας και πάσης επιστημονικής εκμεταλλεύσεως του δασικού πλούτου της χώρας... Αδιαφορία εντελής προς τας εργατικάς και αγροτικάς τάξεις αποτέλεσμα έχουσα το να εξάπτεται εις επικίνδυνον πολλακίς ανταγωνισμόν ή αντίθεσις μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, μεταξύ ιδιοκτήτου και καλλιεργητού, εξ άλλου έλλειψις πάσης οικονομικής πολιτικής εκ μέρους του Κράτους αποβλεπούσης εις την ανάπτυξιν και ενίσχυσιν των παραγωγικών της χώρας δυνάμεων. Δημοσιονομική πολιτική, ήτις προς αντιμετώπισιν των απαύστων ελλειμμάτων κατέφευγεν ανεπιστημόνως και εμπειρικώς εις την αύξησιν την υπερβάλλουσαν των εμμέσων φόρων, δι' ων τα δημόσια βάρη επιτίπτουσιν επί των απορωτέρων τάξεων δυσαναλόγως προς τας δυνάμεις αυτών. Ανικανότης προς παρασκευήν αναλόγου προς τους πόρους της χώρας αλλά φερεγγού και ετοιμοπολέμου πάντοτε στρατιωτικής δυνάμεως, δυναμένης να αμύνεται υπέρ των συμφερόντων και της τιμής της χώρας... Κυβέρνησις, καταναλίσκουσα το πλείστον της δραστηριότητος αυτής ουχί εις προαγωγήν των δημοσίων συμφερόντων, αλλ' εις την ικανοποίησιν ως επί τα πολλά αθεμίτων αξιώσεων... Αντιπολίτευσις εις ουδέν συνήθως άλλο αποβλέπουσα ή την κατάληψιν της αρχής, χάριν της οποίας εθυσιάζετο πολλακίς πάσα άλλη αρχή και κάθε άλλο συμφέρον του Κράτους... Επί πάσι τούτοις εφερόμεθα ανεργάτιστοι, άνευ σαφώς διαγεγραμμένης εθνικής πολιτικής, άνευ παρασκευής των μέσων προς πραγματοποίησιν αυτής... Και το αποτέλεσμα πάντων τούτων, ότι ο βίος κατέστη δυσχερέστατος δια τας μέσας και απορωτέρας τάξεις...», Εφημερίδα ΣΚΡΙΠ, φύλλο της 6-9-1910, σελ. 4.

<sup>402</sup> «... ο εκσυγχρονισμός τέθηκε στην υπηρεσία της εθνικής ολοκλήρωσης, συνθέτοντας ένα κράμα αστικού εθνικισμού και αστικού εκσυγχρονισμού. Το ιδεολογικό επιστέγασμα του κράματος αυτού ήταν η Μεγάλη Ιδέα. Η αστική τάξη, μετά το κίνημα του 1909, πίστεψε στο εγχείρημα της Μεγάλης ιδέας και το ανέλαβε σχεδόν εργολαβικά· εγχείρημα που συμπληρωνόταν από τον παράλληλο εξορθολογισμό και εκσυγχρονισμό του κράτους, ο οποίος διέρχεται μέσα από το όραμα της μεγάλης Ελλάδας και της συνακόλουθης οικονομικής της ευρωστίας.», Τζόκας Σπύρος, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και το εγχείρημα του αστικού εκσυγχρονισμού 1928 - 1932 - Η οικοδόμηση του αστικού κράτους*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2002, σ. 12-3.

μηχανισμών κοινωνικής συναίνεσης και ενσωμάτωσης του αστικού κράτους.<sup>403</sup>

Σε σχέση με το τελευταίο, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η οικοδόμηση του «κράτους δικαίου» με κύριες πλευρές την ικανοποίηση αιτημάτων αγροτικών και εργατικών στρωμάτων<sup>404</sup>. Στο πλαίσιο αυτό επικυρώνονται μία σειρά μέτρων όπως το δικαίωμα του κράτους για απαλλοτριώσεις προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος το 1911, η αγροτική μεταρρύθμιση το 1912 και το 1917 αντίστοιχα για τα νησιά του Ιονίου και την Ηπειρωτική Ελλάδα, η κατοχύρωση της κυριακάτικης αργίας το 1909, η νομιμοποίηση των εργατικών κέντρων της Αθήνας και του Πειραιά το 1910, η υποχρεωτική αφάλιση των εργαζομένων έναντι ατυχήματος το 1914 κ.ο.κ.<sup>405</sup>

Τελικά, η ήττα του «επεκτατικού αλυτρωτισμού» του ελληνικού κράτους το 1922 σηματοδότησε και τη δραστική επαναδιατύπωση της κυρίαρχης αστικής στρατηγικής. *Η εθνική ολοκλήρωση άλλαξε τώρα σημασιοδότηση και είχε την έννοια της αφομοίωσης των πρώην αλύτρωτων ως Νέων Χωρών ή ως προσφύγων, της επίτευξης εθνικής ομοιογένειας και μιας νέας εθνικής ταυτότητας μέσα στα οριστικά πλέον κρατικά σύνορα...*<sup>406</sup> Πέρα όμως από την νέα κυρίαρχη πλευρά της εθνικής ιδεολογίας, ο «αλυτρωτισμός» θα συνεχίσει δευτερευόντως να αποτελεί συγκροτητικό της στοιχείο, ή έστω μια υποτελή εθνικιστική όψη της, με κύριες αιχμές του το ζήτημα της «βορείου Ηπείρου» και το «Κυπριακό».

Ο «βενιζελισμός»<sup>407</sup> και το κόμμα των φιλελευθέρων ως πολιτικό ρεύμα<sup>408</sup> θα καθορίσουν

<sup>403</sup> «...μπορεί κάποιος να συμπυκνώσει τους νέους του προσανατολισμούς στους ακόλουθους άξονες: την πρόταξη του αστικού εκσυγχρονισμού του κράτους στα πλαίσια των νέων προτεραιοτήτων εθνικής ολοκλήρωσης που προαναφέρθηκαν, και από τις οποίες πηγάζει η νέα εξωτερική πολιτική· τον παρεμβατισμό του κράτους στις οικονομικές διαδικασίες, ώστε αυτές να υπόκεινται στον έλεγχο και να βρίσκονται υπό την καθοδήγηση του κράτους, και, τέλος, την προστασία και την οχύρωση του αστικού κράτους είτε με την ενίσχυση των θεσμών είτε με τη λήψη αυταρχικών μέτρων.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ. 14.

<sup>404</sup> «Ο βασικός έξονας αυτής της μεταρρύθμισης και ταυτόχρονα το βασικό μέσο για το ξεπέραςμα της κρίσης της προηγούμενης περιόδου ήταν η δημιουργία της “κοινωνικής πολιτικής” και η παράλληλα θεσμοθέτηση του εργατικού συνδικαλισμού, δηλαδή η “θεσμοποίηση” στο εσωτερικό των κρατικών μηχανισμών των νέων ή προδιαγραφόμενων ταξικών συσχετισμών δύναμης, κατά το πρότυπο των καπιταλιστικών χωρών της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης. Ή, στη γλώσσα της αστικής ιδεολογία, η θεσμοθέτηση του “κράτους δικαίου”». Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 383.

<sup>405</sup> Μηλιός Γ., «Η ελληνική οικονομία κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα...», σ. 268.

<sup>406</sup> «Το 1922, όμως, αποτέλεσε το ιστορικό όριο του μεγαλοϊδεατισμού και την αναγκαστική προσαρμογή του ελληνικού κράτους στα οριστικά σύνορα που επιδικάστηκαν.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ. 13.

<sup>407</sup> «Στη νεοελληνική ιστορία, ο Βενιζελισμός αντιπροσωπεύει την πιο φιλόδοξη, δυναμική και ολοκληρωμένη προσπάθεια καθολικού αστικού εκσυγχρονισμού. Αντιπροσωπεύει επίσης την προσπάθεια που έφτασε πιο κοντά στην επιτυχία... Πέρα και πίσω από το χάρισμα του ηγέτη του, η ανεπανάληπτη δυναμική του Βενιζελισμού πηγάζει από έναν εξίσου ανεπανάληπτο συνδυασμό αστικού εθνικισμού και αστικού εκσυγχρονισμού, σε αδιάσπαστη και διαλεκτική ενότητα. Από την πρώτη στιγμή, το 1910, ο εκσυγχρονισμός τέθηκε στην υπηρεσία της εθνικής ολοκλήρωσης... Έτσι, κατά την πρώτη ηρωική περίοδο του Βενιζελισμού (1910-1920), ο αστικός εκσυγχρονισμός συναρθρώθηκε με τον αλυτρωτισμό, με ιδεολογικό επιστέγασμα τη Μεγάλη Ιδέα.», Μαυρογορδάτος Γιώργος Θ. κ.ά., *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1992, σ. 9-10.

<sup>408</sup> «Ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού κράτους επιχειρήθηκε... από την πρώτη διακυβέρνηση των φιλελευθέρων το 1910... Το περιεχόμενο ήταν... ο αστικός μετασχηματισμός, ο εκσυγχρονισμός, δηλαδή, του κράτους κατά τα δυτικά πρότυπα. Το μεταρρυθμιστικό συνολικά, έργο των Φιλελευθέρων, που ήταν η πιο φιλόδοξη, δυναμική και ολοκληρωμένη προσπάθεια καθολικού αστικού εκσυγχρονισμού, μπορεί να αντιμετωπιστεί ως έκφραση μιας

αποφασιστικά την εξέλιξη των πολιτικών πραγμάτων στη χώρα σε όλη την περίοδο του μεσοπολέμου, τόσο πριν όσο και μετά το 1922, θα θέσουν τις κυρίαρχες κατεύθυνσεις του αστικού εκσυγχρονισμού, που περιγράφησαν παραπάνω, θα ανανεώσουν και στην συνέχεια θα επανασηματοδοτήσουν την κυρίαρχη αστική στρατηγική.

## 8.2 Η αναδιάρθρωση του αγροτικού χώρου στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αι.

Η αγροτική πολιτική της χώρας στηρίχθηκε μέχρι και τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. στα εξαγωγικά προϊόντα με κυριότερο όλων την σταφίδα, ενώ το κυρίαρχο πρότυπο αγροτικής εκμετάλλευσης στον αγροτικό χώρο ήταν αυτό της μικρής οικογενειακής παραγωγικής μονάδας. Παρόλη την ενσωμάτωση της Θασσαλίας το 1881, όπου κυριαρχούσαν τα τσιφλίκια, η φυσιογνωμία της αγροτικής παραγωγικής διάρθρωσης δεν μεταβλήθηκε ουσιαστικά<sup>409</sup>, ούτε επίσης μετατοπίστηκαν οι κατευθύνσεις της αγροτικής πολιτικής<sup>410</sup>.

Το ξέσπασμα της σταφιδικής κρίσης αποδιάρθρωσε ταχύτατα την παραγωγική δομή της Πελοποννήσου, οδηγώντας στο κύμα μαζικής φυγής των αγροτών, που εκφράστηκε κυρίως με την υπερπόντια μετανάστευση, αλλά και σε σοβαρές συναλλαγματικές απώλειες από τη μείωση του εξαγωγικού εμπορίου. Παράλληλα, λόγω των αποτελεσμάτων της οικονομικής κρίσης του 1893 οδήγησε σε δραστική αύξηση της τιμής των σιτηρών και σε ενίσχυση της θέσης των τσιφλικούχων<sup>411</sup>, οι οποίοι επωφελοόμενοι της μονοπωλιακής θέσης τους, περιόρισαν την παραγωγή των σιτηρών, προκειμένου ν' ασκήσουν μία τεχνητή υψωτική πίεση επί των τιμών<sup>412</sup>, επιτυγχάνοντας

---

ανερχόμενης κοινωνικής τάξης, η οποία προκάλεσε παροδικές ή χρόνιες αναστατώσεις σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό σύστημα.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ.12.

<sup>409</sup> Σύμφωνα με τον Κ. Βεργόπουλο: «Λαμβάνοντας υπ' όψη τον μέσο αριθμό ατόμων ανά οικογένεια (4,30) και τον συνολικό αγροτικό πληθυσμό της χώρας στα 1920 (3.200.000), μπορούμε να καταλήξουμε στο ακόλουθο συμπέρασμα: ο πληθυσμός των τσιφλικιών κατά τις παραμονές της αγροτικής μεταρρύθμισης δεν ξεπερνούσε τις 430.000 άτομα σε πανελλήνια κλίμακα και αντιπροσώπευε τα 13,43% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 177.

<sup>410</sup> «Τούτο επιβεβαιώνει, για μία ακόμη φορά, ότι το ζήτημα των τσιφλικιών, ήτοι το ζήτημα της γης, παρ' όλη την σπουδαιότητά του, δεν αποτελούσε το πρωταρχικό πρόβλημα εντός της γεωργικής πολιτικής του ελληνικού κράτους. Αντιθέτως, παρά την εισβολή των τσιφλικιών από το 1880, η ελληνική γεωργία λειτούργησε ως επί του πλείστον στην βάση της μικροαγροτικής εμπορευματικής παραγωγής.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 177.

<sup>411</sup> «Οπωσδήποτε, η εποχή 1880 - 1895 χαρακτηρίζεται από την διαρκή κρίση των προϊόντων των φυτειών στην Ελλάδα, πράγμα που οφείλεται εν μέρει στην εχθρική προς αυτές πολιτική του Τρικούπη και εν μέρει στην “μεγάλη ύφεση” της διεθνούς οικονομικής συγκυρίας... Η κάθετη πτώση των ελληνικών εξαγωγών προκάλεσε μία σειρά υποτιμήσεων - ανατιμήσεων εντός της εθνικής οικονομίας, με τελικό αποτέλεσμα την ενίσχυση της σχετικής θέσης των σιτηρών. Τούτο συνέβει διότι τα σιτηρά προορίζοντο για την εσωτερική κατανάλωση και όχι για εξαγωγή, και διότι επιπροσθέτως έχαιραν της ισχυρής δασμολογικής προστασίας... Η αιφνίδια (μετά το 1890) πτώση του όγκου του ξένου συναλλάγματος επέφερε μια σοβαρότατη μείωση της ικανότητας προς εισαγωγή της χώρας, και αυτό αποτέλεσε μια μεγάλη επιτυχία των τσιφλικούχων: η κρίση συναλλάγματος... περιόρισε σημαντικώς, τις δυνατότητες των βιομηχάνων ν' ανταγωνιστούν την εγχώρια σιτική παραγωγή.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 154-5.

<sup>412</sup> Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 149-150.

εμμέσως μέσα από την αύξηση των ειδών διατροφής και κυρίως του ψωμιού και συνακόλουθα την αύξηση των εργατικών μισθών στα αστικά κέντρα, τη διαρκή μεταφορά μέρους των βιομηχανικών κερδών με τη μορφή της εγγείου προσόδου<sup>413</sup>.

Ως αποτέλεσμα, στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αι. ο αγροτικός τομέας αδυνατεί να δράσει ενισχυτικά στην κυρίαρχη κατεύθυνση της εκβιομηχάνισης, καθώς ο περιορισμός του εξαγωγικού εμπορίου λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και ο ρόλος των τσιφλικιών που δρα ανασχετικά στη βιομηχανική ανάπτυξη<sup>414</sup>, θέτουν επιταχτικά το ζήτημα του εκσυγχρονισμού του αγροτικού τομέα.

### 8.2.1 Η αγροτική μεταρρύθμιση

Με το στρατιωτικό κίνημα του 1909 ανοίγει ο δρόμος για την αγροτική μεταρρύθμιση, η οποία αποτελεί βασική όψη της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας που εγκαινιάζει το κίνημα στο Γουδί. Ήδη από την προηγούμενη περίοδο έχει αποπειραθεί η νομοθετική ρύθμιση του ζητήματος και από την κυβέρνηση Θ. Δεληγιάννη το 1896<sup>415</sup> αλλά και από την κυβέρνηση του Γ. Θεοτόκη το 1903<sup>416</sup>. Ακόμα και μετά το 1909 γίνονται δειλά βήματα<sup>417</sup> - παρά και την προηγηθείσα αγροτική εξέγερση του Κιλελέρ - που αφορούσαν κυρίως εκούσιες απαλλοτριώσεις που στηρίχθηκαν στη μεταβολή της στάσης των γαιοκτητών<sup>418</sup>. Η έναρξη των βαλκανικών πολέμων, η σταδιακή εισροή

<sup>413</sup> Προφανώς, η μείωση της σχετικής σημασίας της σταφίδας εντός της ελληνικής οικονομίας... επέτρεπε στην εσωτερική σιτική παραγωγή - πάντοτε ανεπαρκή, ως προς τη ζήτηση - να εισπράττει μια αυξανόμενη πρόσοδο - υπερκέρδος, επωφελομένη της συνεχούς υπερτίμησης των προϊόντων της.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 155.

<sup>414</sup> Μία όψη της πολιτικής του Χ. Τρικούπη στο ζήτημα των τσιφλικιών, ενδεχομένως να ήταν στην κατεύθυνση της μετατροπής τους σε καπιταλιστικού τύπου επιχειρήσεις του αγροτικού τομέα, οι οποίες με τη σειρά τους θα συνέβαλαν στην εκβιομηχάνιση της χώρας. Η ανοχή στο ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, η δασμολογική προστασία των σιτηρών και μια γενικότερα «προστατευτική πολιτική» απέναντι στα τσιφλίκια περισσότερο εκφράζει αυτή την επιδίωξη, στο πλαίσιο της γενικότερης εκσυγχρονιστικής του πολιτικής, παρά μία στήριξη των έγγειων προσόδων των τσιφλικούχων για πολιτικούς ή / και εκλογικούς λόγους. Ο Κ. Βεργόπουλος αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «ο Τρικούπης και οι διάδοχοι του έως το 1909 ακολούθησαν μια συμβιβαστική πολιτική. Προστάτευσαν τα τσιφλίκια, μολονότι ήθελαν να προωθήσουν την βιομηχανία.». Εάν αυτό ισχύει τότε ο λόγος πρέπει να αναζητηθεί στο υπερβολικό βάρος της επιχειρηματικής δαπάνης αλλά και στην επικράτηση ανάμεσα στους αστούς αγοραστές των τσιφλικιών της λογικής της εγγείας προσόδου, καθώς αντιλήφθηκαν ότι κύρια πηγή των εσόδων τους δεν θα προέλθει από τη συμπύεση και προλεταριοποίηση των χωρικών αλλά από τις δυνατότητες που προσφέρονταν στην καπιταλιστική αγορά. Ο ίδιος μάλιστα επισημαίνει τη συγγένεια ανάμεσα στη λειτουργία του πιστωτικού και γαιοκτητικού κεφαλαίου - βλ. και σχετικά αποσπάσματα στο Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 128-9, 133-4, 164-7 και έπειτα.

<sup>415</sup> «... ο Δεληγιάννης επιχείρησε, για πρώτη φορά, την μερική απαλλοτρίωση των τσιφλικιών υπέρ των καλλιεργητών τους... Στα 1896 κατέθεσε στη Βουλή 5 νομοσχέδια, τα οποία επρόβλεπαν: α) την απαλλοτρίωση του 1/8 των τσιφλικιών Θεσσαλίας και β) την σύσταση ενός ειδικού ταμείου γεωργικής πίστης για τις χρηματοδοτικές ανάγκες των κολλητικών οικογενειών.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 168.

<sup>416</sup> «... η αντίδραση των γαιοκτημόνων ήταν τόσο ισχυρή, ώστε ακόμη και όταν ο πρωθυπουργός Θεοτόκης, ηγέτης των “παλαιών” τρικουπικών, επεχείρησε στα 1903 να “περάσει” ανάλογο νομοσχέδιο, η Βουλή τον καταψήφισε, με την συνδρομή αρκετών εκ των βουλευτών του κόμματός του.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 163.

<sup>417</sup> «... κατά την περίοδο 1896 - 1917, η κεντρική εξουσία, επιδιώκοντας να περιορίσει τα τσιφλίκια, αντιμετώπιζε την έντονη αντίδραση των επαρχικών βουλευτών, οι οποίοι συνδέοντο με τα γαιοκτημονικά συμφέροντα.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 163.

<sup>418</sup> «Η πλειοψηφία αυτών, διαβλέποντας την στενότητα προοπτικής, που θα είχαν τα τσιφλίκια στο πλαίσιο της

προσφύγων εξαιτίας των πολεμικών αναμετρήσεων και η προσάρτηση των νέων χωρών φέρνει στο προσκήνιο το ζήτημα της αγροτικής μεταρρύθμισης<sup>419</sup>.

Η κυβέρνηση των Φιλελευθέρων θα ασχοληθεί συστηματικά με το θέμα εγκαινιάζοντας τη δυναμική είσοδο του κράτους στη ρύθμιση θεμελιωδών ζητημάτων του αγροτικού τομέα<sup>420</sup>. Ενώ έχουν ήδη προηγηθεί μία σειρά μέτρων και πολιτικών<sup>421</sup> που ανοίγουν το δρόμο για την υλοποίηση της αγροτικής μεταρρύθμισης<sup>422</sup>, τελικά αυτή εξαγγέλεται για πρώτη φορά από τον Ε. Βενιζέλο στη Θεσσαλονίκη το 1917, ενώ επί της ουσίας θα αρχίσει να εφαρμόζεται μετά την άφιξη των προσφύγων το 1922<sup>423</sup>, με το Νομοθετικό Διάταγμα της 15/2/1923 “περί αποκαταστάσεως ακτημόνων καλλιεργητών”, καθώς με βάση αυτό το διάταγμα απαλλοτριώθηκαν 1.724 μεγάλα

---

καπιταλιστικής οικονομικής ανάπτυξης - στην οποία άλλωστε οι ίδιοι μετείχαν ως χρηματιστές, επιχειρηματίες, έμποροι κ.λ.π. - προτίμησαν μάλλον να εγκαταλείψουν προοδευτικώς την μάχη επί των ζητημάτων αρχής, προκειμένου να διαπραγματευθούν τους συγκεκριμένους όρους της εξαγοράς των κτημάτων τους.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 169-170.

<sup>419</sup> «Μετά την προσφυγή κατά την περίοδο 1913-1919 στη Μακεδονία 120 χιλιάδων Ελλήνων από τη Θράκη, την Ιωνία, τον Πόντο και τον Καύκασο το ζήτημα του εποικισμού και της αποκατάστασης των προσφύγων ήταν επείγουσας σημασίας και στενά συνδεδεμένο με τις εθνικές επιδιώξεις...», Κοντογιώργη Ελισάβετ, «Προσδοκίες και όρια στην εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής στο Νομό Σερρών κατά τον μεσοπόλεμο», *Οι Σέρρες και η περιοχή τους, από την Οθωμανική κατάκτηση μέχρι τη σύγχρονη εποχή*, Πρακτικά συνεδρίου, Τ. Α΄, Σέρρες 2013, σ. 270-1.

<sup>420</sup> Βαμιεδάκης Στέφανος, *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, σεμιναριακή εργασία, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Τμήμα Ιστορίας - Αρχαιολογίας, ΠΜΣ Νεότερη και Σύγχρονη Ευρωπαϊκή και ελληνική Ιστορία, 2007, σ.13.

<sup>421</sup> «... η Προσωρινή Κυβέρνηση της Θεσσαλονίκης θα προχωρήσει στη ψήφιση τεσσάρων νομοθετικών διαταγμάτων προκειμένου να εξασφαλίσει την υποστήριξη των αγροτικών πληθυσμών στην πολεμική της προσπάθεια. Με τα νομοθετήματα 2466 «Περί της παραχωρήσεως κτημάτων του κράτους εις καλλιεργητάς προς σχηματισμόν μικρών ιδιοκτησιών», 2467, 2469, 2470, προωθούνται νεότερες διατάξεις και ρυθμίζονται οριστικά: α) η αναγκαστική απαλλοτρίωση των τσιφλικιών... β) η δημιουργία αναπαλλοτριώτων αυτοκαλλιεργούμενων μικροιδιοκτησιών μαζί με την αναγκαστική συνένωση των καλλιεργητών σε συνεταιρισμούς. Συγκεκριμένα οι δικαιούχοι έπρεπε να συγκροτήσουν τον Αναγκαστικό Εποικιστικό Συνεταιρισμό που θα λειτουργούσε ως ενδιάμεσος θεσμός ανάμεσα στους καλλιεργητές και το κράτος και θα εγγυόταν την εξόφληση του τιμήματος εντός τριαντακονταετίας... Μετά την ήττα των Φιλελευθέρων στις εκλογές του 1920, η αγροτική μεταρρύθμιση ματαιώθηκε από τις μετανοεμβριανές κυβερνήσεις...», σ. 50, όπως και στη σ. 56: «Ακρογωνιαίο λίθο για την αγροτική και την προσφυγική αποκατάσταση, αποτέλεσε ο Ν.1728/1919 του υπουργείου Συγκοινωνίας “Περί ανεγέρσεως οικοδομών εις τας πόλεις, κόμας και συνοικισμούς της Μακεδονίας”. Με το Νόμο αυτό εισάγονται νέες ρυθμίσεις, όπως η αναγκαστική απαλλοτρίωση της γης με ταχύτερες διαδικασίες για την ανοικοδόμηση οικισμών με πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων και η σύσταση συνεταιρισμών από τους κατοίκους, με την ταυτόχρονη εκτέλεση έργων υποδομής (ύδρευσης και οδοποιίας).», Νεκίδου Αγγελική, *Η αγροτική μεταρρύθμιση του Αλέξανδρου Παπαναστασίου (1876 - 1936)*, πτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τμήμα Ιστορίας, Αρχαιολογίας και Διαχείρισης Πολιτισμικών Αγαθών, Καλαμάτα 2013.

<sup>422</sup> «Η κυβέρνηση Βενιζέλου ήδη από το 1913 συνέστησε την Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων Μακεδονίας – Θράκης, ειδικό Τμήμα Γεωργίας στη Γενική Διοίκηση Μακεδονίας και ανέθεσε σε γεωπόνους και νομικούς τον σχεδιασμό ενός προγράμματος για τη γεωργική αποκατάσταση των προσφύγων των βαλκανικών πολέμων στις πρόσφατα προσαρτηθείσες επαρχίες του βορειοελλαδικού χώρου. Την ίδια χρονιά με νομοθετικό διάταγμα θα απαγορευθούν οι δικαιοπραξίες στις Νέες Χώρες ώστε να εξασφαλιστούν τα δικαιώματα του δημοσίου επί των εγκαταλελειμμένων κτημάτων και να αποφευχθεί ο κίνδυνος να επαναληφθεί ό,τι είχε γίνει στη Θεσσαλία.», Κοντογιώργη Ε., «Προσδοκίες και όρια...», σ. 270.

<sup>423</sup> «Η διαδικασία της αγροτικής μεταρρύθμισης ξεκινά τυπικά το 1917 από την Προσωρινή Κυβέρνηση Βενιζέλου στη Θεσσαλονίκη... Μόνο μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή, το κύμα των προσφύγων και την ανταλλαγή των πληθυσμών η αγροτική μεταρρύθμιση κλιμακώνεται, αφού οι εκρηκτικές συνθήκες μετά το 1923 αναγκάζουν την πολιτική ηγεσία στην οριστική και χωρίς πεισωγυρίσματα διευθέτηση του προβλήματος.», Βαμιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 13-4.



αγροκτήματα συνολικής έκτασης 12.000.000 στρεμμάτων, στα οποία εγκαταστάθηκαν 130.000 οικογένειες γηγενών καλλιεργητών, ενώ διανεμήθηκαν άλλα 7.801.994 στρέμματα για την αγροτική αποκατάσταση 150.000 περίπου οικογενειών προσφύγων.<sup>424</sup> Σε αυτά πρέπει να συνυπολογιστούν και τα συνολικά 9 εκατομμύρια στρέμματα που παραχωρήθηκαν στην Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (Ε.Α.Π.) μέχρι το 1930 που αυτή διαλύθηκε και είχε αποκαταστήσει αγροτικά 570.156 άτομα, ενώ άλλα 8.668 είχαν αποκατασταθεί από το Υπουργείο Γεωργίας.<sup>425</sup> Ταυτόχρονα, με το Ν. 4857/1930 κηρύχθηκαν αναγκαστικώς απαλλοτριωτέα όλα τα κτήματα που είχε επιτάξει το Δημόσιο.

Η εξαγγελία αυτή τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο μπορεί να συνδεθεί πρώτον, με την προσπάθεια επικράτησης της κυβέρνησης της «Εθνικής Αμύνης», η οποία συγκροτήθηκε στη βόρεια Ελλάδα το 1916, περιοχή όπου τα τσιφλίκια καταλάμβαναν άνω του 50% των καλλιεργούμενων εκτάσεων και η πρόταξη του ζητήματος της απαλλοτρίωσής τους θα της εξασφάλιζε την υποστήριξη των λαϊκών μαζών<sup>426</sup>, δεύτερον, με τη σοβαρή πτώση του εξωτερικού εμπορίου, το οποίο ήταν ένα γεγονός που ανέδειξε τις προβληματικές της πολιτικής των γαιοκτητών σε σχέση με τη σιτοπαραγωγή και τρίτον, με την αύξηση του διεκδικητισμού των αγροτικών στρωμάτων για το ζήτημα της απαλλοτρίωσης που σε συνδυασμό με την Οκτωβριανή επανάσταση απειλούσε τόσο την συγκρότηση ενός οργανωμένου αγροτικού κινήματος, όσο και την εμφάνιση του «μπολσεβικικού» κινδύνου, δηλαδή της ενίσχυσης ενός κομμουνιστικού κινήματος που θα απειλούσε την αστική εξουσία στη χώρα<sup>427</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, το τέλος των πολεμικών αναμετρήσεων και η έλευση των προσφυγικών πληθυσμών στη χώρα αποτελεί το σημείο καμπής στην υλοποίηση της αγροτικής μεταρρύθμισης που ιστορικά συμπτυκνώνεται, χωρίς όμως να εξαντλείται, στην διαδικασία απαλλοτρίωσης των τσιφλικιών. Η επίσπευση της αγροτικής μεταρρύθμισης μετά το 1922 και η απαλλοτρίωση των τσιφλικιών δεν ερμηνεύεται απλά ως μία πράξη «κοινωνικής δικαιοσύνης» ή υπό το καθεστώς

<sup>424</sup> Βαμιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 13-4.

<sup>425</sup> «Έτσι, με το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1930 είχε αναμορφωθεί εντελώς ο χάρτης όσον αφορά την ύπαιθρο. Μέχρι το 1931, 1.623 μεγάλες ιδιοκτησίες είχαν παραχωρηθεί σε 115.000 οικογένειες γηγενών ακτημόνων / μικροκαλλιεργητών και 145.000 οικογένειες προσφύγων αποκαταστάθηκαν αγροτικά, καταλαμβάνοντας κυρίως τις περιοχές που είχαν εγκαταλείψει νωρίτερα μουσουλμανικοί πληθυσμοί (Μακεδονία, Θράκη). Είναι χαρακτηριστικό της νέας κατάστασης που είχε διαμορφωθεί μέσα σε λιγότερο από μια δεκαετία πως το 1928 το 40% σχεδόν των αγροτών ήταν νέοι αγρότες (πρώην ακτήμονες ή πρόσφυγες). Η αγροτική Ελλάδα είχε μετατραπεί σε έθνος μικροϊδιοκτητών.», Βαμιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 15.

<sup>426</sup> Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 174.

<sup>427</sup> «Πίσω από τις αγροτικές μεταρρυθμίσεις κρυβόταν αναμφίβολα ο φόβος της επαναστάσεως. Μετά από έξι χρόνια σχεδόν αδιάκοπου πολέμου οι βαλκανικοί λαοί έπασχαν από πολεμικό κάματο και απογοήτευση. Η επανάσταση στη Ρωσία και η εξάπλωση του μπολσεβικισμού στην Ουγγαρία και σε άλλα τμήματα της κεντρικής Ευρώπης, έσεie το φάσμα ενός επαναστατικού κύματος που θα σάρωνε ολόκληρη την βαλκανική χερσόνησο. Ο φόβος αυτός ανάγκασε την καθεστηκία τάξη σε κάθε χώρα να πραγματοποιήσει αγροτικές μεταρρυθμίσεις με την ελπίδα ότι θα λειτουργούσαν ως αλεξικέραυνο μέσα στην επαναστατική θύελλα.», Stavrianos Leften S., *The Balkans since 1453*, New York Press, New York 1958, στο: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Εκδοτική Αθηνών, τόμος ΙΕ', σ. 302-3.

ανάγκης της άμεσης αποκατάστασης των προσφύγων<sup>428</sup>. Αποτέλεσε έκφραση της κυρίαρχης αστικής στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό της αγροτικής παραγωγής και την προσαρμογή της στο νέο αναπτυξιακό σχέδιο του ελληνικού κράτους, της ενίσχυσης της εσωτερικής αγοράς, της έντασης της εκβιομηχάνισης<sup>429</sup> και της κατοχύρωσης της εθνικής ομοιογένειας<sup>430</sup>.

Συγκεκριλαιώνοντας, η αγροτική μεταρρύθμιση παρήγαγε ένα αγροτικό παραγωγικό πρότυπο με κύριες κατευθύνσεις:

1. Την κυριαρχία της μικρής οικογενειακής αγροτικής μονάδας<sup>431</sup> στον αγροτικό χώρο και την εξάλειψη της μεγάλης έγγειας ιδιοκτησίας<sup>432</sup> ως προϋπόθεση ενίσχυσης του βιομηχανικού

<sup>428</sup> «Πάντως είναι σαφές ότι πρόκειται περί δύο διαφορετικών ζητημάτων: α) το της απαλλοτριώσης τσιφλικιών υπέρ των καλλιεργητών τους, και β) το του αγροτικού εποικισμού των μικρασιατών προσφύγων. Το δεύτερο ζήτημα έθεσε πολύ λίγα προβλήματα απαλλοτριώσεων, δεδομένου ότι τα κτήματα που εδόθηκαν στους πρόσφυγες (8,3 εκ. στρ.) προήλθον κατά 80% και πλέον από τα υπό των Τούρκων και βουλγάρων εγκαταλειφθέντα αγροκτήματα. αυτοί οι τελευταίοι αναχώρησαν εξ Ελλάδος επί τη βάσει των ανταλλαγών πληθυσμών σύμφωνα με τη συνθήκη της Λωζάνης», Pentzopoulos Dimitri, *The Balkan Exchange of Minorities and its Impact upon Greece*, Mouton, 1961, στο Κ. Βεργόπουλος, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 177.

<sup>429</sup> «... η ασφυκτική πίεση που προκάλεσε το προσφυγικό ζήτημα στην Ελλάδα, επέσπευσε τις ήδη δρομολογημένες από το 1917 διαδικασίες της αγροτικής μεταρρύθμισης. Η επίσπευση αυτή δεν είχε να κάνει μόνο με λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης ή αποκατάστασης των προσφύγων, αλλά αποτελούσε θεμελιώδη αρχή για την οικοδόμηση ενός αστικού κράτους, καθώς η αντικατάσταση της τσιφλικικής γεωργίας από την οικογενειακή ήταν προϋπόθεση για την αστική ανάπτυξη στην Ελλάδα και για την ενσωμάτωση του αγροτικού τομέα στο εθνικό - οικονομικό σύνολο. Η αύξηση των κρατικών εσόδων από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης που θα προέκυπτε από την αγροτική μεταρρύθμιση, θα έδινε τη δυνατότητα στο κράτος, με τον ισχυρό παρεμβατισμό του, να μεταφέρει χρήματα από το γεωργικό στο βιομηχανικό τομέα. Παράλληλα, τα βιομηχανικά προϊόντα θα διοχετεύονταν σε μια διευρυμένη αγορά, γεγονός που θα προσέδιδε βιωσιμότητα στη βιομηχανία.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ. 15, επίσης βλ. Μωυσίδης Αντώνης, «Το αγροτικό ζήτημα κατά τον 20ο αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μωυσίδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 290: «Ο δρόμος προς τον εκσυγχρονισμό προϋπέθετε την άμεση επίλυση των προβλημάτων χρήσης και διάθεσης της καλλιεργήσιμης γης αλλά και τον στον ίδιο βαθμό επείγοντα αναπτυξιακό εκσυγχρονισμό του αγροτικού τομέα. Έπρεπε γρήγορα να επανέλθει η κοινωνική ειρήνη στην ύπαιθρο ώστε ο αγροτικός πληθυσμός να μπορέσει να ανταποκριθεί στον κλασικό του ρόλο στην καπιταλιστική ανάπτυξη της χώρας ως τροφοδότης φθηνών πρώτων υλών και υλών διατροφής, φθηνού εργατικού δυναμικού, εξαγωγικών προϊόντων και πηγή συναλλάγματος».

<sup>430</sup> «Ήδη από την περίοδο των βαλκανικών πολέμων οι Φιλελεύθεροι και οι ειδικοί του αγροτικού χώρου (νομογεωπόνοι, τεχνικοί, μηχανικοί κ.α.) θεωρούσαν ότι η ενίσχυση του ελληνικού στοιχείου στις νεοπροσαρτηθείσες επαρχίες της Μακεδονίας, η “πύκνωσις του Ελληνικού πληθυσμού”, όπως ανέφεραν όλοι τότε, είχε εξαιρετική σημασία στη δεδομένη ιστορική συγκυρία. Ο εποικισμός των βορείων επαρχιών με Έλληνες γεωργούς θα ήταν διπλά ωφέλιμος από εθνική άποψη, εφόσον θα εξασφάλιζε τα εργατικά χέρια για την επέκταση της καλλιέργειας σε ανεκμετάλλευτες γαίες και θα συνέβαλε στην ενίσχυση του ελληνικού στοιχείου.», Κοντογιώργη Ε., «Προσδοκίες και όρια...», σ.270.

<sup>431</sup> «Συνολικά με την αγροτική μεταρρύθμιση διαμοιράστηκε κατά την περίοδο 1922 - 1938 το 38% του καλλιεργήσιμου εδάφους της χώρας. Από τους αγροτικούς κλήρους που μοιράστηκαν το 36% είχαν έκταση μικρότερη από 10 στρέμματα, το 36% είχαν έκταση μεταξύ 10 και 30 στρεμμάτων, το 24% ήταν 30 - 100 στρέμματα και μόνο 4% των κλήρων ήταν μεγαλύτεροι από 100 στρέμματα.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 408-9.

<sup>432</sup> «Έως το 1931 απαλλοτριώθηκαν 1.623 μεγάλες ιδιοκτησίες, οι οποίες δόθηκαν σε 115.000 οικογένειες γηγενών ακτημόνων ή μικροκαλλιεργητών, ενώ 145.000 οικογένειες προσφύγων εγκαταστάθηκαν σε εδάφη που άφησαν βουλγαρικοί και μουσουλμανικοί πληθυσμοί. Το 1928 από τους 700.000 αγρότες, οι 260.000 ήταν νέοι ιδιοκτήτες, πρώην ακτήμονες ή πρόσφυγες. Κατά συνέπεια, η αγροτική μεταρρύθμιση εξάφάνισε την μεγάλη ιδιοκτησία στην Ελλάδα, ταυτίζοντας με ποσοστό 90% τον καλλιεργητή με τον ιδιοκτήτη.», Μπουρνόβα Ευγενία, Προγουλάκης Γιώργος, «Ο Αγροτικός Κόσμος, 1830 - 1940», *Εισαγωγή στη Νεοελληνική Οικονομική Ιστορία 18<sup>ος</sup> - 20<sup>ος</sup> αιώνας*, Επιμέλεια Σταυρόπουλος Χρ., Εκδ. Δαρδανός, Αθήνα 2000, σ. 83.

καπιταλισμού.<sup>433</sup>

2. Την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς τόσο με την παροχή πρώτων υλών για τη βιομηχανική παραγωγή, αλλά και με την παροχή βιομηχανικών προϊόντων προς κατανάλωση.<sup>434</sup>

3. Την ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσα από την ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδας το 1929 και τη διείσδυση του τραπεζικού κεφαλαίου στην αγροτική παραγωγή.<sup>435</sup>

4. Την διαμόρφωση μηχανισμών κρατικού παρεμβατισμού στην αγροτική παραγωγή.<sup>436</sup>

5. Την εμπέδωση της νέας μορφής του εθνικά ενιαίου αστικού κράτους και την κοινωνική συνοχή μέσα από την ενσωμάτωση των αγροτικών πληθυσμών στην κυρίαρχη αστική στρατηγική.

### **8.2.2 Η προσφυγική εγκατάσταση μετά το 1922, η συνεταιριστική και κοινοτική οργάνωση**

Η Ελλάδα τις τρεις πρώτες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αι. δέχθηκε αλλεπάλληλα κύματα προσφυγικών ελληνικών πληθυσμών<sup>437</sup>. Η άφιξη όμως των σχεδόν 1.300.000 προσφύγων από τη Μικρά Ασία το 1922, μετά την ήττα του ελληνικού στρατού, παράλληλα με τη μετέπειτα συμφωνία ανταλλαγής πληθυσμών<sup>438</sup> σηματοδότησε ένα πρωτοφανές πρόγραμμα αποκατάστασης προσφυγικών

<sup>433</sup> «Κατά την περίοδο 1922 - 1938 ολοκληρώνεται, λοιπόν, το πέρασμα της ελληνικής αγροτικής οικονομίας (ακριβέστερα της αγροτικής οικονομίας της Θεσσαλίας και των “νέων χωρών”) από τις προκαπιταλιστικές μορφές ιδιοκτησίας και παραγωγής στη μορφή της απλής εμπορευματικής παραγωγής, όπως αυτή αντιστοιχεί και εντάσσεται στο καπιταλιστικό σύστημα και στις προτεραιότητες και τη δυναμική της βιομηχανικής καπιταλιστικής ανάπτυξης.», Μηλιός Γ., *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός...*, σ. 409, επίσης στο Τζόκας Σπ., «... σταδιακά δημιουργήθηκε η νέα μορφή ιδιοκτησίας της γης στην ελληνική ύπαιθρο, που ήταν ο μικρός οικογενειακός αγροτικός κλήρος, γεγονός ευεργετικό για την ανάπτυξη της οικονομίας και τον εκσυγχρονισμό της χώρας. το αποτέλεσμα αυτό σε συνδυασμό με την αύξηση της προσφοράς ειδικευμένης και φθηνής εργασίας από τους πρόσφυγες της αστικής αποκατάστασης συνέβαλαν στην ανάπτυξη της βιομηχανίας.», σ. 30.

<sup>434</sup> «Οι νέες κατευθύνσεις στον αγροτικό τομέα είχαν ως αποτέλεσμα τη διάρρηξη της κλειστής οικονομίας, καθώς νέοι και παλαιοί πλέον μικροϊδιοκτήτες παραγωγοί εξαρτώνταν όλο και περισσότερο από τις λειτουργίες της αγοράς, γεγονός που οδηγούσε στη συνεχή διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ. 35.

<sup>435</sup> «Η κατάργηση της μεγάλης εγγείου ιδιοκτησίας συνεπέφερε επίσης την παύση των πιστωτικών υπηρεσιών των τσιφλικούχων προς τους καλλιεργητές. Στο εξής, ο δρόμος ήταν ανοικτός για μιαν αυξανόμενη διείσδυση των οργανισμών της αστικής πίστης στον χώρο της γεωργίας... Η ΑΤΕ ανέλαβε, από του 1929 - 30, το σύνολο της γεωργικής χρηματοδότησης στην χώρα.», Βεργόπουλος Κ., *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα...*, σ. 181.

<sup>436</sup> «Προς επίτευξη του πρωταρχικού αυτού στόχου... καθορίστηκαν από την κυβέρνηση τα αναγκαία μέσα. Αυτά ήταν: α) η συστηματική και οργανωμένη παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα με τη δημιουργία νέων προστατευτικών θεσμών... β) η λειτουργία ιδιαίτερου τραπεζικού τομέα αγροτικής πίστης και η συνακόλουθη ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας Ελλάδας...», σ. 103 και «Σύμφωνα, τέλος, με τον Π. Αβδελίδη, ο πραγματικός σκοπός της ΑΤΕ ήταν η διείσδυση του τραπεζικού κεφαλαίου σε ολόκληρη την αγροτική οικονομία και την παρεμβατική άσκηση κυβερνητικής αγροτικής πολιτικής σαν το κυριότερο όργανο εφαρμογής της κρατικής αγροτικής πολιτικής.», Τζόκας Σπ., *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος...*, σ. 120.

<sup>437</sup> «Ελληνο-βουλγαρικές ανταλλαγές το 1913 στη Μακεδονία και Θράκη· εισροή Ελλήνων από τη νότια Ρωσία (κυρίως περιοχές του Καυκάσου) μετά τη Ρωσική επανάσταση του 1917· ανταλλαγή πληθυσμών με τη Βουλγαρία μετά τη συνθήκη του Νεϊγύ (1919)· συνεχής εισροή πληθυσμών από τη Μικρά Ασία με την πολιτική των εκεί κυβερνήσεων· και τελικά οι μεγάλες προσφυγικές μάζες μετά τη συνθήκη της Λωζάνης (1923).», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 151.

<sup>438</sup> Η Σύμβαση «Περί ανταλλαγής των Ελληνικών και Τουρκικών πληθυσμών» (Συνθήκη της Λωζάνης) υπογράφηκε

πληθυσμών, τουλάχιστον για τα ελληνικά δεδομένα<sup>439</sup>.

Ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός της αποκατάστασης των προσφυγικών πληθυσμών αναλαμβάνονται και υλοποιούνται από την Κ.τ.Ε., μέσω της Επιτροπής Αποκαταστάσεως Προσφύγων (Ε.Α.Π.)<sup>440</sup>. Η λήξη των επικοιστικών δραστηριοτήτων της Ε.Α.Π. σηματοδοτεί σε μεγάλο βαθμό και την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών αποκατάστασης που θα απασχολήσουν συντεταγμένα το ελληνικό κράτος. Μέχρι το 1930 η προσφυγική εγκατάσταση και αποκατάσταση θεωρείται ότι έχει ολοκληρωθεί<sup>441</sup>, που ως γεγονός όμως φαίνεται να ισχύει περισσότερο για τον αγροτικό και λιγότερο για τον αστικό πληθυσμό<sup>442</sup>.

Η αποκατάσταση των προσφύγων εξυπηρέτησε δύο βασικές όψεις του αστικού σχεδιασμού. Η πρώτη αφορά την επιτάχυνση της αγροτικής μεταρρύθμισης και η δεύτερη την εθνική ομογενοποίηση των περιοχών που κατοχυρώθηκαν τελικά στο ελληνικό κράτος.

Ειδικά η αγροτική αποκατάσταση των προσφύγων αποτέλεσε εκείνο το «εργαλείο» υλοποίησης με μαζικούς όρους της αγροτικής μεταρρύθμισης. Κυρίαρχο ρόλο σε αυτή τη διαδικασία διαδραμάτισαν οι αγροτικοί συνεταιρισμοί<sup>443</sup> αφού η συμμετοχή σε αυτούς ήταν υποχρεωτική για τους αποκατασταθέντες γηγενείς και πρόσφυγες<sup>444</sup>. Η προσφυγική εγκατάσταση και η συνεταιριστική οργάνωση ήταν στενά συνυφασμένες. Σύμφωνα με την Έκθεση της Κοινωνίας Των

---

στην Λοζάνη της Ελβετίας στις 30 Ιανουαρίου 1923, από τις κυβερνήσεις του Βασιλείου της Ελλάδας και της Τουρκίας.

<sup>439</sup> «Το ελληνικό κράτος, οι τιπικοί φορείς και διάφοροι διεθνείς οργανισμοί κινητοποιήθηκαν για τη στέγαση των προσφύγων με τρόπο πρωτοφανή για τα ελληνικά χρονικά.», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 152.

<sup>440</sup> Η Ε.Α.Π. συγκροτήθηκε με το «Πρωτόκολλο της Γενεύης», στις 23 Σεπτεμβρίου 1923 και έπαυσε οριστικά τη λειτουργία της στις 31 Δεκεμβρίου 1930.

<sup>441</sup> Ελευθέριος Βενιζέλος, *Η ελληνοτουρκική Συμφωνία και οι προσφυγικοί αποζημιώσεις*, Αθήνα 1930. Ο πρωθυπουργός Ελ. Βενιζέλος παρατηρεί: «Ως μόνη υποχρέωση η Ελλάς ανέλαβε να χρησιμοποιήσει την εν Ελλάδι ανταλλάξιμον περιουσίαν διά την αποζημίωσιν των ανταλλαξιμών προσφύγων και την υποχρέωσιν αυτήν την εξεπλήρωσεν με το παραπάνω», σ. 47. Εξάλλου, μια βδομάδα νωρίτερα, στις 17 Ιουνίου 1930, αγορεύοντας στη Βουλή επισημαίνει ότι το αίτημα του προσφυγικού κόσμου για ολοκλήρωση των αποζημιώσεων, αντικαταστάθηκε, ήδη, αναγκαστικά, από το αίτημα της «συμπλήρωσεως και ολοκληρώσεως της προσφυγικής αποκαταστάσεως», πράγμα το οποίο έχει, ως τότε, συντελεστεί, σ. 17.

<sup>442</sup> «Στα τέλη της δεκαετίας του 1920 η Αθήνα βρέθηκε διπλά παραμελημένη στη διαδικασία αποκατάστασης των προσφύγων. Από τη μία πλευρά, η ΕΑΠ έδωσε προτεραιότητα στην αποκατάσταση των αγροτών προσφύγων, διοχετεύοντας στους αστούς πρόσφυγες μόνο το 1/5 των δαπανών της ως το 1930 (σ.σ. όπου και έπαυσε τη λειτουργία της)... Από την άλλη, προτιμήθηκαν τα επαρχιακά αστικά κέντρα αντί της πρωτεύουσας. Το 1930 η ΕΑΠ είχε εγκαταστήσει μόνο το 19,4% των προσφύγων που ζούσαν στην Αθήνα και το 62,86% αυτών που ζούσαν σε άλλες περιοχές της Ελλάδας.», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 230-1. Επίσης, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Λεοντίδου μετά το 1930, όπου την αποκατάσταση των προσφύγων στα αστικά κέντρα την είχε αναλάβει το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας - και ενδεικτικά για την Αθήνα μέχρι το 1936 -, μόνο ένα 11% του - με συντηρητικές εκτιμήσεις - οικιστικού ελλείμματος είχε εξυπηρετηθεί, σ. 231.

<sup>443</sup> «Ο θεσμός του συνεταιρισμού έπαιξε επίσης βοηθητικό ρόλο και στην προσπάθεια του κράτους για την αποκατάσταση των προσφύγων μετά το 1922, ενώ χρησιμοποιήθηκε και για την προώθηση των διαδικασιών απαλλοτρίωσης στο πλαίσιο της αγροτικής μεταρρύθμισης (αφού στην ουσία τα δύο αυτά φαινόμενα ήταν πλέον εκ των πραγμάτων ταυτόσημα).», Βαμιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 21.

<sup>444</sup> Πελαγίδης Ε., «Η ανθρωπογεωγραφία του προσφυγικού...», σ. 4.

Εθνών το 1926 ο ομαδικός τρόπος εγκατάστασης των προσφύγων οδήγησε αναπόφευκτα στη δημιουργία ενός είδους αγροτικού συνδικαλισμού... και παρακάτω αναφέρεται ότι ...σήμερα (σ.σ. 1926) στο σύνολο της χώρας λειτουργούν 571 αγροτικοί, προσφυγικοί συνεταιρισμοί. Συγκεκριμένα: Στην Παλαιά Ελλάδα 14. Στη Θράκη 119. Στη Μακεδονία 404, στους οποίους πρέπει να προστεθούν 34 μικτοί (πρόσφυγες + γηγενείς)...<sup>445</sup> Σε λιγότερο από ένα χρόνο οι συνεταιριστικές οργανώσεις των προσφύγων είχαν κατά πολύ ξεπεράσει τις τοπικές οργανώσεις. Στο τέλος του 1925 το 1/4 των αγροτών προσφύγων ήταν μέλη συνεταιριστικών οργανώσεων...<sup>446</sup>.

Η συνεταιριστική οργάνωση του αγροτικού κόσμου και η αγροτική μεταρρύθμιση ξεκίνησε «από πάνω», χωρίς επανάσταση ή λαϊκό κίνημα με στόχο την ένταξη της γεωργίας στην καπιταλιστική αγορά και την ανάπτυξη των εξαγωγικών καλλιεργειών<sup>447</sup> και εντάχθηκε στο γενικότερο πνεύμα του αστικού εκσυγχρονισμού της περιόδου<sup>448</sup>. Προϋπόθεση αποτέλεσε τόσο η συνεταιριστική οργάνωση, όσο και η διαμόρφωση των αναγκαίων χρηματοπιστωτικών εργαλείων που θα υποστήριζαν την αγροτική δραστηριότητα<sup>449</sup>.

Ήδη από το 1914 με το Ν. 602/1914<sup>450</sup> καθορίστηκε το νομικό πλαίσιο που ρύθμιζε τη σύσταση και λειτουργία των αγροτικών συνεταιρισμών, οι οποίοι θα αποτελέσουν εφεξής προνομιακό χώρο παρέμβασης του κράτους αλλά και της Εθνικής Τράπεζας με στόχο την οριοθέτηση των δραστηριοτήτων τους σε δραστηριότητες που ταυτίζονταν αποκλειστικά με τις στοχεύσεις της κρατικής πολιτικής στον αγροτικό χώρο αλλά και με τις επιδιώξεις του μεγαλύτερου πιστωτικού

---

<sup>445</sup> Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων στην Ελλάδα (Γενεύη 1926)*, Εκδ. Τροχαλία, Αθήνα 1997, σ. 91.

<sup>446</sup> Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων...*, σ. 92.

<sup>447</sup> Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 228

<sup>448</sup> «Η αγροτική μεταρρύθμιση του Βενιζέλου ήταν το πιο ριζοσπαστικό μέτρο που είχε εφαρμοστεί ως τότε στην Ελλάδα ... Άλλαξε ριζικά τις σχέσεις της ιδιοκτησίας της γης, γενικεύοντας το σύστημα της μικρής οικογενειακής ιδιοκτησίας ... Η αγροτική μεταρρύθμιση και ο συνακόλουθος τεμαχισμός της γης συνοδεύτηκαν από αύξηση επενδύσεων στην αγροτική παραγωγή, με τη μορφή πιστώσεων, και από την ταχεία εξέλιξη του συνεταιριστικού κινήματος, που αποσκοπούσε αφενός στην προστασία των μικρών παραγωγών και αφετέρου στη μεγαλύτερη ασφάλεια των επενδύσεων στην αγροτική οικονομία. Το βασικό θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση των συνεταιρισμών δημιουργήθηκε το 1914...», Λεονταρίτης Γεώργιος, «Οικονομία και κοινωνία από το 1914 ως το 1918», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Τ. ΙΕ', Εκδ. Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 2008, σ. 76.

<sup>449</sup> «Σε αυτή την ευνοϊκή συγκυρία, οι θετικές συνέπειες από την θεσμοθέτηση του ν. 602/1914 απέκτησαν πολλαπλασιαστική επίδραση, με αποτέλεσμα την συνδυασμένη και εντυπωσιακή ανάπτυξη των συνεταιρισμών αλλά και της γεωργικής πίστης σε ολόκληρη την αγροτική Ελλάδα: μέχρι το 1926 είχαν ιδρυθεί 4.150 συνεταιρισμοί που εκπροσωπούσαν περίπου 270.000 γεωργούς και ανήκαν σε 39 περιφερειακές ενώσεις συνεταιρισμών... οι συνεταιρισμοί αποτέλεσαν... τον εγγυητή των κεφαλαίων που διοχέτευε προς τον τομέα της γεωργία η Εθνική Τράπεζα... Η χρησιμοποίηση των συνεταιρισμών ως ενδιάμεσων και εγγυητών στη χορήγηση δανείων στον αγροτικό κόσμο, είχε ως συνέπεια την εντυπωσιακή αύξηση των τραπεζικών πιστώσεων που διοχετεύτηκαν στη γεωργία από την ΕΤΕ στην περίοδο 1915-1929 και από την ΑΤΕ στη δεκαετία 1930-1940.», Πατρώνης Β., «Από τον “κοινωνικό πειραματισμό” του 1900 στον κρατικό παρεμβατισμό του Μεσοπολέμου: Η Αγροτική Πίστη και οι Συνεταιρισμοί πριν την ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας (1900-1930)», *Agricultural cooperatives in South and Central Europe, 19th - 20th century: a comparative approach*, Επιμ. Γαρδίκια - Κατσιαδάκη Ε., Μπρέγλιαννη Κ., Εκδ. ΚΕΙΝΕ - Κέντρον Ερεύνης της Ιστορίας του Νεωτέρου Ελληνισμού, Αθήνα 2013, σ. 4.

<sup>450</sup> Φ.Ε.Κ. 33/Α/24.1.1915.

ιδρύματος της χώρας<sup>451</sup>.

Οι πρόσφυγες εγκαθίστανται κατά ομάδες<sup>452</sup> σε προσφυγικούς οικισμούς<sup>453</sup>, είτε νεοϊδρυθέντες, είτε εγκαταλελειμμένους λόγω της ανταλλαγής των πληθυσμών, αφού πρώτα συγκροτούσαν αναγκαστικά συνεταιρισμούς<sup>454</sup>, οι οποίοι θα είναι τελικά και φορείς παραλαβής των εκτάσεων που παραχωρούνται.<sup>455</sup>

### 8.2.3 Το νέο χωρικό πρότυπο στον αγροτικό χώρο

Η οργάνωση και χωροθέτηση των αγροτικών οικισμών στην Ελλάδα μέχρι τις αρχές του 20ου αι. ακολουθούσε τα φυσικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής<sup>456</sup> αλλά και τις ειδικές κατά περίοδο πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν. Οργανωμένα πρότυπα χωρικής οργάνωσης άρχισαν να υλοποιούνται στη δυτική Ευρώπη από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. και κυρίως μετά τον Α΄

<sup>451</sup> Πατρώνης Β., «Από τον “κοινωνικό πειραματισμό” του 1900...», σ. 1, βλ. και Βασιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 21 «Είναι φυσικό λοιπόν η διαδικασία συγκρότησης των αγροτικών συνεταιρισμών να ξεφύγει ευθύς εξ αρχής από τα χέρια των ίδιων των αγροτών ως κίνημα και να ενσωματωθεί στον κρατικό σχεδιασμό χάραξης αγροτικής πολιτικής. Η λογική της δημιουργίας συνεταιρισμών δε θα μπορούσε παρά να συνοδεύσει και να διευκολύνει μια ευρύτερη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία ο καλλιεργητής θα πρέπει να είναι και ο ιδιοκτήτης της γης...».

<sup>452</sup> «... ήταν ευπρόσδεκτη η συνεργασία με εκπροσώπους των προσφυγικών ομάδων, ώστε να αξιοποιηθούν οι πληροφορίες που προέρχονταν από τον ίδιο τον προς εγκατάσταση πληθυσμό. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εκπρόσωποι των προσφύγων έκαναν περιοδεία σε διάφορες περιοχές με έξοδα της Επιτροπής, μέχρι να ανακαλύψουν αυτό που ταίριαζε στην ομάδα τους. Μετά την επιλογή, προχωρούσαν στην υποβολή αιτήσεως στο Υπουργείο Γεωργίας, είτε απευθείας, είτε μέσω της Επιτροπής. Η αίτηση εξεταζόταν και σε περίπτωση που γινόταν δεκτή, προσδιοριζόταν η αναγκαία έκταση, το είδος της αγροτικής εκμετάλλευσης και γενικά οι ανάγκες του υπό ίδρυση οικισμού.», Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων...*, σ. 43.

<sup>453</sup> «Η υπόσταση μιας αγροτικής κοινότητας υπόκειται σε ιδιαίτερα συγκεκριμένο νομικό καθεστώς. Ο αναγκαστικός Νόμος της 6.7.1923 απαιτεί να ιδρύεται η κοινότητα από νόμιμα σχηματισμένη ομάδα. Αυτοί που δικαιούνται να αποτελούν ομάδα, επιλέγονται από τον προϊστάμενο του εποίκισμού της περιοχής... Ο ίδιος νόμος προσδιορίζει ότι οι επικεφαλείς όλων των οικογενειών της ομάδας εκλέγουν ένα συμβούλιο που την εκπροσωπεί. Η πράξη συγκρότησης του συμβουλίου κατατίθεται στα κατά τόπους Πρωτοδικεία και μόνο τότε η ομάδα αποκτά νομικό πρόσωπο και μπορεί να εγκατασταθεί... Ο νόμος δεν ορίζει τη σύσταση που πρέπει να έχει η κάθε ομάδα, αλλά αυτό δεν είναι σημαντικό, δεδομένου ότι επιτελούν τους ιδρυτικούς σκοπούς τους και μάλιστα πολλές από αυτές έχουν ήδη συστήσει γεωργικούς συνεταιρισμούς.», Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων...*, σ. 44.

<sup>454</sup> Ν. 1072/1917, Φ.Ε.Κ. 305/Α/29.12.1917, «Περί επεκτάσεως καθ' άπαν το Κράτος των υπ' αριθμ. 2466, 2467, 2468, 2469 και 2470 διαταγμάτων της Προσωρινής Κυβερνήσεως περί του αγροτικού ζητήματος», όπου αναφέρεται: «Κτήματα ανήκοντα εις το Κράτος ή περιέλθοντα εις αυτό δι' αναγκαστικής απαλλοτριώσεως παραχωρούνται εις καλλιεργητάς κατά τας διατάξεις του παρόντος νόμου» (άρθρο 1) και «Η ορισθείσα έκτασις παραχωρείται εις συνεταιρισμόν, ο οποίος ήθελε συσταθή συμφώνως προς τον νόμον 602 “περί συνεταιρισμών” και προς σχέδιον καταστατικού συντασσόμενον υπό του Υπουργείου της Γεωργίας» (άρθρο 3), βλ. και Βασιεδάκης Σ., *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών...*, σ. 21: «Όταν η Στρατιωτική Κυβέρνηση του 1922 επιχείρησε να επιταχύνει τη μεταρρύθμιση, επανέφερε με ένα διάταγμα του Υπουργού Γεωργίας Σίδερι το ν. 1072 «περί αναγκαστικών συνεταιρισμών αποκατάστασης των ακτημόνων καλλιεργητών». Αυτό σήμαινε πως οι συνεταιρισμοί αναδεικνύονταν σε έναν από τους δύο βασικούς πυλώνες για τη διενέργεια των απαλλοτριώσεων (ο δεύτερος ήταν οι «Επιτροπές Απαλλοτριώσεως»). Οι ακτήμονες ήταν υποχρεωμένοι να συγκροτήσουν αγροτικό συνεταιρισμό, ο οποίος έπαιρνε από τις αρχές (το Υπ. Γεωργίας) το δικαίωμα νομής, εκπροσωπούσε τα μέλη και διαχειριζόταν τους σχετικούς πόρους. Στη συνέχεια, η εκάστοτε «Επιτροπή Απαλλοτριώσεως» αναλάμβανε την τελική ευθύνη για την απαλλοτρίωση και διανομή ελέγχοντας τους συνεταιρισμούς και ορίζοντας το ύψος της αποζημίωσης.»

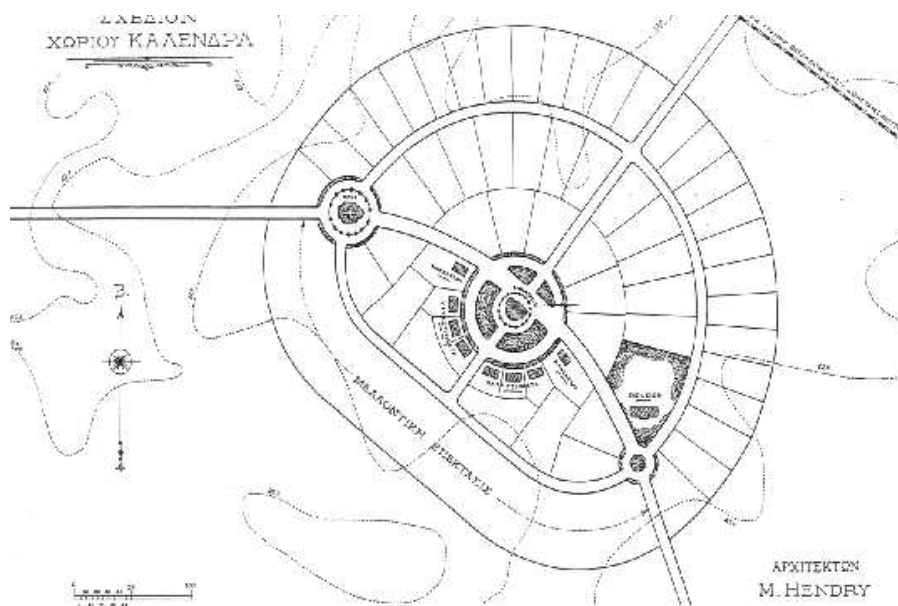
<sup>455</sup> «Μόλις η ομάδα φθάσει στον τόπο προορισμού, οι εκπρόσωποι της αποδέχονται την παραλαβή της γης και υπογράφεται σχετικό πρακτικό από αυτούς και τον εκπρόσωπο της κυβέρνησης.», Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων...*, σ. 45.

<sup>456</sup> Θεοδωράκη-Πάτση Τζούλια, *Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο*, πανεπιστημιακό εγχειρίδιο, σ. 17.

Παγκόσμιο Πόλεμο με στόχο την προσαρμογή της οικιστικής οργάνωσης στις ανάγκες της αγροτικής παραγωγής.<sup>457</sup>

Στην Ελλάδα, η συστηματική οργάνωση του αγροτικού χώρου πήρε γεωμετρική μορφή μετά το 1923 και την άφιξη των προσφύγων, καθώς δημιουργήθηκαν 1994 νέοι αγροτικοί οικισμοί, από τους οποίους 1621 στην Βόρειο Ελλάδα και μόνον 373 στην υπόλοιπη χώρα<sup>458</sup>. Η χωροθέτηση αυτών των οικισμών ακολούθησε συστηματικό σχέδιο παράλληλα με την αναδιάρθρωση της αγροτικής γης,<sup>459</sup> με ομαδοποίηση των αγροτικών σπιτιών (μονοκατοικιών) σε οικισμούς, που οργανώθηκαν στις πεδιάδες της χώρας και σε απόσταση μεταξύ τους, 4 έως 6 χιλιόμετρα<sup>460</sup>.

Σχέδιο 8.2.3.1: Οικισμός αποκατάστασης προσφύγων από την Ε.Α.Π. το 1923 στο Νομό Σερρών.



Πηγή: Θεοδωράκη-Πάτση Τ., Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο..., σ.17.

Η προσφυγική εγκατάσταση, η οποία ως διαδικασία ουσιαστικά προϋποθέτει τόσο τη συνεταιριστική οργάνωση των προσφύγων, όσο και την οργάνωση νέων - ή την αναζωογόνηση παλαιότερων - οικιστικών μονάδων, οδηγεί στη διαμόρφωση ενός νέου χωρικού προτύπου

<sup>457</sup> «Η διαμόρφωση των αγροτικών οικισμών σαν συνέπεια ακολουθεί γεωμετρικές συστηματικές απεικονίσεις, που διευκολύνουν την αγροτική παραγωγή.», Θεοδωράκη-Πάτση Τ., *Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο...*, σ. 8.

<sup>458</sup> Σύμφωνα με την Ανθούλα Καραμούζη ο αριθμός των νέων οικισμών είναι μεγαλύτερος. Ενδεχομένως όμως να συμπεριλαμβάνει και τους οικισμούς που εγκαταλήφθηκαν από τουρκο - βουλγαρικούς πληθυσμούς καθώς αναφέρεται και στα αντίστοιχα οικήματα: «... μέχρι το 1930, όταν σταμάτησε η δράση της Ε.Α.Π., του κυριότερου φορέα στέγασης των προσφύγων, δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα, σε αστικές περιοχές, 125 συνοικισμοί με 27.456 κατοικίες και σε αγροτικές περιοχές 2.089 συνοικισμοί με 129.934 οικήματα (52.561 νέα οικήματα της Ε.Α.Π., 63.886 τουρκοβουλγαρικά και 13.487 οικήματα του Δημοσίου).», Καραμούζη Ανθούλα, «Καταγραφή και χαρτογράφηση των προσφυγικών οικισμών στον ελληνικό χώρο από το 1821 έως σήμερα - Προσέγγιση στα πλαίσια των πολιτικών εξελίξεων και της παράλληλης κρατικής δραστηριότητας», *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα - Οι προσφυγοπόλεις στην Ελλάδα*, Επιστημονικό συμπόσιο, Εκδ. Εταιρεία σπουδών νεοελληνικού πολιτισμού και γενικής παιδείας, Αθήνα 1997, σ. 25.

<sup>459</sup> Θεοδωράκη-Πάτση Τ., *Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο...*, σ. 17.

<sup>460</sup> Θεοδωράκη-Πάτση Τ., *Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο...*, σ. 12.

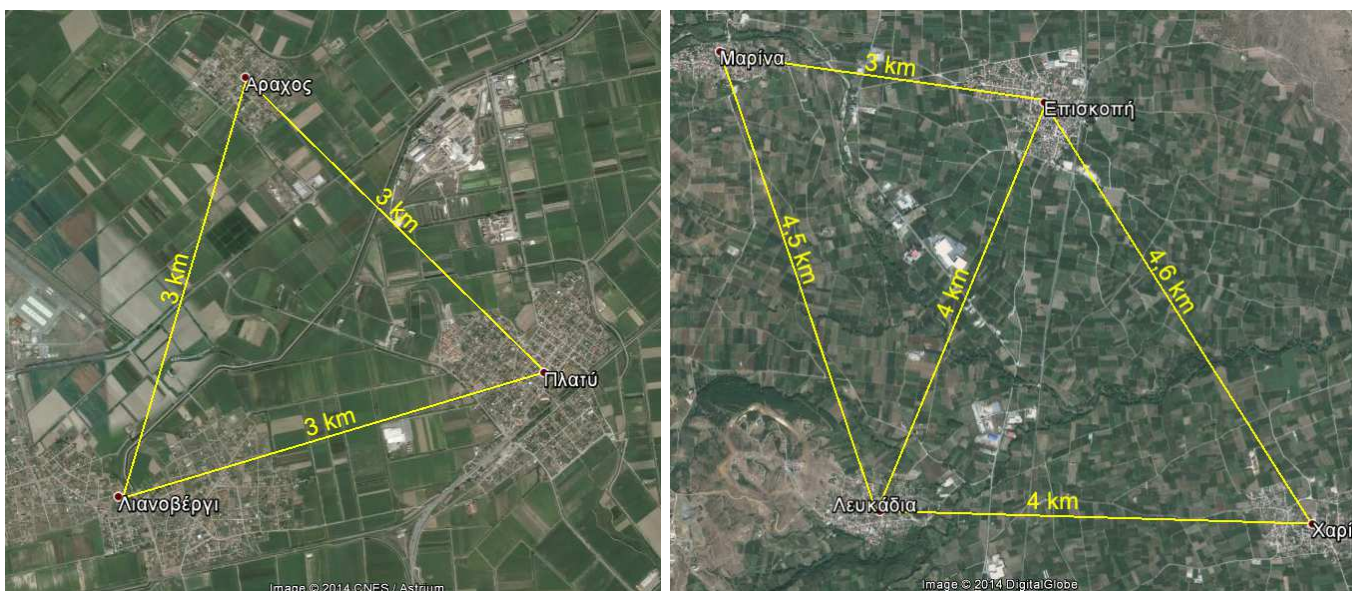
οικιστικής οργάνωσης στις περιοχές της βόρειας Ελλάδας που θα συνδυαστεί με τη αυτοδιοικητική οργάνωση που έχει εισαγάγει ο Ν. ΔΝΖ/1912, ο οποίος και θα επικαιροποιηθεί σε ό, τι αφορά τις «Νέες Χώρες» με το Ν. 1051/1917.

Εικόνα 8.2.3.1: Ο οικισμός Πλατύ Ημαθίας.



Πηγή: Δορυφορική εικόνα της google earth της 08/07/2013 και επεξεργασία του συγγραφέα.

Εικόνα 8.2.3.2: Αποστάσεις οικισμών στο νομό Ημαθίας



Πηγή: Δορυφορικές εικόνες της google earth της 08/07/2013 και επεξεργασία του συγγραφέα



## 8.3 Η τοπική αυτοδιοίκηση τον 20<sup>ο</sup> αι.

### 8.3.1 Ο εκσυγχρονισμός της διοικητικής οργάνωσης

Το «πολυκοινοτικό» σύστημα διοικητικής οργάνωσης που εγκαθιδρύεται μετά το 1912 συνδυάστηκε αρμονικά με τις πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν στον ελληνικό χώρο σε όλη τη διάρκεια του μεσοπολέμου και όχι μόνο.

Η διοικητική αναδιάρθρωση του 1912 εκφράζει πρώτα και κύρια την ανάγκη «εξυγίανσης» του πολιτικού συστήματος που είχε θέσει και επί τάπητος το κίνημα του 1909 με τακτική προτεραιότητα από τη μεριά των δυνάμεων που προωθούν τον αστικό εκσυγχρονισμό της διάλυσης των πολιτικών σχέσεων που σε βάθος δεκαετιών είχαν οικοδομήσει στον επαρχιακό χώρο οι πολιτικές δυνάμεις που εξέφραζαν το προγενέστερο κομματικό και πολιτικό σύστημα εκπροσώπησης.

Οι προγενέστεροι διευρυμένοι γεωγραφικά και πληθυσμιακά δήμοι είχαν διαμορφώσει όρους πολιτικής αναπαραγωγής της προγενέστερης πολιτικής «τάξης πραγμάτων», μέχρι του βαθμού οικονομικής εξάρτησης τμημάτων του εκλογικού σώματος σε τοπικό επίπεδο. Χαρακτηριστική είναι η ομιλία του Βενιζέλου στην Αθήνα της 05-09-1910 όπου αναφερόμενος στο «βαυαρικό» δήμο λέει: *«Σύστημα δημοτικών στηριζόμενον επί δήμου, ο οποίος απετελέσθη από τμήμα της χώρας αυθαιρέτως χαραχθέν επί του γεωγραφικού χάρτου, και ο οποίος δια τούτο, εστερημένος οργανικής ζωής, απέβη κατά μικρόν από παράγοντα της κοινωνικής προόδου, από σχολείον διαπαιδαγωγήσεως του λαού δια την κρίσιν των ελευθέρων θεσμών, εις όργανον καταδυναστεύσεως εις χείρας φατριών...»*<sup>461</sup>.

Ειδικά στο πολιτικό επίπεδο και αναφορικά με τις σχέσεις πολιτικής εκπροσώπησης που οικοδομούνται στον αγροτικό χώρο παράγεται πλέον μία αντίστροφη διαδικασία. Ενώ προηγουμένως η γεωγραφική και πληθυσμιακή ευρύτητα των αυτοδιοικητικών μονάδων επέτρεψε στο βάθος δεκαετιών τη διαμόρφωση «τοπικών πολιτικών φέουδων» σε άμεση συνάφεια με τοπικούς πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες που συνακόλουθα είχαν τη δυνατότητα να τροποποιούν τον συνολικό πολιτικό συσχετισμό, ο αυτοδιοικητικός κατακερματισμός σε πρωτοβάθμιο επίπεδο εξαφάνισε το έδαφος αυτής της πολιτικής λειτουργίας, οδηγώντας σε κυριαρχία του συνολικού πολιτικού συσχετισμού στις τοπικές πολιτικές διεργασίες.

Ο μετασχηματισμός αυτός του μηχανισμού πολιτικής εκπροσώπησης συνδυάζεται και με τη μορφή του πολιτικού κόμματος των Φιλελευθέρων το οποίο δεν είναι τυχαίο ότι αποτέλεσε το πρώτο κόμμα αρχών στην ελληνική πολιτική σκηνή, το οποίο δε στήριξε την πολιτική του δυναμική στην

---

<sup>461</sup> Εφημερίδα ΣΚΡΙΠ, φύλλο της 6-9-1910, σελ. 4.

προσέλκυση τοπικών πολιτικών παραγόντων, αλλά κυριάρχησε στη διάρκεια του μεσοπολέμου ως κύριος εκφραστής του αστικού εκσυγχρονισμού.

Δεύτερον, η διοικητική αναδιάρθρωση σχετίζεται άμεσα με την προώθηση της αγροτικής μεταρρύθμισης και την επικράτηση στην αγροτική παραγωγή και στις «νέες χώρες» του μοντέλου της μικρής αγροτικής - οικογενειακής παραγωγικής μονάδας μέσα από τη διαδικασία που έχει ήδη περιγραφεί. Η υλοποίηση δηλαδή της αγροτικής μεταρρύθμισης, ως όψης του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος, επιταχύνθηκε με την άφιξη των προσφύγων και τη συνακόλουθη προσφυγική εγκατάσταση με την αξιοποίηση των εργαλείων της απαλλοτρίωσης των τσιφλικιών και της ανταλλαγής των περιουσιών και με τελική κατάληξη την διαμόρφωση ενός νέου αγροτικού προτύπου - ταυτόσημου με την κοινοτική και διοικητική οργάνωση που επέτρεψε ο ΔΝΖ'/1912.

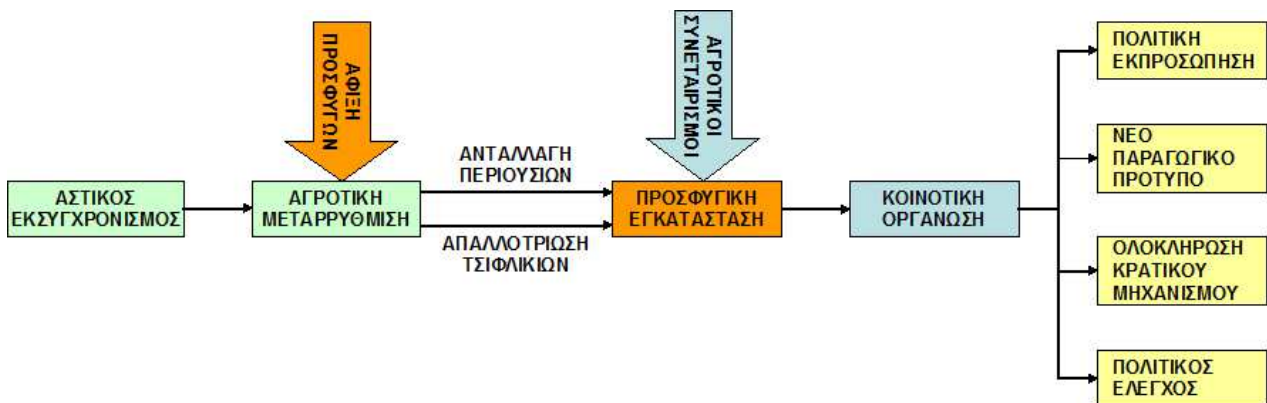
Τρίτον, η νέα αυτοδιοικητική οργάνωση επέτρεψε την γρήγορη και λειτουργική «επέκταση» του κρατικού μηχανισμού στο σύνολο της επικράτειας, η οποία πλέον με την ενσωμάτωση των «νέων χωρών» ουσιαστικά διπλασιάστηκε γεωγραφικά, όπως επίσης, και τη λειτουργική ενσωμάτωση, στις αστικές και αγροτικές περιοχές τόσο της «παλαιάς Ελλάδας» όσο και (κυρίως) των νέων χωρών, ενός τεράστιου προσφυγικού πληθυσμού, της τάξης του 1,5εκ. ατόμων και πληθυσμιακής αύξησης περίπου 20%. Ήταν η συγκρότηση της διοικητικού μηχανισμού της Τ.Α. στο μικρής κλίμακας επίπεδο των νεοσύστατων κοινοτήτων των προσφύγων που αποτέλεσε την ικανή βάση για την ανασυγκρότηση του κοινωνικού ιστού, αλλά και των παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί ότι ήταν τέτοιο το βάθος της εκσυγχρονιστικής τομής που επέφερε ο νόμος ΔΝΖ'/1912 στο επίπεδο της διοικητικής οργάνωσης του κράτους σε πρωτοβάθμιο επίπεδο, που όχι απλά αποτέλεσε την αναγκαία διοικητική υποδομή για την επιτυχία της αγροτικής μεταρρύθμισης, αλλά συνέβαλλε αποφασιστικά και στην επιτυχία, σε ό,τι τουλάχιστον αφορά τον αστικό σχεδιασμό, εγκατάσταση των προσφύγων. Και αυτό γιατί επέτρεψε, έχοντας διαμορφώσει το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο, το ξεδίπλωμα της δυναμικής των προσφυγικών μαζών, οι οποίες επί της ουσίας με ελάχιστα παραχωρηθέντα μέσα δεν έφεραν απλά εις πέρας την αυτοστέγασή τους και την παραγωγική τους ένταξη στην ελληνική οικονομία, αλλά διαμόρφωσαν εκείνες τις αυτοδιοικητικές λειτουργίες σε πρωτοβάθμιο επίπεδο που σε καμία περίπτωση δεν θα είχε υλοποιήσει η προγενέστερη μορφή αυτοδιοικητικής οργάνωσης.

Τέταρτον, ο γεωγραφικός κατακερματισμός των αυτοδιοικητικών οργανισμών στον επαρχιακό χώρο εκτός από τη διάλυση των παλαιών πολιτικών εκπροσωπήσεων συνέβαλλε στον πολιτικό έλεγχο των προσφυγικών πληθυσμών σε μία περίοδο που σταδιακά χαρακτηρίστηκε από την ένταση των κοινωνικών αντιθέσεων και την προσπάθεια πολιτικής θωράκισης του αστικού κράτους από την άνοδο του εργατικού κινήματος, καθώς η ύπαρξη μικρών αυτοδιοικητικών μονάδων

ελαχιστοποιούσε την πιθανότητα αντιφάσεων της κυρίαρχης πολιτικής<sup>462</sup>.

Διάγραμμα 8.3.1.1: Σχηματική απόδοση της διαμόρφωσης και του ρόλου της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.



Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Παράλληλα, σε ότι αφορά τα αστικά κέντρα και ιδιαίτερα την περιοχή της πρωτεύουσας, έμφαση δόθηκε στην *πολιτική λειτουργία της κατανομής γης, καθώς οι κυρίαρχες τάξεις διαπίστωναν ότι μπορούσαν να χειριστούν τη μορφή κατοχής και τη χωροθέτηση των λαϊκών στρωμάτων με σκοπό να πετύχουν συγκεκριμένους πολιτικούς στόχους*<sup>463</sup>. Στο πλαίσιο αυτό δεν επιδιώχθηκε η αστική αποκατάσταση με τη μορφή των εργατικών πολυκατοικιών, αλλά αντίθετα επιδιώχθηκε και υλοποιήθηκε η ευρεία διασπορά της ιδιοκτησίας με τη μορφή της ιδιοκατοίκησης των αστικών προσφυγικών πληθυσμών<sup>464</sup> λόγω των αποτελεσμάτων σε πολιτικό και ιδεολογικό επίπεδο<sup>465</sup> απέναντι στην αυξανόμενη επιρροή του Κομμουνιστικού Κόμματος<sup>466</sup>, πολιτική που στηρίχθηκε από το αστικό πολιτικό σύστημα της περιόδου.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η εκλογική συμπεριφορά του προσφυγικού πληθυσμού στα αστικά

<sup>462</sup> Αποτελεί, επίσης, γεγονός ότι καθόλη τη διάρκεια του Μεσοπολέμου και την περίοδο του «εθνικού διχασμού» σε πολιτικό επίπεδο η βενιζελική παράταξη έτυχε ιδιαίτερης υποστήριξης από τον ελληνικό πληθυσμό της βόρειας Ελλάδας.

<sup>463</sup> Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 228. Για την πολιτική γης που ασκήθηκε στο πλαίσιο της αστικής αποκατάστασης των προσφυγικών πληθυσμών αλλά και των ιδεολογικών και πολιτικών παραμέτρων της βλ. αναλυτικά στο ίδιο, σ. 228-236.

<sup>464</sup> «Το ερώτημα είναι, ποιοι παράγοντες υπαγόρευαν την πολιτική ιδιοκατοίκησης, που δεν διαφοροποιήθηκε ανάλογα με κομματική παράταξη, δεν αμφισβητήθηκε ποτέ από κανέναν και δεν δικαιολογείται από καμία οικονομική λογική... Ενώ η γη που χρησιμοποιήθηκε για αγροτική αποκατάσταση ήταν γη που άνηκε στην κυβέρνηση... το μεγαλύτερο μέρος της γης που ήταν απαραίτητη για την αποκατάσταση στις πόλεις άνηκε σε ιδιώτες και οι τίτλοι μπορούσαν να αποκτηθούν μόνο μέσω απαλλοτρίωσης... οπότε (σ.σ.) η εγκατάσταση των προσφύγων σε ιδιόκτητες κατοικίες σε αραιοκατοικημένες της περιφέρειας των αστικών κέντρων, ιδιαίτερα της Αθήνας και του Πειραιά, δεν ήταν καθόλου αυτονόητη.», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 231-3.

<sup>465</sup> «Η ιδεολογική διάσταση και η πολιτική λειτουργία της διάδοσης της ιδιοκατοίκησης και της αποκατάστασης των προσφύγων ως “αξιοπρεπών” ιδιοκτητών στις πόλεις, τονίστηκε σαφώς από όλες τις πολιτικές παρατάξεις.», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 235.

<sup>466</sup> «Κατά την περίοδο όμως του μεσοπολέμου, το ζήτημα του “κομμουνιστικού κινδύνου” τίθεται συγκεκριμένα και επιτακτικά. Μια έκθεση του 1929 για τις στεγαστικές ανάγκες της Μακεδονίας και της Θράκης, υποστήριζε ότι η ιδιοκατοίκηση θα συγκρατούσε το κύμα του κομμουνισμού. Αλλά οι περισσότερες τέτοιες αναφορές αφορούν τα αστικά κέντρα...» Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 234-5.

κέντρα και ιδιαίτερα στην Αθήνα, αποτέλεσε αντικείμενο αξιοποίησης αλλά και αντιπαράθεσης από τους δύο κυρίαρχους κομματικούς σχηματισμούς της περιόδου, το κόμμα των «Φιλελευθέρων» και το «Λαϊκό Κόμμα»<sup>467</sup>. Ενώ την πρώτη περίοδο της προσφυγικής εγκατάστασης<sup>468</sup> το κόμμα των «Φιλελευθέρων» επιδίωξε την εκλογική του ενίσχυση μέσα από την εγκατάσταση προσφυγικών στρωμάτων στα αστικά κέντρα και την μεταβολή του εκλογικού πληθυσμού προς όφελός του, στις τελευταίες προπολεμικές δημοτικές εκλογές το «Λαϊκό Κόμμα» *μπακλαβαδοποίησε τα μεγάλα αστικά κέντρα - Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονική - σε Δήμους και Κοινότητες με αυθαίρετα όρια, κερδίζοντας έτσι σε όλες τις πόλεις στις εκλογές του Φεβρουαρίου 1934*<sup>469</sup>.

Αυτή όμως η μορφή του «εκλογικού» πολιτικού ελέγχου των προσφυγικών πληθυσμών που τελικά εδραιώθηκε δεν θα πρέπει να ερμηνευθεί αποκλειστικά στο πλαίσιο ενός εκλογικού ανταγωνισμού μεταξύ των κυρίαρχων αστικών πολιτικών σχηματισμών. Περισσότερο, θα πρέπει να ενταχθεί στο γενικότερο κλίμα πολιτικής αστάθειας της περιόδου και της προσπάθειας απομόνωσης του «εσωτερικού εχθρού», είτε μέσω πολιτικών διώξεων, είτε μέσω της απόπειρας περιορισμού της πολιτικής επιρροής του κομμουνιστικού κόμματος στο αυτοδιοικητικό επίπεδο. Δεν είναι τυχαίο ότι η τελευταία τετραετία βενιζελικής διακυβέρνησης (1928 - 1932) χαρακτηρίστηκε από μια αντίστοιχη «αυταρχικοποίηση» σε επίπεδο άσκησης πολιτικής εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό η κυβέρνηση Βενιζέλου ψήφισε το «ιδιώνυμο» (Ν.4229/25-7-1929) ως αντιστάθμισμα στην άνοδο της πολιτικής επιρροής του ΚΚΕ και είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι, παρά τις δυσμενείς πολιτικές συνθήκες του μεσοπολέμου, το ΚΚΕ στις αυτοδιοικητικές εκλογές της 11ης Φεβρουαρίου 1934 κατάφερε να εκλέξει τρεις δημάρχους σε μεγάλα αστικά κέντρα και εξήντα, τουλάχιστον, κοινοτάρχες<sup>470</sup>.

Τελικά, η αδυναμία του αστικού πολιτικού συστήματος να υλοποιήσει μία κυρίαρχη στρατηγική σε καθεστώς κοινοβουλευτικής δημοκρατίας οδήγησε στην επιβολή της μεταξικής δικτατορίας το 1936 και ως αποτέλεσμα, η απόπειρα αστικού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης έμεινε σχετικά ημιτελής, καθώς δεν υλοποιήθηκε η πολιτική αποκέντρωση σε δευτεροβάθμιο αυτοδιοικητικό επίπεδο, παρόλες τις σχετικές προβλέψεις στο Σύνταγμα του 1927, αναγάγοντας

<sup>467</sup> «Το Κόμμα των Φιλελευθέρων προσπάθησε, με διάφορους τρόπους, να εκμεταλλευθεί το προσφυγικό στοιχείο, ενώ το Λαϊκό Κόμμα να το εξουδετερώσει...», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 228.

<sup>468</sup> «... η δραστηριότητα του δημοσίου στην πρωτεύουσα, ενώ ήταν πολύ έντονη κατά το πρώτο στάδιο της αποκατάστασης των προσφύγων στις πόλεις, υπήρξε αμελητέα μετά το 1926.» και «Γύρω στα 1927, όταν μειώνονταν οι εμπορικές πιστώσεις της ΕΤΕ σε όφελος μιας θεαματικής ανάπτυξης των γεωργικών, περνούσε και η αστική αποκατάσταση σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με την αγροτική», Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 229, 230.

<sup>469</sup> Λεοντίδου Λ., *Πόλεις της σιωπής...*, σ. 229-230. Βλ. και σχετική αναφορά στο Σαρηγιάννης Γεώργιος Μ., «Αριστερά και Τοπική Αυτοδιοίκηση», *Διάπλους*, τ. 11, Αθήνα 2006, σ. 32.

<sup>470</sup> Ρουμπάνης Θεόδωρος, *Δημοτικές Εκλογές - η άγνωστη ιστορία*, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002, σ. 106.

έτσι το στοιχείο της θωράκισης της πολιτικής εξουσίας σε κυρίαρχο, ενώ γενικότερα η πολιτική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλο το επόμενο διάστημα προσαρμόστηκε στο «κράτος έκτακτης ανάγκης» μέχρι και την περίοδο της μεταπολίτευσης το 1975.

### **8.3.2 Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση**

#### **8.3.2.1. Ο νόμος ΔΝΖ΄ του 1912**

Ο Νόμος ΔΝΖ΄ του 1912 αποτέλεσε τομή για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Τόσο η εφαρμογή του νόμου, όσο και η συνολική αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής του ελληνικού κράτους σε ότι αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, κυρίως στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, αποτελεί ειδική όψη της διαδικασίας του αστικού εκσυγχρονισμού με αφετηρία το «κίνημα στο Γουδί» το 1909 και στη συνέχεια την περίοδο της βενιζελικής διακυβέρνησης.

Οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις που συντελούνται την περίοδο αυτή θα εκφραστούν και στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη δραστική αναδιάρθρωση της οργανωτικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, το βάθεμα των διαδικασιών πολιτικής εκπροσώπησης στο εσωτερικό της τοπικής αυτοδιοίκησης και με ένα νέο οικονομικό ρόλο που απρόσμενα η άφιξη των προσφύγων της μικρασιατικής κυρίως καταστροφής θα τον αναδείξει σε κυρίαρχο για όλη την περίοδο του μεσοπολέμου, τουλάχιστον σε ότι αφορά την εγκατάσταση του προσφυγικού πληθυσμού.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, από τα τέλη του 19ου αι. είχε εκφραστεί μία σχετική δυστοκία ανάμεσα στις πολιτικές δυνάμεις της περιόδου σε σχέση με την οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αντιπαράθεση αυτή αφορούσε κυρίως τον πολιτικό έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο άμεσα στο τοπικό επίπεδο, όσο και στο κεντρικό πολιτικό επίπεδο. Η κυρίαρχη κατεύθυνση της διοικητικής μεταρρύθμισης που εισάγεται, στο πλαίσιο της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας, αφορά ακριβώς στην πολιτική αποδέσμευση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις πολιτικές σκοπιμότητες άμεσων πολιτικών συμφερόντων και στην εμπέδωση του νομιμοποιητικού της ρόλου ως μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης.

#### **8.3.2.2 Η διοικητική διαίρεση σε πρωτοβάθμιο επίπεδο**

Ο Νόμος ΔΝΖ΄ του 1912, Φ.Ε.Κ. 58/Α/14-2-1912, «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» που ψηφίστηκε από την κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου το Φεβρουάριο του 1912 και τέθηκε σταδιακά σε ισχύ ως το 1914 αποτελεί τομή για τον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας σε πρωτοβάθμιο επίπεδο. Κύριο χαρακτηριστικό του νόμου αποτελεί η ανατροπή της ισχύουσας αυτοδιοικητικής δομής μέσω της κατάργησης των ολιγάριθμων και εκτεταμένων δήμων της χώρας, διαίρεση που ίσχυε με τις όποιες σχετικές τροποποιήσεις περίπου για οκτώ δεκαετίες.

Ο Νόμος ΔΝΖ' προβλέπει πλέον δύο νομικές οντότητες πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, αυτές του «Δήμου» και της «Κοινότητας». Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου (άρθρο 1) ως δήμοι παρέμεναν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων.

Στο άρθρο 2 ως κοινότητες ορίζονται όλοι οι συνοικισμοί που έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων και σχολείο δημοτικής εκπαίδευσης και ορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες συνοικισμοί που δεν πληρούν τα παραπάνω δύο κριτήρια μπορούν να συγκροτηθούν σε κοινότητες. Ο νόμος έδινε το δικαίωμα ώστε συνοικισμοί με λιγότερους από 300 κατοίκους, αλλά με σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης να μπορούν να συγκροτηθούν σε κοινότητες αρκεί να το ζητούσαν πάνω από το 50% των εκλογέων κατοίκων. Επίσης, δινόταν η ίδια δυνατότητα σε συνοικισμούς με λιγότερους από 300 κατοίκους αλλά και χωρίς σχολείο, αρκεί να το ζητούσαν πάνω από το 50% των κατοίκων και υπό την προϋπόθεση η κοινοτική περιουσία να απέδιδε ανά έτος άνω των 2.000 δραχμών εκείνη την εποχή, ή τέλος αν ήταν ήδη έδρες Δήμων.

Επιπρόσθετα, δινόταν η δυνατότητα (άρθρο 2, παρ. 3) σε όσους συνοικισμούς δεν πληρούσαν τα παραπάνω κριτήρια και παρέμεναν διοικητικά συνδεδεμένοι με τον δήμο στον οποίο ανήκαν ως τότε ή εντάσσονταν στην πλησιέστερη κοινότητα, να ενσωματωθούν σε άλλη όμορη κοινότητα, αρκεί να εξασφαλιζόταν η γραπτή συναίνεση άνω του 50% των εκλογέων τόσο του συνοικισμού, όσο και της κοινότητας «υποδοχής». Επίσης, παρεχόταν η δυνατότητα (άρθρο 85) σε δύο η περισσότερες όμορες κοινότητες του ίδιου νομού να συναποτελέσουν «σύνδεσμον κοινοτήτων» για την προώθηση κοινών τοπικών υποθέσεων ή την εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών<sup>471</sup>.

Αποτέλεσμα της διοικητικής διαίρεσης ήταν η δημιουργία μεγάλου αριθμού δήμων, αλλά και σημαντικότερου αριθμού κοινοτήτων. Στοιχεία για τη διοικητική διαίρεση δεν υπάρχουν στον νόμο ΔΝΖ' του 1912, γιατί εκεί απλά περιγράφονται οι όροι ίδρυσης κοινοτήτων και δήμων. Οι νέοι δήμοι και κοινότητες συστάθηκαν σταδιακά στα επόμενα χρόνια με αλληπάλληλα διατάγματα<sup>472</sup>.

Η ισχύς του Ν. ΔΝΖ' επεκτάθηκε και στις νέες περιοχές που προσαρτήθηκαν με τους βαλκανικούς πολέμους με μια σειρά νόμων και διαταγμάτων, που τελικά συμπυκνώθηκαν στο Ν. 1051/1917 «περί συστάσεως και διοικήσεως δήμων και κοινοτήτων εν ταις Νέαις Χώραις», Φ.Ε.Κ. 259/Α/13.11.1917.

<sup>471</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 85.

<sup>472</sup> «Με τοιαύτην ιδεών αφητηρίαν διά του ΔΝΖ' (4057) της 14 Φεβρουαρίου 1912 Νόμου κατόπιν αλληπαλήλων Β. Δ/των συνέστησαν οι Δήμοι και αι Κοινότητες της Επικρατείας υπό την νέαν αυτών μορφήν.», Δρακάκης Αλέξανδρος Θ., Κούνδουρος Στυλιανός Ι., *Αρχεία περί της Συστάσεως και Εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1836 - 1939 και της διοικητικής Διαιρέσεως του Κράτους*, Τ. Α', Αθήνα 1939, σ. 7.

Στοιχεία για τη σχετική τους εξέλιξη καταγράφονται παρακάτω:

Σε έκθεση<sup>473</sup> του 1922 της «Διεύθυνσις Στατιστικής» του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας αναφέρεται ότι στους 16 παλαιούς νομούς περιέχονται 21 δήμοι και 2743 κοινότητες και αντίστοιχα στις «νέες χώρες» 16 δήμοι, 1400 κοινότητες, 3 αστικοί δήμοι και 602 αγροτικοί δήμοι.

Επίσημα στοιχεία για την διοικητική διαίρεση που προέκυψε μετά το 1912 φαίνονται στην απογραφή του 1920 της 1912/1920 όπου αναφέρονται 37 νομοί, 159 επαρχίες και υποδιοικήσεις, 40 δήμοι, 4758 κοινότητες και 15.199 συνοικισμοί.

Στην έκδοση του 1923 «Λεξικόν των Δήμων, Κοινοτήτων και Συνοικισμών της Ελλάδος επί τη βάση της απογραφής του πληθυσμού του έτους 1920» της Στατιστικής Υπηρεσίας αναφέρονται αναλυτικά 37 νομοί, 40 δήμοι και 4.757 κοινότητες (χωρίς σε αυτές να περιλαμβάνεται η Θράκη που δεν είχε ακόμη αποκτήσει την ίδια δομή τοπικής αυτοδιοίκησης με την υπόλοιπη Ελλάδα), ενώ ο συνολικός αριθμός των κατοικημένων τόπων ανερχόταν σε 11.664.

Στη «Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος» του 1930 αναφέρεται ότι κατά την απογραφή του πληθυσμού της 15 - 16 Μαΐου 1928 η Ελλάδα διαιρείτο διοικητικώς σε 35 νομούς<sup>474</sup> και σε 141 επαρχίες καθώς και σε 53 δήμους και 4990 κοινότητες. Ο συνολικός αριθμός των πόλεων και των χωριών ανερχόταν σε 10.925. Αναλυτικότερα στοιχεία για την εξέλιξη του πλήθους των κοινοτήτων παρέχονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας: 8.3.2.2.1: Εξέλιξη αριθμού κοινοτήτων βάση του Ν. ΔΝΖ'/1912, 1912 - 1936.

Έτος	Αριθμός κοινοτήτων
1912	2554
1922	3909
1923	4065
1924	4116
1925	4129
1926	4716
1927	4821
1928	4920
1929	4990
1930	5207
1931	5326
1932	5361
1933	5371
1934	5530
1935	5573
1936	5579

Πηγή: Δρακάκης Α., Κούνδουρος Στ., *Αρχεία περί της Συστάσεως και Εξελίξεως...*, σ. 14.

<sup>473</sup> Μιχαλόπουλος Ιωάννης Γ., *Έκθεσις περί του τρόπου επεξεργασίας των δελτίων της απογραφής του πληθυσμού της 18ης Δεκεμβρίου 1920*, Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Διεύθυνση Στατιστικής, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1922.

<sup>474</sup> Στην Απογραφή Προσφύγων του Απριλίου 1923 αναφέρονται 33 νομοί.

### 8.3.3 Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση

Όπως έχει αναφερθεί, η διοικητική διαίρεση σε δευτεροβάθμιο επίπεδο αποτελεί αντικείμενο συνεχών αλλαγών και αντιπαραθέσεων σε όλη την περίοδο από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. και τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αι. Αυτή η πολιτική διαπάλη για το χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης στα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. οδηγεί το 1891 επί κυβερνήσεως Δηληγιάννη στην επανασύσταση των επαρχιών *ως μικρότερες του νομού διοικητικές περιφέρειες παράλληλα με αυτόν*<sup>475</sup> με το νόμο ΑΠΟΓ του 1891 «Περί καταργήσεως του Ν. ΑΦΞΑ΄», την κατάργηση των νομαρχιακών συμβουλίων<sup>476</sup> και την επαναφορά των επαρχιακών συμβουλίων με την ψήφιση του νόμου ΑΠΝΣΤ΄ «Περί επαρχιακών συμβουλίων» του 1891 με τον οποίο αντικαταστάθηκε ο Ν. ΑΦΝΣ΄ και ίσχυσε μέχρι το 1900.

Μάλιστα, παρόλο που με το Νόμο ΒΚΖ΄ του 1892, ο Χ. Τρικούπης κατήργησε εκ νέου τα επαρχεία, δεν καταργήθηκαν και τα επαρχιακά συμβούλια, τα οποία συνέχισαν να λειτουργούν μέσα στα πλαίσια των περιορισμένων αρμοδιοτήτων τους και των ολιγόχρονων συνόδων τους. Τελικά, με τους νόμους ΒΧΔ΄ και ΒΧΕ΄ του 1899<sup>477</sup> επικυρώθηκε τόσο η νομαρχιακή διαίρεση, όσο και η αυτοδιοικητική διοίκηση σε επίπεδο νομάρχη και νομαρχιακού συμβουλίου.

Αναλυτικότερα, με το Ν. ΒΧΔ΄ «Περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» αναφέρεται ρητά η διαίρεση της επικράτειας σε νομούς, οι οποίοι αυξήθηκαν από 16 σε 26 και επικυρώνεται η νομική προσωπικότητα των νομών<sup>478</sup>, ενώ στο άρθρο 5 ανέφερε ότι *εις έκαστον νομόν καθίσταται Νομαρχιακόν Συμβούλιον κατά τον περί τούτου νόμον*<sup>479</sup>, που ήταν ο Ν. ΒΧΕ΄, ενώ στο άρθρο 2 αναφέρεται ότι *οι Νομοί διοικούνται υπό του Νομάρχου, του Νομαρχιακού Συμβουλίου και της επιτροπής του Νομού*<sup>480</sup>.

Με το Ν. ΒΧΕ΄ «Περί νομών και της διοικήσεως αυτών» εισάγεται το πιο λεπτομερειακό και πληρέστερο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από όσες σχετικές νομοθετικές προσπάθειες πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα το 19<sup>ο</sup> αι. Περιείχε τα βασικά στοιχεία του Ν. ΑΦΝΣ΄ και αποτέλεσε ουσιαστικό προχώρημα για την υλοποίηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στη χώρα και ξεκάθαρη συνέχεια της εκσυγχρονιστικής πολιτικής του Χ. Τρικούπη.

<sup>475</sup> Θεοδώρου Θεόδωρος Ε., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση - Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση*, Τ. 3, Εκδ. Αφοι Τολίδη, Αθήνα 1995, σ. 92.

<sup>476</sup> Ν. ΑΩΟΖ΄, Φ.Ε.Κ. 3/Α/2-1-1891.

<sup>477</sup> Δημοσιεύθηκαν και οι δύο ταυτόχρονα στο Φ.Ε.Κ. 136/Α/8-7-1899.

<sup>478</sup> Άρθρο 3, Ν. ΒΧΔ΄: «Έκαστος Νομός αποτελεί ιδιον νομικό πρόσωπον καταρτιζόμενος κατά το περί τούτου νόμον», Άρθρο 1, Ν. ΒΧΕ΄: «Ο Νομός αποτελεί πρόσωπον νομικόν».

<sup>479</sup> Θεοδώρου Θ., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση...*, σ. 96.

<sup>480</sup> Τα επαρχιακά συμβούλια θα καταργηθούν τον επόμενο χρόνο με το Ν. ΒΨΜΗ΄, ο οποίος καταργεί και το Ν. ΑΠΝΣΤ΄ του 1891.



Η λειτουργία της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην κατεύθυνση της αποκέντρωσης αποτέλεσε στόχο της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας και της βενιζελικής περιόδου, η οποία αποτυπώθηκε και στα συνταγματικά κείμενα της περιόδου. Σε συνέχεια της μεταρρύθμισης του 1912, η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε με τη συνταγματική κατοχύρωση για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1927 του δευτεροβάθμιου επιπέδου, αποτελώντας την πρώτη συντεταγμένη απόπειρα διοικητικής αποκέντρωσης λειτουργιών του κράτους σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, οι βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον δύο, ενώ οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα των Ο.Τ.Α. Παράλληλα, κατοχυρώνεται η καθολική ψηφοφορία, η διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, ο εποπτικός ρόλος του κράτους και αυξάνονται οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.

Παρόλα αυτά, δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν λειτούργησε ποτέ στη χώρα, προφανώς τόσο λόγω των άμεσων πολιτικών ανάγκων που προέκυψαν μετά το 1922 με την άφιξη των προσφύγων, που απαιτούσε την άμεση και αποφασιστική παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης, όσο και λόγω του πολιτικού κλίματος που διαμορφώθηκε σταδιακά προς το τέλος του μεσοπολέμου, της ανάδειξης του «εσωτερικού εχθρού» στο πολιτικό επίπεδο, παράλληλα με τη διαρκή πολιτική κρίση της δεκαετίας του 1930, τα αλλεπάλληλα στρατιωτικά κινήματα και την επιβολή τελικά της Μεταξικής δικτατορίας.

Το ζήτημα της δευτεροβάθμιας διοικητικής οργάνωσης σε τοπικό επίπεδο με τη μορφή της αιρετής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης θα αναδειχθεί ξανά στα τέλη του 20ου αι. σε πιο ώριμες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που θα επιτρέψουν απρόσκοπτα την αποκέντρωση μιας σειράς λειτουργιών του κεντρικού κράτους.

#### 8.3.3.1 Η διοικητική διαίρεση σε δευτεροβάθμιο επίπεδο

Οι τελευταίες αλλαγές σε σχέση με τη νομαρχιακή διαίρεση πριν από το 1912 προωθούνται από το Ν. ΓΥΛΔ' του 1909<sup>481</sup>, ο οποίος αφορά τη διοικητική οργάνωση σε νομαρχικό επίπεδο και καταργεί τις σχετικές διατάξεις του Νόμου ΒΧΔ' της 6/8 Ιουλίου του 1899. Σύμφωνα με αυτόν οι νομοί της χώρας συγκροτούνται εκ νέου σε 16.

---

<sup>481</sup> Ν. 3434, Φ.Ε.Κ. 282/Α/4-12-1909

Πίνακας 8.3.3.1.1: Οι νομοί και οι επαρχίες της διοικητικής διαίρεσης του Ν. ΒΔΧ', ΦΕΚ 136/Α/1899.

1	Νομός Αργολίδος - Έδρα το Ναύπλιον	Επαρχία Ναυπλίας
		Επαρχία Άργους
		Επαρχία Σπετσών
		Επαρχία Ερμιονίδος
		Επαρχία Ύδρας
		Επαρχία Τροιζηνίας
2	Νομός Αρκαδίας - Έδρα η Τρίπολις	Επαρχία Μαντινείας
		Επαρχία Κυνουρίας
		Επαρχία Μεγαλοπόλεως
		Επαρχία Γορτυνίας
3	Νομός Αχαΐας - Έδρα αι Πάτραι	Επαρχία Πατρών
		Επαρχία Καλαβρύτων
		Επαρχία Αιγιαλείας
4	Νομός Ηλείας - Έδρα ο Πύργος	Επαρχία Ηλείας
5	Νομός Κορινθίας - Έδρα η Κόρινθος	Επαρχία Κορινθίας
6	Νομός Λακεδαιμόνος - Έδρα η Σπάρτη	Επαρχία Λακεδαίμονος
		Επαρχία Επιδαύρου Λιμηράς
7	Νομός Λακωνικής - Έδρα το Γύθειον	Επαρχία Γυθείου
		Επαρχία Οιτύλου
		Επαρχία Κυθήρων
8	Νομός Μεσσηνίας - Έδρα αι Καλάμαι	Επαρχία Καλαμών
		Επαρχία Μεσσήνης
		Επαρχία Πυλίας
9	Νομός Τριφυλίας - Έδρα η Κυπαρισσία	Επαρχία Τριφυλίας
		Επαρχία Ολυμπίας
10	Νομός Αττικής - Έδρα αι Αθήναι	Επαρχία Αττικής
		Επαρχία Αιγίνης
		Επαρχία Μεγαρίδος
11	Νομός Ακαρνανίας και Αιτωλίας - Έδρα το Μεσολόγγι	Επαρχία Μεσολογγίου
		Επαρχία Τριχωνίας
		Επαρχία Ναυπακτίας
		Επαρχία Βονίτισης
		Επαρχία Ξηρομέρου
12	Νομός Ευβοίας - Έδρα η Χαλκίς	Επαρχία Βάλτου
		Επαρχία Χαλκίδος
		Επαρχία Ξηροχωρίου
13	Νομός Ευρυτανίας - Έδρα το Καρπενήσι	Επαρχία Καρυστίας
		Επαρχία Ευρυτανίας
14	Νομός Φωκίδος - Έδρα η Άμφισσα	Επαρχία Παρνασσίδος
		Επαρχία Δωρίδος
15	Νομός Φθιώτιδος - Έδρα η Λαμία	Επαρχία Φθιώτιδος

		Επαρχία Λοκρίδος
		Επαρχία Δομοκού
16	Νομός Βοιωτίας - Έδρα η Λεβαδία	Επαρχία Λεβαδείας
		Επαρχία Θηβών
17	Νομός Κυκλάδων - Έδρα η Ερμούπολις	Επαρχία Σύρου
		Επαρχία Κέας
		Επαρχία Άνδρου
		Επαρχία Τήνου
		Επαρχία Νάξου
		Επαρχία Θήρας
		Επαρχία Μήλου
18	Νομός Ζακύνθου - Έδρα η Ζάκυνθος	Επαρχία Ζακύνθου
19	Νομός Κερκύρας - Έδρα η Κέρκυρα	Επαρχία Κερκύρας
		Επαρχία Παξών
20	Νομός Κεφαλληνίας - Έδρα το Αργοστόλιον	Επαρχία Κρναίαας
		Επαρχία Πάλλης
		Επαρχία Σάμης
21	Νομός Λευκάδος - Έδρα η Λευκάς	Επαρχία Λευκάδος
		Επαρχία Ιθάκης
22	Νομός Καρδίτσας - Έδρα η Καρδίτσα	Επαρχία Καρδίτσας
23	Νομός Λαρίσης - Έδρα η Λάρισα	Επαρχία Λαρίσης
		Επαρχία Τυρνάβου
		Επαρχία Αγιάς
		Επαρχία Φαρσάλων
24	Νομός Μαγνησίας - Έδρα ο Βόλος	Επαρχία Βόλου
		Επαρχία Αλμυρού
		Επαρχία Σκοπέλου
25	Νομός Τρικάλων - Έδρα τα Τρίκαλα	Επαρχία Τρικάλων
		Επαρχία Καλαμπάκας
26	Νομός Άρτης - Έδρα η Άρτα	Επαρχία Άρτης
		Επαρχία Τζουμέρκων

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Πίνακας 8.3.3.1.2: Οι νομοί και οι επαρχίες της διοικητικής διαίρεσης του Ν. 3434, Φ.Ε.Κ. 282/Α/4-12-1909.

Νομός		Επαρχίες
1	Νομός Αττικής και Βοιωτίας - Έδρα η Αθήνα	Επαρχία Αττικής
		Επαρχία Αίγινας
		Επαρχία Μεγαρίδας
		Επαρχία Λιβαδειάς
		Επαρχία Θηβών
2	Νομός Φθιώτιδας και Φωκίδας - Έδρα η Λαμία	Επαρχία Φθιώτιδας
		Επαρχία Λοκρίδας
		Επαρχία Παρνασσίδας
		Επαρχία Δωρίδας
3	Νομός Ακαρνανίας και Αιτωλίας - Έδρα το Μεσολόγγι	Επαρχία Μεσολογγίου
		Επαρχία Τριγωνίας
		Επαρχία Ναυπακτίας
		Επαρχία Βονίτσης και Ξηρομέρου
		Επαρχία Βάλτου
		Επαρχία Ευρυτανίας
4	Νομός Άρτης - Έδρα η Άρτα	Επαρχία Άρτης
		Επαρχία Τζουμέρκων
5	Νομός Τρικάλων - Έδρα τα Τρίκαλα	Επαρχία Τρικάλων
		Επαρχία Καλαμπάκας
		Επαρχία Καρδίτσας
6	Νομός Λαρίσης - Έδρα η Λάρισα	Επαρχία Λαρίσης
		Επαρχία Τυρνάβου
		Επαρχία Αγιάς
		Επαρχία Φαρσάλων
		Επαρχία Βόλου
		Επαρχία Αλμυρού
		Επαρχία Δομοκού
7	Νομός Εύβοιας - Έδρα η Χαλκίς	Επαρχία Χαλκίδας
		Επαρχία Ξηροχωρίου
		Επαρχία Καρυστίας
		Επαρχία Σκοπέλου
8	Νομός Αργολίδας και Κορινθίας - Έδρα το Ναύπλιο	Επαρχία Ναυπλίας
		Επαρχία Άργους
		Επαρχία Σπετσών και Ερμιονίδος
		Επαρχία Ύδρας
		Επαρχία Τροιζηνίας
		Επαρχία Κορινθίας
		Επαρχία Κυθήρων
9	Νομός Αρκαδίας - Έδρα η Τρίπολις	Επαρχία Μαντινείας

		Επαρχία Κυνουρίας
		Επαρχία Μεγαλοπόλεως
		Επαρχία Γόρτυνος
10	Νομός Αχαΐας και Ήλιδος - Έδρα η Πάτρα	Επαρχία Πατρών
		Επαρχία Καλαβρύτων
		Επαρχία Αιγιαλείας
		Επαρχία Ηλείας
11	Νομός Μεσσηνίας - Έδρα η Καλαμάτα	Επαρχία Καλαμών
		Επαρχία Μεσσηνίας
		Επαρχία Πυλίας
		Επαρχία Τριφυλίας
		Επαρχία Ολυμπίας
12	Νομός Λακωνίας - Έδρα η Σπάρτη	Επαρχία Λακεδαίμονος
		Επαρχία Επιδαύρου Λιμηράς
		Επαρχία Γυθείου
		Επαρχία Οιτύλου
13	Νομός Κερκύρας - Έδρα η Κέρκυρα	Επαρχία Κερκύρας
		Επαρχία Παξών
		Επαρχία Λευκάδος
14	Νομός Κεφαλληνίας - Έδρα το Αργοστόλιον	Επαρχία Κραναίας
		Επαρχία Πάλλης
		Επαρχία Σάμης
		Επαρχία Ιθάκης
15	Νομός Ζακύνθου - Έδρα η Ζάκυνθος	Επαρχία Ζακύνθου
16	Νομός Κυκλάδων - Έδρα η Σύρος	Επαρχία Σύρου
		Επαρχία Κέας
		Επαρχία Άνδρου
		Επαρχία Τήνου
		Επαρχία Νάξου
		Επαρχία Θήρας
		Επαρχία Μήλου

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η διαίρεση σε νομαρχιακό επίπεδο μετά τις αλληπάλληλες μεταβολές των ορίων του ελληνικού κράτους σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού του 1940, όπου πλέον η χώρα διαιρείται σε 38 νομούς. Η νομαρχιακή διαίρεση έχει σχεδόν λάβει τη μορφή που διατήρησε σε όλο το δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αι. πλην ορισμένων εξαιρέσεων.

Πίνακας 8.3.3.1.3: Οι νομοί της Ελλάδας το 1940

Οι νομοί της Ελλάδας το 1940	
1	Νομός Αιτωλίας και Ακαρνανίας
2	Νομός Αργολίδος και Κορινθίας
3	Νομός Αρκαδίας
4	Νομός Άρτης
5	Νομός Αττικής και Βοιωτίας
6	Νομός Αχαΐας
7	Νομός Δράμας
8	Νομός Έβρου
9	Νομός Ευβοίας
10	Νομός Ζακύνθου
11	Νομός Ηλείας
12	Νομός Ηρακλείου
13	Νομός Θεσπρωτίας
14	Νομός Θεσσαλονίκης
15	Νομός Ιωαννίνων
16	Νομός Καβάλας
17	Νομός Κέρκυρας
18	Νομός Κεφαλληνίας
19	Νομός Κιλκίς
20	Νομός Κοζάνης
21	Νομός Κυκλάδων
22	Νομός Λακωνίας
23	Νομός Λαρίσης
24	Νομός Λασιθίου
25	Νομός Λέσβου
26	Νομός Μεσσηνίας
27	Νομός Πέλλης
28	Νομός Πρεβέζης
29	Νομός Ρεθύμνης
30	Νομός Ροδόπης

31	Νομός Σάμου
32	Νομός Σερρών
33	Νομός Τρικάλων
34	Νομός Φθιώτιδος και Φωκίδος
35	Νομός Φλωρίνης
36	Νομός Χαλκιδικής
37	Νομός Χανίων
38	Νομός Χίου

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

## Κεφάλαιο 9<sup>ο</sup>: Η λαϊκή αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα

Η περίοδος 1941 - 1945 χαρακτηρίζεται από την γερμανική κατοχή της χώρας. Η κατάληψη του εθνικού αστικού κράτους από μία ξένη δύναμη σηματοδοτεί και την αδυναμία της αστικής τάξης να ασκήσει την εξουσία μέσα από το διαμεσολαβητικό ρόλο του κράτους και ειδικά για τη χώρα αυτό το γεγονός εκφράστηκε και από την αδυναμία συγκρότησης μίας κατοχικής κυβέρνησης που να εγγυάται και να εκπροσωπεί έστω και στοιχειωδώς τα συμφέροντα όχι απλά των κυριαρχούμενων στρωμάτων, αλλά και τα συνολικά «εθνικά» συμφέροντα απέναντι στον κατακτητή<sup>482</sup>. Το γεγονός αυτό, η έλλειψη ενός διατυπωμένου «εθνικού» σχεδίου που έστω και υποτελώς υπό την ξένη κυριαρχία θα μπορούσε να εγγυηθεί τα συνολικά «εθνικά» συμφέροντα, οδήγησε σύντομα στον ελληνικό χώρο σε ένα ρωμαλέο αντιστασιακό, εθνικο - απελευθερωτικό κίνημα, υπό την πολιτική ηγεμονία του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας (Κ.Κ.Ε.), με τη μορφή του Εθνικού Απελευθερωτικού Μετώπου (Ε.Α.Μ.)<sup>483</sup> και τη συνακόλουθη συγκρότηση του Εθνικού Λαϊκού Απελευθερωτικού Στρατού (Ε.Λ.Α.Σ.).

Η επιτυχής έκβαση του αντιστασιακού κινήματος και του αντάρτικου πολέμου οδήγησε σταδιακά από το 1943 στην απελευθέρωση από την ξένη κυριαρχία εκτεταμένων περιοχών του ελληνικού ηπειρωτικού χώρου, γεγονός που έθεσε το ζήτημα τόσο της διοικητικής οργάνωσης των περιοχών αυτών, όσο και τον τρόπο που συνακόλουθα θα εξειδικεύονταν, μέσω αυτής της οργάνωσης, η πολιτική «γραμμή» του εθνικο - απελευθερωτικού μετώπου.

Πάνω στο θέμα αυτό δόθηκαν διαφορετικές και συχνά αντικρουόμενες απαντήσεις από τις τοπικές οργανώσεις του Ε.Α.Μ. που εκ των πραγμάτων ήταν αυτές που θα έπρεπε να δώσουν λύση στο ζήτημα της διοίκησης μεγάλων χώρων αυτονομημένων από την κατοχική εξουσία. Το πραγματικό ερώτημα αφορούσε το *«βαθμό ριζοσπαστικότητας της νέας εξουσίας... που απασχόλησε αναγκαστικά και την ηγεσία του ΚΚΕ. Οι πρώτες προσπάθειες αυτοδιοίκησης με βάση το ΕΑΜ, καταδικάστηκαν από την ηγεσία του ΚΚΕ ως “αριστερή παρέκκλιση” και ονοματίστηκαν ανάλογα: εαμική “εξουσία” στην Καρδίτσα, εαμικό “κράτος” στον Αλμυρό, “κόκκινη δικτατορία” Καλαμπάκας»*.<sup>484</sup>

<sup>482</sup> «Από την αρχή της τριπλής κατοχής διαφαίνονταν τα προβλήματα που θα δημιουργούνταν από τον κατακερματισμό της χώρας... την ουσιαστική παράλυση της κρατικής μηχανής και την αδυναμία εξεύρεσης λύσεων από μια κυβέρνηση συνεργασίας με τους κατακτητές χωρίς ουσιαστικό κύρος και πολιτικό βάρος... Η στρατιωτική κυβέρνηση του Γεωργίου Τσολάκογλου... σχεδόν αμέσως, έχασε το όποιο κύρος της... Στην κοινωνία εντάθηκε το αίσθημα προδοσίας και εγκατάλειψης της χώρας...», Σκαλιδάκης Γιάννης, *Η ελεύθερη Ελλάδα - Η εξουσία του ΕΑΜ στα χρόνια της κατοχής (1943 - 1944)*, Εκδ. Αρσίνη, Αθήνα 2014, σ. 26-7.

<sup>483</sup> «Το διευρυμένο πολιτικό κενό, που έχει δημιουργηθεί, καλύπτεται προνομιακά από το ΕΑΜ, το οποίο και θα απορροφήσει, στη μεγάλη τους πλειοψηφία, τα λαϊκά κοινωνικά στρώματα.», Βερναρδάκης Χριστόφορος, Μαυρής Γιάννης, *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες στην προδικτατορική Ελλάδα - Οι προϋποθέσεις της μεταπολίτευσης*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1991, σ. 51.

<sup>484</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 96-7.



## 9.1 Ο χαρακτήρας της εξουσίας στην Ελεύθερη Ελλάδα

Η οργάνωση των χωρικών δραστηριοτήτων και η συνακόλουθη διοικητική και πολιτική οργάνωση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, δεν αποτελεί μία «ουδέτερη» διαδικασία, αλλά αποτελεί έκφραση της οργάνωσης συνολικά της πολιτικής εξουσίας, των κυρίαρχων κοινωνικών στρωμάτων και του κυρίαρχου τρόπου παραγωγής. Η συγκρότηση του εαμικού κινήματος εξέφραζε πέρα από την εθνικοαπελευθερωτική του κατεύθυνση μία ξεκάθαρη συμμαχία πολιτικών δυνάμεων που βρίσκονταν στο περιθώριο την περίοδο της εύρυθμης λειτουργίας του αστικού κράτους πριν την κατοχή, γεγονός που αποδεικνύεται και από την σχεδόν απόλυτη αποτυχία του Κ.Κ.Ε. να εντάξει οργανωτικά στο Ε.Α.Μ. και κατόπιν στην Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.) αστικές πολιτικές δυνάμεις, πλην ορισμένων πολιτικών προσωπικοτήτων, ενώ στο κοινωνικό επίπεδο εξέφραζε και μία αντίστοιχη κοινωνική συμμαχία αγροτικών και εργατικών στρωμάτων.

Σε όλη την περίοδο της κατοχής η γραμμή του Κ.Κ.Ε. αποτελεί συνέχεια των αποφάσεων<sup>485</sup> της 6ης ολομέλειας της Κ.Ε. του 1934 που επιβεβαιώνεται στην 8η ολομέλεια της Κ.Ε. το 1942 και συμπυκνώνεται στην αντίληψη περί «ολοκλήρωσης του αστικοδημοκρατικού μετασχηματισμού της χώρας», ο οποίος αποτελεί αναγκαίο στάδιο για την ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων, ως αναγκαία προϋπόθεση για το μελλοντικό «σοσιαλιστικό μετασχηματισμό»<sup>486</sup>. Στις ειδικές συνθήκες της περιόδου αυτό μεταφράζεται στη γραμμή του «εθνικοαπελευθερωτικού μετώπου και της εθνικής ενότητας» και στην κατεύθυνση συγκρότησης μετά την απελευθέρωση «λαϊκής δημοκρατίας»<sup>487</sup> ως εγγυήτριας του αστικοδημοκρατικού μετασχηματισμού<sup>488, 489</sup>.

---

<sup>485</sup> Το ζήτημα της πολιτικής κατεύθυνσης που είχε χαραξίσει η απόφαση της 6<sup>ης</sup> ολομέλειας της Κ.Ε. τον Γενάρη του 1934 είχε βέβαια από τότε φέρει σημαντικές πολιτικές συγκρούσεις με χαρακτηριστικότερη αυτή με τον πρώτο γραμματέα του ΚΚΕ Παντελή Πουλιόπουλο (1924-1926). Η βασική κριτική του Παντελή Πουλιόπουλου στην στροφή του ΚΚΕ βρίσκεται στο βιβλίο του «Δημοκρατική ή Σοσιαλιστική Επανάσταση στην Ελλάδα;», Εκδ. Εργατική Πάλη, Αθήνα 2003.

<sup>486</sup> «... με το περιεχόμενο που δίνει σ' αυτή η 6η ολομέλεια της ΚΕ του ΚΚΕ του Γενάρη του 1934 και που αποτελεί σταθμό για την προοδευτική εκμηδένιση των εμποδίων στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων του τόπου, το γρήγορο πέρασμα στο σοσιαλιστικό δρόμο παραγωγής και την ολοκληρωτική απαλλαγή του ελληνικού λαού από κάθε είδους οικονομικό ζυγό», Πανελλαδική Συνδιάσκεψη του Κομμουνιστικού Κόμματος της Ελλάδας, *Το ΚΚΕ, επίσημα κείμενα, (1940-1945)*, Τ. 5, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα, σ. 92.

<sup>487</sup> Κεντρική επιτροπή του ΚΚΕ, απόφαση της 8<sup>ης</sup> ολομέλειας, *Το ΚΚΕ, επίσημα κείμενα...*, Τ. 5, σ. 66.

<sup>488</sup> «Η συγκρότηση προσωρινής κυβέρνησης από τα κόμματα και οργανώσεις που αγωνίζονται σύμφωνα με τους σκοπούς του Εθνικού Απελευθερωτικού Μετώπου αμέσως μετά το διώξιμο του ξένου κατακτητή, η οποία θα αποκαταστήσει τις λαϊκές ελευθερίες, θα ενεργήσει ελεύθερο δημοψήφισμα για την λύση του πολιτειακού ζητήματος και εκλογές συντακτικής εθνοσυνέλευσης με το αναλογικό εκλογικό σύστημα, αποτελεί τον πιο σωστό τρόπο λύσης του εσωτερικού ζητήματος και εξυπηρετεί τα συμφέροντα της χώρας και του Ελληνικού λαού.», Πανελλαδική Συνδιάσκεψη του Κομμουνιστικού Κόμματος της Ελλάδας, *Το ΚΚΕ, επίσημα κείμενα...*, Τ. 5, σ. 91-92.

<sup>489</sup> «Με την απόφαση της 8<sup>ης</sup> ολομέλειας της Κ.Ε. του ΚΚΕ τον Γενάρη του 1942, το σύνθημα της “Λαϊκής Δημοκρατίας” εμφανίζεται ως η κεντρική πρόταση του κόμματος για την πολιτική κατάσταση μετά την απελευθέρωση. Η “Λαϊκή Δημοκρατία” αποτελεί σύμφωνα με την ανάλυση του ΚΚΕ, ένα απαραίτητο στάδιο για την ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων στην Ελλάδα, η οποία δεν έχει ολοκληρώσει ακόμα τον αστικοδημοκρατικό μετασχηματισμό. Η συγκεκριμένη οπτική, σύμφωνη με την κεντρική κατεύθυνση του κόμματος

Η δυναμική όμως της περιόδου υποδηλώνει τη συγκρότηση δομών εξουσίας<sup>490</sup> που ξεφεύγουν από το πλαίσιο που έθεσε η πολιτική στοχοθεσία του Κ.Κ.Ε., όχι ως αποτέλεσμα υπερίσχυσης απέναντι στη γραμμή του Κ.Κ.Ε. μιας άλλης, αλλά ως αποτέλεσμα των δυναμικών που αναπτύχθηκαν<sup>491</sup> ακριβώς ως αποτέλεσμα της πρακτικής παρέμβασης του Κ.Κ.Ε.<sup>492</sup> και του ένοπλου αντιστασιακού αγώνα.

Η δράση των λαϊκών μαζών *de facto* παρήγαγε σε όλη την περίοδο του αντιστασιακού αγώνα μία πολιτική και κοινωνική συνθήκη που έμπρακτα αμφισβήτησε τις προγενέστερες μορφές της αστικής εξουσίας και που ευθέως αμφισβητούσε τη δυνατότητα ανασυγκρότησης του αστικού κράτους μεταπολεμικά θέτοντας τις βάσεις για ένα συνολικότερο μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας σε επαναστατική κατεύθυνση.

*Εκ των πραγμάτων οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί που συγκροτήθηκαν στις απελευθερωμένες περιοχές εισήγαγαν πολλά ριζοσπαστικά μέτρα, τα οποία, αλλού λιγότερο αλλού περισσότερο, θα επηρέαζαν τις συλλογικές πρακτικές και νοοτροπίες και θα συγκροτούσαν μια πολιτική συνείδηση στραμμένη προς ένα μέλλον λαϊκής δημοκρατίας, της λαοκρατίας.*<sup>493</sup>

Η Λαϊκή Εξουσία αποτελεί ακριβώς την μορφή που πήρε η ηγεμονία των πιο προωθημένων στοιχείων του κινήματος στο εσωτερικό του αντιστασιακού αγώνα. Η κεντρική σημασία της Λαϊκής Εξουσίας τονίζεται στην εισήγηση της 10<sup>ης</sup> ολομέλειας της Κ.Ε. του Κ.Κ.Ε. τον Γενάρη του 1944<sup>494</sup>: «... τα 2/3 της χώρας... ζουν με καθεστώς τοπικής αυτοδιοίκησης από λαϊκά όργανα... Γεννιέται το κράτος του Λαού... Στις ανταρτοκρατούμενες περιοχές καταρρέει το κράτος των

---

ήδη από το 1934, εμφανίζεται καθαρά στην πανελλαδική συνδιάσκεψη τον Δεκέμβρη του 1942, όπου μαζί με την παρουσίαση του πολιτικού προγράμματος του ΚΚΕ για μετά την απελευθέρωση, αναλύεται ο στόχος της Λαϊκής Δημοκρατίας.», Ηλιόπουλος Νάσος, *Μεταξύ εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα και επανάστασης, η εμπειρία της λαϊκής εξουσίας στην Ελεύθερη Ελλάδα*, ανακοίνωση στο συνέδριο «Αριστερά και Αστικός Πολιτικός Κόσμος 1940-1960», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, Αθήνα 17 - 20 Απριλίου 2013, στο <https://www.barikat.gr/content/metaxy-ethnikoapeleytherotikoy-agona-kai-epanastasis-i-empireiria-tis-laikis-exoysias-stin>, 02/09/2014.

<sup>490</sup> «Ανατέμνοντας... η εισήγηση την κατάσταση που διαμορφώθηκε στο χώρο της Υπαχτίδας μετά το πρώτο δεκαήμερο του Οχτώβρη, επισήμαινε κύρια γνωρίσματά της: - την απαλλαγή του χώρου απ' την παρουσία του αστικού κράτους. Δεν αποκλείει το ενδεχόμενο μιας ή πολλών επιδρομών κατοχικών στρατευμάτων, όμως ήτανε κατηγορηματική στη βεβαιότητα της για το αδύνατο να επιχειρηθεί κι απόπειρα καν επανεγκαθίδρυσης των αρχών και της εξουσίας της ραγιαδικής "Ελληνικής Πολιτείας"... Συνεπώς, η κατάλυση του παλιού κράτους αποτελούσε για την εισήγηση γεγονός οριστικό.», Μπέικος Γεωργούλας, *Η λαϊκή εξουσία στην Ελεύθερη Ελλάδα*, Εκδ. Θεμέλιο, τομ. II, Αθήνα 1979, σ. 18.

<sup>491</sup> Όπως αναφέρουν οι Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ. στο *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες...*, σ. 33, τα όργανα της λαϊκής εξουσίας: «... δεν προβλέπονταν από το πρόγραμμα του ΕΑΜ, ούτε υπήρξαν προϊόν θεωρητικής μελέτης του ΚΚΕ, ή κάποιου άλλου από τα συνεργαζόμενα μ' αυτό κόμματα, αλλά αποτέλεσαν προϊόντα της ίδιας της δράσης των μαζών.».

<sup>492</sup> «Η πρακτική του ΚΚΕ και του ΕΑΜ στην οργάνωση του λαού κατά την διάρκεια του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα ερχόταν έμπρακτα σε ρήξη με την στρατηγική των σταδίων. Μία ρήξη όμως αντιφατική και χωρίς πλήρη συνείδηση.», Ηλιόπουλος Ν., *Μεταξύ εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα....*

<sup>493</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 98.

<sup>494</sup> Ηλιόπουλος Ν., *Μεταξύ εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα....*

*Ράλληδων. Διαλύεται το κράτος που ο λαός μας δεν το γνώρισε παρά σαν κράτος δικτατόρων, κινηματιών, ιδιώνύμων, φασιστών... Ο λαός με λαϊκές επιτροπές βγαλμένες από λαϊκές συνελεύσεις αναλαμβάνει όλες τις διοικητικές, πολιτικές, δικαστικές, εκπαιδευτικές και εκπολιτιστικές λειτουργίες και αρχίζει όσο είναι δυνατόν ο δημοκρατικός μετασχηματισμός της νεοελληνικής κοινωνίας... Αυτά τα νεογέννητα λαϊκά όργανα εξουσίας απ' αυτή τους τη φύση τείνουν να συνενωθούν σ' ένα κεντρικό αντιπροσωπευτικό και εκτελεστικό όργανο για να δημιουργηθεί κεντρική εξουσία του λαού.»<sup>495</sup>*

Είναι ενδεικτικό του κλίματος που επικρατούσε ότι σε μία από τις πρώτες αντιστασιακές δράσεις, στις 11 του Οκτώβρη 1942, στο κεφαλοχώρι Φουρνά Ευρυτανίας αντάρτικος σχηματισμός του Ε.Λ.Α.Σ. με επικεφαλής τον Άρη Βελουχιώτη κατάργησε τις διορισμένες κατοχικές αρχές, το αγρονομείο και την κρατική δικαστική έδρα και έκαψε τα αρχεία του σταθμού χωροφυλακής. Ανάλογα αποτελέσματα προέκυψαν σε πολλές περιπτώσεις, όπου η παρουσία αντάρτικων μονάδων *de facto* οδηγούσε σε κατάργηση των κρατικών αρχών. Η παρέμβαση των ανταρτών δεν αφορούσε μόνο τον αφοπλισμό των σταθμών χωροφυλακής, αλλά και κάψιμο κοινοτικών, δικαστικών και τραπεζικών αρχείων, ενώ τις περισσότερες φορές συνοδευόταν και από τη φυγή όλων των φορέων της κρατικής εξουσίας, δικαστικών λειτουργών, στελεχών υπηρεσιών κ.ο.κ. Επίσης, σε πολλές από τις απελευθερωμένες περιοχές τις κοινοτικές αρχές τις αντικαταστάσαν μέλη ή φίλοι του ΕΑΜ

## **9.2 Η Λαϊκή Αυτοδιοίκηση**

Ήδη από τις αρχές του 1943 η «Ελεύθερη Ελλάδα» αποτελούσε διακριτή χωρική ενότητα και περιελάμβανε σε σχετικά σταθερή βάση έναν εκτεταμένο γεωγραφικό χώρο που οριζόταν με κύριο άξονα την οροσειρά της Πίνδου, με δυτικά όρια τις κοιλάδες της Ηπείρου, ανατολικά το Θεσσαλικό κάμπο, βόρεια το Γράμμο και νότια τον Παρνασσό, με επί μακρό χρονικό διάστημα απελευθερωμένα αστικά κέντρα όπως αυτά του Καρπενησίου, της Καρδίτσας και των Γρεβενών, αλλά και εκτεταμένα τμήματα της δυτικής Μακεδονίας και άλλες περιοχές.

Το αναπόφευκτο κενό εξουσίας που παραγόταν<sup>496</sup> και η ανάγκη διοίκησης ενός τέτοιου εκτεταμένου γεωγραφικού χώρου οδήγησε ήδη το Δεκέμβριο του 1942 στο χωριό Κλειτσός Ευρυτανίας στη συγγραφή του πρώτου γραπτού κώδικα λαϊκής αυτοδιοίκησης με τίτλο «Εντολαί δια την Λαϊκήν Αυτοδιοίκησιν και την Λαϊκήν Δικαιοσύνην» ή αλλιώς «Κώδικας Ποσειδών», τον

<sup>495</sup> Ζεύγου Γ., *Εισήγηση στην 10<sup>η</sup> Ολομέλεια της Κεντρικής επιτροπής του ΚΚΕ, Γενάρης 1944*, στο «Το ΚΚΕ, επίσημα κείμενα...», σ. 372-373.

<sup>496</sup> «... όπως χαρακτηριστικά περιέγραφε ο αξιωματικός του ΕΛΑΣ Μπουκουβάλας, “το σύστημα (των παλιών κοινοτικών συμβουλίων) είχε σαπίσει, έλυωνε κάτω από το κλίμα που δημιουργούσε ο απελευθερωτικός αγώνας”. Πολλοί παλιοί πρόεδροι πέρασαν με το ΕΑΜ, ενώ άλλοι είχαν αποσυρθεί για να μην αναγκάζονται να υπηρετούν τους κατακτητές.», Σκαλιδάκης Γ., *Η κυβέρνηση του βουνού...*, σ. 99.

οποίο συνόδευε και σχετική ερμηνευτική «Εγκύκλιος» από την τοπική επιτροπή του ΚΚΕ Κτημενίων και Δολόπων, με εισήγηση του Γεωργούλα Μπέικου.

Τα 8 άρθρα που αποτελούσαν τον «Κώδικα Ποσειδών» εγκαθίδρυν τους θεσμούς της λαϊκής αυτοδιοίκησης και της λαϊκής δικαιοσύνης. Σε σχέση με τη Λαϊκή Αυτοδιοίκηση καθοριζόταν ότι ανώτατο και αποφασιστικό όργανο είναι η Γενική Συνέλευση των κατοίκων, η οποία συγκαλείται μια φορά το μήνα και ενδιάμεσα εκτάκτως, αν κριθεί απαραίτητο. Η Γενική Συνέλευση κάθε κοινότητας αποτελείται από όλους τους ενήλικες άνω των 18 ετών και εκλέγει με ψηφοφορία την πενταμελή Επιτροπή Λαϊκής Αυτοδιοίκησης (Ε.Λ.Α.), η οποία ήταν όργανο της λαϊκής εξουσίας<sup>497</sup> και επιλαμβάνονταν όλων των προβλημάτων του χωριού. Οι Ε.Λ.Α. είχαν πρόεδρο και τέσσερα μέλη που προΐστατο τριμελών υποεπιτροπών για διάφορα θέματα (σχολική, επισιτιστική, λαϊκής ασφάλειας, εκκλησιαστική) οι οποίες και αυτές λογοδοτούσαν άμεσα στη Συνέλευση. Η θέση στην ΕΛΑ ήταν άμισθη και τιμητική, τα δε μέλη της υπόκεινταν πλήρως στη λαϊκή θέληση. Η Γενική Συνέλευση των κατοίκων είχε πάντα τον πρώτο λόγο: σε αυτή απολογούνταν δημόσια η Επιτροπή και ήταν η Συνέλευση αυτή που ενέκρινε ή ακύρωνε τις αποφάσεις της. Επίσης η Συνέλευση είχε τη δικαιοδοσία να καθαιρεί μέλη ή και ολόκληρη την Επιτροπή και στη συνέχεια να εκλέγει άλλη. Επιπλέον θεσπίζονταν τριμελείς εξειδικευμένες λαϊκές υποεπιτροπές<sup>498</sup>. Προβλέπονταν επίσης δευτεροβάθμια όργανα, η τομεακή επιτροπή λαϊκής αυτοδιοίκησης και το τομεακό λαϊκό δικαστήριο και ως ανώτερη γενική αρχή κάθε νομού η Ένωση Κοινοτήτων Νομού<sup>499</sup>.

Η Λαϊκή Αυτοδιοίκηση ασχολήθηκε με την ίδρυση ή την εξασφάλιση λειτουργίας σχολείων και μονάδων περίθαλψης, μικρών νοσοκομείων και φαρμακείων. Αυτή η προσπάθεια περιελάμβανε και την πληρωμή των δασκάλων και των γιατρών από την αυτοδιοίκηση. Επενέβη και στο ζήτημα της αγοράς εργασίας, καθορίζοντας σε ορισμένες περιπτώσεις ημερομίσθια και ορίζοντας εκ περιτροπής εργασία σε κοινοτικά έργα. Έγιναν έτσι μια σειρά μικρά και μεγαλύτερα δημόσια έργα, επισκευές γεφυρών και δημόσιων δρόμων, αλλά και νέα έργα όπως ο ηλεκτροφωτισμός των κοινοτήτων. Σε ορισμένες περιοχές εφαρμόστηκε και ο θεσμός του λαϊκού πρατηρίου, το οποίο διέθετε σε φτηνές τιμές εμπορεύματα όπως αλάτι, σταφιδίνη και τσιγαρόχαρτα. Με πόρους από το δημοτικό ταμείο και από τους συνεταιρισμούς αγόραζε προϊόντα σε μεγάλες ποσότητες και τα πουλούσε με μικρό κέρδος.<sup>500</sup>

<sup>497</sup> «Οι Επιτροπές Λαϊκής Αυτοδιοίκησης (Σοβιέτ) αποτελούν στο χωριό το όργανο της Λαϊκής Εξουσίας. Την Αρχή της κυβέρνησης του Χωριού. Ο λαός όλου του χωριού συναγμένος σε Γενική Συνέλευση συνιστά τον μοναδικό κι αναντικατάστατο φορέα κι εκφραστή της Εξουσίας του. Και την ασκεί μέσω των Επιτροπών του που ελέγχει στις συνελεύσεις όλων των κατοίκων του χωριού», Γ. Μπέικος, *Η λαϊκή εξουσία...*, σ. 23.

<sup>498</sup> Μπέικος Γ., *Η λαϊκή εξουσία...*, σ. 61.

<sup>499</sup> Μπέικος Γ., *Η λαϊκή εξουσία...*, σ. 54.

<sup>500</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 110.

Ο «Κώδικας Ποσειδών» και οι διατάξεις του θα αποτελέσει το θεμέλιο για τη θεσμοθέτηση της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης και της Λαϊκής Δικαιοσύνης στην Ελεύθερη Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο θα στηριχθεί η «Εγκύκλιος 4» της Περιφερειακής Επιτροπής Φθιώτιδας/Φωκίδας/Ευρυτανίας του ΕΑΜ και η «Απόφαση 6» της 10 Αυγούστου 1943 από το Κοινό Γενικό Στρατηγείο Ανταρτών (Κ.Γ.Σ.Α.) που ρύθμιζαν με γενικό τρόπο τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης και της δικαιοσύνης στις ελεύθερες περιοχές<sup>501</sup>.

Στη συνέχεια, μετά την κατάργηση του Κ.Γ.Σ.Α. η ευθύνη διοίκησης των ελεύθερων περιοχών περιέρχεται στο Γενικό Στρατηγείο του Ε.Λ.Α.Σ. το οποίο με τη διαταγή 2929 της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1943, έθεσε σε ισχύ τις «Διατάξεις για την Αυτοδιοίκηση και Λαϊκή Δικαιοσύνη». Οι Διατάξεις αποτελούσαν συστηματοποίηση του πρότερου Κώδικα Στερεάς Ελλάδας και αποτελούνταν από 146 άρθρα. Κάθε κοινότητα, δήμος, επαρχία και νομός διοικούνταν από συμβούλια και κάθε κοινότητα και δήμος είχε λαϊκές επιτροπές (λαϊκής ασφάλειας, σχολική, εκκλησιαστική, κοινωνικής πρόνοιας, επισιτισμού καθώς και εξελεγκτική). Σε κάθε κοινότητα και δήμο λειτουργούσε και λαϊκό δικαστήριο και σε κάθε έδρα παλιού ειρηνοδικείου αναθεωρητικό δικαστήριο. Η ΠΕΕΑ στη συνέχεια διόριζε έναν διοικητικό αντιπρόσωπο σε κάθε επαρχία με αρμοδιότητα την «καθοδήγηση και παρακολούθηση των οργάνων της αυτοδιοίκησης».<sup>502</sup>

Η επέκταση των θεσμών της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης σε όλο και μεγαλύτερο εύρος απελευθερωμένων περιοχών συνδυάζεται και με την ανάγκη της ενιαίας διοίκησης και της πολιτειακής οργάνωσης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η δημιουργία της Π.Ε.Ε.Α., της «Κυβέρνησης του Βουνού», η οποία με τη σειρά της στις 13 Μαρτίου 1944 με την Πράξη 4 η Π.Ε.Ε.Α. επικύρωσε την ισχύ των «Διατάξεων για την αυτοδιοίκηση και τη λαϊκή δικαιοσύνη» του Γενικού Στρατηγείου του ΕΛΑΣ.

Η Π.Ε.Ε.Α. στις 7 Αυγούστου 1944 εγκρίνει ένα νέο «Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ο οποίος δημοσιεύθηκε μαζί με τον «Κώδικα για τη Λαϊκή Δικαιοσύνη» στις 12 Αυγούστου. Έχουμε πλέον και την τυπική κατοχύρωση των δύο θεσμών της Λαϊκής Εξουσίας, δηλαδή τη Λαϊκή Αυτοδιοίκηση (Λ.Α.) και τη Λαϊκή Δικαιοσύνη (Λ.Δ.), με τις πράξεις 55 και 57 που αναφέρονται στον κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Λαϊκής δικαιοσύνης αντίστοιχα<sup>503</sup>.

Ο «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» αποτέλεσε το επιστέγασμα των αντιστασιακών θεσμών για την αυτοδιοίκηση και κωδικοποίησε τόσο την εμπειρία της αυτοδιοίκησης στις ελεύθερες περιοχές, όσο και την αντίληψη των κομμάτων του ΕΑΜ για τον χαρακτήρα και τον ρόλο της τοπικής

---

<sup>501</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 101.

<sup>502</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 203.

<sup>503</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 206.

αυτοδιοίκησης. Ως καινούργιος θεσμός δημιουργήθηκε μέσα από τον εθνικοαπελευθερωτικό αγώνα και ως λαϊκή εξουσία στο πλαίσιο του «λαοκρατικού δημοκρατικού διοικητικού συστήματος» είχε τρία ιεραρχικά επίπεδα: την κοινότητα ή δήμο, την επαρχία και την περιοχή.<sup>504</sup> Στις αρμοδιότητες της λαϊκής αυτοδιοίκησης εντάχθηκαν οι τομείς των κοινοτικών και κοινοφελών έργων, της προστασίας του δασικού πλούτου, της ρύθμισης της κτηνοτροφικής και γεωργικής δραστηριότητας, τα εκκλησιαστικά ζητήματα και η πρωτοβάθμια περίθαλψη. Επίσης, εντάχθηκε, σε επαρχιακό επίπεδο η λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών η διατίμηση και διανομή τροφίμων αλλά και η οργάνωση παραγωγικών συνεταιριστικών οργανώσεων.<sup>505</sup>

### 9.2.1 Το τέλος της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης

Η ήττα του εαμικού κινήματος και η παλινόρθωση της αστικής εξουσίας στη χώρα, με τη «συμφωνία της Βάρκιζας», σήμανε και το τέλος των θεσμών της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης<sup>506</sup>.

Η παράδοση της εξουσίας από το Ε.Α.Μ. σηματοδοτεί την επαναφορά των προπολεμικών αυτοδιοικητικών δομών και τη διάλυση των εαμικών θεσμών. *Οι θεσμοί της λαϊκής αυτοδιοίκησης και δικαιοσύνης καταργήθηκαν, οι φορείς τους κληρονομήθηκαν ενώ ακόμα και τα υλικά τους ίχνη καταστράφηκαν*<sup>507</sup>, ενώ υπό το καθεστώς του κράτους «έκτακτης ανάγκης» που διαμορφώθηκε και του μετέπειτα εμφυλίου πολέμου η τοπική αυτοδιοίκηση θα εξυπηρετήσει πολιτικά το «κράτος των εθνικοφρόνων»<sup>508</sup>.

<sup>504</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 206.

<sup>505</sup> Σκαλιδάκης Γ., *Η ελεύθερη Ελλάδα...*, σ. 207-11.

<sup>506</sup> «Η Λαϊκή Αυτοδιοίκηση και η Λαϊκή Δικαιοσύνη συνιστούνε ιστορικό γεγονός. Και τίποτα δεν μπορεί να το ανατρέψει. Γεννηθήκανε, ζήσανε, θανατωθήκανε. Το τελευταίο, ουσιαστικά με την ήττα του εαμικού γενικά κινήματος, τυπικά με την υπ αριθμ. 58422/1.12.1944 εγκύκλιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου...», Μπέικος Γ., *Η λαϊκή εξουσία...*, Τ. 1, σ. 37.

<sup>507</sup> Απόσπασμα από το υπό έκδοση βιβλίο του Σκαλιδάκη Γ., *Η κυβέρνηση του βουνού...*, <http://erodotos.wordpress.com/2010/12/02/%CE%BB%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CE%B1%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%AE/>, 04/09/2014, προσπελάστηκε στις 29/11/2014.

<sup>508</sup> «Ο πρόεδρος της κοινότητας, που συνήθως ήταν το ίδιο πρόσωπο με τον επικεφαλής της τοπικής Οργάνωσης Εθνικοφρόνων, ήταν ένας «μικρός άρχοντας» που είχε πολλές φορές εξουσία ζωής και θανάτου πάνω στους συγχωριανούς του. Αυτός καθόριζε όχι μόνο ποιοι θα δουλέψουν και σε ποιους θα κατευθυνθούν τα αγαθά της ξένης βοήθειας, αλλά και ποιος θα εκτοπιστεί στην εξορία και ποιος θα εκτελεστεί ακόμα. Στην κοινότητα απευθύνονταν και τα γράμματα των μακρονησιωτών με τις δηλώσεις μετανοίας και ανάνηψης από τον κομμουνισμό.», <http://erodotos.wordpress.com/2010/12/02/%CE%BB%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CE%B1%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%AE/>, 04/09/2014, προσπελάστηκε στις 29/11/2014.

## Κεφάλαιο 10<sup>ο</sup>: Η μεταπολεμική περίοδος 1945-1974

### 10.1 Η κοινωνική και πολιτική συγκυρία μεταπολεμικά

Η κοινωνική και πολιτική σημασία του ΕΑΜ και των μορφών λαϊκής οργάνωσης και κυριαρχίας που δημιούργησε δεν εξαντλείται με την ήττα του εαμικού κινήματος που προδιαγραφόταν ήδη από το 1945 και ολοκληρώθηκε με το τέλος του εμφυλίου πολέμου το 1949.

Το εαμικό κίνημα επέφερε μία τομή στη σύγχρονη ελληνική ιστορία. Αποτέλεσε μία επαναστατική διαδικασία η οποία επανακαθόρισε ιστορικά το ρόλο των κυριαρχούμενων στρωμάτων καθώς αυτά «κατέλαβαν» έναν *αυτόνομο και πρωταγωνιστικό ρόλο στο ιστορικό προσκήνιο*<sup>509</sup>. Το ΕΑΜ συγκρότησε εκείνο το «ιστορικό μπλοκ»<sup>510</sup>, μέσα από μία πρωτοφανή κοινωνική συμμαχία που εκφράστηκε στην *πληθώρα των μαζικών λαϊκών οργανώσεων της κατοχής και σε ένα πολύμορφο δίκτυο επιτροπών βάσης, στις πόλεις και την ύπαιθρο. Ακόμα, στη δημιουργία και ανάδειξη των οργάνων της λαϊκής εξουσίας («λαοκρατίας»), της λαϊκής αυτοδιοίκησης και της λαϊκής δικαιοσύνης στην Ελεύθερη Ελλάδα*<sup>511</sup>.

Η ανασυγκρότηση του αστικού μπλοκ εξουσίας και η διεξαγωγή του εμφυλίου πολέμου θα παγιώσει μία βαθιά κοινωνική και πολιτική τομή. Τις επόμενες δεκαετίες, ένας νέος «διχασμός» θα διαπερνά την ελληνική κοινωνία, η διάκριση σε «εθνικόφρονες» και μη, θα εκφράζει την ταξικότητα που έλαβε η αντιπαράθεση κατά την περίοδο του εμφυλίου<sup>512</sup>, ενώ θα επιδράσει καταλυτικά στην πολιτική λειτουργία του κράτους και στην εκφορά της κυρίαρχης ιδεολογίας. *Η ταξική πόλωση της ελληνικής κοινωνίας, που φτάνει στο απόγειό της εκείνην την περίοδο με τη συγκρότηση δύο «εθνικών μπλοκ», είναι η αφετηρία, το σημείο εκκίνησης, τόσο για τη συγκεκριμένη διαμόρφωση του αστικού Κράτους μετεμφυλιακά (αυτόνομος ρόλος του στρατού, μείωση της σχετικής αυτονομίας των ιδεολογικών μηχανισμών, αντικομμουνισμός κ.λ.π.)*<sup>513</sup>.

<sup>509</sup> Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ., *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες ...*, σ. 23.

<sup>510</sup> «Η αυτοοργάνωση της ελληνικής κοινωνίας κατά την περίοδο αυτή είναι γενικευμένη... στο τέλος της κατοχής, δηλαδή το Σεπτέμβριο του 1944, η συνολική δύναμη των εαμικών οργανώσεων εκτιμάται σε 1.520.000 έως 2.120.000 μέλη.», Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ., *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες ...*, σ. 34.

<sup>511</sup> Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ., *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες ...*, σ. 32-3.

<sup>512</sup> «... εκδηλώνεται ανοιχτά η αντίθεση ανάμεσα στο αντιστασιακό κίνημα... και τις αστικές δυνάμεις... Επίδικο αντικείμενο αποτελεί η ανασυγκρότηση και η συγκεκριμένη μορφή της πολιτικής κυριαρχίας και του κράτους, με δύο λόγια το πρόβλημα της μεταπολεμικής εξουσίας. Το εθνικοαπελευθερωτικό στοιχείο του ΕΑΜικού κινήματος εκτοπίζεται αναπόφευκτα, αναδεικνύεται η κοινωνική - ταξική του διάσταση.», Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ., *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες ...*, σ. 56.

<sup>513</sup> Βερναρδάκης Χρ., Μαυρής Γ., *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες ...*, σ. 24.

### 10.1.1 Η πολιτική θωράκιση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στο πλαίσιο αυτό, η ανάγκη εδραίωσης του αστικού πολιτικού συστήματος, ειδικά με την έμπρακτη αμφισβήτησή του κατά την περίοδο της εθνικής αντίστασης, αλλά και του εμφυλίου πολέμου, χαρακτήρισε και τον τρόπο άσκησης της πολιτικής εξουσίας που συμπυκνώθηκε στο πλαίσιο του κράτους «έκτακτης ανάγκης», των περιορισμών των δημοκρατικών ελευθεριών και των φρονηματικών διώξεων<sup>514</sup>. Η πολιτική εξουσία ασκείται με συγκεντρωτικό τρόπο ενώ με παρόμοιο τρόπο επιχειρείται η πολιτική θωράκιση της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>515</sup>, τόσο με θεσμικές ρυθμίσεις, όσο και με άμεσες διώξεις αντιφρονούντων.

Σχετικά με το πρώτο, το θεσμικό έλεγχο δηλαδή των πολιτικών λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, δύο είναι τα βασικά κείμενα που τις οριοθετούν. Οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος του 1952 και ο Δ.Κ.Κ. του 1954.

Το Σύνταγμα του 1952 χαρακτηρίζεται ως «συντηρητικό»<sup>516</sup> και οπωσδήποτε εκφράζει τις πολιτικές συνθήκες της περιόδου, ενώ παρόλη την κατοχύρωση της βασιλευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας η πολιτειακή λειτουργία χαρακτηρίστηκε από την διατήρηση σε ισχύ ενός συνόλου συντακτικών πράξεων, αναγκαστικών νόμων και ψηφισμάτων<sup>517</sup> που εκδόθηκαν μετά την απελευθέρωση και μέχρι την ψήφιση του Συντάγματος του 1952 και τα οποία διατήρησαν την αυξημένη τυπική ισχύ τους, παρά την αντίθεση των διατάξεών τους προς το Σύνταγμα. Πρόκειται για το λεγόμενο «παρασύνταγμα»<sup>518</sup> το οποίο είχε ως στόχο τον έλεγχο της «νομιμοφροσύνης» και της «πίστης και αφοσίωσης στην πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη» των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η επιβολή των διοικητικών μέτρων της εκτόπισης, της στέρησης της ελληνικής ιθαγένειας, της

<sup>514</sup> «Από τη λήξη του Εμφυλίου έως και τη Μεταπολίτευση του 1974 συνεχίζεται - και κατά διαστήματα με ιδιαίτερη ένταση - η ποινικοποίηση του φρονήματος, ως μία συνέχεια πρακτικών της εξουσίας από το 1929.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 119. Βλ. επίσης, Ρουμπάνης Θ., *Δημοτικές Εκλογές...*, όπου αναφέρει: «Ένα από τα περισσότερο χαρακτηριστικά στοιχεία της πολιτικής περιόδου που καλύπτει την εποχή από τον εμφύλιο μέχρι τη δικτατορία της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967 είναι η χρησιμοποίηση του οπλοστασίου του αντικομμουνισμού... Η πρακτική αυτή ήταν πλήρως προσαρμοσμένη στα δεδομένα του ψυχρού πολέμου.», σ. 112.

<sup>515</sup> «Για ουσιαστικό έργο των δημοτικών αρχών εκείνης της εποχής δεν μπορεί να μιλά κανείς. Ο εμφύλιος πόλεμος, τα στρατοδικεία, οι εκτελέσεις, οι φυλακές και οι εξορίες δεν άφηναν πολλά περιθώρια για να αναστηλωθούν τα ερείπια που σώριασε η κατοχή.», Ρουμπάνης Θ., *Δημοτικές Εκλογές...*, σ. 111-2.

<sup>516</sup> «Το Σύνταγμα του 1952 αποτελούνταν από 114 άρθρα και, λόγω των ιδιαίτερων κοινωνικοπολιτικών συνθηκών που επικράτησαν κατά την κατάρτισή του, υπήρξε συντηρητικό και σε μεγάλο βαθμό προσκολλημένο στα συνταγματικά κείμενα του 1864 και του 1911. Βασικές καινοτομίες του ήταν η ρητή καθιέρωση του Κοινοβουλευτισμού σε καθεστώς βασιλευόμενης δημοκρατίας και η κατοχύρωση, για πρώτη φορά, στις Ελληνίδες του δικαιώματος ψήφου και υποβολής υποψηφιότητας για το βουλευτικό αξίωμα. Ταυτοχρόνως, αντιμετώπιζε συντηρητικώς τα ατομικά δικαιώματα, την εκπαίδευση και τον Τύπο.», Ιστολόγιο της Βουλής των Ελλήνων, <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>, προσπελάστηκε στις 26/10/2014.

<sup>517</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ο Αναγκαστικός Νόμος 516/1948, *Περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων κλπ. υπαλλήλων και υπηρετών*, Φ.Ε.Κ. 6/Α/8-1-1948.

<sup>518</sup> «Η λειτουργία του Συντάγματος νοθεύτηκε από την παράλληλη εφαρμογή παρασυνταγματικών διαδικασιών και συγκυριακών αυταρχικών θεσπισμάτων.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 122.



δήμευσης και της τιμωρίας των εγκλημάτων των «αυτονομιστικών ενεργειών», της ανασύστασης του Κομμουνιστικού Κόμματος και της κατασκοπείας.

Σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση το Σύνταγμα του 1952, το σχετικό άρθρο 99, αποτελούσε ξεκάθαρα θεσμική οπισθοχώρηση σε σχέση με τα ισχύοντα στο Σύνταγμα του 1927<sup>519</sup>. Πλέον απουσιάζουν τόσο σχετικές διατάξεις για το ρόλο και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως και σχετικές διατάξεις για το δεύτερο βαθμό που κατοχύρωναν τη διοικητική αποκέντρωση, σε αναντιστοιχία πάλι με το Σύνταγμα του 1927<sup>520</sup>. Ειδικά σε σχέση με το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης με το Ν. 3200/1955<sup>521</sup> επαναφέρονται τα νομαρχιακά συμβούλια, τα οποία είχαν αποκλειστικά γνωμοδοτικό χαρακτήρα και απαρτιζόνταν στην πλειοψηφία τους από διορισμένους υπηρεσιακούς παράγοντες, όπως προφανώς ήταν και ο νομάρχης. Η κίνηση αυτή πρέπει να συσχετιστεί με τα υψηλά αποτελέσματα της αριστεράς στις δημοτικές εκλογές του 1954 και πρέπει να ερμηνευτεί ως μία περαιτέρω προσπάθεια εποπτείας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και όχι ως απόπειρα συγκρότησης δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954<sup>522</sup> κωδικοποιεί το σύνολο της νομοθεσίας που διέπει τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα από την διοικητική μεταρρύθμιση που επέβαλλε ο Ν. ΔΝΖ'/1912 έχουν επέλθει άλλες δύο κωδικοποιήσεις τις σχετικής νομοθεσίας, το 1926 με το Ν.Δ. της 17/18 Σεπτεμβρίου και το Β.Δ. της 17-4/31-7-1936.<sup>523</sup>

Ο Δ.Κ.Κ. σε ότι αφορά την οργάνωση των πρωτοβάθμιων οργανισμών επιφέρει μία σχετική κανονικοποίηση των προβλέψεων του ΔΝΖ'/1912 ως προς το μέγεθος των κοινοτήτων. Ενώ ο ΔΝΖ'/1912 προέβλεπε τη σύσταση κοινοτήτων για οικιστικές μονάδες πληθυσμού μικρότερου και των 300 κατοίκων - προφανώς για να ανταποκριθεί στις τρέχουσες ανάγκες οργάνωσης του προσφυγικού κύματος- πλέον ορίζεται για τη σύσταση κοινοτήτων ελάχιστο πληθυσμιακό όριο 500 κατοίκων. Όπως και η εφαρμογή του ΔΝΖ'/1912, έτσι και ο Δ.Κ.Κ./1954 *απέφερε υπερπληθώρα αυτοδιοικητικών οργανισμών (περίπου όσους και το 1912) αλλά με διαφοροποιημένη κατά*

---

<sup>519</sup> «Το Σύνταγμα του 1952, όπερ εισήγαγεν εις την διοικητικήν πραγματικότητα παραλλήλως προς την τοπικήν αυτοδιοίκησιν και την αποκέντρωσιν, υπήρξε κραυγαλέα οπισθοδρόμησις, λαμβανομένης υπ' όψιν και της προοδευτικότητος του προ 25ετίας ισχύσαντος συντάγματος», Κλειώσης Χ., *Η συνταγματική κατοχύρωσις της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, Εκδ. Επτάλοφος, Αθήνα 1981, σ. 13.

<sup>520</sup> «Το υπ' αριθμ. 99 άρθρο του Συντάγματος του 1952 όριζε ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους εδράζεται στην αποκέντρωση και στην τοπική αυτοδιοίκηση “ως ο νόμος όρίζει”. Όμως, η γενικόλογη αναφορά των όρων οδηγούσε σε ελαστική χρήση τους... Διάταξη για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν υπήρξε στο Σύνταγμα αυτό... η βραχυλογική διατύπωση του άρθρου είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι δεν συνέβαλε στην ανάπτυξη του θεσμού... Η όλη φιλοσοφία του οργανωτικού συστήματος της Διοικήσεως στο σύνταγμα αυτό έχει αξιολογηθεί ως συντηρητική και αντιαποκεντρωτική.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 122-3.

<sup>521</sup> Νόμος 3200, *Περί διοικητικής αποκεντρώσεως*, Φ.Ε.Κ. 97/Α/23-4-1955.

<sup>522</sup> Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954, *Περί Κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος*, Φ.Ε.Κ. 139/Α/1-7-1954.

<sup>523</sup> Κλειώσης Χ., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως - από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα*, Αθήνα 1977, σ. 590.

περίπτωση έκταση - όρια και πληθυσμό<sup>524</sup>. Το γεγονός αυτό προφανώς ανέδειξε προβλήματα που αφορούσαν ασθενείς οικιστικές μονάδες, ως προς την έκταση και τον πληθυσμό και αναδιοργάνωσε ως ένα σημείο τη λειτουργία των πρωτοβάθμιων μονάδων<sup>525</sup>.

Πέραν όμως της εσωτερικής αναδιοργάνωσης των πρωτοβάθμιων οργανισμών οι προβλέψεις του Δ.Κ.Κ. διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στο στενό πολιτικό έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρομοίως και ο Δ.Κ.Κ. του 1954 καθορίζει ένα ισχυρά πλειοψηφικό σύστημα κατά το οποίο συνδυασμός που λάμβανε το 40% εξέλεγε δήμαρχο, ενώ επίσης εξασφάλιζε το 75% του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 61).

Σχετικά με το δεύτερο, τις άμεσες πολιτικές διώξεις των «αντιφρονούντων», ειδικά η πρώτη περίοδος της «επαναφοράς» στην τυπική κοινοβουλευτική βασιλευόμενη δημοκρατία, η περίοδος διακυβέρνησης του Αλ. Παπάγου και του «Ελληνικού Συναγερμού», χαρακτηρίστηκε από διώξεις εκλεγμένων εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης λόγω πολιτικών φρονημάτων.<sup>526</sup>

Είναι εμφανές, και σε σχέση με το γενικότερο πολιτικό κλίμα της περιόδου, ότι το στοιχείο του πολιτικού ελέγχου όλων των επιπέδων της κρατικής εξουσίας καθίσταται κυρίαρχο, καθώς παράλληλα η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε πεδίο πολιτικής παρέμβασης και εκπροσώπησης των ηττημένων δυνάμεων της κομμουνιστικής αριστεράς, με την πολιτική κάλυψη της ΕΔΑ, κυρίως στους δήμους, οι οποίοι αποτέλεσαν τις πρώτες «προσφυγούπολεις» και στη συνέχεια τους τόπους εγκατάστασης του εργατικού δυναμικού της εσωτερικής μετανάστευσης των δεκαετιών του '60 και του '70.

#### 10.1.1.2 Η μάχη της πολιτικής εκπροσώπησης της αριστεράς

Την περίοδο αυτή οι κοινωνικές διεκδικήσεις στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης σχετίζονταν άμεσα με θέματα της αναπαραγωγικής διαδικασίας της εργατικής δύναμης (δημιουργία υποδομών στους χώρους εγκατάστασης, οδικό δίκτυο, σχολικές εγκαταστάσεις κ.α.) και εντάσσονταν στα όρια ενός πλαισίου που έθεταν κυρίως πολιτικές δυνάμεις της αριστεράς, ενσωματώνοντας κοινωνικές διεκδικήσεις σε τοπικό επίπεδο, έστω και στο πεδίο ενός ευρύτερου κοινωνικού διεκδικητισμού. Λόγω των πολιτικών συνθηκών εκείνης της περιόδου, η «κατάκτηση» της

<sup>524</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 124.

<sup>525</sup> «Ο νέος νόμος απέδωσε τον αυτόν, περίπου, αριθμόν οργανισμών στην χώρα, η οποία, όμως, είχε ασυγκρίτως μεγαλύτερον πληθυσμόν και εδαφικήν έκτασιν αισθητά μεγαλύτερη εκείνης του 1912. Το θέμα, βέβαια, δεν ελύθηκε οριστικά, εθεραπεύτηκε όμως, σε σημαντικό βαθμό σε σύγκρισιν με το παρελθόν.», Κλειώσης Χ., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως...*, σ. 594.

<sup>526</sup> «Η κοινοβουλευτική πανίσχυρη κυβέρνηση Παπάγου προχώρησε - στο πλαίσιο δόμησης ενός κράτους πλήρως ελεγχόμενου... σε καιρίες αλλαγές στο στρατό και στην αστυνομία, σε διώξεις αριστερών και φιλαριστερών, σε “εκκαθαρίσεις” στο δημοδιουπαλληλικό χώρο και σε απολύσεις πολιτικά αντίθετων δημάρχων και κοινοταρχών... το σύνδρομο του Εμφυλίου και οι ιδεολογικές σκληρύνσεις προσδιόριζαν πολιτικές συμπεριφορές και επιλογές.», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 124.

δημοτικής αρχής για την υλοποίηση αυτού του πλαισίου λειτουργούσε ως αναγκαίο υποκατάστατο της αδυναμίας κεντρικής πολιτικής εκπροσώπησης των δυνάμεων της αριστεράς<sup>527</sup>.

Παράλληλα, η παρέμβαση της αριστεράς στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούσε τμήμα μίας ευρύτερης στρατηγικής με την οποία επιδίωκε να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της στρατιωτικής ήττας του εμφυλίου και του καθεστώτος «έκτακτης ανάγκης», να αναδομήσει τις σχέσεις πολιτικής εκπροσώπησης με εργατικά και λαϊκά στρώματα, όπως το είχε επιτύχει στο εσωτερικό του εαμικού μπλοκ, αλλά και να οικοδομήσει συμμαχίες με ευρύτερες πολιτικές δυνάμεις.<sup>528</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, αν η πολιτική γραμμή του ΚΚΕ στη διάρκεια της κατοχής αποτέλεσε το «εθνική ανεξαρτησία - λαϊκή κυριαρχία», σχεδόν αμέσως μετά την λήξη των πολεμικών αναμετρήσεων του εμφυλίου το πολιτικό «πρόταγμα» ήταν η αποκατάσταση των «δημοκρατικών ελευθεριών»<sup>529</sup>. Ως αποτέλεσμα αυτής της τοποθέτησης<sup>530</sup> στις αρχές του 1951 συγκροτήθηκε ο «Δημοκρατικός Συναγερμός» με σκοπό την ενιαία κάθοδο των δυνάμεων της αριστεράς στις πρώτες δημοτικές εκλογές μετά την απελευθέρωση στις 15 Απριλίου 1951, κατά τις οποίες οι δυνάμεις της αριστεράς παρά το έντονα πολωμένο κλίμα<sup>531</sup> πέτυχαν<sup>532</sup> να καταγράψουν ιδιαίτερη συγκέντρωση δυνάμεων

<sup>527</sup> «Μόλις το λαϊκό κίνημα κατάφερε να σηκώσει κεφάλι, και ενώ ακόμη συνεχίζονταν οι εκτελέσεις αγωνιστών, προσπάθησε να πάρει στα χέρια του την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόσο για να διαχειρίζεται τα του οίκου του με δικούς του ανθρώπους όσο και για να δώσει συγκεκριμένο πολιτικό μήνυμα όπου έδει... Το κλίμα της εποχής ήταν ότι, αν μη τι άλλο, μπορούν να δημιουργηθούν “νησίδες κυριαρχίας του λαϊκού κινήματος” μέσα στις οποίες θα ένιωθαν ασφαλείς οι αριστεροί... Παράλληλα θα επιλύονταν - λιγότερο ή περισσότερο - τα διάφορα τοπικά προβλήματα με συνέπεια τη συσπείρωση και ενδυνάμωση του κινήματος...», Σαρηγιάννης Γ., «Αριστερά και τοπική αυτοδιοίκηση», *Διάπλους*, τ. 11, Αθήνα 2005, σ. 32.

<sup>528</sup> Σωτήρης Παναγιώτης, Βιβλιοκριτική στο «Από το ΕΑΜ στην ΕΔΑ...» του Μιχάλη Λυμπεράτου, [http://www.theseis.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1218&Itemid=29](http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1218&Itemid=29), προσπελάστηκε στις 1/12/2014.

<sup>529</sup> «...μέσα στις αποφάσεις της εποχής συνέχιζε να τίθεται ο στόχος επίτευξης μιας κυβέρνησης στο έδαφος της αστικής εξουσίας που θα προωθούσε διάφορα θετικά μέτρα (αμνηστία, ειρήνευση, εξωτερική πολιτική ουδετερότητας, ισότιμη λειτουργία όλων των κομμάτων - νομιμοποίηση του ΚΚΕ), αιτήματα που αποτελούσαν πιεστικές ανάγκες. Τέτοια και μια σειρά άλλα ζητήματα συνέθεταν το πλαίσιο του λεγόμενου «μίνιμουμ προγράμματος» (ή πρόγραμμα μερικότερων αιτημάτων), που ορθά ήταν στόχοι πάλης του εργατικού - λαϊκού κινήματος, όμως προβάλλονταν ως κυβερνητικό πρόγραμμα μιας κυβέρνησης συνεργασίας αστικών δημοκρατικών και σοσιαλιστικών δυνάμεων», Παρρής Φάνης, Σκολαρίκος Κώστας, «Η πολιτική συμμαχιών του ΚΚΕ στις δεκαετίες 1950 - 1960. Η πείρα της ΕΔΑ», *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τ. 4-5, Αθήνα 2012, σ. 173-4.

<sup>530</sup> «Το ΚΚΕ είχε διαμορφώσει από την 3η Συνδιάσκεψη (Οκτώβρης 1950) τη θέση ότι: «Κεντρική, ανώτατη πολιτική έκφραση της οργάνωσης και πάλης του λαού για τα δίκαιά του πρέπει να 'ναι το πανελλαδικό, παλλαϊκό μέτωπο ή συνασπισμός όλων των λαϊκών προοδευτικών και δημοκρατικών δυνάμεων, οργανώσεων, κομμάτων, παραγόντων, προσωπικοτήτων της χώρας... Υλοποιώντας τις κατευθύνσεις της 3ης Συνδιάσκεψης, στις αρχές του 1951 δημιουργήθηκε ο Δημοκρατικός Συναγερμός από μέλη, οπαδούς του ΚΚΕ και διάφορους συνεργαζόμενους...», Παρρής Φ., Σκολαρίκος Κ., «Η πολιτική συμμαχιών του ΚΚΕ...», σ. 174-5.

<sup>531</sup> «Οι αρχηγοί της Δεξιάς και του Κέντρου είδαν τα εκλογικά αποτελέσματα ως μία ακόμα νίκη επί του κομμουνισμού...», Ρουμπάνης Θ., *Δημοτικές Εκλογές...*, σ. 116.

<sup>532</sup> «Οι δημοτικές εκλογές του Απριλίου του 1951 αναδείχθηκαν σε ορόσημο για την ανασύνταξη της μετεμφυλιακής Αριστεράς. Με το σχηματισμό του «Δημοκρατικού Συναγερμού» (Δ.Σ.) που κατήλθε στις δημοτικές εκλογές, η Αριστερά μετέθεσε τον άξονα της εκλογικής αντιπαράθεσης στην απαίτηση να αποκατασταθούν οι δημοκρατικές ελευθερίες και να επανέλθει η κομμουνιστική αριστερά στην πολιτική σκηνή και μάλιστα διεκδικώντας μια εκτεταμένη ανασύνθεση των πολιτικών της συμμαχιών.», Λυμπεράτος Μιχάλης, *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές μετά τον Εμφύλιο*,

στα αστικά κέντρα (ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα συγκέντρωσαν ποσοστά άνω του 20%), αλλά και να εκλέξουν τρεις δημάρχους στους δήμους Νίκαιας, Κερατσινίου και Καισαριανής<sup>533</sup>.

Γενικά, σε ότι αφορά την περίοδο μέχρι και το πραξικόπημα της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967 το πεδίο της αυτοδιοίκησης και η καταγραφή πολιτικών συσχετισμών κυρίαρχα μέσα από τη διαδικασία των δημοτικών εκλογών θα αποτελέσει πεδίο υλοποίησης πολιτικών συμμαχιών σε άμεση συνάρτηση με το κεντρικό πολιτικό επίπεδο. Η μορφή δηλαδή της παρέμβασης στο πολιτικό επίπεδο αυτοδιοικητικά θα κυριαρχηθεί από τις πολιτικές αναγκαιότητες κατά βάση της αριστεράς, ως αντιστάθμισμα του «αποκλεισμού» της από το κεντρικό πολιτικό επίπεδο λόγω του κράτους «έκτακτης ανάγκης». Τα εκλογικά αποτελέσματα αυτής της παρέμβασης αντανακλούν τόσο το βαθμό επιτυχίας της «γραμμής του εκδημοκρατισμού», όσο και τη μάχη για την ηγεμονία στον ευρύτερο «δημοκρατικό χώρο» ανάμεσα στις κομμουνιστογενείς δυνάμεις και το «κέντρο», πάντα στενά συνυφασμένων με τις εξελίξεις στο κεντρικό πολιτικό επίπεδο.

Στις δημοτικές εκλογές στις 21 και 28 Νοεμβρίου 1954 εκφράζεται καθαρά η πολιτική ηγεμονία της ΕΔΑ - που είχε συγκροτηθεί ήδη από τον Αύγουστο του 1951 - στο χώρο της αντιπολίτευσης<sup>534</sup>, συγκροτώντας ένα ευρύτατο «αντισυναγερμικό» πολιτικό μέτωπο. Η αντιπολίτευση κυριαρχεί σε Αθήνα, Πειραιά, Θεσσαλονίκη και στους 5 από τους 8 δήμους με πληθυσμό από 40.000 μέχρι 100.000 κατοίκους, ενώ και σχεδόν στο σύνολο των δήμων της ευρύτερης Αθήνας κυριάρχησαν υποψήφιοι της αριστεράς και της κεντροαριστεράς<sup>535</sup>, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις<sup>536</sup> για την εκλογική επιτυχία της ΕΔΑ στις εκλογές του 1958 όπου κατέστη αξιωματική αντιπολίτευση.

---

<http://www.e-dromos.gr/%CE%B7-%CE%B1%CF%81%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CE%B9-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CE%BA%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%BC%CE%B5/>, προσπελάστηκε στις 2/12/2014.

<sup>533</sup> «Επιπλέον, στους 4 από τους 5 μεγάλους δήμους της χώρας (Πάτρα, Λάρισα, Βόλο και Καβάλα), υποχρέωσε τους κεντροαριστερούς υποψηφίους (ΕΠΕΚ) να προκρίνουν ως κύριο διεκδικητικό τους στόχο την παροχή εκτεταμένης ειρήνευσης και βάσει αυτού να εξασφαλίσουν την απόλυτη πλειοψηφία.», Λυμπεράτος Μ., *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές...*

<sup>534</sup> «Οι δημοτικές εκλογές... επιτάχυναν την δρομολογημένη προαγωγή της Αριστεράς σε κύριο συντελεστή των πολιτικών εξελίξεων. Η κρίση του Κέντρου μετά την ήττα στις εκλογές του 1952 επιβλήθηκε τη διάλυση όλων των κεντροαριστερών σεναρίων και διευκόλυνε τη μετακίνηση δυνάμεων προς τα Αριστερά... Σε συνδυασμό με έντονες ενδοαστικές αντιθέσεις και κυβερνητικούς διαγκωνισμούς... η όξυνση των αγώνων για το Κυπριακό, αλλά κυρίως η παρέμβαση της ίδιας της Αριστεράς μέσω μιας εκτεταμένης συνεργασίας των δυνάμεων της, δημιούργησαν όρους για να δρομολογηθεί η ηγεμονία της ΕΔΑ στο εσωτερικό του αντισυναγερμικού μετώπου.», Λυμπεράτος Μ., *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές...*

<sup>535</sup> Ρουμπάνης Θ., *Δημοτικές Εκλογές...*, σ. 120.

<sup>536</sup> «Γεγονός είναι ότι οι δημοτικές εκλογές του 1954 υπήρξαν προάγγελος πολιτικών εξελίξεων. Αυτή η πρώτη... συνεργασία των κομμάτων της αντιπολίτευσης αποτέλεσε την αφετηρία για τη συνεργασία τους στις βουλευτικές εκλογές της 19ης Φεβρουαρίου 1956... η αντιπολίτευση κατέβηκε ενωμένη με τίτλο “Δημοκρατική Ένωση”. Πήρε το 48,15% των ψήφων έναντι 47,83% της ΕΡΕ...», ο.π., σ. 122, επίσης «Η επιτυχία αυτή επιβλήθηκε να εδραιωθεί ο δεσπόζων ρόλος της ΕΔΑ και στο μετέπειτα αντικαταραμανλικό μέτωπο... που επέβαλε νέους όρους πολιτικής

Η αύξηση της πολιτικής επιρροής της αριστεράς αλλά και η ανάπτυξη μεγάλων εργατικών, αγροτικών και νεολαιίστικων αγώνων και γενικά η άνοδος του δημοκρατικού κινήματος και η αύξηση των αντιμοναρχικών διαθέσεων οδήγησαν στην άμεση αντίδραση του κράτους τόσο ενόψει των δημοτικών εκλογών της 5<sup>ης</sup> Απριλίου 1959, όσο και στις εκλογές της 29<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1961. Σε όλη την προεκλογική περίοδο των δημοτικών εκλογών του 1959 υπήρξε αποκάλυπτη παρέμβαση των κρατικών και παρακρατικών μηχανισμών με σκοπό τον περιορισμό της εκλογικής επιρροής των συνδυασμών της αριστεράς, αλλά και πολιτικές πιέσεις για τη διάλυση της κεντροαριστερής συμμαχίας υπό την ηγεμονία της ΕΔΑ και τον επανακαθορισμό των δυνάμεων του Κέντρου<sup>537</sup>. Παράλληλα, επαναφέρεται το σύστημα της έμμεσης εκλογής του δημάρχου με το Ν. 3938/1959<sup>538</sup> σε μία προσπάθεια να λειτουργήσει αποτρεπτικά στην οικοδόμηση συμμαχιών που θα επιτύγχαναν την άμεση εκλογή δημάρχων<sup>539</sup>.

Πέρα από τη μείωση των δυνάμεων της αριστεράς<sup>540</sup>, κρίσιμη παράμετρος αποτελεί το γεγονός ότι το πεδίο της αυτοδιοίκησης σταδιακά παύει να αποτελεί «προθάλαμο» υλοποίησης κεντρικοπολιτικών συμμαχιών.. Είχαν πλέον διαμορφωθεί οι όροι για αναδιάταξη του πολιτικού

---

πόλωσης, προσδίδοντας στις αντιπαραθέσεις έναν έντονο αντιμοναρχικό χαρακτήρα...», Λυμπεράτος Μ., *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές...*

<sup>537</sup> «Ήταν τέτοια η δυναμική που είχε αποκτήσει η ΕΔΑ, ώστε οι Αμερικανοί αποφάσισαν να επέμβουν άμεσα, αφού εκτιμούσαν ότι πλέον κινδύνευε το αστικό πολιτικό μέλλον της χώρας με απαρχή το αποτέλεσμα των δημοτικών εκλογών... ενεργοποιήθηκαν δεκάδες κρατικοί και παρακρατικοί μηχανισμοί τύπου ΕΚΟΦ, συγκροτήθηκαν επιτροπές αντικομμουνιστικής προπαγάνδας, άρχισαν να συλλαμβάνονται και να εκτοπίζονται δεκάδες στελέχη της ΕΔΑ και σημειώθηκαν εμπρησμοί, εκρήξεις ακόμα και δολοφονίες στελεχών της... Βεβαίως, τα τρομοκρατικά μέτρα εις βάρος της, που κορυφώθηκαν κατά την προεκλογική περίοδο με τη μορφή κύματος συλλήψεων των οπαδών της και απαγόρευση των συγκεντρώσεών της, είχαν τα αποτελέσματά τους, ανάμεσα στα οποία ήταν και ότι τμήμα του σοσιαλδημοκρατικού χώρου αποσπάστηκε από τους συνδυασμούς της, “ανακαλύπτοντας” προσχηματικά τον αυτοδιοικητικό χαρακτήρα των εκλογών, που υποτίθεται παραβίαζε με τη λογική της η ΕΔΑ. Παράλληλα, το κλίμα αυτό πέτυχε να εξασφαλιστούν ανοικτές συμμαχίες και συνεργασίες μεταξύ της Δεξιάς και τμήματος του Κέντρου.», Λυμπεράτος Μ., *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές...*

<sup>538</sup> Ν. 3938, *Περί τροποποίησης, συμπληρώσεως και καταργήσεως διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικος κλπ*, Φ.Ε.Κ. 32/Α/21-02-1959.

<sup>539</sup> «Ο πρόεδρος των Φιλελευθέρων Γ. Παπανδρέου στράφηκε εναντίον της κυβέρνησης για την αλλαγή του νόμου για τις δημοτικές εκλογές, επειδή ο προηγούμενος νόμος που προέβλεπε έμμεση εκλογή δημάρχων, “τον οποίον” -όπως δήλωνε- “είχον εμπνευσθή από την διαπίστωσιν, ότι το ΚΚΕ, διότι ακριβώς διαθέτει συγκεντρωμένη δύναμιν εις τας περισσότερας πόλεις, γίνεται ουσιαστικός ρυθμιστής του αποτελέσματος της αμέσου εκλογής των δημάρχων”, είχε τη “θεμελιώδη αρετήν ότι εματαίωνε και την εκλογήν ερυθρών δημάρχων και τον σχηματισμόν παλλαϊκών μετώπων”...», Εφημερίδα Μακεδονία, 23.11.1954,

στο <http://tvxs.gr/news/%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%AF%CE%B4%CE%B9%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CF%87%CF%81%CF%8C%CE%BD%CE%BF/%CF%80%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CF%8C-%CE%BC%CE%AD%CF%84%CF%89%CF%80%CE%BF-%CE%B5%CE%BD%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%BF%CE%BD-%CE%B4%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CF%89%CE%BD-%CE%BF%CE%B9-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CE%BA%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-1954-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CF%83%CE%B1%CE%BB%CE%BF%CE%BD,> προσπελάστηκε στις 3/12/2014.

<sup>540</sup> Η ΕΔΑ, άμεσα ή έμμεσα κατάφερε τελικά να εκλέξει δημάρχους στους δήμους Αθηνών, Πειραιά και Θεσσαλονίκης, στους δήμους Κερατσινίου και Νίκαιας και σε μία σειρά μικρότερων δήμων.

σκηνικού και τον «απεγκλωβισμό» των δυνάμεων του Κέντρου από την ηγεμονία της αριστεράς<sup>541</sup>. Η δημιουργία της «Ένωσης Κέντρου»<sup>542</sup> στις 19 Σεπτεμβρίου 1961 συμπυκνώνει τα ανεκτά όρια των πολιτικών συμμαχιών στο εσωτερικό του αστικού πολιτικού συστήματος, άσχετα από τις προθέσεις και τις εκτιμήσεις της ΕΔΑ και του ΚΚΕ<sup>543</sup>.

Οι τελευταίες δημοτικές εκλογές πριν το πραξικόπημα της 21<sup>ης</sup> Απριλίου διεξήχθησαν στις 5 Ιουλίου 1964. Παρά το γεγονός ότι οι υποψήφιοι της ΕΔΑ και οι συνεργαζόμενοι της «Δημοκρατικής Συνεργασίας» κέρδισαν την πλειοψηφία στο μεγαλύτερο μέρος των δήμων, επιτυγχάνοντας το καλύτερο εκλογικό αποτέλεσμα, δεν ήταν πλέον εφικτό για την αριστερά να καθορίσει τις πολιτικές εξελίξεις της επόμενης περιόδου. Το βάθεμα της αστικής πολιτικής κρίσης, οι παρεμβάσεις του «παλατιού» στην πολιτική ζωή και η οικονομική αστάθεια λειτουργούν αποσταθεροποιητικά για το αστικό πολιτικό σύστημα, ενώ η διογκούμενη κοινωνική δυσαρέσκεια οδηγεί τελικά στην επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας.

---

<sup>541</sup> «Οι εκλογές αυτές, αν και η συνολική δύναμη της ΕΔΑ μειώθηκε, έδειξαν την αστάθεια του πολιτικού συστήματος που αναγκάστηκε να επιστρατεύσει την ωμή βία για να επιβιώσει, όσο και το γεγονός ότι ο μετριοπαθής αστικός κόσμος, υπό το φόβο της Αριστεράς, αναδιπλώθηκε και σταμάτησε να αξιοποιεί ευκαιριακές και μη συμμαχίες της ΕΔΑ. Επιπλέον, ότι συσπειρώθηκαν τα συντηρητικά πολιτικά στοιχεία και δημιουργήθηκαν όροι ενοποίησης στη βάση της Δεξιάς. Δημιουργήθηκαν, δηλαδή, οι προϋποθέσεις να συμπαραταχθεί ο χώρος του Κέντρου για να αποτελέσει το αντίβαρο στην ανάπτυξη της Αριστεράς, η «Ένωση Κέντρου»...», Λυμπεράτος Μ., *Η Αριστερά και οι δημοτικές εκλογές...*

<sup>542</sup> «Μετά τις εκλογές (σ.σ. του 1958) εντάθηκε η προσπάθεια διαμόρφωσης του συστήματος δικομματικής εναλλαγής, γεγονός που εκφράστηκε με την προσπάθεια ενιαιοποίησης του κεντρώου χώρου. Τρία χρόνια αργότερα ιδρύθηκε η Ένωση Κέντρου με επικεφαλής το Γ. Παπανδρέου. Την αποτέλεσαν δυνάμεις 8 κομμάτων, ορισμένες από τις οποίες είχαν συνεργαστεί με την ΕΔΑ το 1958. Η δημιουργία της Ένωσης Κέντρου και οι προϋποθέσεις που άρχισε να δημιουργεί για να αντικαταστήσει την ΕΡΕ στην κυβέρνηση, λειτούργησαν ως μαγνήτης σε πλατιές λαϊκές δυνάμεις που το 1958 ψήφισαν την ΕΔΑ...», Παρρής Φ., Σκολαρίκος Κ., «Η πολιτική συμμαχιών του ΚΚΕ...», σ. 185.

<sup>543</sup> «Το 8<sup>ο</sup> Συνέδριο του ΚΚΕ (Μάης του 1961) προχώρησε σε μια αντίστοιχη οριοθέτηση του στόχου του, μιλώντας για ένωση των πατριωτικών πολιτικών δυνάμεων και πάλη για τη δημοκρατική αλλαγή, ενώ έθεσε ως άμεσο στόχο την ανατροπή της κυβέρνησης Καραμανλή... Η συγκεκριμένη οπτική άφησε ως μοναδικό ανοικτό ενδεχόμενο για τη δραστηριότητα της ΕΔΑ, τη διατήρηση της συνεργασίας με αστικές δυνάμεις και την απόπειρα συνεργασίας με την Ένωση Κέντρου... Το ΚΚΕ έλπιζε ότι μπορούσε να συνεργαστεί με τη λεγόμενη εθνική αστική τάξη για να πετύχει μια αντιιμπεριαλιστική δημοκρατική “επανάσταση”, αφού πίστευε ότι τα τμήματα της αστικής τάξης που προσδιορίζονταν ως εθνική αστική τάξη αποσκοπούσαν στη μείωση της επιρροής των ξένων μονοπωλίων στη χώρα... Ένα χρόνο αργότερα (1962) το Β΄ Πανελλαδικό Συνέδριο της ΕΔΑ συνέχισε... επισημαίνοντας εισηγητικά ότι στην Ελλάδα “οξύνθηκε η κύρια αντίθεση ανάμεσα στο λαό και την υποτέλεια”. Έτσι εκ νέου στις δυνάμεις του λαού συνυπολογίζονταν και οι αστικές πολιτικές δυνάμεις και μερίδες της αστικής τάξης, ενώ στο στόχαστρο έμπαινε η “πολιτική της υποτέλειας” και “τα ξένα μονοπωλιακά συγκροτήματα που απομυζούσαν τον πλούτο της χώρας και τους ντόπιους συνεργάτες τους”», Παρρής Φ., Σκολαρίκος Κ., «Η πολιτική συμμαχιών του ΚΚΕ...», σ. 186-8.

### 10.1.2 Η στρατιωτική δικτατορία 1967 - 1974

Η δικτατορία των Συνταγματαρχών μπορεί να ερμηνευθεί μέσα από τον ειδικό ρόλο του στρατού σε όλη την μεταπολεμική περίοδο και την ανάδειξη του σε αυτοτελές κέντρο εξουσίας στο εσωτερικού του αστικού συνασπισμού εξουσίας, λόγω της καθοριστικής συμμετοχής του στην τελική έκβαση του πολέμου, αλλά και λόγω της ειδικής βαρύτητας ακροδεξιών και αντικομμουνιστικών ιδεολογημάτων στη διαμόρφωση της κυρίαρχης ιδεολογίας την μεταπολεμική περίοδο.

Παράλληλα ο στρατός εξέφραζε την πιο επιθετική στρατηγική της αστικής τάξης που συγκροτούνταν ακριβώς στην αναπαραγωγή των ιδεολογικών στοιχείων του καθεστώτος έκτακτης ανάγκης, δηλαδή το θεσμοποιημένο αντικομμουνισμό, την ύπαρξη πολιτών δεύτερης κατηγορίας, την απαγόρευση κομμάτων, το «παρασύνταγμα», αλλά και στην αναπαραγωγή ενός υποδείγματος καπιταλιστικής συσσώρευσης, που είχε να επιδείξει ταχύτετους ρυθμούς ανάπτυξης, και το οποίο είχε θεμελιωθεί στην καταστολή του εργατικού κινήματος και τον πολιτικό εξοστρακισμό της κομμουνιστικής Αριστεράς.

Οι μεγάλες κοινωνικές και πολιτικές κινητοποιήσεις της περιόδου 1960 - 1967 θα αναδείξουν στο προσκήνιο την ανάγκη περιορισμού των κοινωνικών ανισοτήτων, διεύρυνσης των πολιτικών ελευθεριών και ομαλής λειτουργίας του κοινοβουλευτισμού, την αναίρεση των στοιχείων καθεστώτος έκτακτης ανάγκης που ήταν σε ισχύ και τελικά τη διατύπωση ενός νέου υποδείγματος καπιταλιστικής συσσώρευσης.

Οι εκλογές που είχαν προαναγγελθεί για τον Μάιο του 1967 αναμενόταν να σηματοδοτήσουν και την εκλογική νίκη των δυνάμεων της Κεντροαριστεράς, δηλαδή ενός αστικού μεταρρυθμισμού που θα έθετε την επιρροή του Στρατού σε δεύτερη μοίρα και θα επιβεβαίωνε την καθοριστική παρουσία του λαϊκού παράγοντα στα πολιτικά πράγματα, κατά τρόπο που αντίβαινε στο βασικό πυρήνα του μετεμφυλιακού καθεστώτος. Σε αυτό το πολιτικό πλαίσιο, ο στρατός θα επέμβει αποσκοπώντας μέσω της ανοιχτής στρατιωτικής καταστολής σε ένα διπλό αποτέλεσμα: Αφενός στην εξάλειψη της επίδρασης του λαϊκού παράγοντα και στην ανασχεση των μεταρρυθμίσεων που αυτός απαιτούσε και δευτερευόντως στην ανάδειξή του ως τον κυρίαρχο πόλο εξουσίας απέναντι στο Παλάτι και το δεξιό συντηρητικό κόμμα.<sup>544</sup>

Η περίοδος της δικτατορίας της 21<sup>ης</sup> Απριλίου διαμόρφωσε ένα αυταρχικό καθεστώς έκτακτης ανάγκης, με αναστολή όλων των διατάξεων που κατοχύρωναν την κοινοβουλευτική δημοκρατία και την ελευθερία της έκφρασης<sup>545</sup>. Σε ότι αφορά την τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα και με το

<sup>544</sup> Σακελλαρόπουλος Σπύρος, «Στρατός και καθεστώς της 21<sup>ης</sup> Απριλίου», *Θέσεις*, τ. 115, Αθήνα 2011, σ. 84-5.

<sup>545</sup> Σακελλαρόπουλος Σπ., «Στρατός και καθεστώς της 21<sup>ης</sup> Απριλίου», σ. 85.

κείμενο «Συντάγματος» προβλεπόταν ότι οι *Ο.Τ.Α.* θα είχαν αποκλειστικό σκοπό την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων, ενώ απαγορεύτηκε κάθε ανάμειξή τους «εις θέματα ξένα προς τους άνω σκοπούς (άρθρο 1, παρ. 5)<sup>546</sup>. Το στρατιωτικό καθεστώς καθαίρεσε άμεσα πολλούς δημάρχους και δημοτικούς συμβούλους<sup>547</sup>, ενώ διόρισε πληθώρα δημοτικών και κοινοτικών αρχών με φρονηματικά κριτήρια. Παράλληλα, προβλεπόταν, με καθαρά εμφυλιοπολεμικό πνεύμα, η δυνατότητα καθαίρεσης των δημοτικών αρχών στο βαθμό που, μεταξύ άλλων, κρινόταν ότι ανέπτυσαν δραστηριότητα ενάντια στην ασφάλεια του κράτους, το πολίτευμα και το κοινωνικό καθεστώς<sup>548</sup>.

---

<sup>546</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 129.

<sup>547</sup> «Ανάμεσα στους εκτοπισμένους της Γυάρου συμπεριλαμβάνονταν σαράντα δήμαρχοι και πεντακόσιοι περίπου δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι. Στους αμέσως επόμενους μήνες έγιναν και άλλες εκτεταμένες διοικητικές «εκκαθαρίσεις» στο χώρο της εναπομείνας αιρετής τοπικής αυτοδιοίκησης...», Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 128-9.

<sup>548</sup> Μπαμπούνης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση...*, σ. 129.



# Κεφάλαιο 11ο: Το μεταπολιτευτικό πολιτικό και οικονομικό υπόδειγμα

## 11.1 Η μεταπολιτευτική πολιτική και οικονομική συγκυρία

Η μεταπολιτευτική περίοδος αποτελεί μία τομή σε σχέση με τη μορφή της πολιτικής κυριαρχίας της αστικής τάξης, τον τρόπο οικοδόμησης της πολιτικής της ηγεμονίας στο εσωτερικό του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού με την υιοθέτηση μιας εκδοχής αστικής διαχείρισης, μίας νέας εκδοχής αστικής ηγεμονίας που ήταν έτοιμη να κατοχυρώσει ένα κράτος «δικαίου» στον αντίποδα του κράτους «έκτακτης ανάγκης» της μετεμφυλιακής περιόδου.

Τα στοιχεία της τομής αφορούσαν τα ειδικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας του αστικού κράτους, αλλά και την διατύπωση ενός νέου αναπτυξιακού υποδείγματος, ως αποτέλεσμα της διεθνούς οικονομικής κρίσης του 1973, τα οποία, παράλληλα, θα ήταν σε θέση να ενσωματώσουν τον τρέχον κοινωνικό - πολιτικό συσχετισμό όπως διαμορφώθηκε στη συγκυρία του χουντικού πραξικοπήματος και της εισβολής του τουρκικού Αττίλα στην Κύπρο, αλλά και της ανόδου του διεθνούς εργατικού και νεολαιίστικου κινήματος στην περίοδο.<sup>549</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις επιχείρησαν να διατυπώσουν ένα νέο «κοινωνικό συμβόλαιο» με τα λαϊκά στρώματα, μέσω της άσκησης ενός τύπου κέυνσιανισμού με ενίσχυση του παραγωγικού - αναπτυξιακού χαρακτήρα του κράτους - με δημόσιες επενδύσεις σε επιλεγμένους τομείς της οικονομίας, όπως η αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου, τα διυλιστήρια πετρελαίου κ.α. -, με ενίσχυση του «κοινωνικού κράτους» και την εμπέδωση μίας συνολικής πολιτικής διαχείρισης, στο πλαίσιο ενός «κράτους δικαίου».

Την ίδια περίοδο, σε διεθνές επίπεδο η οικονομική κρίση παράγει φαινόμενα αποπληθωρισμού και αποβιομηχάνισης αδυνατώντας να εξασφαλίσει τη διευρυμένη αναπαραγωγή της κεφαλαιακής συσσώρευσης, με αποκορύφωμα την κατάρρευση του συστήματος ελέγχου των νομισματικών ισοτιμιών Bretton Woods. Ως αποτέλεσμα, στο τέλος της δεκαετίας, λόγω της εισόδου της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης στην Ελλάδα, το κράτος αδυνατεί να εγγυηθεί την υλοποίηση του «κοινωνικού συμβολαίου» που θα εξασφάλιζε την κοινωνική συνοχή στη μεταδικτατορική συγκυρία και συνακόλουθα την ομαλή κοινωνική αναπαραγωγή.

Πλέον σε διεθνές επίπεδο σηματοδοτείται μία στρατηγική καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης που στηρίζεται κυρίως στην ένταση της εργασίας, την εισαγωγή τεχνολογικών καινοτομιών, την

---

<sup>549</sup> Ασημακόπουλος Βασίλης, Από τις 24-7-1974 στις 6-5-2010. Από τη μεταπολίτευση στο μνημόνιο. Ερμηνεία ενός ιστορικού κύκλου 1(α' μέρος), <http://vasimakopoulos.gr/apo-ti-metapoliteusi-sto-mnimonio-ermineia-enos-istorikou-kiklou-meros-a/>, προσπελάστηκε στις 6/12/2014.

διόγκωση του τριτογενούς τομέα της οικονομίας και τη μεγέθυνση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και σε ότι αφορά τον ευρωπαϊκό χώρο στην προσήλωση στην ΕΟΚ και τη λειτουργία της ως ενιαίου οικονομικού χώρου.

Η διαδικασία αυτή, ως στρατηγική οδηγεί στην έκθεση στο διεθνή ανταγωνισμό των εθνικών κεφαλαίων και την κατάργηση των εθνικών πολιτικών προστατευτισμού, αλλά τελικά και κυριαρχίας των παραγωγικότερων κεφαλαιακών μερίδων, με αποτέλεσμα να αποτελεί επιλογή των κυρίαρχων μερίδων του κεφαλαίου στο πλαίσιο του συνασπισμού εξουσίας του κάθε κοινωνικού σχηματισμού. Υπό αυτή την άποψη η ένταξη στην ΕΟΚ ως κυρίαρχη αστική επιλογή του ελληνικού κεφαλαίου έπρεπε να συνδυαστεί και με ένα «πολιτειακό υπόδειγμα» που - βασιζόμενο στην οικοδόμηση κοινωνικών συναινέσεων και συμμαχιών - θα ήταν σε θέση να κινητοποιήσει το σύνολο των παραγωγικών δυνάμεων της κοινωνίας.

Η εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές της 18<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1981 σε συνδυασμό με την ένταξη της Ελλάδας ως πλήρες μέλος της Ε.Ο.Κ. την 1-1-1981 σηματοδότησε την αφετηρία μίας περιόδου εκσυγχρονισμού της κρατικής λειτουργίας και της δημόσιας διοίκησης και εκδημοκρατισμού του πολιτικού καθεστώτος.

Η υλοποίηση τελικά ενός νέου «κοινωνικού συμβολαίου» που σηματοδότησε και την τυπική κατάργηση του μετεμφυλιακού κράτους «έκτακτης ανάγκης», με την αναγνώριση της «εθνικής αντίστασης», το κάψιμο των «φακέλων», κ.α. διαμόρφωσε την ελληνική εκδοχή του «κράτους πρόνοιας», το οποίο παρείχε εγγυήσεις κάποιας κοινωνικής συνοχής, καθώς η σταδιακή αύξηση του μεριδίου της εργασίας - μέσα στο συνολικό παραγόμενο προϊόν - έδωσε για πρώτη φορά ύστερα από πολλά χρόνια εχέγγυα κάποιας συνολικής αύξησης του βιοτικού επιπέδου (αυξήσεις μισθών, βελτίωση εργασιακών συνθηκών, κοινωνικές παροχές κ.α.).

Αυτή ακριβώς ήταν και η βάση πάνω στην οποία το επόμενο διάστημα στηρίχθηκε η προσπάθεια εκσυγχρονισμού του παραγωγικού προτύπου της χώρας, ειδικά στις νέες συνθήκες έκθεσης στον ενιαίο οικονομικό χώρο της Ε.Ο.Κ.

Τελικά, οι πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν, η σταθερότητα στο πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης, η βελτίωση των γενικών συνθηκών παραγωγής (μεταφορική υποδομή, επικοινωνίες κ.α.), καθώς και η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ., που διαμόρφωσε νέες αναπτυξιακές κατευθύνσεις αναφορικά με τη χωροταξική οργάνωση της χώρας, ενέτειναν τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και διαμόρφωσαν σταδιακά, από τη δεκαετία του 1980, τους όρους για μια νέα αναδιάρθρωση των επιπέδων διοικητικής οργάνωσης του κράτους, τους ευρύτερους αναπτυξιακούς σχεδιασμούς που σταδιακά σηματοδοτούνται από την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ.

## 11.2 Η συγκυρία της οικονομικής και χωρικής αναδιάρθρωσης

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970, τα βασικά χαρακτηριστικά της περιφερειακής οργάνωσης της ελληνικής οικονομίας περιστρέφονται γύρω από την κεντρική θέση της Αθήνας που συγκέντρωνε γύρω στο 30% του συνολικού και 55% του αστικού πληθυσμού και περίπου 45% της συνολικής απασχόλησης στη μεταποίηση και τις υπηρεσίες. Η χωρική πόλωση της περιόδου εντείνεται ακόμα περισσότερο από τη μαζική μετανάστευση του ενεργού πληθυσμού η οποία, ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1960 προκαλεί σοβαρές δημογραφικές και κοινωνικές ανακατατάξεις στις περισσότερες περιφέρειες<sup>550</sup>. Η μετακίνηση πληθυσμού, εκτός από το εξωτερικό, κυρίως προς την Αθήνα και δευτερευόντως σε μία σειρά περιφερειακών αστικών κέντρων οδηγεί στην κυριαρχία ενός χωρικού προτύπου που χαρακτηρίζεται από την πόλωση στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και δευτερευόντως σε περιφερειακά αστικά κέντρα από τη μία και σε χωρικά διασπασμένες, ασυνεχείς και διαφοροποιημένες κοινωνικές και παραγωγικές δομών<sup>551</sup> σε εκτεταμένες περιοχές του περιφερειακού χώρου, οδηγώντας μάλιστα πολλές από αυτές σε «παραγωγικό εγκλωβισμό» σε μορφές απλής εμπορευματικής παραγωγής, από την άλλη.

Πρέπει όμως να επισημανθεί ότι η κυριαρχία του αστικού συγκροτήματος της πρωτεύουσας στο σύνολο του εθνικού χώρου σχετίζεται κυρίως με τον ιδεολογικό ρόλο<sup>552</sup> που είχε η ανάδειξη της σε πρωτεύουσα του νέου ελληνικού κράτους και τις μετέπειτα πολιτικές εξελίξεις και λιγότερο με την ομαλή εξέλιξη των ενδογενών αναπτυξιακών των δυνατοτήτων και των παραγωγικών σχέσεων που αναπτύχθηκαν με τον ευρύτερο περιφερειακό της χώρο. Η Αθήνα αποτέλεσε την αδιαμφισβήτητη «έδρα» της εθνικής αστικής ιδεολογίας και της ανασύστασης του «ελληνικού έθνους», στη συνέχεια από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. αποτέλεσε την έδρα των «επαναπατρισθέντων» ελληνικών κεφαλαίων και μερίδων της αστικής τάξης που δρούσαν κυρίως στην Ανατολική Μεσόγειο<sup>553</sup>, αποτέλεσε το χώρο εγκατάστασης σημαντικής μερίδας του προσφυγικού πληθυσμού το 1922 αλλά και του πληθυσμού της εσωτερικής μετανάστευσης κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες, διαμορφώνοντας τελικά, ήδη από τη δεκαετία του 1970, το γνωστό αστικό συνεχές του λεκανοπεδίου της Αττικής.

<sup>550</sup> Καυκαλάς Γρηγόρης, «Η περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής οικονομίας 1948 - 1974», *Πόλη και Περιφέρεια*, τ.2, Αθήνα 1981, σ. 7-38.

<sup>551</sup> Γετίμης Παναγιώτης, Καυκαλάς Γρηγόρης, «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα», *Τόπος*, τ. 1, Αθήνα 1990, σ. 5.

<sup>552</sup> «Η κατάσταση της Αθήνας καθορίζεται στην πραγματικότητα από δύο αιτίες: η μία είναι αρκετά προτότυπη και η άλλη ιστορική. Η οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής πρωτεύουσας... είναι αλληλένδετη με τον πολιτικό της ρόλο... Γέννημα της ιδέας του έθνους, ήταν φυσικό να απλωθεί από την αρχή στο σύνολο του εθνικού χώρου.», *Burgel Guy, Αθήνα - Η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1976, σ. 46.

<sup>553</sup> «... μετά το 1870, στο πλαίσιο νέων παγκόσμιων συγκυριών, η κοινωνική δομή της πρωτεύουσας αρχίζει να διαφοροποιείται. Μια ιδιόμορφη παροικιακή αστική τάξη, που επιστρέφει και επενδύει στο εσωτερικό της χώρας, ενισχύει πια τις εγχώριες κεφαλαιοκρατικές δομές», *Λεοντίδου Λ., Πόλεις της σιωπής...*, σ. 53.

Συμπερασματικά, η ένταση της χωρικής πόλωσης ανάμεσα σε μητροπολιτικά συγκροτήματα και υπανάπτυκτες αγροτικές περιοχές, με ή χωρίς ενδιάμεσα αστικά κέντρα, παρά τις ειδικές μορφές που παρουσιάζει στον ελληνικό χώρο, αποτελεί σταθερό χαρακτηριστικό της καπιταλιστικής ανάπτυξης στο σύνολο των ανεπτυγμένων καπιταλιστικά χώρων ως αποτέλεσμα της κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Σε διεθνές επίπεδο, ως αντιστάθμισμα στις επιπτώσεις της χωρικής πόλωσης διαμορφώνονται σταδιακά τη δεκαετία του 1960 - 70 εξειδικευμένα πεδία άσκησης περιφερειακής πολιτικής στις περισσότερες χώρες με σκοπό την αντιμετώπιση της ανισότητας και τη δημιουργία ομοιογενών συνθηκών επέκτασης του κυρίαρχου τρόπου ανάπτυξης, στο επίπεδο του κάθε εθνικού σχηματισμού. Η περιφερειακή πολιτική εμφανίζεται αρχικά ως χωρικά εστιασμένη εθνική πολιτική που στοχεύει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσα από την άσκηση αναδιανεμητικής πολιτικής, παροχής επενδυτικών κινήτρων, στήριξης της αγοράς εργασίας, βελτίωσης των υποδομών κλπ., ως ειδική όψη μίας εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Αντίστοιχα στην Ελλάδα ο στόχος της περιφερειακής πολιτικής, όπως φαίνεται από τα διαδοχικά πενταετή σχέδια των δεκαετιών του 1960 και 1970, ήταν ο συντονισμός των εθνικών και περιφερειακών στόχων μέσα από την προώθηση «πόλων ανάπτυξης»<sup>554</sup> και όχι οι διαρθρωτικές αλλαγές στην παραγωγική δομή των περιφερειών<sup>555</sup>, ενώ μέσα από την ανάπτυξη των πόλων αυτών θα επιτυγχάνονταν η «διάχυση» της ανάπτυξης στο σύνολο του περιφερειακού χώρου.

Αυτή η στόχευση της περιφερειακής πολιτικής τόσο στην Ελλάδα, όσο και στις χώρες της δυτικής Ευρώπης, φάνηκε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, ότι δεν οδήγησε στην άρση των περιφερειακών ανισοτήτων οι οποίες συνέχισαν να μεγεθύνονται και να διαφοροποιούνται με τρόπους που δε συνδέονται με τις ίδιες τις περιφερειακές πολιτικές<sup>556</sup>, αλλά περισσότερο με τα ενδογενή αναπτυξιακά τους πλεονεκτήματα σε συγκεκριμένους τομείς και κλάδους παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Στο πλαίσιο αυτό, στην Ελλάδα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και εντονότερα στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, αναδεικνύονται δυναμικά περιοχές οι οποίες δεν αντιστοιχούν στον τύπο των «πόλων ανάπτυξης» και ο δυναμισμός τους βασίζεται σε συγκεκριμένα περιφερειακά πλεονεκτήματα σε συνδυασμό με τοπικά οργανωμένες πρωτοβουλίες σε μια σειρά οικονομικών τομέων και κλάδων κυρίως στη γεωργία, τη μεταποίηση και τον τουρισμό (π.χ. Ηράκλειο, Ρόδος κ.α.). Ρόλο σε αυτό διαδραμάτισε και η ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ. η οποία, λόγω της έντασης

---

<sup>554</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 7.

<sup>555</sup> Καυκαλάς Γρηγόρης, *Περιφερειακή οργάνωση της βιομηχανίας: ολοκλήρωση και αναδιάρθρωση στη δεκαετία 1969 - 78*, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984, σ. 88-9.

<sup>556</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 7.

του κεφαλαιακού ανταγωνισμού και της ένταξης στον ευρωπαϊκό καταμερισμό εργασίας, οδήγησε πολλές περιφερειακές οικονομίες να εξειδικευθούν με κάποιο «αυθόρμητο» και «απρογραμματίστο» τρόπο σε προϊόντα και διαδικασίες στα οποία είχαν συγκριτικό πλεονέκτημα.<sup>557</sup>

Αυτή η αναδυόμενη δυναμική οδήγησε στην αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών κοινωνιών και των αντίστοιχων τοπικών παραγωγικών δραστηριοτήτων. Πλέον, το τοπικό επίπεδο αποκτά αυξημένη βαρύτητα στη διαδικασία αναδιάρθρωσης των τοπικών παραγωγικών συστημάτων. Αντίστοιχα, η διαμορφούμενη οικονομική πραγματικότητα οδήγησε τόσο σε τροποποίηση της ασκούμενης περιφερειακής πολιτικής, από τη δεκαετία του 1980 και ύστερα, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και σε μία αντίστοιχη διαδικασία αναδιάρθρωσης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Αυτό ακριβώς αποτυπώνει από τη μία η αναβάθμιση του ρόλου της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, με την ανάδειξη του αυτόνομου ρόλου των ευρωπαϊκών περιφερειών, την μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων, την ενίσχυση των πολιτικών συνοχής, την κατανομή των χρηματοδοτήσεων κ.α. και από την άλλη η ενίσχυση του ρόλου της «τοπικής διακυβέρνησης» σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στον ενιαίο ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο, καθώς τα ζητήματα της γεωγραφικής κατανομής της ανάπτυξης και της γεωγραφικής βάσης της συσσώρευσης απέκτησαν βαρύνουσα σημασία για την διαμόρφωση ενός νέου παραγωγικού προτύπου με έμφαση στο επίπεδο της χωρικότητας - τοπικότητας, με στόχο την έξοδο από την κρίση και την ανάκαμψη των ρυθμών της κεφαλαιακής συσσώρευσης<sup>558</sup>.

---

<sup>557</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 9-10.

<sup>558</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 4.

### 11.3 Η αναβάθμιση του ρόλου του «τοπικού κράτους»

Από τη μεταπολίτευση και ύστερα και ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 1980 στην Ελλάδα, όπως άλλωστε και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, εκδηλώνεται μία ανασύνταξη του κράτους όχι μόνο σε ότι αφορά το διοικητικό μηχανισμό αλλά και τη σχέση τοπικού - κεντρικού και τους θεσμούς πολιτικής αντιπροσώπευσης<sup>559</sup>. Στην Ελλάδα, ειδικότερα, η τάση αυτή τείνει στην ενίσχυση του ρόλου του «τοπικού κράτους», το οποίο συγκροτείται με βασικό πυρήνα την προϋπάρχουσα νομαρχιακή διοίκηση και με την παράλληλη ανάπτυξη διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση<sup>560</sup>. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται η ενεργητική συμβολή του τοπικού επιπέδου στη διαχείριση των οικονομικών πόρων (π.χ. αύξηση των αποκεντρωμένων δημόσιων επενδύσεων, κατάρτιση, διαχείριση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων από τοπικούς θεσμούς) ενώ ταυτόχρονα δημιουργείται ένα νέο πλέγμα θεσμικών δυνατοτήτων για την προώθηση τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών (π.χ. τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμοί, κ.λπ.).

Η αναβάθμιση των τοπικών πολιτικών κατά τη δεκαετία του 1980 συσχετίστηκε με δύο σημαντικούς παράγοντες. Πρώτον, τις ανάγκες εκσυγχρονισμού, σύγκλισης και προσαρμογής των φορέων προγραμματισμού σε εκείνες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, γεγονός που απαιτούσε συγκρότηση περιφερειακών και τοπικών θεσμών με αντίστοιχες αρμοδιότητες και πόρους. Δεύτερον, την κυβερνητική επιλογή για αποκέντρωση και «λαϊκή συμμετοχή στις αποφάσεις», που συνοδεύτηκε από μία σχετική μεταβίβαση εξουσιών στη νομαρχιακή διοίκηση και τους νέους αυτοδιοικητικούς θεσμούς.<sup>561</sup>

Η προσπάθεια πάντως για «αποκέντρωση», για αναβάθμιση δηλαδή του πολιτικού και οικονομικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης αυτή την περίοδο είναι σχετική και δεν μπορεί να συγκριθεί με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ούτε σε επίπεδο οικονομικών λειτουργιών λόγω της εξαιρετικά περιορισμένης χρηματοδότησής της, ούτε και σε σχέση με έναν διεκδικούμενο αναβαθμισμένο πολιτικό ρόλο λόγω του ιδιαίτερα συγκεντρωτικού ελληνικού κράτους<sup>562</sup>.

Οποσδήποτε όμως, τουλάχιστον αφετηριακά, επιτυγχάνεται αυτή την περίοδο η σχετική αναβάθμιση των τοπικών πολιτικών, που συνδέεται με τη συγκρότηση του τοπικού κράτους με

<sup>559</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 10.

<sup>560</sup> Γετίμης Παναγιώτης, «Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα», Επιμ. Μαλούτας Θ. - Οικονόμου Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1988, σ. 163.

<sup>561</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 13.

<sup>562</sup> Γετίμης Π., Καυκαλάς Γρ., «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης...», σ. 13-4.

επίκεντρο το νομάρχη και τη νομαρχιακή διοίκηση πλαισιωμένη από ένα σύνολο θεσμών του δημόσιου τομέα καθώς και νέων θεσμών στους οποίους συμμετέχουν εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επαγγελματικών και κοινωνικών τοπικών φορέων. Βήμα σε αυτή την κατεύθυνση αποτέλεσε η συγκρότηση των Νομαρχιακών Συμβουλίων, τα οποία αποτέλεσαν μία «υβριδική συγκρότηση» της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, στα οποία συνυπήρχαν εκλεγμένοι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των τοπικών επαγγελματικών φορέων κ.ο.κ.

### **11.3.1 Το νέο συνταγματικό πλαίσιο και οι τυπικοί όροι συγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η εγκαθίδρυση της δημοκρατίας τον Ιούλιο του 1974 σηματοδότησε ένα νέο κεφάλαιο στη σύγχρονη ελληνική ιστορία αλλά και την εδραίωση μίας σταθερής αστικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Υπό αυτή την έννοια η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης τις επόμενες δεκαετίες θα ακολουθήσει μία σταθερά προσαρμοζόμενη πορεία σε σχέση με τις πολιτικές εξελίξεις και τις νέες οικονομικές συνθήκες που άρχισαν να διαμορφώνονται από τα τέλη της δεκαετίας του 1970.

Η επαναφορά της «δημοκρατικής νομιμότητας» επέφερε, σε ότι αφορά τους δήμους και τις κοινότητες, την επαναφορά των αρχών που είχαν εκλεγεί στις δημοτικές εκλογές του 1964, μέχρι την πραγματοποίηση των πρώτων δημοτικών εκλογών στις 30-3/6-4/1975.

Παράλληλα, η επαναφορά της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας θέτει εκ νέου το ζήτημα της διοικητικής αποκέντρωσης. Το σύνταγμα του 1975 καθορίζει το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο πάνω στο οποίο στηρίχθηκε απρόσκοπτα η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης τα επόμενα χρόνια. Καθορίζεται πλέον η «εδαφικότητα» των Ο.Τ.Α. στη βάση των υφιστάμενων γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών (αρ. 101). Οι άμεσες εκλογές, η διοικητική αυτοτέλεια και ο θεσμός της κρατικής εποπτείας κατοχυρώνονται με σαφήνεια.

Αναλυτικότερα, τα βασικά χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συμπυκνωθούν στους παρακάτω άξονες:

- Τη δημοκρατική συγκρότηση των ΟΤΑ. Το κράτος, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος, επαναφέρει την αρχή της εκλογής των αρχών των ΟΤΑ με καθολική και μυστική ψηφοφορία, ενώ με μία σειρά νομοσχεδίων στις αρχές της δεκαετίας του 1980 θα ενισχύσει το βαθμό άντλησης πολιτικής νομιμοποίησης της ασκούμενης πολιτικής στο τοπικό επίπεδο, κυρίως μέσα από την προβολή της «ιστορικότητας» του θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Είναι λοιπόν εμφανής η αντιπροσωπευτική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων των ΟΤΑ. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και της δυνατότητας «πραγμάτωσης» της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο. Ο αιρετός χαρακτήρας των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και η άμεση εκλογή από τους κατοίκους, αρχικά σε πρώτο και στα μέσα της

δεκαετίας του 1990 σε δεύτερο βαθμό, θεωρείται πως θα εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς του κράτους στο τοπικό επίπεδο.

- Τη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων». Στα όργανα των δημοκρατικά συγκροτημένων και νομιμοποιημένων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102, παρ. 1) προβλέπει την αποκλειστική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ο όρος «τοπική υπόθεση» θα ενισχυθεί ακόμα περισσότερο μεταγενέστερα με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, όπου κατοχυρώνεται το «τεκμήριο αρμοδιότητας» για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>563</sup>.
- Τη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλειά τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια διακρίνεται σε διοικητική και οικονομική. Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ πρωτοεμφανίστηκε στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102, παρ. 2). Με τον όρο αυτό νοείται ότι οι οργανισμοί αυτοί, με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα, και χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του Κράτους, ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν τις αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Ωστόσο, η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν σημαίνει και «αυτονομία», δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης. Επίσης, η ανάγκη για ενιαία συμμόρφωση στο νόμο, σε όλη την Επικράτεια, καθιστά αποδεκτό τον έλεγχο νομιμότητας στους τοπικούς οργανισμούς. Αντιθέτως, ο έλεγχος σκοπιμότητας επί πράξεων των ΟΤΑ κρίνεται αντισυνταγματικός, εφόσον η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους. Το Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001 ορίζει ρητά την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. Κατά την έννοια αυτή, οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν αυτά κατά βούληση, να καθορίζουν τα έξοδα, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν τον δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το κράτος περιορίζεται στο να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ,

---

<sup>563</sup> Μάλιστα το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, εντείνεται μετά από την επικύρωση του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» (ΕΧΤΑ) δια του Ν. 1850/1989. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αποτελεί διεθνή Σύμβαση που καταρτίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο το 1985. Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε από τη Χώρα μας με το νόμο 1850/1989 και έκτοτε απέκτησε την ισχύ που ορίζει το αρθρ. 28 παρ 1 του Συντάγματος, δηλαδή υπερισχύει κάθε αντίθετης εθνικής ρύθμισης, ιδιαίτερα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Ειδικότερα, στο άρθρο 3 παρ. 1 του Χάρτη αναφέρει: «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα των ΟΤΑ να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ ισχυροποιείται και μέσα από τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ περί «επικουρικότητας», σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν από επίπεδα πλησιέστερα στον πολίτη, για να είναι ορθολογικότερες και δικαιότερες. Την αρχή της επικουρικότητας φαίνεται εξάλλου να καθιερώνει και ο ΕΧΤΑ στο άρθρο 4 στην παρ. 3: «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων, πρέπει κατά γενικό τρόπο να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες».



προκειμένου αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους (άρθρο 102 παρ. 5). Η τελευταία αυτή διάταξη κρίνεται αρκετά δεσμευτική για την Κεντρική Διοίκηση που θα πρέπει και νομοθετικά πλέον να δεσμεύεται για την εξασφάλιση των πόρων της Αυτοδιοίκησης. Επίσης, καθιερώνεται πλέον και η δυνατότητα απευθείας είσπραξης -από τους ΟΤΑ- «τοπικών εσόδων».

- Η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση. Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας (άρθρο 102, παρ. 4), εξασφαλίζει την ενότητα του κράτους. Η εποπτεία επί πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφορά αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελευθερία δράσης της. Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε η αρχή της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας. Για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, η εποπτεία επί πράξεων αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας, όλων των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, των δημαρχιακών επιτροπών και των δημάρχων και προέδρων των κοινοτήτων και ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την Επιτροπή εποπτείας του άρθρου 177 του ΔΚΚ που συνιστάται στην έδρα Περιφέρειας. Η δε εποπτεία επί προσώπων ασκείται μόνο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε σύστημα εποπτείας και για τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ.

### 11.3.2 Το εκλογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η μεταδικτατορική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 προώθησε την ψήφιση μιας σειράς νόμων<sup>564</sup> με εκλογικές, κυρίως, διατάξεις, ενόψει των πρώτων ελεύθερων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών που έγιναν στις 30 Μαρτίου / 6 Απριλίου 1975, και ενώ στην Βουλή δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για την ψήφιση του νέου Συντάγματος. Με τις εν λόγω νέες ρυθμίσεις καθιερώθηκε η άμεση πλέον εκλογή και του Προέδρου Κοινότητας<sup>565</sup>, ενώ θεσπίστηκαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα για τις Κοινότητες, αφενός, που είχαν πληθυσμό έως πέντε χιλιάδες κατοίκους και όλους τους ΟΤΑ, αφετέρου, που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, ο συνδυασμός ο οποίος συγκέντρωνε την σχετική

<sup>564</sup> Επρόκειτο για το Ν. 8/1975, *Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών*, ΦΕΚ 25/Α/1975 και το Ν. 18/1975, *Περί τροποποίησης και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν. 8/1975, περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών*, ΦΕΚ 46/Α/1975. Μετά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Μαρτίου 1975 ψηφίσθηκαν ο Ν. 180/1975, *Περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ως ετροποποιήθησαν, συνεπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων*, ΦΕΚ 207/Α/1975 και ο Ν. 215/1975, *Περί επαναφοράς εν ισχύι του Ν.Δ. 2189/1952, περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, ως ετροποποιήθη και συνεπληρώθη μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, τροποποίησης, συμπληρώσεως και αντικαταστάσεως ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων*, ΦΕΚ 260/Α/1975. Στο τέλος του 1975 ολοκληρώθηκε και η πρώτη μεταδικτατορική κωδικοποίηση με το Π.Δ. 933/1975, *Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος*, ΦΕΚ 297/Α/1975.

<sup>565</sup> Άρθρο 40 του Ν. 8/1975.

πλειοψηφία ήταν και ο «επιτυχών» που καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοτικού συμβουλίου, ενώ ο επόμενος, κατά σειρά, συνδυασμός αποκτούσε, ως «επιλαχών», το υπόλοιπο ένα τρίτο (οι επόμενοι συνδυασμοί αποκλείονταν). Στην δεύτερη περίπτωση<sup>566</sup>, «επιτυχών συνδυασμός» ήταν εκείνος που ελάμβανε την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων. Εάν κανένας συνδυασμός δεν επιτύγχανε αυτό το αποτέλεσμα, τότε επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία την επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο συνδυασμών που είχαν λάβει τους περισσότερους ψήφους. Ο πρώτος σε ψήφους, αυτή τη φορά, ήταν πλέον ο «επιτυχών» συνδυασμός στον οποίο θα ανήκαν τα δύο τρίτα των εδρών<sup>567</sup>.

Ενόψη των δημοτικών εκλογών του 1982 (17 & 24 Οκτωβρίου), η νέα κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ τροποποίησε τον εκλογικό περιορίζοντας απλώς το ποσοστό των εδρών που ελάμβανε ο επιτυχών συνδυασμός στα τρία πέμπτα (από τα δύο τρίτα) και παρέχοντας πλέον σε όλους τους «επιλαχόντες» συνδυασμούς που κάλυπταν το εκλογικό μέτρο (και όχι μόνο στον πρώτο από αυτούς) τη δυνατότητα να εκπροσωπούνται στο δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο<sup>568</sup>. Η τροποποίηση αυτή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της γενικότερης πολιτικής «εκδημοκρατισμού» που εφάρμοσε το ΠΑΣΟΚ, εξυπηρετώντας ταυτόχρονα την τακτική πολιτικών συμμαχιών με δυνάμεις της αριστεράς με στόχο να μην πληγεί το κύρος της κυβέρνησης<sup>569</sup> από ενδεχόμενη επικράτηση υποψηφίων της ΝΔ, παράλληλα βέβαια διευκολύνθηκε η εκπροσώπηση και των μικρότερων συνδυασμών στα δημοτικά και τα κοινοτικά συμβούλια.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, έγιναν προσπάθειες από την νέα κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, για ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, με στόχο την αύξηση της πολιτικής νομιμοποίησης των ασκούμενων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό, εισήχθη η έννοια της «λαϊκής συμμετοχής»<sup>570</sup> στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ενώ με το Ν. 1270/1982<sup>571</sup> η κυβέρνηση εισήγαγε στην Ελλάδα τον ιταλικής προέλευσης όρο της «δημοτικής αποκέντρωσης» (*Decentramento Comunale*)<sup>572</sup>. Την τελευταία προωθούσαν τα Συμβούλια των Διαμερισμάτων στις μεγάλες πόλεις, τα οποία είχαν καθιερωθεί, ως διοικητική υποδιαίρεση, ήδη με το άρθρο 110 του Ν. 1065/1980. Τα δημοτικά διαμερίσματα σχηματίζονταν,

<sup>566</sup> Άρθρ. 40 και 44 του Ν. 8/1975.

<sup>567</sup> Παπαδημητρίου Γεώργιος, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1986, σ. 15.

<sup>568</sup> Κατσούλης Δημήτρης, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1993, σ. 25.

<sup>569</sup> Παπαδημητρίου Γ., *Το εκλογικό σύστημα...*, σ. 25.

<sup>570</sup> Θεοδώρου Θεόδωρος Ε., *Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων*, Εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982, σ. 55.

<sup>571</sup> ΦΕΚ 93/Α/1993, *Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων*.

<sup>572</sup> Κατσούλης Δ., *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση...*, σ. 73.

κατά το νόμο στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερίσματος είχε γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (άρθρ. 35 Ν. 1270/1982), εκλέγονταν ταυτόχρονα με το Δημοτικό Συμβούλιο, αλλά με ενιαίο ψηφοδέλτιο, για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 28, 32 Ν. 1270/1982) και εξέλεγε τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία (άρθρ. 41 Ν. 1270/1982).

Ο Ν. 1270/1982 καθιέρωσε και τα Συνοικιακά Συμβούλια στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 Ν. 1270/1982, *«Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις... κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια».*

Θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης αποτέλεσαν και οι Πάρεδροι των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 49 του Ν. 1270/1982 ο Πάρεδρος εκλέγονταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Κατά το άρθρο 55 οι Πάρεδροι συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης, ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί και το γεγονός ότι με το άρθρο 15 του Ν. 1270/1982 καθιερώθηκε ο θεσμός των Αντιδημάρχων, σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (2-3 Αντιδήμαρχοι, ανάλογα με τον πληθυσμό). Ως Αντιδήμαρχοι ορίζονταν σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού για διετή θητεία από τον Δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβίβαζε αρμοδιότητές του. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του το εύρος των καθηκόντων τους.

### **11.3.3 Η πολιτική της «αποκέντρωσης»**

Οι περιφερειακές ανισότητες και η συνακόλουθη χωρική και οικονομική πόλωση ερμηνεύθηκε από πολλά ρεύματα της αριστεράς ως αποτέλεσμα του «εξαρτημένου χαρακτήρα» του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού και της προκύπτουσας ανισόμετρης ανάπτυξης μεταξύ του «κέντρου» των αναπτυγμένων καπιταλιστικών κρατών και της «περιφέρειας» μίας σειράς αναπτυσσόμενων ή υπανάπτυκτων κρατών.

Συνακόλουθα, ως κύριες όψεις της εξαρτημένης περιφερειακής ανάπτυξης στον ελληνικό χώρο αποτελούσαν η καθυστέρηση της ανάπτυξης του αγροτικού χώρου, η έλλειψη υποδομών, η δράση «μεταπρατικών» συμφερόντων προς όφελος ξένων πολυεθνικών κ.ο.κ., στοιχεία τα οποία

χαρακτήρισαν την πολιτική ρητορεία του ΠΑΣΟΚ<sup>573</sup> σε όλη τη δεκαετία του 1970 και νοηματοδότησαν την ασκούμενη περιφερειακή πολιτική την επόμενη δεκαετία.

Στο πλαίσιο αυτό, τόσο στις πολιτικές διακηρύξεις του ΠΑΣΟΚ, όσο και στους διατυπωμένους στόχους μιας σειράς προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης<sup>574</sup>, αποτυπώνονται με σαφήνεια πολιτικές κατευθύνσεις με έντονο τον «ιδεολογικό χαρακτήρα» που αφορούν την δυνατότητα «αυτοδυναμίας» του τοπικού επιπέδου και της «αυτοδιαχείρισης» των τοπικών θεσμών, την «ισόρροπη ανάπτυξη» και την «ολοκλήρωση του παραγωγικού συστήματος στο τοπικό επίπεδο».

Αυτό που προκύπτει, ως αποτέλεσμα, είναι η σημαντική αναβάθμιση των ασκούμενων πολιτικών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και συνακόλουθα ο εκσυγχρονισμός, δια μέσω της «αποκέντρωσης», της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και η αναβάθμιση τελικά του τοπικού κράτους στην χώρα.

Σε ιδεολογικό επίπεδο το πρόταγμα της «αποκέντρωσης» και της «αυτοδιαχείρισης» επαναφέρει την τοποθέτηση περί της δυνατότητας «αυτονομίας» του τοπικού επιπέδου εντάσσοντάς τη σε ένα πλέον ξεκάθαρα εκσυγχρονιστικό επίπεδο και σε αντιστοιχία με την ευρύτερη διαδικασία της παραγωγικής αναδιάρθρωσης και την προσαρμογή στο ευρωπαϊκό πρότυπο περιφερειακής οργάνωσης.

Έχει μάλιστα ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι η μεταρρυθμιστική προσπάθεια των δομών και της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρόλη την ταύτιση εκείνης της περιόδου με την υλοποίηση «σοσιαλιστικού χαρακτήρα στόχων» βρίσκεται σε ευθεία αντιστοιχία με κυρίαρχα υποδείγματα της εποχής άσκησης «φιλελεύθερης» - αυτή τη φορά - πολιτικής διαχείρισης. Ο πολιτικός στόχος της αποκέντρωσης δεν επικαθορίστηκε από το ιδεολογικό περίβλημα υπό το οποίο τέθηκε, αλλά από τις κυρίαρχες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που επιβάλουν ακριβώς τον εκσυγχρονισμό της δομής και της λειτουργίας του κράτους σε τοπικό επίπεδο και τις ευρύτερες

---

<sup>573</sup> «Η εθνική ανεξαρτησία... είναι ταυτόχρονα συνυφασμένη με την απαλλαγή της οικονομίας μας από τον έλεγχο του ξένου μονοπωλιακού και ντόπιου μεταπρατικού κεφαλαίου... Μα πίσω από το ΝΑΤΟ, πίσω από τις αμερικανικές βάσεις είναι οι μονοπωλιακές, πολυεθνικές επιχειρήσεις και τα ντόπια υποκατάστατά τους. Γι' αυτό η κοινωνική απελευθέρωση, ο σοσιαλιστικός μετασχηματισμός, αποτελεί τον θεμέλιο λίθο του Κινήματος μας. Για να απολαμβάνει ο αγρότης το προϊόν του ιδρώτα και της γης του... Για να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά η εντυπωσιακή εισοδηματική ανισότητα ανάμεσα σε γεωγραφικές περιφέρειες και κοινωνικά στρώματα που χαρακτηρίζει τη σύγχρονη Ελλάδα...» *Διακήρυξη Βασικών Αρχών και Στόχων του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος*, 3 Σεπτεμβρίου 1974, Ίδρυμα Ανδρέα Γ. Παπανδρέου.

<http://www.iap.gr/agp/content/Document.aspx?d=7&rd=5499005&f=1403&rf=1842884619&m=4731&rm=11896313&l=2>, προσπελάστηκε στις 28/05/2015.

<sup>574</sup> Όπως στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-87», στο οποίο με σαφήνεια εισάγεται η έννοια του «Δημοκρατικού Προγραμματισμού», της δυνατότητας δηλαδή συμμετοχής του πολίτη και των τοπικών φορέων στην διαμόρφωση της περιφερειακής αναπτυξιακής, με στόχο τη δημιουργία νέων φορέων επενδύσεων σε τοπικό επίπεδο και την ενεργοποίηση ενδογενούς δυναμικού, μέσα από τη συγκρότηση «Δημοτικών Επιχειρήσεων, «Εταιρειών Λαϊκής Βάσης» και «Συνεταιριστικών Οργανώσεων».

αναπτυξιακές κατευθύνσεις που είχαν αποκρυσταλωθεί τόσο για τον ελληνικό, όσο και για τον ενιαίο ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο.

Δεν είναι τυχαίο λοιπόν, ότι στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και αρχές του 1980 εμφανίζεται στο δυτικό κόσμο μία μορφή αστικής πολιτικής διαχείρισης που χαρακτηρίστηκε με τον όρο «φιλελευθερισμός», έχοντας ως κυρίαρχα υποδείγματα αυτά της Μ. Θάτσερ στη Μ. Βρετανία και του Ρ. Ρήγκαν στις Η.Π.Α. Αυτή η ειδική όψη πολιτικής διαχείρισης έρχεται να ανατρέψει όψεις του «κοινωνικού συμβολαίου» που διαμορφώθηκε μεταπολεμικά, ως προσπάθεια ξεπεράσματος της κρίσης υπερσυσσώρευσης μέσα από τη συμπίεση του εργατικού κόστους, την περικοπή των κοινωνικών δαπανών, τον περιορισμό των δημοσιονομικών δαπανών μέσα από την απομείωση του κόστους των αναπαραγωγικών λειτουργιών του κράτους, το κόστος της δημόσιας διοίκησης κ.α.

Κυρίαρχη ιδεολογική τοποθέτηση του «φιλελευθερισμού» αποτελεί η θέση ότι η αγορά είναι ο ιδανικός μηχανισμός για τη διανομή αγαθών. Σύμφωνα με αυτές τις προσεγγίσεις βασικός στόχος πρέπει να είναι η «απορύθμιση» ορισμένων πεδίων της κρατικής λειτουργίας και η «ιδιωτικοποίηση» άλλων με σκοπό την αποκατάσταση της πρωτοκαθεδρίας της αγοράς, η οποία και μόνο μπορεί να εξασφαλίζει τις άριστες δυνατότητες επιλογής για τους καταναλωτές. Ειδικότερα, υποστηρίζεται η ανάγκη κατακερματισμού της υπάρχουσας γραφειοκρατίας και η αναβάθμιση των τοπικών θεσμών σε νέα βάση. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού τοπικών θεσμών (π.χ. οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης) που θα ανταγωνίζονται παρέχοντας διαφορετικούς συνδυασμούς φόρων-δημόσιων αγαθών, επιτρέπει σε κάθε άτομο ή/και επιχείρηση την καλύτερη ικανοποίηση των προτιμήσεων τους, μέσω της μετακίνησης προς την περιοχή με τον καλύτερο συνδυασμό.

Τελικά, η υποχώρηση του «κρατικού συγκεντρωτισμού» και του παρεμβατισμού δεν αφορά από μόνη της την υποχώρηση ή όχι μιας αστικού ή σοσιαλιστικού τύπου πολιτικής διαχείρισης. Η ανασύνταξη του ρόλου, της μορφής και των λειτουργιών του εθνικού κράτους, αυτή την περίοδο, αφορούσε αποκλειστικά την προσαρμογή σε διεθνείς τάσεις και πιέσεις που σηματοδοτούνται από την υποχώρηση του παρεμβατισμού και την άνοδο ενός συντηρητικού νεοφιλελευθερισμού και αυτό αποτελεί πλέον ένα αδιαμφισβήτητο γεγονός, ανεξάρτητα από την πολιτική επιχειρηματολογία της περιόδου που εμφάνιζε την ενίσχυση του τοπικού ως αίτημα μιας προοδευτικής και εκσυγχρονιστικής αριστεράς στο πλαίσιο μιας πορείας σοσιαλιστικού μετασχηματισμού της κοινωνίας.

## 11.4 Ο ρόλος της περιφερειακής πολιτικής

Από την υπογραφή της συνθήκης της Ρώμης, ο βασικός στόχος των μετέπειτα συντελεστών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η διαμόρφωση μίας ενιαίας οικονομικής αγοράς, μίας ευρύτατης δηλαδή περιοχής που θα ξεπερνούσε τα όρια και τους περιορισμούς των επιμέρους κρατών - μελών, θα λειτουργούσε σύμφωνα με τις αρχές της ελεύθερης οικονομίας, θα εξασφάλιζε την ελεύθερη διακίνηση και αξιοποίηση των συντελεστών της παραγωγής (εργασία, κεφάλαιο, πρώτες ύλες, υποδομές κ.ο.κ.), θα εξασφάλιζε εν κατακλείδι τη βελτίωση των όρων παραγωγής και αναπαραγωγής των ευρωπαϊκών κεφαλαίων του κάθε εθνικού κράτους, εξασφαλίζοντας τους διευρυνόμενους όρους κερδοφορίας σε αυτό που μετεγενέστερα έγινε γνωστό ως «ενιαία αγορά», μέσα σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο διεθνώς οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον τις τελευταίες δεκαετίες<sup>575</sup>.

Το πλαίσιο αυτό, αποτέλεσε αφετηριακά και συνεχίζει να αποτελεί την στρατηγική κατεύθυνση των κρατών - μελών και ανανεώνεται και εξειδικεύεται από συνθήκη σε συνθήκη, από διεύρυνση σε διεύρυνση<sup>576</sup> και σε διαφορετικές συγκυρίες. Από την πρώτη περίοδο της οικονομικής μεγέθυνσης μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970, τα υφιστάμενα φαινόμενα της πετρελαϊκής κρίσης και της παραγωγικής αναδιάρθρωσης<sup>577</sup>, την ταχύτατη επέκταση στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990, τη δημιουργία της Ο.Ν.Ε. μέχρι και τη διεθνή οικονομική κρίση από το 2008 και ύστερα.

Σε αντιστοιχία, εξειδικεύεται και τροποποιείται η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής<sup>578</sup> στο εσωτερικό της ένωσης. Ήδη από την πρώτη περίοδο είχε αναπτυχθεί σχετικός προβληματισμός για την αρνητική επίδραση στην ανάπτυξη της κοινής αγοράς, της ύπαρξης διαφορετικών οικονομικών και νομισματικών πολιτικών αλλά και των σημαντικών διαρθρωτικών διαφορών τόσο τομεακά ανά παραγωγικό κλάδο αλλά και χωρικά σε επίπεδο εθνικών κρατών και περιφερειών.

Η διατήρηση των διαρθρωτικών διαφορών ή η μη άσκηση περιφερειακής πολιτικής είναι ικανές να

---

<sup>575</sup> «Η ελπίδα όλων ήταν ότι μια μεγάλη ευρωπαϊκή αγορά θα επέτρεπε στις χώρες της Ε.Ο.Κ. να ενσωματώσουν τους κινδύνους της συνεχούς αναδιάρθρωσης, να αξιοποιήσουν όσα συγκριτικά πλεονεκτήματα υφίστανται στο μέγεθος και στην ποικιλομορφία του ευρωπαϊκού χώρου, και να ανταπεξέλθουν έτσι στον εντεινόμενο ανταγωνισμό της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας.», Καυκαλάς Γρηγόρης, «Προοπτικές της ενοποίησης και τάσης συγκρότησης του ευρωπαϊκού χώρου», *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος - Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σ. 27.

<sup>576</sup> «... οι επόμενες διαδοχικές διευρύνσεις της Ε.Ο.Κ., πρώτα με την ένταξη της Ελλάδας... αποτελούν κατά κάποιο τρόπο έκφραση της στρατηγικής προτεραιότητας στη δημιουργία μιας μεγάλης Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς...», Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 27.

<sup>577</sup> «... η πρώτη διεύρυνση της ΕΟΚ, στις αρχές της δεκαετίας του '70, συνέπεσε με την κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης... και την έναρξη μιας περιόδου οικονομικής αναδιάρθρωσης και αναζήτησης εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης...», Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 26.

<sup>578</sup> Για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής δεξ το ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.

ναρκοθετήσουν το έδαφος της ενιαίας αγοράς. Αυτό ίσχυε τόσο κατά το παρελθόν, πριν την οικονομική και νομισματική ενοποίηση όσο και σήμερα.

Σε σχέση με το παραπάνω, πρώτον, ακόμα και στο καθεστώς τελωνειακής ένωσης και ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, οι διαρθρωτικές αδυναμίες κρατών - μελών αντιμετώπιζονταν με αναπροσαρμογή των συναλλαγματικών τιμών (υποτίμηση νομίσματος), την αναπροσαρμογή των βασικών επιτοκίων δανεισμού της κάθε κεντρικής τράπεζας κ.α. που οδηγούσαν σε βελτίωση της ανταγωνιστικότητας<sup>579</sup> της εκάστοτε εθνικής οικονομίας. Στα πεδία όμως έκφρασης των διαρθρωτικών ανισοτήτων η μη αντιμετώπιση τους επέφερε δυσμενή αποτελέσματα. Σε ότι αφορά το τομεακό επίπεδο, αυτό συντέλεσε στην διαιώνιση του ελλείμματος ανταγωνιστικότητας, που οδήγησε μέχρι και στην καταστροφή παραγωγικών τομέων και κλάδων και σε ό, τι αφορά το περιφερειακό επίπεδο επέφερε είτε φαινόμενα μετανάστευσης προς πιο αναπτυγμένες περιοχές, είτε φαινόμενα δημογραφικής στασιμότητας. *De facto* οδήγησε στην περιορισμένη συμμετοχή αυτών των περιφερειών στην κοινή αγορά.

Δεύτερον, με την εφαρμογή της Ο.Ν.Ε. τα κράτη - μέλη με διαρθρωτικές αδυναμίες, καθώς δεν μπορούν πλέον να ασκήσουν συναλλαγματική πολιτική, οδηγήθηκαν σε αύξηση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών τους και σε αύξηση του δημοσίου χρέους τους, παράλληλα με μία «διασταλτική» ερμηνεία και εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων για την απορρόφηση κονδυλίων και διάφορων επενδυτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων, διατηρώντας ή εντείνοντας έτσι τα διαρθρωτικά τους προβλήματα. Παράλληλα, η δημοσιονομική πολιτική που ασκείται τα τελευταία χρόνια λόγω της κρίσης (Σύμφωνο Δημοσιονομικής Σταθερότητας, Ισοσκελισμένοι Προϋπολογισμοί κ.λ.π.) έχει αυστηροποιήσει στο εσωτερικό των κρατών - μελών το πλαίσιο άσκησης άσκησης, της αναγκαίας αναδιανεμητικής πολιτικής<sup>580</sup>, που όψη της αποτελούσε η διάθεση κοινοτικών κονδυλίων και εξασφάλιζε την αναγκαία πολιτική συναίνεση για την απρόσκοπτη υλοποίηση της στρατηγικής της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Η πρώτη περίοδος άσκησης οικονομικής πολιτικής στο εσωτερικό της ένωσης χαρακτηρίστηκε από την προσπάθεια ρύθμισης του ανταγωνισμού και της οικοδόμησης μίας κοινής οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, ενώ είχε ήδη αναγνωριστεί ότι η εξάλειψη των περιφερειακών και διαρθρωτικών διαφορών μπορεί να συμβάλλει τόσο στην εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς

<sup>579</sup> «Όσο για τη συναλλαγματική πολιτική, φαίνεται ότι η πιθανή νομισματική ενοποίηση θα εξαλείψει κάθε δυνατότητα βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας με υποτιμήσεις.», Μαραβέγιας Ναπολέον, «Περιφερειακή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση - Θεωρία και Πολιτική*, Επιμ. Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σ. 185.

<sup>580</sup> «... μία έκθεση για λογαριασμό της Επιτροπής των Ε.Κ. (Τ. Padoa - Schioppa, 1987), τονίζει ότι πέρα από τις πολιτικές για την ενοποίηση των αγορών και τη νομισματική σταθερότητα, απαιτείται μια πολιτική αναδιανομής των ωφελειών της ενιαίας αγοράς. Εξηγεί μάλιστα ότι μια τέτοια πολιτική είναι απαραίτητη και για τη συνοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε πολιτικό επίπεδο, μεταξύ των κρατών - μελών.», Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή πολιτική», σ. 184.

όσο και μετέπειτα, στην οικονομική και νομισματική ένωση<sup>581</sup>.

Δεν είναι τυχαίο η ραγδαία ανάπτυξη της περιφερειακής πολιτικής, που συντελέστηκε σταδιακά τις επόμενες δεκαετίες. Από τις γεωγραφικές ανισότητες στο εσωτερικό του αρχικού πυρήνα της Ε.Ο.Κ. των 6, όπου η αντιμετώπιση τους εδραζόταν στην συνολική οικονομική μεγέθυνση και την ισοκατανομή της ανάπτυξης, οι διαδοχικές διευρύνσεις, τόσο στο σύνολο των χωρών της δυτικής Ευρώπης και προσφάτως στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη δημιούργησαν μία Ευρωπαϊκή Ένωση δύο ή/και τριών ταχυτήτων όπου οι διαρθρωτικές ανισότητες αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για την ουσιαστική ολοκλήρωση και ομαλή λειτουργία της *Ενιαίας ευρωπαϊκής Αγοράς*.<sup>582</sup>

Ήταν λοιπόν αναμενόμενη η έμφαση που αποδόθηκε στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της ένωσης, με έμφαση στις περιοχές του ευρωπαϊκού νότου και στις νέες εντασσόμενες χώρες. Η εξειδίκευση της περιφερειακής πολιτικής και η πολιτική συνοχής αποτελούν πλέον βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής στρατηγικής. Αυτό αποτέλεσε και τον πυρήνα της εισαγωγής των διαρθρωτικών πολιτικών με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987 και τη συνεχιζόμενη μετεξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής τα επόμενα χρόνια.

#### **11.4.1 Ελλάδα και ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική**

##### **11.4.1.1 Μ.Ο.Π., Α΄ & Β΄ Κ.Π.Σ. (1986 -1999)**

Η άσκηση περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα ξεκίνησε ήδη από τον πρώτο χρόνο ένταξης στην Ε.Ο.Κ. Σταθμός, όμως, για τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.) που ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1993.

Τα Μ.Ο.Π. εισήγαγαν μία νέα προσέγγιση στην άσκηση της περιφερειακής πολιτικής ενισχύοντας τον κοινοτικό χαρακτήρα της, έναντι των εθνικών προγραμμάτων. Τα Μ.Ο.Π. έθεσαν για πρώτη φορά το στόχο υλοποίησης μίας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης προσπάθειας για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Νότιας Ευρώπης μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων και χρηματοδότησαν σχέδια ενταγμένα σε συνολικά περιφερειακά προγράμματα, τα οποία διαμορφώθηκαν και πραγματοποιήθηκαν από τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες.<sup>583</sup>

Στην Ελλάδα καταρτίστηκαν 7 Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής

<sup>581</sup> «Η ΕΕεκ, στην πρώτη κιόλας γενική έκθεση του 1958, επέσυρε την προσοχή στην αναγκαιότητα μιας κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, για να εξασφαλιστεί η καλή λειτουργία μιας κοινής αγοράς μεταξύ χωρών με πολύ διαφορετικές οικονομικές διαρθρώσεις (κλαδικές και περιφερειακές) και για να πραγματοποιηθεί μακροχρονίως καλά ισορροπημένη οικονομική ανάπτυξη.», Vanhove Norbert, Klaassen Leo H., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών - μελών της*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1983, σ. 249-250.

<sup>582</sup> Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 29-30.

<sup>583</sup> <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>, προσπελάστηκε στις 20/03/2015.



Κεντρικής Ελλάδος, Αττικής και τέλος ένα θεματικό, το Μ.Ο.Π. Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των Μ.Ο.Π. ήταν η περίοδος 1984-1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993.

Η αναπτυξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα από το 1984 μέχρι το 1993 (που καλύπτει τόσο τα ΜΟΠ όσο και το Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) χαρακτηρίστηκε κυρίως από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα.

Η περίοδος αυτή συνέπεσε με τη μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων που οδήγησε στον συντονισμό των πολιτικών των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων, οι οποίες μέχρι τότε παρέμεναν ανεξάρτητες. Η μεταρρύθμιση αυτή προέβλεπε σταδιακή αύξηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων μέχρι τον διπλασιασμό τους την περίοδο 1987-1993. Προέβλεπε επίσης ότι η ευθύνη για το προγραμματισμό και για την υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων και προγραμμάτων, που συγχρηματοδοτεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μοιράζεται ανάμεσα στις εθνικές και περιφερειακές αρχές της χώρας και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.<sup>584</sup>

Η περίοδος εφαρμογής του Β΄ ΚΠΣ 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας με στόχο την ενίσχυση της εξωστρέφειας της οικονομίας και τη γενικότερη διασύνδεση της χώρας με το εξωτερικό. Δόθηκε προτεραιότητα στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης με κύριο στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και τη δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση καθώς και η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής σε ολόκληρη την χώρα: Οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός), λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Σιδηροδρομικού Δικτύου, μετρό της Αθήνας, ενεργειακά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κ.ο.κ.

Την εφαρμογή του Β΄Κ.Π.Σ. δυσχέρανε, όμως, μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αφορούσαν τους μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης, οι οποίοι δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν μία αυξημένη κλίμακα παρεμβάσεων.<sup>585</sup>

---

<sup>584</sup> <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>, προσπελάστηκε στις 20/03/2015.

<sup>585</sup> <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>

#### 11.4.1.2 Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)

Το Γ΄ ΚΠΣ αποτέλεσε το σημαντικότερο μέσο για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Την περίοδο 2000-2006, η Ελλάδα ενισχύθηκε με σημαντικούς πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής. Η στήριξη που παρέχει στην Ελλάδα η Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποιείται μέσω α) του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και β) των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και γ) του Ταμείου Συνοχής.

Οι συνολικοί χρηματοδοτικοί πόροι του Γ΄Κ.Π.Σ.<sup>586</sup> και του Ταμείου Συνοχής ανήλθαν σε 48,30δισ ευρώ. Η συνολική δημόσια δαπάνη ανήλθε σε 37,67δισ € και η εκτιμώμενη ιδιωτική συμμετοχή ανήλθε σε 10,63δισ €.

Για την επίτευξη των στόχων του ΚΠΣ 2000-2006 καταρτίστηκαν και υλοποιήθηκαν 11 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα τα οποία αφορούσαν εθνικές τομεακές πολιτικές, 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)<sup>587</sup>, ένα για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της χώρας και στα οποία είχε κατανεμηθεί το 1/3 περίπου των διαθέσιμων πιστώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2000-2006 και 1 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας.

Πίνακας 11.4.1.2.1: Συγχρηματοδοτούμενα αναπτυξιακά προγράμματα στην Ελλάδα (1986 - 2006), σύμφωνα με τις αρχικές εγκριτικές αποφάσεις.

	Μ.Ο.Π.* (1986-1989)	Α΄ Κ.Π.Σ. (1989-1993)	Β΄ Κ.Π.Σ. (1994-1999)	Γ΄ Κ.Π.Σ. (2000-2006)
Συνολικός Προϋπολογισμός	2.101.933**	14.342.054	29.721.300	44.363.540
Εθνική Δημόσια Συμμετοχή	695.740	5.802.196	7.069.900	11.126.075
Κοινοτική Συμμετοχή	2.576.000	7.193.241	13.980.000	22.707.000
Ιδιωτική Συμμετοχή	210.193	1.346.617	8.671.400	10.730.465

\* Τα ΜΟΠ μετά το 1989 ενσωματώθηκαν στο Α΄ ΚΠΣ.

\*\* Οι τιμές είναι σε χιλιάδες ECU - 1ECU = 1Ευρώ (ισοτιμία της 1/1/1999).

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, στο <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>, προσπελάστηκε στις 20/03/2015.

<sup>586</sup> Το Γ΄Κ.Π.Σ. είναι το προϊόν της συμφωνίας στην οποία κατέληξαν η Ελληνική Κυβέρνηση και οι Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις κοινοτικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις στην Ελλάδα το χρονικό διάστημα 2000-2006. Καταρτίστηκε με βάση το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης που υποβλήθηκε από την Ελλάδα. Το κείμενο του ΚΠΣ υπογράφηκε τον Νοέμβριο του 2000 (E2000 3405/28-11-2000) και αναθεωρήθηκε τον Δεκέμβριο του 2004 (E2004 2412/3-12-04), τον Δεκέμβριο του 2005 (E2005 4788 τελικό /12-12-05) και τον Δεκέμβριο του 2006 (E2006 6419 τελικό 7-12-06).

<sup>587</sup> Το κοινό τους σημείο των ΠΕΠ ήταν η ενίσχυση της δυνατότητας των περιφερειακών και τοπικών αρχών να εφαρμόσουν ένα πλήρες φάσμα δράσεων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, που περιελάμβανε όχι μόνο έργα υποδομής αλλά και την στήριξη της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, της έρευνας και ανάπτυξης και της καινοτομίας, των ανθρώπινων πόρων και της δημιουργίας τοπικών θέσεων εργασίας ή και ακόμα της διαχείρισης του περιβάλλοντος.

#### 11.4.1.3 Η περίοδος 2007 - 2013

Το Δεκέμβριο του 2007 υπογράφηκε η «Συνθήκη της Λισαβόνας» (γνωστή και ως «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη»), η οποία έθεσε στο επίκεντρο της την πολιτική της συνοχής<sup>588</sup> δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών με τους στόχους της πολιτικής συνοχής, την οικοδόμηση μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου κατανομής των πόρων, αλλά και στο ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών<sup>589</sup>. Επιπρόσθετα, η «Συνθήκη της Λισαβόνας», πρόσθεσε μία ακόμα πλευρά στη συνοχή, αναφερόμενη σε «οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή», η οποία *πρέπει να προωθεί πιο ισορροπημένη, πιο βιώσιμη «εδαφική ανάπτυξη» - μια ευρύτερη έννοια από την περιφερειακή πολιτική, η οποία συνδέεται ειδικά με το ΕΤΠΑ και λειτουργεί ιδιαίτερα σε περιφερειακό επίπεδο*<sup>590</sup>.

Ιδιαίτερο βάρος δόθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην αποκεντρωμένη λειτουργία των περιφερειακών και τοπικών αρχών, για την κατάρτιση και εφαρμογή των προγραμμάτων πολιτικής συνοχής, τόσο κάθετα μεταξύ των επιπέδων δημόσιας διοίκησης (κοινότητα, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές), όσο και «οριζόντια» ανάμεσα σε ενδιαφερόμενα μέρη (αντιπρόσωποι επιχειρήσεων, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, κλπ.), με πρωτεύοντα ρόλο αυτών που οργανώνονται ως εταιρικές σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στο πλαίσιο πάντα ενός συστήματος «πολυεπίπεδης και αποκεντρωμένης διακυβέρνησης» που εγκαθίδρυσε η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής<sup>591</sup>.

---

<sup>588</sup> Οι κύριοι στόχοι της «πολιτικής συνοχής» είναι: α. να καταστούν η Ευρώπη και οι περιφέρειές της πιο ελκυστικοί τόποι για επενδύσεις και απασχόληση, β. να προωθηθούν η καινοτομία, η επιχειρηματικότητα και η ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης και γ. να δημιουργηθούν περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση μέσω της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, 2007-2013*, Ανακοίνωση, COM(2007) 798 τελικό, Βρυξέλλες 11.12.2007, βλ. και <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52007DC0798>.

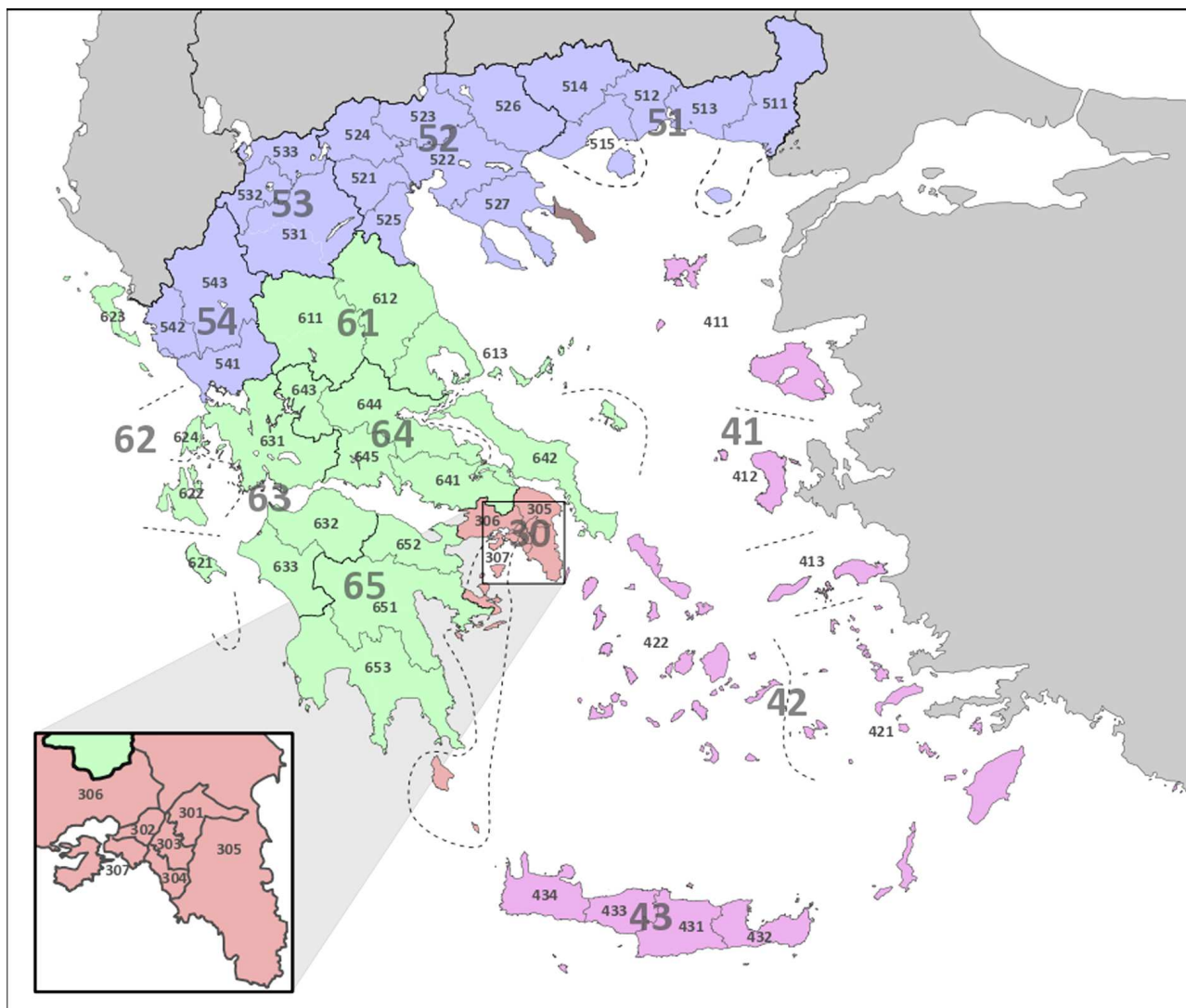
<sup>589</sup> «Η επίτευξη της στρατηγικής της Λισαβόνας προϋποθέτει συνεχή και συντονισμένη προσπάθεια και την πολιτική δέσμευση όλων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των κρατών μελών και των περιφερειών. Το 2007, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή συνεργάστηκαν στενά για να καταρτίσουν τις εθνικές και περιφερειακές στρατηγικές με σκοπό τη στήριξη των επενδυτικών προτεραιοτήτων που καθορίστηκαν στα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης και τις ειδικές συστάσεις ανά χώρα που εξέδωσε το Συμβούλιο.», Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες...*

<sup>590</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/faq/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/el/faq/#1), προσπελάστηκε στις 26/03/2015.

<sup>591</sup> «Η μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής συνέβαλε στη μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους τοπικούς και περιφερειακούς εταίρους. Με τη συγκέντρωση των γνώσεων, της εμπειρογνομοσύνης και των πόρων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και με τη χάραξη ενοποιημένων και προσαρμοσμένων τοπικών και περιφερειακών στρατηγικών, η πολιτική συνοχής μπορεί να επιδιώξει καλύτερα τις επενδύσεις που έχουν τα μεγαλύτερα δυνατά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.», Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση μέσω της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, 2007-2013*, Ανακοίνωση, COM(2007) 798 τελικό, Βρυξέλλες 11.12.2007, βλ. και <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52007DC0798>.

Ολόκληρο το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλύπτεται από έναν ή περισσότερους στόχους της πολιτικής για τη συνοχή. Για να προσδιορίσει γεωγραφικά τις επιλέξιμες περιφέρειες, η Επιτροπή χρησιμοποιεί στατιστικά στοιχεία. Υποδιαιρεί την Ευρώπη σε διάφορες ομάδες περιφερειών που αντιστοιχούν στην ονοματολογία NUTS (ονοματολογία στατιστικών εδαφικών μονάδων).<sup>592</sup> Με βάση αυτή τη διαίρεση<sup>593</sup> κατανέμονται στα κράτη - μέλη και στις περιφέρειες, σε επίπεδο NUTS 2, οι χρηματοδοτήσεις, ανάλογα με τον πληθυσμό, το επίπεδο ευημερίας και τα ποσοστά ανεργίας.<sup>594</sup>

Χάρτης 10.4.1.3.1: Κατηγορίες NUTS στον ελληνικό χώρο.



Πηγή: [https://el.wikipedia.org/wiki/NUTS\\_\(%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1\)](https://el.wikipedia.org/wiki/NUTS_(%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1)) και επεξεργασία του συγγραφέα.

<sup>592</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/region/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/region/index_el.htm), προσπελάστηκε στις 26/05/2015.

<sup>593</sup> Για αναλυτικότερη περιγραφή της «Ονοματολογίας των Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων» δες το ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II.

<sup>594</sup> Καμχής Μάριος, *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006 - Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2007, σ. 93.

Σε ό,τι αφορά τον ελληνικό χώρο, αντιστοιχούν τέσσερις μεγάλες εδαφικές μονάδες NUT 1, που αποτελούν άθροισμα υφισταμένων διοικητικών περιφερειών, 13 μονάδες NUT 2 που αντιστοιχούν με τις σημερινές περιφέρειες, ενώ οι μονάδες NUT 3 αντιστοιχούν στους προγενέστερους νομούς (βλ. Χάρτης 10.4.1.3.1).

Για τους παραπάνω σκοπούς και λόγω της αναγνώρισης των διαφορετικών μορφών διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας σε κάθε κράτος μέλος αλλά και της ανάγκη προσαρμογής τους<sup>595</sup> διατέθηκαν την περίοδο αυτή περίπου 3,6δισ € με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων διοικήσεων και υπηρεσιών, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ώστε να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν αποτελεσματικές πολιτικές και προγράμματα<sup>596</sup>.

Ειδικά για την Ελλάδα, υπήρξε ειδική αναφορά για την ανάγκη εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος θα ενισχύσει τις ικανότητές της στους τομείς της ρύθμισης, του ελέγχου και της εφαρμογής<sup>597</sup>, ώστε αυτό να αποτελέσει προϋπόθεση για την ουσιαστική εφαρμογή όλων των άλλων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής.

Σε επίπεδο οικονομικών μεγεθών, την περίοδο 2007-2013, ο συνολικός προϋπολογισμός για την ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής ανήλθε σε 347δισ €, ενώ σε άλλα 160δισ € ανήλθε η εθνική δημόσια και ιδιωτική συγχρηματοδότηση. Συνολικά, τα προγράμματα πολιτικής συνοχής διέθεσαν περισσότερα από 70δισ € ετησίως μεταξύ 2007 και 2013.<sup>598</sup>

Την περίοδο 2007 - 2013 η πολιτική συνοχής εξειδικεύθηκε στον ελληνικό χώρο ως εξής<sup>599</sup>:

Εντάχθηκαν στο «Στόχο Σύγκλιση» οι περιφέρειες, οι οποίες αντιστοιχούν στο επίπεδο NUTS 2 και των οποίων το κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι κατώτερο από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Στην Ελλάδα εντάχθηκαν οι περιφέρειες της Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης, Θεσσαλίας, Ηπείρου, Νήσων του Ιονίου, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου, Βορείου Αγαίου και Κρήτης. Στις περιφέρειες που θα ήταν επιλέξιμες για τον στόχο αν το κατώτατο όριο είχε μείνει στο 75% του μέσου ΑΕΠ της ΕΕ των 15 και όχι των 25, εφαρμόστηκε μεταβατικό καθεστώς με φθίνουσα κλίμακα (*phasing-out*). Το μεταβατικό καθεστώς αφορούσε τις περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας και Αττικής.

---

<sup>595</sup> «Συγχρόνως, δεδομένου ότι η αρχική κατάσταση είναι διαφορετική μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών και περιφερειών, κατά την υλοποίηση των στόχων της Λισαβόνας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το εκάστοτε πλαίσιο και οι δυσκολίες. Οι στρατηγικές αυτές υφίστανται πλέον και στα 27 κράτη μέλη, αλλά η πραγματική εργασία αρχίζει μόλις τώρα...», Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες...*

<sup>596</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες...*

<sup>597</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες...*

<sup>598</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες...*

<sup>599</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/region/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/region/index_el.htm), προσπελάστηκε στις 26/03/2015.

Οι περιφέρειες που, βάση κριτηρίων, δεν καλύφθηκαν ούτε από τον «Στόχο Σύγκλιση» ούτε από τη μεταβατική στήριξη (περιφέρειες NUTS 1 ή NUTS 2 σύμφωνα με τα κράτη μέλη), ήταν επιλέξιμες για τον «Στόχο Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», ενώ δόθηκε μεταβατική στήριξη με φθίνουσα κλίμακα (phasing-in) μέχρι το 2013 στις περιφέρειες NUTS 2 που καλύπτονταν από τον πρώην στόχο 1, αλλά των οποίων το ΑΕΠ υπερέβαινε το 75 % του μέσου ΑΕΠ της ΕΕ των 15. Οι επιλέξιμες περιφέρειες της χώρας ήταν η Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο.

Στο «Στόχο Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» εντάχθηκε το σύνολο της χώρας, είτε στο πλαίσιο της διακρατικής ή/και διαπεριφερειακής συνεργασίας, είτε στο πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας όπου εντάχθηκαν περιφέρειες του επιπέδου NUTS 3 που βρίσκονται κατά μήκος των εσωτερικών χερσαίων συνόρων και ορισμένων εξωτερικών χερσαίων συνόρων, καθώς και όλες οι περιφέρειες NUTS 3 που βρίσκονται κατά μήκος των θαλασσίων συνόρων σε απόσταση 150 χλμ. από αυτά

Τέλος, για την περίοδο 2007 - 2013 επιλέξιμες για έργα από το ταμείο συνοχής ήταν όλες οι περιφέρειες της Ελλάδας καθώς είχαν Α.Ε.Π. κατώτερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου.

#### 14.4.1.4 Η περίοδος 2014 - 2020

Στις 23/5/2014 εγκρίθηκε του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 (συνολικού προϋπολογισμού 20,84δισ € (κοινοτική συνδρομή) και 26δισ € δημόσια δαπάνη), το οποίο συγχρηματοδοτείται από τα Ταμεία ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής, ΕΓΤΑΑ και ΕΤΘΑ.

Οι προτεραιότητες που θα υποστηριχτούν από το νέο ΕΣΠΑ είναι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, η ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η προστασία του περιβάλλοντος και η μετάβαση σε μια οικονομία φιλική στο περιβάλλον, η ανάπτυξη, ο εκσυγχρονισμός και η συμπλήρωση των υποδομών πρόσβασης και η βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Για την περίοδο 2013 - 2020 έχουν εγκριθεί 4 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα<sup>600</sup>, 1 Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας και 13 Περιφερειακά Προγράμματα για κάθε περιφέρεια της χώρας.

---

<sup>600</sup> Αυτά είναι τα εξής: α. ΕΠ Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα & Καινοτομία, β. ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον & Αειφόρος Ανάπτυξη, γ. ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση, δ. ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα και ΕΠ Τεχνική Βοήθεια.

Πίνακας 11.4.1.4.1: Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική και Ελλάδα (1981 - 2013)

1981 - 1985	Χρηματοδότηση έργων, κυρίως υποδομών, από το Ε.Τ.Π.Α.
1986 - 1988	Χρηματοδότηση έργων από το Ε.Τ.Π.Α. (αναθεωρημένος κανονισμός).
1986 - 1989	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.). Καταρτίστηκαν 7 Μ.Ο.Π.: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδας, Αττικής και ένα θεματικό, το Μ.Ο.Π. Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των Μ.Ο.Π. ήταν η περίοδος 1984 - 1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993.
1989 - 1993	Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.). Προτεραιότητες: Βελτίωση βασικών υποδομών, ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού 13 περιφερειών. Επιλέξιμη όλη η Ελλάδα.
1994 - 2000	Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Προτεραιότητες: Μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση εσωτερικής συνοχής μέσω της ανάπτυξης μεγάλων δικτύων υποδομής, βελτίωση συνθηκών διαβίωσης, ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας, μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών. Επιλέξιμη όλη η Ελλάδα.
2001 - 2006	Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Προτεραιότητες: Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση απασχόλησης, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη, μεταφορές, αγροτική ανάπτυξη και αλιεία, ποιότητα ζωής, κοινωνία της πληροφορίας, περιφερειακή ανάπτυξη. Επιλέξιμη όλη η Ελλάδα.
2007 - 2013	Το ΕΣΠΑ καθόρισε σε γενικές γραμμές τον τρόπο με τον οποίο η Ελλάδα θα χρησιμοποιούσε τις κοινοτικές επενδύσεις την περίοδο 2007 - 2013 για να δημιουργήσει ανάπτυξη και θέσεις εργασίας. Στις περιφέρειες του στόχου «Σύγκλιση» και στις περιφέρειες του στόχου «Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» διατέθηκαν συνολικά περί τα 36δισ € εκ των οποίων τα 24,5 δισ από την Ε.Ε. Οι προτεραιότητες που περιλαμβάνονταν στο ΕΣΠΑ υλοποιήθηκαν μέσω 13 επιχειρησιακών προγραμμάτων, 5 περιφερειακών και 8 θεματικών και 1 προγράμματος τεχνικής βοήθειας. Οι προτεραιότητες της Ελλάδας για την περίοδο 2007 - 2013, όπως καθορίστηκαν στο ΕΣΠΑ, ήταν οι εξής: Επενδύσεις στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας, κοινωνία της γνώσης και καινοτομία, απασχόληση και κοινωνική συνοχή, εκσυγχρονισμός του θεσμικού περιβάλλοντος, ελκυστικότητα της Ελλάδας και των περιφερειών της ως τόπων επένδυσης, εργασίας και διαβίωσης.
2014 - 2020	Έγκριση του Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014 - 2020 συνολικού προϋπολογισμού 20,84δισ €. Οι προτεραιότητες που περιλαμβάνονται στο ΕΣΠΑ θα υλοποιηθούν μέσω 13 περιφερειακών προγραμμάτων, 4 τομεακών και 1 προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας.

Πηγή: Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 105-6.

#### 11.4.2 Ο ρόλος της περιφερειακής οργάνωσης

Ο εκσυγχρονισμός της περιφερειακής πολιτικής και η συνακόλουθη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 και η πολιτική συνοχής ανέδειξαν το σημαντικό ρόλο της περιφερειακής οργάνωσης στο εσωτερικό της ένωσης, καθώς, όπως έχει ήδη περιγραφεί, η περιφερειακή πολιτική δεν αποσκοπεί πλέον στην άσκηση αναδιανεμητικής πολιτικής αλλά δίνει έμφαση στην αξιοποίηση των ενδογενών περιφερειακών δυνατοτήτων<sup>601</sup> περιορίζοντας σταδιακά το ρόλο των κρατών - μελών σε αυτό το επίπεδο.

Παράλληλα, η αυστηροποίηση του πλαισίου χρηματοδότησης και κατανομής των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων, με την επιβολή ποιοτικών και ποσοτικών κριτηρίων και μηχανισμών ελέγχου υλοποίησης των πολιτικών αλλά και η επιβολή των κριτηρίων της ονομαστικής οικονομικής σύγκλισης με τη συνθήκη του Μάαστριχτ και η εφαρμογή της Ο.Ν.Ε. ενέτειναν τον *διαπεριφερειακό ανταγωνισμό* και οδήγησαν σε νέες μορφές ανισοτήτων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>602</sup>.

Με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων καθορίζεται κατάλογος επιλέξιμων περιοχών για την άσκηση των διαρθρωτικών πολιτικών σε αντιστοιχία με τη διοικητική διαίρεση της ένωσης σε NUTS, που αφορά το σημαντικότερο τμήμα των χρηματοδοτήσεων. Συγκεκριμένα, στο διοικητικό επίπεδο NUTS 2<sup>603</sup> κατηγοριοποιούνται οι επιλέξιμες περιφέρειες του Στόχου 1 και στο διοικητικό επίπεδο NUTS 3 κατηγοριοποιούνται οι επιλέξιμες περιοχές του Στόχου 2, θεσμοποιώντας έτσι τον κυρίαρχο ρόλο του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου, στο εσωτερικό του κάθε κράτους - μέλους, για την κατανομή των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων.

Επίσης, ο Κανονισμός εισάγει τις έννοιες της «συμπληρωματικότητας» και της «εταιρικής» σχέσης<sup>604</sup> μεταξύ των ενδιαφερόμενων αρχών (σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο). Επί της ουσίας, πρόκειται για την *αναγνώριση της ανάγκης πολυεπίπεδων διαδικασιών*

---

<sup>601</sup> «Η νέα περιφερειακή πολιτική στηρίζεται λιγότερο σε εθνική κρατική βοήθεια και περισσότερο στην ανάπτυξη των ενδογενών πλεονεκτημάτων και των διαπεριφερειακών συνεργασιών, προκειμένου να βοηθήσουν την ανταγωνιστικότητα των επιμέρους περιοχών μέσα σε ένα περισσότερο ολοκληρωμένο αλλά και περισσότερο διαφοροποιημένο νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο.», Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 35.

<sup>602</sup> «Οι διάφορες περιφέρειες έχουν τώρα να αντιμετωπίσουν εντεινόμενο ανταγωνισμό προκειμένου να προσελκύσουν νέες επενδύσεις ή να διατηρήσουν κάποια πλεονεκτήματα...», Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 35.

<sup>603</sup> Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) 2052/88, για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, Άρθ. 8, παρ. 1 και Άρθ. 9 παρ. 2, Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ, 24/06/1988, αρ. L185/9.

<sup>604</sup> «Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό το εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο- όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού. Η συνεργασία αυτή καλείται στο εξής «εταιρική σχέση». Η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών.», Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) 2052/88, άρθ. 4, παρ.1.



αποφάσεων και διακυβέρνησης<sup>605</sup>, διακρίνοντας το κάθε φορά αναγκαίο επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό κινείται και η αναγνώρισης της «Αρχής της επικουρικότητας»<sup>606</sup> που σημαίνει ότι οι πολιτικές σχεδιάζονται και εφαρμόζονται στο κατάλληλο κάθε φορά επίπεδο διοικητικής αρμοδιότητας (π.χ. ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό)<sup>607</sup> για το σχεδιασμό και υλοποίηση μιας πολιτικής.

Πλέον, η εσωτερική διοικητική διάρθρωση του κάθε κράτους - μέλους και ο βαθμός συναρμογής της με το ευρωπαϊκό πρότυπο διοικητικής διαίρεσης διαδραματίζει κομβικό ρόλο στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, καθώς στα κράτη - μέλη και στις περιφέρειες αποκεντρώνεται η πλήρης και αποκλειστική ευθύνη για τη λεπτομερή υλοποίηση του προγραμματισμού και τη διαχείριση των παρεμβάσεων (παρακολούθηση, έλεγχος, αξιολόγηση), ως αποτέλεσμα των θεσμικών μεταβολών που πραγματοποιήθηκαν<sup>608</sup>.

Η διαφορετική διοικητική διάρθρωση των κρατών - μελών, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και με ποικιλία αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο ανέδειξε μία σειρά οργανωτικών και διοικητικών προβλημάτων τόσο ως προς την αντιστοιχία στα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και ως προς διοικητική ικανότητα των τοπικών αρχών να καταρτίσουν, να διαχειριστούν και να υλοποιήσουν ευρωπαϊκά προγράμματα και να ανταποκριθούν συνολικότερα στις απαιτήσεις των «εταιρικών σχέσεων». Για την προώθηση της συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών αρχών η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε το 1989 το «Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών», ενώ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιουργήθηκε η «Επιτροπή των Περιφερειών», η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και απαρτίζεται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.<sup>609</sup>

Οι οργανωτικές και διοικητικές προϋποθέσεις που εισήγαγε η πολιτική Συνοχής δυσχέρανε την απορρόφηση κονδυλίων ιδιαίτερα από τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, οι οποίες δεν μπορούσαν διοικητικά να υποστηρίξουν την εκπόνηση και εκτέλεση σχεδίων περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, φαινόμενο με ιδιαίτερη ένταση στις μεσογειακές χώρες<sup>610</sup>,

---

<sup>605</sup> Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 30.

<sup>606</sup> «Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.», *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (97/C340/03)*, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C340/173, 10/11/1997.

<sup>607</sup> Καυκαλάς Γρ., «Προοπτικές της ενοποίησης...», σ. 32.

<sup>608</sup> Ανδρικοπούλου Ελένη, «Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο ευρωπαϊκό χώρο», *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος - Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Επιμ. Ανδρικοπούλου Ε. - Καυκαλάς Γρ., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σ. 366-7.

<sup>609</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 143.

<sup>610</sup> «Οι χώρες αυτές στο παρελθόν απορροφούσαν τις δαπάνες του Τμήματος Εγγυήσεων του ΕΑΤΠΕ με τρόπο

## Κεφάλαιο 12<sup>ο</sup>: Η διοικητική αναδιάρθρωση 1984-1994

Οι διεθνείς εξελίξεις που σχετίζονταν με την οργάνωση και λειτουργία του χώρου, οι αναπτυξιακές κατευθύνσεις και στρατηγικές που οικοδομούνταν στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς της Ε.Ο.Κ. και η γενικότερη πολιτική συγκυρία μετά την μεταπολίτευση θέτουν επί τάπητος το ζήτημα της αναδιάρθρωσης της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η επιδιωκόμενη νέα οργάνωση του χώρου σε διοικητικό και οικονομικό επίπεδο, αντιστοιχεί σε νέα επίπεδα διοίκησης και προγραμματισμού και εντείνει την ανάγκη για αναπροσαρμογή του μεγέθους, του αριθμού και των ορίων των εδαφικών και διοικητικών οντοτήτων. Ιδιαίτερα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης η ανάγκη διοικητικής και εδαφικής αναδιοργάνωσης είναι επιτακτική κυρίαρχα στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αλλά και συνακόλουθα σε περιφερειακό και δευτεροβάθμιο επίπεδο.

### 12.1 Η πολιτική «αναकुττάρωσης» των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στην Ελλάδα καμιά αναδιοργάνωση δεν είχε δρομολογηθεί μέχρι το 1980 παρόλο που ο κατακερματισμός της ελληνικής αυτοδιοίκησης ήταν αναλογικά ο μεγαλύτερος στην Ευρώπη. Ο αριθμός των ΟΤΑ (δήμων και κοινοτήτων) παρέμενε πρακτικά ο ίδιος από την εποχή της βενιζελικής μεταρρύθμισης, το μέγεθός τους ήταν ιδιαίτερα μικρό<sup>611</sup> και διοικητικά και οικονομικά, ανεπαρκές για να διαδραματίσουν οποιαδήποτε αναπτυξιακή λειτουργία στο πλαίσιο των νέων αναπτυξιακών κατευθύνσεων.

Τη δεκαετία 1984-1994 με τους νόμους 1416/84, 1622/86 και 2218/94 επιχειρείται η εκ νέου αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, γεγονός που επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας γενικότερα της διοίκησης. με βασικό κριτήριο τη συγκρότηση φορέων που θα είναι βιώσιμοι οικονομικά, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τις πρωτοβάθμιες διοικητικές δομές που αποτελούν τη βάση της διοικητικής και προγραμματικής πυραμίδας και ο όποιος αναπτυξιακός προγραμματισμός επηρεάζεται από την λειτουργία ή δυσλειτουργία τους.

Σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού της 5ης Μαρτίου 1981 σχεδόν το 42,95% του πληθυσμού της χώρας κατοικούσε σε δήμους και κοινότητες πληθυσμιακού μεγέθους μικρότερου των 10.000 κατοίκων, το 38,23% σε δήμους και κοινότητες πληθυσμιακού μεγέθους μικρότερου των 5.000

---

αυτόματο, για τη στήριξη των τιμών και των εισοδημάτων, χωρίς δηλαδή υποβολή σχεδίων και προγραμμάτων.» Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 193-4.

<sup>611</sup> «Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι οι μισοί σχεδόν από τους δήμους είχαν πληθυσμό κάτω των 5000 κατοίκων, ενώ από τις πεντέμισι χιλιάδες περίπου κοινότητες το 84% είχαν πληθυσμό κάτω των 1000 κατοίκων και το 59% κάτω των 500 κατοίκων», Μπεριάτος Ηλίας, «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της αναकुττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)», *Τόπος*, τ. 8, Αθήνα 1994, σ. 7.

κατοίκων και το 19,66% σε δήμους και κοινότητες πληθυσμιακού μεγέθους μικρότερου των 1.000 κατοίκων. Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι το 84,33% των κοινοτήτων ήταν πληθυσμιακού μεγέθους μικρότερου των 1.000 κατοίκων.

Είναι προφανές ότι με τα παραπάνω πληθυσμιακά μεγέθη ήταν ανέφικτη η οποιαδήποτε αναπτυξιακή προοπτική μεγάλου ποσοστού πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ενώ επιπρόσθετα το λειτουργικό κόστος αυτών των ΟΤΑ στρεφόταν αναγκαστικά σε καθαρά αναπαραγωγικές λειτουργίες του μόνιμου πληθυσμού.

Πίνακας 12.1.1: Τάξεις μεγέθους δήμων, κοινοτήτων και οικισμών, 1981.

	Δήμοι			
Πληθυσμός	Αριθμός	Ποσοστό	Πληθυσμός	Ποσοστό*
άνω των 10.000	111	42.05%	5.421.094	55.66%
κάτω των 10.000	153	57.95%	610.170	6.26%
5.000 - 10.000	47	17.80%	315.131	3.24%
2.000 - 5.000	75	28.41%	256.241	2.63%
1.000 - 2.000	21	7.95%	32.255	0.33%
0 - 1.000	10	3.79%	6.543	0.07%
Σύνολο	264	100.00%	6.641.434	68.18%
	Κοινότητες			
Πληθυσμός	Αριθμός	Ποσοστό	Πληθυσμός	Ποσοστό*
άνω των 10.000	12	0.21%	135.716	1.39%
κάτω των 10.000	5.762	99.79%	3.573.437	36.69%
5.000 - 10.000	23	0.40%	144.033	1.48%
2.000 - 5.000	222	3.84%	63.6337	6.53%
1.000 - 2.000	648	11.22%	885.110	9.09%
0 - 1.000	4.869	84.33%	1.907.957	19.59%
Σύνολο	5.774	100.00%	7.282.590	74.77%
	Οικισμοί			
Πληθυσμός	Αριθμός	Ποσοστό	Πληθυσμός	Ποσοστό*
άνω των 10.000	121	0.98%	5.475.997	56.22%
κάτω των 10.000	12.194	99.02%	4.264.420	43.78%
5.000 - 10.000	56	0.45%	373.692	3.84%
2.000 - 5.000	259	2.10%	780.875	8.02%
1.000 - 2.000	546	4.43%	749.097	7.69%
0 - 1.000	11.333	92.03%	2.360.756	24.24%
Σύνολο	12.315	100.00%	9.740.417	100.00%

\*επί του συνολικού πληθυσμού της χώρας

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε., Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού Κατοικιών, της 5<sup>ης</sup> Απριλίου 1981, Τ. 1, σ. 82. και επεξεργασία του συγγραφέα.

### 12.1.1 Οι «Γεωγραφικές Ενότητες» (Γ.Ε.) και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1980<sup>612</sup> προέβλεπε δύο δυνατότητες συνένωσης δήμων και κοινοτήτων (Άρθρο 4, Ν. 1065/1980). Η πρώτη προέβλεπε τη δυνατότητα συνένωσης δύο οι περισσότερων όμορων δήμων και κοινοτήτων στην περίπτωση που το ζητήσουν οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς καθενός από αυτούς. Η δεύτερη προέβλεπε τη δυνατότητα συνένωσης κοινότητας με δήμο σε περίπτωση που το ζητήσουν οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς της κοινότητας και συναινέσει το δημοτικό συμβούλιο με απόλυτη πλειοψηφία.

Με το Ν. 1416/84<sup>613</sup> αναθεωρείται ο ΔΚΚ του 1980 με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής βιωσιμότητας των δήμων και κοινοτήτων μέσα από μία παράλληλη διαδικασία οικονομικών κινήτρων που αφορά πρώτον, την προώθηση συνενώσεων μεταξύ δήμων και κοινοτήτων και δεύτερον, τη συγκρότηση αναπτυξιακών συνδέσμων μεταξύ διαφορετικών δήμων και κοινοτήτων.

Σε σχέση με το πρώτο, ο Ν. 1416/84, αναθεωρώντας τις σχετικές διατάξεις του ΔΚΚ, επιτρέπει πλέον τις συνενώσεις μεταξύ όμορων δήμων και κοινοτήτων και με αποφάσεις με πλειοψηφία των 3/5 του κάθε συμβουλίου<sup>614</sup>, γεγονός που προσδίδει ιδιαίτερη ευελιξία στην εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Παράλληλα, δίνει πολύ σημαντικά οικονομικά κίνητρα για το σκοπό αυτό καθώς *οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που προκύπτουν από ένωση και έχουν συνολικό αριθμό μέχρι δέκα χιλιάδες λαμβάνουν κάθε χρόνο διπλάσια τακτική οικονομική ενίσχυση*, ενώ σε περίπτωση που *ο νέος οργανισμός έχει συνολικό πληθυσμό μέχρι χίλιους κατοίκους, η ετήσια τακτική οικονομική του ενίσχυση πολλαπλασιάζεται με τον αριθμό των κοινοτήτων που ενώνονται*.

Σε σχέση με το δεύτερο, επιδιώχθηκε η ενίσχυση της αναπτυξιακής δυναμικής των ΟΤΑ με τη θεσμοθέτηση των «αναπτυξιακών συνδέσμων» που δημιουργήθηκαν στη βάση μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας που ονομάστηκε «Γεωγραφική Ενότητα»<sup>615</sup>. Ο καθορισμός των Γ.Ε. σε συνδυασμό με την αντίστοιχη δυνατότητα συγκρότησης αναπτυξιακών συνδέσμων μεταξύ όμορων δήμων και κοινοτήτων στόχευε, επίσης και στην προώθηση της διαδικασίας των συνενώσεων, ως αποτέλεσμα της κοινής οικονομικής λειτουργίας όμορων ΟΤΑ.

Για τον προσδιορισμό των γεωγραφικών ενοτήτων και για τη σύσταση των αναπτυξιακών συνδέσμων, το Υπουργείο Εσωτερικών προχώρησε στην κατάρτιση του «Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-87», στο πλαίσιο του οποίου το Υπουργείο Χωροταξίας εκπόνησε μια μελέτη για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον

<sup>612</sup> Ν. 1065/1980, Περί κυρώσεως του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, Φ.Ε.Κ. 168/Α/24-07-1980.

<sup>613</sup> Ν. 1416/1984, Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Φ.Ε.Κ. 18/Α/21-02-1984.

<sup>614</sup> Άρθρο 12, παρ. 1 του Ν. 1416/84.

<sup>615</sup> Άρθρο 23, Ν. 1416/1984.

καθορισμό των γεωγραφικών- οικιστικών ενοτήτων, των γνωστών «ανοικτών πόλεων», όλων των νομών της χώρας. Οι ενότητες αυτές θα αποτελούσαν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρξει μία στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση, πράγμα που συνδυαζόταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Η μελέτη αυτή στο πλαίσιο μιας γενικότερης ιεράρχησης των οικιστικών κέντρων της χώρας προσδιόριζε τις λειτουργίες εκείνες που είναι απαραίτητες σε κάθε επίπεδο αυτοδιοίκησης και επί πλέον οριοθετούσε τις αντίστοιχες χωρικές μονάδες. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εφαρμογή του μοντέλου αυτού στο τοπικό επίπεδο όπου καθορίστηκαν οι βασικές χωρικές μονάδες με βάση τις οποίες περιγραφόταν η οικιστική και χωροταξική διάρθρωση του αγροτικού χώρου και της χώρας γενικότερα. Από τη μελέτη αυτή η οποία έγινε σε στενή συνεργασία με τις νομαρχιακές υπηρεσίες και τις ΤΕΔΚ κάθε νομού προέκυψαν συνολικά 555 οικιστικές ενότητες<sup>616</sup>, εκ των οποίων 502 ενότητες «ανοικτών πόλεων» και 53 ενότητες αστικού τύπου.

Τελικά, οι Γ.Ε. που συγκροτήθηκαν βάση του Ν1416/84 έφθασαν τις 573 συνολικά<sup>617</sup> - ενώ στις μισές από αυτές συγκροτήθηκαν και αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Το αποτέλεσμα όμως σε επίπεδο συνενώσεων και δημιουργίας νέων ΟΤΑ ήταν πενιχρά, καθώς την τριετία 1984-1987 συνενώθηκαν 55 δήμοι και κοινότητες και συγκροτήθηκαν μόλις 17 νέοι ΟΤΑ.

Πίνακας 12.1.1.1: Νέοι Δήμοι σύμφωνα με το Ν. 1416/1984.

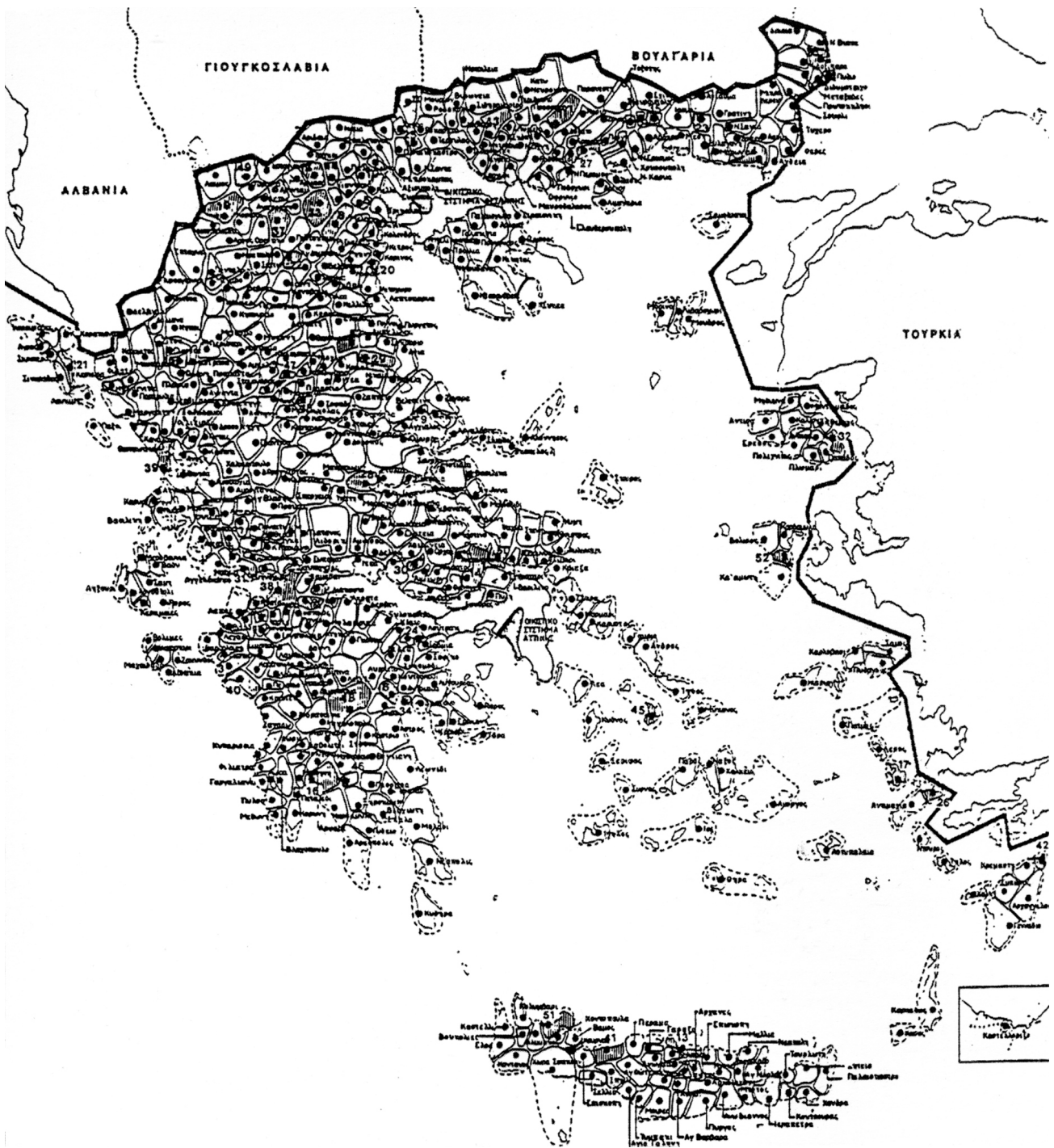
α/α	Δήμος	Αριθμός και ημερομηνία ΦΕΚ σύστασης	Αριθμός Δήμων & Κοινοτήτων που συνενώθηκαν
1	Ακράτας	99/Α/1985	4
2	Βελβεντού	169/Α/85	2
3	Γουμένισσας	65/Α/1987	2
4	Ειρηνούπολης	275/Α/1984	3
5	Ελάτειας	95/Α/1985 & 135//1986	3
6	Ιωνίας (Θεσ/νίκης)	65/Α/1987	2
7	Κατούνας	123/Α/1986	2
8	Λευκιμμαίων	29/Α/1986	2
9	Μαλίων	123/Α/1986	2
10	Μήλου	203/Α/1985	4
11	Νεάπολης (Αιτ/νίας)	142/Α/1984	3
12	Νεάπολης (Κοζάνης)	120/Α/1986	7
13	Νέας Κυδωνίας	135/Α/1985	3
14	Πολυκάστρου	123/Α/1986	2
15	Τσοτυλίου	123/Α/1986	8
16	Τυχερού	123/Α/1986	2
17	Φερρών	123/Α/1986	4

Πηγή: Μπεριάτος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...», σ. 59 και επεξεργασία του συγγραφέα.

<sup>616</sup> Στο σχέδιο του ΥΧΟΠ δεν συμπεριλήφθησαν οι νομοί Αττικής και Θεσσαλονίκης.

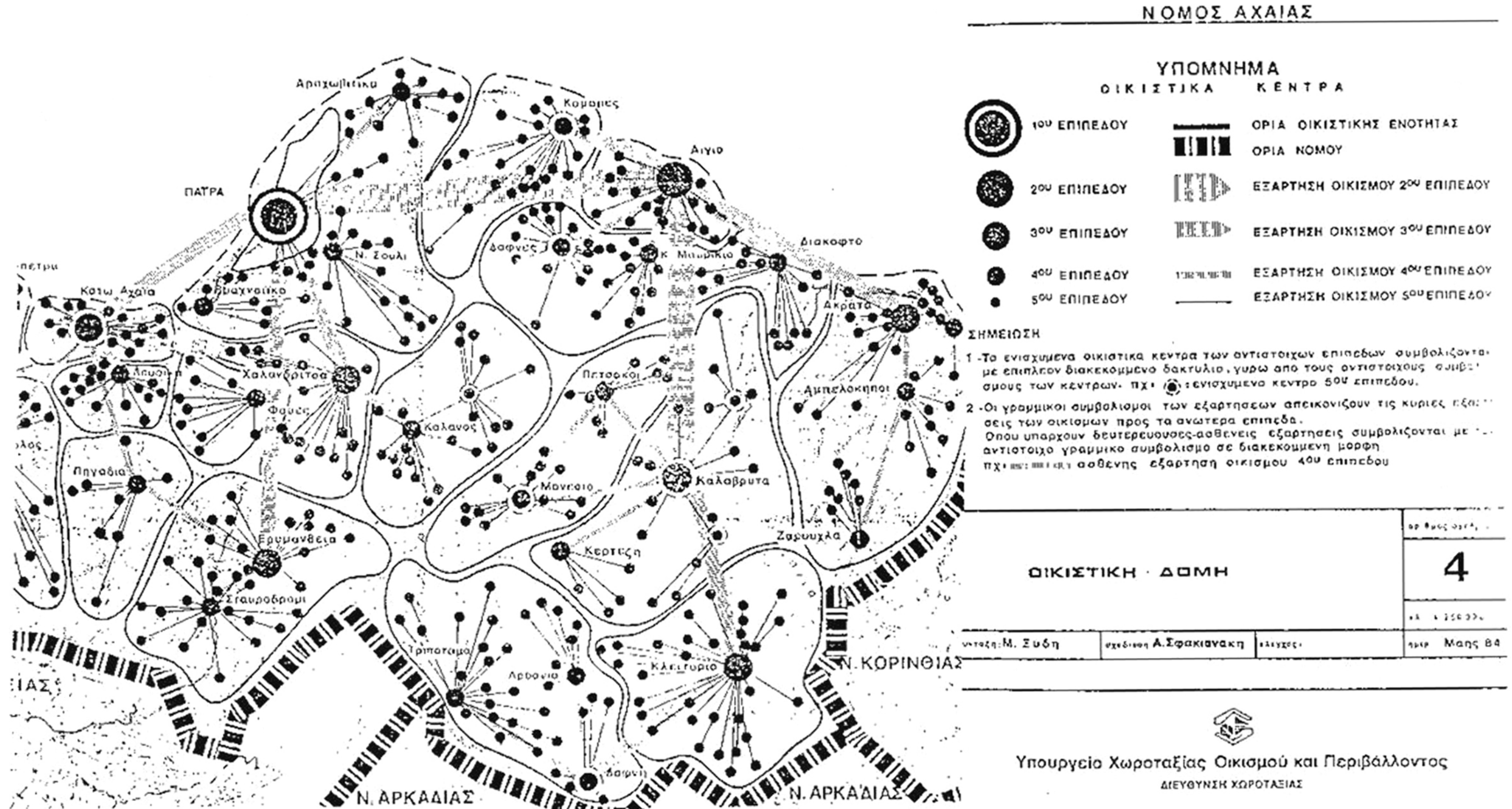
<sup>617</sup> Συγκροτήθηκαν 25 Γ.Ε. στους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης και 548 Γ.Ε. στην υπόλοιπη χώρα. Δεν συγκροτήθηκαν Γ.Ε. στους νομούς Σάμου, Λασηθίου και Κιλκίς.

Χάρτης 12.1.1.1: Η πρόταση των «Ανοιχτών Πόλεων» του ΥΧΟΠ, 1984.



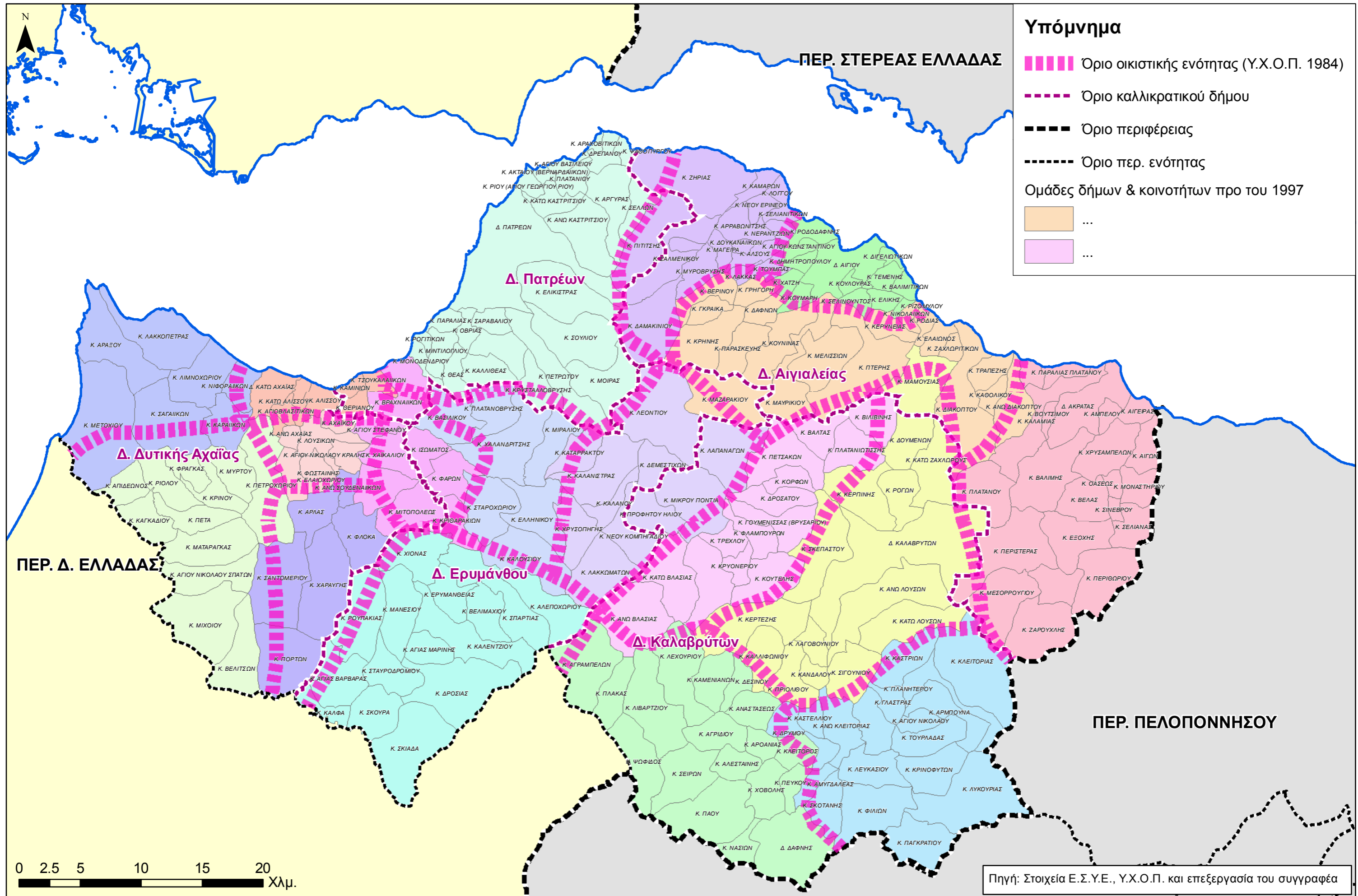
Πηγή: Μπεριάντος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...», σ. 50.

Χάρτης 12.1.1.2: Η πρόταση των «Ανοιχτών Πόλεων» του ΥΧΟΠ για το Νομό Αχαΐας, 1984.



Πηγή: Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, Νομός Αχαΐας, Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης - Οικιστική Δομή, Σχεδιασμός Ανοιχτών Πόλεων, Αθήνα, Μάρτιος 1984

Χάρτης 12.1.1.3: Προκαποδοστριακοί δήμοι / κοινότητες και Οικιστικές Ενότητες του Υ.Χ.Ο.Π. (1984), στο Νομό Αχαΐας.





### 12.1.2 Οι «Γεωγραφικές Περιοχές» (Γ.Π.) και οι νέοι δήμοι

Η δεύτερη προσπάθεια για την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, επιχειρείται, δύο μόλις χρόνια αργότερα, με το Ν.1622/1986 για την τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικό προγραμματισμό (ΦΕΚ 92/Α/14-7-86). Με το Ν. 1622/86 καθορίζονται σε κάθε νομό Γεωγραφικές Περιοχές (Γ.Π.) εντός των οποίων είναι εφικτή η συνένωση των δήμων και κοινοτήτων που εμπεριέχονται σε αυτές.

Ο Ν. 1622/1986 κινείται στην ίδια κατεύθυνση με τον προγενέστερο Ν. 1416/1984, επικαιροποιώντας και ενισχύοντας τις σχετικές διατάξεις που αφορούσαν παροχή οικονομικών κινήτρων<sup>618</sup> σε περίπτωση συνένωσης δήμων και κοινοτήτων. Επιπρόσθετα, σε σχέση με τις συνενώσεις εισαγάγει μία σημαντική καινοτομία<sup>619</sup>, καθώς καθιστά υποχρεωτική την συνένωση δήμων και κοινοτήτων εντός μίας Γ.Π. στην περίπτωση που ζητήσουν τη συνένωση τα 3/5 τουλάχιστον των ΟΤΑ της ενότητας, εφόσον αυτοί αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% του πληθυσμού της<sup>620</sup>.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης ο καθορισμός των Γ.Π., οι οποίες δεν ταυτίζονται με τις προγενέστερες Γ.Ε.<sup>621</sup>, ενώ είχαν περίπου τη μισή γεωγραφική έκταση των προγενέστερων γεωγραφικών ενότητων και περίπου το διπλάσιο αριθμό. Συνολικά, μέσα σε δύο χρόνια από την ισχύ του νόμου σε όλη τη χώρα, εκτός από τους νομούς Ξάνθης, Ροδόπης και Ζακύνθου και εκτός από τα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθηνών και Θεσσαλονίκης προσδιορίστηκαν 1151 Γ.Π.

Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του Ν. 1622/86 ως προς τη συνένωση τοπικών διοικητικών δομών ήταν πενιχρά. Σε σύνολο 1151 Γ.Π. μόνο σε 43 από αυτές (ή ποσοστό 3,7%) πραγματοποιήθηκε συνένωση. Προέκυψαν έτσι 43 νέοι δήμοι που προήλθαν από 181 ΟΤΑ που αντιπροσωπεύουν το 3% περίπου των ΟΤΑ που μπορούσαν να κάνουν χρήση των διατάξεων του ανωτέρω νόμου.

---

<sup>618</sup> Άρθρο 2, Ν. 1622/1986.

<sup>619</sup> Πρόκειται για την σχετικά παρόμοια διάταξη του Ν. 1416/1984, Άρθρο 23, παρ. 4, η οποία αφορούσε όμως τη συμμετοχή των ΟΤΑ στους αναπτυξιακούς συνδέσμους που συγκροτούνταν στο εσωτερικό των Γ.Ε. Προφανώς, ο μεγάλος αριθμός αναπτυξιακών συνδέσμων που συγκροτήθηκαν, σε αντίθεση με το αριθμό των νέων ΟΤΑ, οδήγησε και στην αναθεώρηση της σχετικής διάταξης στον Ν. 1622/1986.

<sup>620</sup> Άρθρο 1, παρ. 3, Ν. 1622/1986.

<sup>621</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην υπ. αρ. 4707/27-1-87 εγκύκλιο του ΥΠΕΣ προς τις νομαρχίες "...οι γεωγραφικές ενότητες (περιοχές) του άρθρου 183 του ΔΚΚ (Π176/ 1985) είναι τελείως διαφορετικές από τις γεωγραφικές περιοχές (ενότητες) του άρθρου 1 του ν. 1622/86"», Μπεριάτος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...», σ. 10.

Πίνακας 12.1.2.1: Συγκριτική παρουσίαση των αναπτυξιακών ενοτήτων ΥΧΟΠ, Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86 ανά νομό.

α/α	Νομός	Αριθμός Οικιστικών Ενοτήτων ΥΧΟΠ (1984)	Αριθμός Γεωγραφικών Ενοτήτων Ν. 1416/84	Αριθμός Γεωγραφικών Περιοχών Ν. 1622/86
1	Αιτωλ/νίας	25	22	47
2	Αργολίδος	10	9	19
3	Αρκαδίας	12	13	33
4	Άρτας	8	9	17
5	Αττικής	-	7	20
6	Αχαΐας	19	16	36
7	Βοιωτίας	13	14	21
8	Γρεβενών	7	5	11
9	Δράμας	9	5	15
10	Δωδεκανήσου	18	5	13
11	Έβρου	16	7	20
12	Εύβοιας	20	14	19
13	Ευρυτανίας	5	13	14
14	Ζακύνθου	5	8	-
15	Ηλείας	14	14	36
16	Ημαθίας	7	15	14
17	Ηρακλείου	16	16	33
18	Θεσπρωτίας	7	10	18
19	Θεσσαλονίκης	-	18	32
20	Ιωαννίνων	16	21	54
21	Καβάλας	14	7	21
22	Καρδίτσας	13	15	28
23	Καστοριάς	5	15	19
24	Κέρκυρας	8	11	16
25	Κεφαληνίας	7	6	13
26	Κιλκίς	12	-	21
27	Κοζάνης	15	12	30
28	Κορινθίας	11	12	20
29	Κυκλάδων	16	21	25
30	Λακωνίας	12	13	38
31	Λάρισας	20	19	38
32	Λασηθίου	10	-	18

33	Λέσβου	15	14	26
34	Λευκάδας	4	4	9
35	Μαγνησίας	11	11	19
36	Μεσσηνίας	16	22	40
37	Ξάνθης	7	6	-
38	Πέλλας	11	18	21
39	Πιερίας	9	5	16
40	Πρέβεζας	6	6	14
41	Ρεθύμνου	9	12	29
42	Ροδόπης	9	8	-
43	Σάμου	4	-	10
44	Σερρών	17	15	36
45	Τρικάλων	14	18	28
46	Φθιώτιδας	13	14	32
47	Φλώρινας	6	8	21
48	Φωκίδας	6	11	20
49	Χαλκιδικής	12	8	19
50	Χανίων	12	15	32
51	Χίου	4	5	10
Σύνολο		555	573	1.151

Πηγή: Μπεριάτος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...», σ. 25-7 και επεξεργασία του συγγραφέα.

Πίνακας 12.1.2.2: Νέοι Δήμοι σύμφωνα με το Ν. 1622/1986.

α/α	Δήμος	Αριθμός και ημερομηνία ΦΕΚ σύστασης	Αριθμός Δήμων & Κοινοτήτων που συνενώθηκαν
1	Ακριτών	30/A/13-03-90	3
2	Ανατολικής Φαλαισίας	188/A/21-08-89	6
3	Ανεμόνα	251/A/29-12-89	6
4	Αντιρρίου	186/A/09-08-89	3
5	Αρεοπόλεως	136/A/30-08-94	3
6	Βερενίκης	144/A/31-08-94	4
7	Βιτσιού	251/A/29-12-89	6
8	Γουβών	48/A/02-04-90	4
9	Διρού	136/A/30-08-94	3
10	Έλους	136/A/30-08-94	5
11	Επισκοπής	188/A/21-08-89	4
12	Θιναλίου	178/A/30-06-89	6
13	Ιωλκού	251/A/29-12-89	3
14	Ιωνίας (Χίου)	251/A/29-12-89	5
15	Καλλονής	136/A/30-08-94	5
16	Καμποχώρων	251/A/29-12-89	6
17	Κασσοπαίων	56/A/14-04-94	4
18	Μαστιχοχωρίων	251/A/29-12-89	3
19	Μεγάλου Αλεξάνδρου	133/A/30-08-94	3
20	Μεγανησίου	48/A/02-04-90	3
21	Μιδέας	149/A/02-06-89	6
22	Νέων Μαλών	188/A/21-08-89	3
23	Νίκου Καζαντζάκη	136/A/30-08-94	11
24	Οτύλου	127/A/05-08-94	5
25	Ομηρούπολης	48/A/02-04-90	4
26	Παραβόλας	102/A/05-07-94	3
27	Παρανεστίου	39/A/21-03-94	3
28	Πελεκάνου	239/A/03-11-89	3
29	Πέτρας	127/A/05-08-94	3
30	Πολυμύλου	143/A/28-06-88	2
31	Πυλαρέων	136/A/30-08-94	3
32	Πυλίνης	251/A/29-12-89	6
33	Ροδόπολης	136/A/30-08-94	2
34	Σαρανταπόρου	92/A/16-06-94	3

35	Σκάλας	102/A/05-07-94	6
36	Σκύδρας	145/A/01-06-89	6
37	Σφακιωτών	251/A/29-12-89	5
38	Τεμένους	127/A/05-08-94	3
39	Τυροσαπουνακαΐικων	102/A/05-07-94	2
40	Φιλίππουπολης	124/A/16-05-94	3
41	Φιλίππων	105/A/06-07-94	4
42	Χάλκειας	127/A/05-08-94	5
43	Χασίων	136/A/30-08-94	5

Πηγή: Μπεριάτος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...», σ. 28 και επεξεργασία του συγγραφέα.

Η προσπάθεια αναδιάρθρωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που συντελέστηκε τη δεκαετία του 1980 με τους Ν. 1416/1984 και 1622/1986 είχε ως στόχο της την ενίσχυση κυρίως των κοινοτήτων, δια μέσω των συνενώσεων και συνακόλουθα της πληθυσμιακής τους μεγέθυνσης που θα καθιστούσε ενδεχομένως εφικτή και μία αντίστοιχη αναπτυξιακή λειτουργία.

Υπό αυτό το πρίσμα, είναι εμφανής η κατηγοριοποίηση στις σχετικές διατάξεις, των παραπάνω νόμων, των οικονομικών κινήτρων που δίνονταν για συνενώσεις, οι οποίες ήταν αντιστρόφως ανάλογες του πληθυσμιακού μεγέθους των νέων ΟΤΑ που συγκροτούνταν. Ειδικά το άρθρο 12 του Ν. 1416/1984 ξεκαθαρίζει ότι οικονομικά κίνητρα δίνονται για συνενώσεις που αφορούν ΟΤΑ μέχρι 10.000 κατοίκων<sup>622</sup>. Για νέους ΟΤΑ μέχρι 10.000 κατοίκους προβλεπόταν ο διπλασμός της ετήσιας κρατικής χρηματοδότησης, ενώ ειδικά για νέους ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους η κρατική χρηματοδότηση πολλαπλασιαζόταν ανάλογα με τον αριθμό των κοινοτήτων που συνενώνονταν.

Μπορεί λοιπόν να υποστηριχθεί ότι επίσης αντιστρόφως ανάλογο ήταν και το πολιτικό ενδιαφέρον για τις συνενώσεις με το μέγεθος των κοινοτήτων. Για να επιτευχθεί σε βάθος χρόνου η υλοποίηση της οποιασδήποτε αναπτυξιακής στρατηγικής που αφορά τον περιφερειακό χώρο και ο οποιοσδήποτε εκσυγχρονισμός της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο μετασχηματισμός του καθεστώτος των κοινοτήτων, ιδιαίτερα της μεγάλης πλειοψηφίας των μικρών κοινοτήτων, αποτελούσε προϋπόθεση.

Ο περιορισμός μάλιστα του γεωγραφικού και διοικητικού εύρους των Γ.Π. του Ν. 1622/1986 στόχευε ακριβώς στην επίτευξη συνενώσεων μικρής κλίμακας μεταξύ κοινοτήτων μικρού πληθυσμιακού και οικονομικού μεγέθους. Οι συνενώσεις που επιτεύχθηκαν και με τους δύο νόμους κυμαίνονται κατά βάση σε ένα εύρος από 3 έως 6 ΟΤΑ. Ενδεικτικό είναι επίσης το γεγονός ότι στις

<sup>622</sup> «Αν ο νέος οργανισμός υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους, για τον επιπλέον πληθυσμό εξακολουθεί να λαμβάνει την τακτική οικονομική ενίσχυση.», Ν. 1416/1984, Άρθρο 12, παρ. 8.

ρυθμίσεις του μεταγενέστερου Ν. 2218/1994 και τα «Συμβούλια Περιοχής», οι ρυθμίσεις των διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αφορούν δήμους και κοινότητες πληθυσμού μέχρι 5.000 κατοίκους.

Η απόπειρα αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης τη δεκαετία του 1980 δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Είναι ενδεικτικό των αποτελεσμάτων του Ν. 1622/1986 το γεγονός ότι το πληθυσμιακό μέγεθος των νέων δήμων που προέκυψαν ήταν μικρό καθώς σε αυτούς ο μέσος όρος του πληθυσμού δεν ξεπερνά τους 3000 κατοίκους. Ως επακόλουθο, η αναπτυξιακή δυναμική που προκλήθηκε ήταν με τη σειρά της μικρή καθώς φαίνεται ότι μόνο μικρότερες μονάδες συνενώθηκαν με σκοπό να αξιοποιήσουν τα παρεχόμενα οικονομικά κίνητρα.

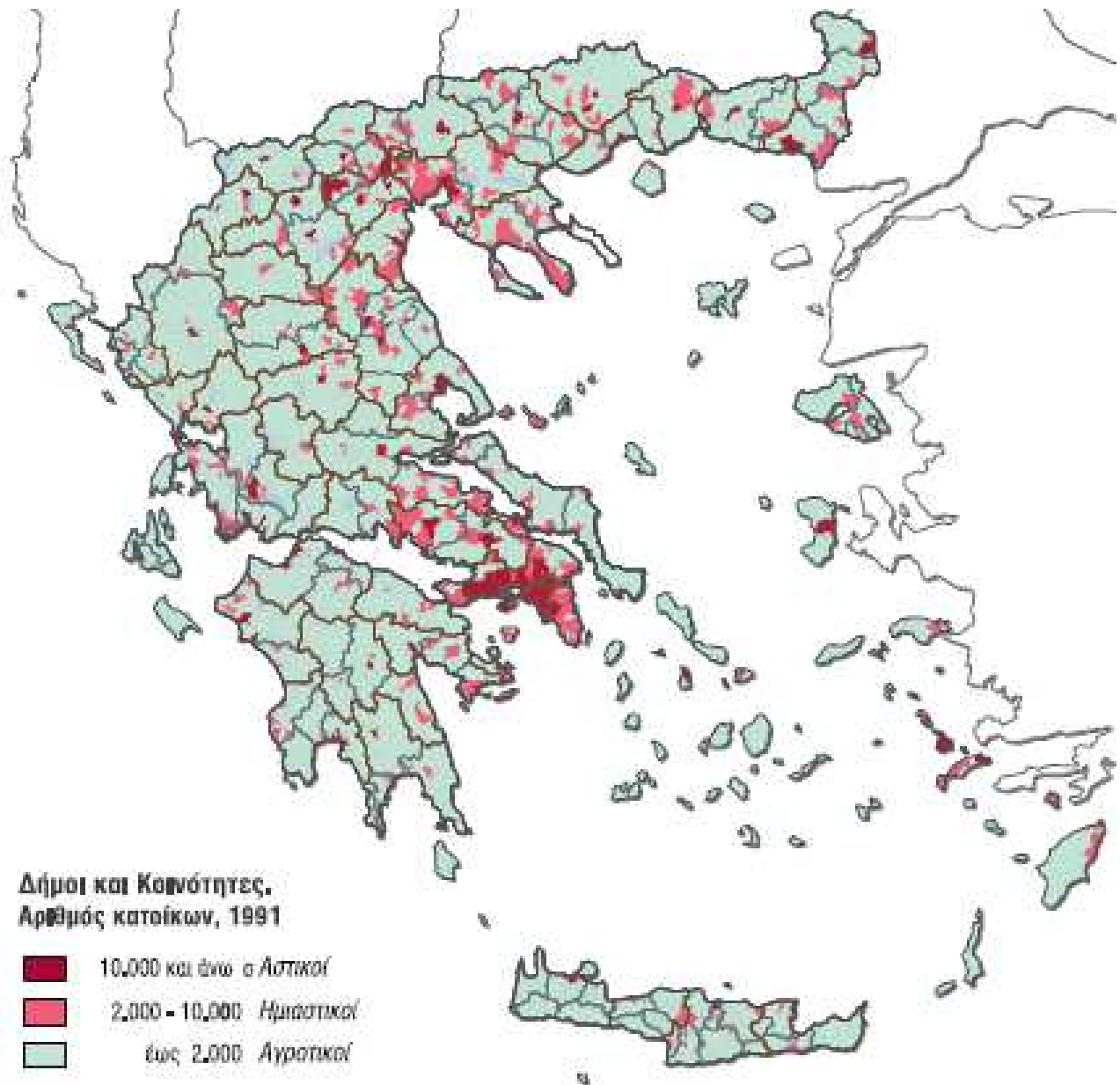
Η αποτυχία και της νέας απόπειρας ανέδειξε τις αδυναμίες της κυρίαρχης πολιτικής, η οποία υπολειπόταν τόσο τεχνικά καθώς δεν υπήρξε η ανάλογη στήριξη των αναπτυξιακών συνδέσμων και των νέων ΟΤΑ, όσο και πολιτικά καθώς η όλη προσπάθεια δεν εντάχθηκε σε μία πολιτική στρατηγική συνολική διοικητικής μεταρρύθμισης του ελληνικού κράτους, όπως έγινε τα μετέπειτα χρόνια.

Αναφορικά με τις «ανοικτές πόλεις», η οποία αποτέλεσε την πιο ολοκληρωμένη πρόταση καθορισμού εδαφικών ενοτήτων τοπικής κλίμακας, το σχέδιο αυτό παύει να αποτελεί «οδηγό» για τις νέες συνενώσεις<sup>623</sup> καθώς η ενότητα της «ανοικτής πόλης» θεωρήθηκε ως μεγαλύτερης κλίμακας από το επιθυμητό μέγεθος των γ.π., που προοπτικά θα αποτελούσαν τους νέους δήμους των νέων δήμων αλλά μικρότερης από τις γ.ε. των αναπτυξιακών συνδέσμων.

---

<sup>623</sup> Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, υπ. αρ. 4707/27-1-87, παρ. 10γ, όπου αναφέρεται ότι «δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη κατά τον προσδιορισμό των γεωγραφικών περιοχών οι οικιστικές ενότητες “ανοικτές πόλεις” που περιλαμβάνονται στη σχετική μελέτη του ΥΠΕΧΩΔΕ που έχει σταλεί στις Νομαρχίες», Ηλίας Μπεριάτος, *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση...*, σ. 10-1.

Χάρτης 12.1.2.1: Αστικοί, ημιαστικοί και αγροτικοί δήμοι και κοινότητες, 1991.



Πηγή: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), *Κοινωνικός και Οικονομικός Άτλας της Ελλάδας - Οι Πόλεις*, Τ.1, - Εκδ. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 2000, σ. 20.

### 12.1.3. Τα «Συμβούλια Περιοχής»

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με το Ν. 2218/1994<sup>624</sup>, δόθηκε έμφαση στο επίπεδο της οικονομικής λειτουργίας και της συνεργασίας της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, με την καθιέρωση της υποχρεωτικής συνεργασίας των ΟΤΑ<sup>625</sup>. Η συνολική επίδραση του Ν. 2218 σε ότι αφορά την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση ήταν σχετικά περιορισμένη καθώς εστίασε στο οικονομικό επίπεδο, ενώ σε σχέση με την πολιτική των συνενώσεων διατηρήθηκε το θεσμικό πλαίσιο είτε του Ν1416/84, είτε του Ν1622/86.

Σύμφωνα με τον Ν. 2218/1994 ορίστηκαν εκ νέου κατάλληλες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες, όπως συνέβη και με τα παλαιότερα σχήματα των νόμων 1416/84 και 1622/86, με τη σημαντική διαφορά ότι πλέον, οι σύνδεσμοι καθορίζονται απ' ευθείας από το νόμο και ονομάζονται «Συμβούλια Περιοχής». Τα Συμβούλια Περιοχής ήταν υπεύθυνα για την επικράτεια των αντίστοιχων Ο.Τ.Α τους, όσον αφορά τον γενικότερο σχεδιασμό και προγραμματισμό, το κτηματολόγιο, τη διαχείριση προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>626</sup>. Επιπλέον, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι που βρίσκονταν μέσα στα όρια Συμβουλίου Περιοχής καταργήθηκαν αυτοδικαίως τρεις μήνες μετά την έναρξη του Συμβουλίου Περιοχής, το οποίο ήταν ο καθολικός διάδοχος του αναπτυξιακού συνδέσμου.

Τέλος, οι αρμοδιότητες των Συμβουλίων Περιοχής περιορίστηκαν σε εδαφικές περιφέρειες ΟΤΑ με πληθυσμό έως 5000 κατοίκους που σε ειδικές περιπτώσεις (π.χ. νησιά) περιορίζονταν στους 2000 κατοίκους, δίνοντας έμφαση, προφανώς, στην οικονομική βιωσιμότητα των πιο ασθενικών πρωτοβάθμιων μονάδων.

---

<sup>624</sup> Ν. 2218/1994, για την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ90/Α/13-6-94.

<sup>625</sup> «Τα συμβούλια περιοχής έχουν σκοπό το σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των ΟΤΑ - μελών τους και των κατοίκων της περιοχής.», Ν. 2218/1994, Άρθρο 4.

<sup>626</sup> Άρθρο 48 παρ.4.



## 12.2 Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση

Η «αποκεντρωμένη» μορφή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στη χώρα, αρχίζει να σχηματίζεται με τη σημερινή της μορφή στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Οι νόμοι που επέφεραν τις σημαντικότερες αλλαγές στη διοικητική οργάνωση του κράτους ήταν ο Ν. 2218/1994<sup>627</sup>, που θεσμοθέτησε τη «Νομαρχική Αυτοδιοίκηση», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τον Ν. 2240/1994 και τον Ν. 2307/1995. Το θεσμικό αυτό καθεστώς κωδικοποιήθηκε με το ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) που και αυτό στη συνέχεια τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν. 2503/1997<sup>628</sup> συγκροτεί τις «Περιφερειακές Διοικήσεις».

Με τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994 οι νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, μετεξελίχθηκαν στο δεύτερο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις). Το γεγονός αυτό σηματοδοτεί πρακτικά την αφετηρία την διοικητικής αποκέντρωσης και τον εκσυγχρονισμό της κρατικής λειτουργίας σε τοπικό επίπεδο. Αυτή η πρώτη «δοκιμαστική» περίοδος χαρακτηρίστηκε από μία σειρά αδυναμιών σε τεχνικό - θεσμικό επίπεδο, όπως ζητήματα αρμοδιοτήτων, συντονισμού των επιπέδων διοίκησης, έλλειψης των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων κ.α.

### 12.2.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Οι 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που συγκροτήθηκαν διακρίνονται (α) στις απλές, η διοικητική περιφέρεια των οποίων συμπίπτει με την κρατική διοικητική περιφέρεια του νομού και (β) στις ενιαίες ή διευρυμένες (υπερνομαρχίες), η περιφέρεια των οποίων εκτείνεται στις κρατικές διοικητικές περιφέρειες περισσότερων νομών ή νομαρχιών<sup>629</sup>. Επίσης, κάποιες διοικητικές περιφέρειες απλών ΝΑ περιλαμβάνουν ως ιδιαίτερες διοικητικές περιφέρειες, τα Επαρχεία. Η σπουδαιότητα του θεσμού των επαρχείων έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι αντιμετωπίζουν ουσιαστικές ανάγκες απομακρυσμένων, νησιωτικών κυρίως, περιοχών.

#### 12.2.2.1 Αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/1994 όλες

<sup>627</sup> Ν.2218/1994 (ΦΕΚ 90/Α/1994), *Ίδρυση Νομαρχιακής, τροποποίηση διατάξεων για την Περιφέρεια κ.α.* και Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ 153/Α/1994), *Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.*

<sup>628</sup> Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107/Α/1997), *Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.*

<sup>629</sup> Με το άρθρο 1 του Ν. 2240/1994 (άρθρο 5 ΚΝΑ) συστήθηκαν 3 ενιαίες ΝΑ: η Αθηνών - Πειραιώς, Ροδόπης - Έβρου και Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης. Για τις ενιαίες ΝΑ, κάθε Νομός ή Νομαρχία αποτελεί Νομαρχιακό Διαμέρισμα (ΚΝΑ, άρθρο 116).

οι αρμοδιότητες που ανήκαν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με ορισμένες εξαιρέσεις<sup>630</sup>.

Στις διατάξεις του άρθρου 8 του ΚΝΑ, πέραν του γενικού κανόνα «περί τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου», δεν περιέχεται ενδεικτική απαρίθμηση τέτοιων τοπικών υποθέσεων και με εξαίρεση τις αρμοδιότητες τις σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν. 1622/1986, άρθρο 22 και ΚΝΑ, άρθρο 8 παρ. 6), υπήρξε μεγάλη διοικητική και νομική ασάφεια, με αποτέλεσμα την επικάλυψη των διοικητικών επιπέδων και των αρμοδιοτήτων τους.

#### 12.2.2.2 Τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Από το 1994 που ιδρύθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέχρι και το τέλος του 1998 όπου θεσμοθετήθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι<sup>631</sup>, οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ δεν διέθεταν δικούς τους πόρους και η χρηματοδότησή τους προερχόταν από επιχορηγήσεις του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Η οικονομική αυτοτέλεια των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ αποτέλεσε ένα σταδιακό στόχο. Στο πλαίσιο αυτό, το 1989 οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Κ.Α.Π. κατοχυρώθηκαν για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α με το Ν.1828/1989, ενώ με τον Ν.2672/98 κατοχύρωσε την απόδοση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και στη Ν.Α., ως πόρων που συντίθεται από ποσοστά εθνικών φόρων.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης τα έσοδα αυτής κατηγοριοποιούνται σε τακτικά και έκτακτα.

Τα τακτικά έσοδα είναι αυτά που προβλέπονταν ετησίως και αναγράφονταν στον κρατικό προϋπολογισμό, τα οποία προέρχονταν από: α) Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, β) εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία, γ) ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στη ΝΑ, δ) Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.)<sup>632</sup>, ε) πιστώσεις του

---

<sup>630</sup> Εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες: α. των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β. Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών, γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, δ. Των Κέντρων Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ), των Αμπελουργικών Φυτωρίων Δενδροκομικών Σταθμών, των Κρατικών Κτημάτων, των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας.

<sup>631</sup> Ν. 2647/1998 (ΦΕΚ 290/Α/1998), *Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις*.

<sup>632</sup> Σύμφωνα με τον Ν. 2672/1998 (άρθρο 2 παρ. 1) οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι: α) ποσοστό 15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων, β) ποσοστό 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, γ) ποσοστό 4,5% του τέλους ταξινόμησης στα επιβατικά αυτοκίνητα, φορτηγά και λεωφορεία ιδιωτικής χρήσης και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, δ) ποσοστό 2% του Φ.Π.Α. και ε) το σύνολο εσόδων από τα τέλη διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων.

Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και στ) τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Τα έκτακτα έσοδα προέρχονταν από: α) έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό, β) δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες, γ) επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα, δ) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, ε) Χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. ή άλλων διεθνών οργανισμών και στ) κάθε άλλη πηγή.

### **12.2.3 Η εξέλιξη της διοικητικής οργάνωσης σε δευτεροβάθμιο επίπεδο**

#### 12.2.3.2 Οι νομαρχίες

Τα γεωγραφικά όρια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ταυτίζονταν με αυτά των αντίστοιχων νομών. Εξάιρεση αποτελούσαν λίγα ΝΠΔΔ<sup>633</sup> (υπερνομαρχίες) που συστάθηκαν την περίοδο της αιρετής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και περιελάμβαναν περισσότερες από μία νομαρχίες. Έτσι, ο νομός Αττικής, υπο, λόγω της μεγάλης συγκέντρωσης πληθυσμού, διαιρείτο σε τρεις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Αθηνών - Πειραιώς, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής) και περιλάμβανε 4 νομαρχίες, καθώς η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς περιλάμβανε τις νομαρχίες (επίσημως «νομαρχιακά διαμερίσματα») Αθηνών και Πειραιώς καθώς και οι νομοί της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης που συγκροτούσαν δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (κοινώς υπερνομαρχίες), την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Έβρου - Ροδόπης και την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης., ενώ στην περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης οι 5 νομαρχίες (νομαρχιακά διαμερίσματα) αντιστοιχούσαν με τους νομούς.

---

<sup>633</sup> Ν. 2240/1994 (Φ.Ε.Κ. 153/Α/1994), Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

## Κεφάλαιο 13<sup>ο</sup>: Η τελική φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης

### 13.1 Οι κυρίαρχες κατευθύνσεις της αναδιάρθρωσης

Τις τελευταίες δεκαετίες, η προσπάθεια αναδιάρθρωσης των αυτοδιοικητικών δομών αποτελεί διεθνή πρακτική<sup>634</sup>. Σε ό,τι αφορά τα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτή σχετίζεται άμεσα με τις ευρύτερες διαδικασίες ενοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ και την ασκούμενη περιφερειακή πολιτική στον ευρωπαϊκό χώρο και αποσκοπεί στη διαμόρφωση εκείνων των λειτουργικών δομών σε τοπικό επίπεδο στο εσωτερικό του κάθε εθνικού κράτους σε πολιτικό, οικονομικό, ιδεολογικό αλλά και γεωγραφικό επίπεδο, που θα συμβάλλουν στην εμπέδωση της περιφερειοποίησης στο εσωτερικό του ενιαίου οικονομικού χώρου της Ε.Ε.<sup>635</sup>

Στον ευρωπαϊκό χώρο, αυτή ακριβώς η διαδικασία, κωδικοποίησε, σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, τους ειδικούς ρόλους που καλούνται να διαδραματίσουν οι ευρωπαϊκές περιφέρειες<sup>636</sup> και οι κατά τύπους δομές τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>637</sup>, ως σχετικά «αυτόνομες» αναπτυξιακές μονάδες και με αντίστοιχες πολιτικές λειτουργίες και θεσμική κατοχύρωση, που τους επιτρέπει την αναβάθμιση του αναπτυξιακού τους ρόλου.

---

<sup>634</sup> «Κατά τις τελευταίες δεκαετίες... οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην Ευρώπη και τις Η.Π.Α., επικεντρώνονται στην αναζήτηση νέων μεθόδων και πρακτικών οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών... Η οικονομική κρίση και το περιοριστικό πλαίσιο δημόσιων δαπανών, οι διαρκώς διευρυνόμενες απαιτήσεις αντιμετώπισης νέων κοινωνικών προκλήσεων... διαμόρφωσαν ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τ.Α.», ΑΔΕΔΥ, Κοινωνικό Πολύκεντρο, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, Αθήνα, Μάιος 2014, σ. 8.

<sup>635</sup> «Η σύνδεση της περιφερειοποίησης με τους όρους άσκησης περιφερειακής πολιτικής διέρχεται μέσα από το πεδίο της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες που λαμβάνουν οι δήμοι και οι περιφέρειες αναπαράγουν συνθήκες αυτόνομης διαχείρισης των τοπικών *res publica*... Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τη βάση για την αναδιάταξη του τοπικού οικονομικού και διοικητικού χώρου. Μέσω των διατάξεων και των ρυθμίσεων τους προκαλούν μια σειρά από αλλαγές, τόσο σε γραφειοκρατικό όσο και σε χωρικό επίπεδο... Το πλαίσιο δράσης των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης εμπεριέχεται στο ευρύτερο φάσμα της περιφερειακής πολιτικής», Παναγιώτης Γ. Ιωαννίδης, *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωσή και στην ανάπτυξη του Οικονομικού Χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, Διδακτορική Διατριβή, ΔΠΘ - Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Κομοτηνή 2014, σ. 203-4.

<sup>636</sup> «Η περιφερειοποίηση των ευρωπαϊκών χωρών είναι πλέον γεγονός. Τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη δημιουργήθηκαν περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ή ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες, μεταβιβάστηκαν αρκετές κρατικές αρμοδιότητες και επιβεβαιώθηκε ο ρόλος τους ως προνομιακών εταίρων στις πολιτικές συνοχής της Ε.Ε.», ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 16.

<sup>637</sup> «Οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης προχώρησαν στην αντιμετώπιση προβλημάτων που οφείλονταν στον κατακερματισμό της Τ.Α. σε πολλές μικρές μονάδες, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δομών, των διαδικασιών και των πολιτικών χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Χώρες όπως η Ελλάδα, η Δανία, η Σουηδία, η Ολλανδία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Ισπανία προχώρησαν σε αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων δήμων και κοινοτήτων...», ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 8.

Στο πλαίσιο αυτό φαίνεται ότι το πρότυπο που επικρατεί είναι η ένταση της «περιφερειοποίησης» και η απλοποίηση των συστημάτων διοίκησης και αυτοδιοίκησης σε κάθε χώρα, με περιορισμό του αριθμού των μονάδων πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και αντιστοίχιση των μονάδων δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο γεωγραφικό πρότυπο του NUT 2. Στο πλαίσιο αυτό στην Ελλάδα η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μετασχηματίστηκε σε περιφερειακή.<sup>638</sup>

Αναλυτικότερα, από μία «παραδοσιακή» μορφή οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με κύρια χαρακτηριστικά τον μεγάλο αριθμό πρωτοβάθμιων δήμων, την χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση, την μικρή μεταφορά αρμοδιοτήτων που δεν παρέχουν την αυτονομία στις περιφερειακές κυβερνήσεις να ασκήσουν συνεκτική περιφερειακή πολιτική αλλά και τον διορισμό των επικεφαλής των περιφερειακών διοικήσεων από το κράτος, οικοδομείται σταδιακά ένα «σύγχρονο» μοντέλο με κύρια χαρακτηριστικά τον περιορισμένο αριθμό των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την αυτοχρηματοδότηση μέσα από την τοπική φορολογία και την απορρόφηση πόρων από ευρωπαϊκά προγράμματα μέσα από την αυτόνομη άσκηση περιφερειακής πολιτικής αλλά και την απευθείας εκλογή της περιφερειακής διοίκησης από το τοπικό εκλογικό σώμα.<sup>639</sup>

Πίνακας 1.3.1.1: Χαρακτηριστικά λειτουργίας τοπικής αυτοδιοίκησης

Χαρακτηριστικά	Σύγχρονο Μοντέλο	Παραδοσιακό Μοντέλο
Αριθμός Δήμων	Μικρός	Μεγάλος
Χρηματοδότηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Μικτή: Κεντρική Κυβέρνηση και Πόροι από το Τοπικό Οικονομικό Κύκλωμα	Αποκλειστικά από την κεντρική κυβέρνηση
Αρμοδιότητες στην Τοπική Κυβέρνηση	Πολλές: Σύνδεση αυτών με άσκηση περιφερειακής πολιτικής	Λίγες σε αριθμό: Εξάρτηση Περιφερειακής Πολιτικής από την Κεντρική Κυβέρνηση
Εκλογή Περιφερειακών Διοικήσεων	Απευθείας από το τοπικό εκλογικό σώμα	Διορισμός από την Κεντρική Κυβέρνηση
Σύνδεση με Περιφερειακή Ανάπτυξη	Περιφερειοποίηση	Περιφερειακότητα

Πηγή: Ιωαννίδης Π., *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...*, σ. 202.

<sup>638</sup> ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 16.

<sup>639</sup> Ιωαννίδης Π., *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...*, σ. 203.

### 13.1.1 Το πρότυπο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο

Επίσης, σε πρωτοβάθμιο επίπεδο η τάση που επικράτησε στο εσωτερικό των χωρών της Ε.Ε. έλαβε τη μορφή των αναγκαστικών ή εθελουσίων συνενώσεων, της ενίσχυσης των θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας, της θεσμοθέτησης μορφών Μητροπολιτικής Διοίκησης ή Αυτοδιοίκησης και διαφόρων σχετικών μορφών με στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, τη συνέργεια - συμπληρωματικότητα οικονομικών πόρων, υλικοτεχνικής υποδομής και ανθρώπινου δυναμικού, μέσω της αντιστοίχισης των διοικητικών ορίων των Ο.Τ.Α. με τα αντίστοιχα όρια των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών λειτουργιών των τοπικών κοινωνιών<sup>640</sup>.

Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες διοικητικής αποκέντρωσης που ήταν ιδιαίτερα ενεργές τις δεκαετίες του '80 και του '90, επανοηματοδοτήθηκαν με την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Οι στόχοι των νεότερων μεταρρυθμίσεων και αλλαγών δεν αφορούν μόνο την προσαρμογή σε ένα ευρωπαϊκό πρότυπο αυτοδιοίκησης, αλλά και την προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις<sup>641</sup>, υπό το καθεστώς της διεθνούς οικονομικής κρίσης και της επιβολής δημοσιονομικής πειθαρχίας στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής ένωσης.

Πλέον, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την εδαφική αναδιάρθρωση της Τ.Α., οι οποίες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις βασικούς άξονες αλλά και σε συνδυασμό τους<sup>642</sup>:

- Μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται με γνώμονα την αντιμετώπιση των αδυναμιών που επιφέρει ο κατακερματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω συγχωνεύσεων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ή μέσω ενίσχυσης της διαδημοτικής συνεργασίας, με κύριο χαρακτηριστικό τις εδαφικές συνενώσεις που έχουν πραγματοποιηθεί σε διάφορες χώρες (Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Ελλάδα και αλλού) και αποσκοπούσαν στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας, καθώς και στην ενδυνάμωση του αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Μεταρρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή των αρχών του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ», και επικεντρώνονται στην υιοθέτηση μεθόδων και τεχνικών του ιδιωτικού τομέα, τη δημιουργία φορέων ιδιωτικού δικαίου που όμως ελέγχονται από κάποιο δημόσιο φορέα, τις συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ), τη συνεργασία δήμων-ΜΚΟ κλπ.

<sup>640</sup> ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 9.

<sup>641</sup> ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 12-3.

<sup>642</sup> Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού, *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης - Η τοπική αυτοδιοίκηση σε σταυροδρόμι: Αποτελέσματα μιας ολοκληρωμένης ερευνητικής προσέγγισης*, Λεμεσός 2014, σ. 26-9.

- Μεταρρυθμίσεις που αφορούν της προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες αποτελούν μια πανευρωπαϊκή τάση, αποτυπώνοντας την επαναοριοθέτηση κράτους και αγοράς κατά τα τελευταία χρόνια εις βάρος του πρώτου, καθώς και την τάση για υιοθέτηση ευέλικτων μορφών οργάνωσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με επιστράτευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Τα τελευταία χρόνια, οι ιδιωτικοποιήσεις φαίνεται να προωθούνται επιθετικά, ιδιαίτερα σε χώρες της Ανατολικής Ευρώπης καθώς και σε χώρες που έχουν υπογράψει «μνημόνια συνεργασίας», όπου οι ιδιωτικοποιήσεις προβάλλονται ως μέρος των στόχων των μνημονιακών προγραμμάτων.

Πίνακας 13.1.1.1: Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση σε χώρες της Ε.Ε.

Χώρες	Εδαφική αναδιάρθρωση	Λειτουργική αναδιοργάνωση
Ηνωμένο Βασίλειο	A	A
Σκανδιναβικές Χώρες	α	A
Ολλανδία	α	A
Γερμανία	A	A
Ελβετία	(α)	A
Αυστρία	A	A
Ιταλία	A	A
Γαλλία	α	α
Ισπανία	A	α
Ελλάδα	A	α
Πολωνία	A	A
Τσεχία	A	A
Ουγγαρία	A	A

Επεξήγηση: A= έγινε, α= έγινε εν μέρει, (α)= έγινε πολύ περιορισμένα

Πηγή: ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 12.

Σήμερα, οι βαθμοί αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούν να διακριθούν στους ακόλουθους:

1. Ο πρώτος βαθμός αφορά τους Δήμους ή Κοινότητες, όπως ονομάζονται στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε.
2. Ο δεύτερος βαθμός αφορά την Νομαρχιακή/Επαρχιακή Αυτοδιοίκηση με πολύ διαφοροποιημένες ονομασίες λόγω διακριτής ιστορικής προέλευσης.
3. Ο τρίτος βαθμός αφορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και τα κράτη με ομοσπονδιακά συστήματα (κρατίδια, πολιτείες κ.α.).

Οι μεγάλες σε πληθυσμό και έκταση χώρες διαθέτουν τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης - Γαλλία,

Γερμανία Ιταλία, Ισπανία, Πολωνία - ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο, έχει μεν ένα βαθμό, αλλά παρουσιάζει τάσεις ομοσπονδιοποίησης (Αγγλία, Σκωτία, Ουαλία, Βόρειος Ιρλανδία).

Πολλές μικρές, σε πληθυσμό και έκταση, χώρες έχουν μόνο τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης: Κύπρος, Εσθονία, Σλοβενία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Λιθουανία, ενώ η Κροατία έχει δύο βαθμούς. Στην ομάδα αυτή εντάσσεται και η Βουλγαρία.

Πολλές μεσαίες σε πληθυσμό και έκταση χώρες είναι οργανωμένες με δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, οπωσδήποτε με τον πρώτο και κατά περίπτωση με τον δεύτερο ή με τον τρίτο. Στην πρώτη ομάδα ανήκουν οι Ρουμανία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Ιρλανδία και στη δεύτερη Τσεχία, Σλοβακία, Αυστρία, Ολλανδία, Ελλάδα, Φινλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Δανία, Μάλτα. Φυσικά σημειώνονται μεγάλες διαφορές στις αρμοδιότητες και τους πόρους του δεύτερου και του τρίτου βαθμού.<sup>643</sup>

Σε μια σειρά χωρών η Τ.Α. συγκεντρώνει υψηλό βαθμό αρμοδιοτήτων όπως η Δανία, το Βέλγιο, η Σουηδία και η Ολλανδία η Τ.Α., ενώ σε άλλες περιπτώσεις, όπως π.χ. Βουλγαρία, Ελλάδα, Ιταλία, Κροατία, Ιρλανδία, Λετονία) η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην Τ.Α συνοδεύτηκε από την εφαρμογή πολιτικών λιτότητας και από δραστικές περικοπές στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ.

Πρέπει πάντως να επισημανθεί, ότι ο βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης σε μία χώρα δεν είναι συνάρτηση του γεωγραφικού ή του πληθυσμιακού μεγέθους των διαφόρων επιπέδων της Τ.Α.<sup>644</sup> αλλά του βαθμού στον οποίο έχουν μεταφερθεί οι αντίστοιχες αρμοδιότητες άσκησης αυτοτελούς περιφερειακής πολιτικής και αυτόνομης πολιτικής και οικονομικής λειτουργίας. Αποτελεί γεγονός ότι στις χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης όπου χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερο βαθμό οικονομικής ανάπτυξης, συγκριτικά με αυτές του νότου, έχει υπάρξει σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τοπικών κυβερνήσεων, χωρίς το γεωγραφικό ή πληθυσμιακό μέγεθος να έχει παίξει τον καθοριστικό ρόλο όπως φαίνεται και στον Πίνακα 13.1.1.2, ενώ στον αντίποδα, τα προβλήματα ανάπτυξης που παρουσιάστηκαν στη νότια Ευρώπη, επέδρασαν στην εδραίωση του μοντέλου όπου το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να έχει τον ρυθμιστικό ρόλο<sup>645</sup>.

---

<sup>643</sup> ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 27-9.

<sup>644</sup> Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού, *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης...*, σ. 18-9.

<sup>645</sup> Ιωαννίδης Π., *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...*, σ. 275.



Πίνακας 13.1.1.2: Average municipal size 2010 - 2011.

Average municipal size 2010 - 2011		
Country	Average number of inhabitants	Average area (sq Km)
Austria	3560	36
Belgium	18480	52
Bulgaria	28540	420
Cyprus*	2120	15
Czech Republic	1680	13
Denmark	56590	440
Estonia	5930	200
Finland	15960	1006
France	1770	17
Germany	7080	31
Greece	34780	406
Hungary	3150	29
Ireland	39260	612
Italy	7470	37
Latvia	18820	543
Lithuania	54780	1088
Luxembourg	4780	24
Malta	6120	5
Netherlands	39740	99
Poland	15400	126
Portugal	34540	299
Romania	6740	75
Slovakia	1850	17
Slovenia	9760	97
Spain	5680	62
Sweden	32340	1552
United Kingdom	152680	601
TOTAL EU 27	5630	49

\* Government controlled area

Πηγή: DEXIA, *EU subnational governments*, 2011, σ. 4.

### 13.1.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και αυτοδιοίκηση

Ειδικά, από το 2008 και ύστερα, λόγω των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης κινητήριος μοχλός της διοικητικής αναδιάρθρωσης αποτελεί ο στόχος της περιστολής των δημοσιονομικών δαπανών μέσα από το μετασχηματισμό των κλασικών αναπαραγωγικών λειτουργιών της Τ.Α. και του κυρίαρχου δημόσιου χαρακτήρα τους με την εισαγωγή κριτηρίων και πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα και ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στο σύνολο των λειτουργιών που αφορούν συναλλαγές με τους δημότες<sup>646</sup> και τυχόν επιχειρηματικών λειτουργιών που ασκούν οι ΟΤΑ.

Πρόκειται, με άλλα λόγια, στην επιβολή των αρχών του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (Ν.Δ.Μ.)<sup>647</sup>, που με αφετηρία τις Η.Π.Α. και την Μ. Βρετανία εισάγεται, σε διαφορετικό βαθμό, στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο.

Οι κύριοι άξονες των νέων κατευθύνσεων μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής<sup>648</sup>:

1. Ο διαχωρισμός των δομών και λειτουργιών της Τ.Α. σε δύο βασικές ενότητες. Την πρώτη ενότητα αποτελεί ο κεντρικός πυρήνας των δημοτικών λειτουργιών που είναι στενά συνυφασμένες με κρατικού τύπου λειτουργίες και με τη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών (ληξιαρχείο, τεχνικές υπηρεσίες κ.ο.κ.) αλλά και η καθεαυτό πολιτική λειτουργία που ασκείται μέσω των εκλεγμένων οργάνων (δημοτικό συμβούλιο, επιτροπές κ.α.). Τη δεύτερη ενότητα αποτελούν υπηρεσίες που έχουν σχέση με την παροχή υπηρεσιών, οι οποίες αυτονομούνται από τον άμεσο πολιτικό έλεγχο μέσω ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και της υπαγωγής τους σε ειδικό καθεστώς λειτουργίας βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Βασική επιδίωξη του διαχωρισμού αυτού είναι η ισχυροποίηση των επιτελικών λειτουργιών των Ο.Τ.Α., δηλαδή της δυνατότητας στρατηγικού σχεδιασμού και εξειδίκευσης των όρων και των προϋποθέσεων είτε της άμεσης παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες είτε της ανάληψης δραστηριοτήτων από επιχειρήσεις και ιδιώτες.

---

<sup>646</sup> «...ο πολίτης μετατρέπεται σε πελάτη. Αν ο «πολίτης» εξέφραζε – τουλάχιστον στη ρητορική του φιλελεύθερου συνταγματικού κράτους – τις προτεραιότητες ταξικού εξισωτισμού μέσα από ένα σύνολο πολιτειακών και κοινωνικών ιδιοτήτων, και στη βάση του αστικοδημοκρατικού κοινωνικού συμβολαίου κεϋνσιανού τύπου συγκροτούσε επίσης τον παραδοσιακό λήπτη των δημόσιων υπηρεσιών, ο «πελάτης» αποτελεί το κατεξοχήν υποκείμενο της αγοράς.», Μαρκαντωνάτου Μαρία Β., «Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ», *Θέσεις*, τ. 116, Αθήνα 2011, σ. 59.

<sup>647</sup> «Η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας κατά τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη... συνδυάστηκαν με την αξίωση για μια «μεταγραφειοκρατική» και «ευέλικτη» δημόσια διοίκηση... η δημόσια διοίκηση θα απαγκιστρωνόταν από οικονομικά πολυδάπανες και νομικά δύσκαμπτες διοικητικές δομές, οι οποίες δεν πληρούσαν κριτήρια όπως η αποδοτικότητα, ο εξορθολογισμός και η καινοτομία. Σταδιακά, αναπτύχθηκαν μια σειρά από νέες προσεγγίσεις και πρακτικές, οι οποίες ομαδοποιήθηκαν στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης υπό τη σκέπη του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (εφεξής ΝΔΜ).», Μαρκαντωνάτου Μ., «Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ», σ. 54.

<sup>648</sup> ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 10-1.

2. Η έμφαση στη μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών πρόνοιας και γενικότερα κοινοφελών υπηρεσιών μέσω της εισαγωγής συνθηκών ανταγωνισμού μέσω διαγωνισμών στους οποίους ανταγωνίζονται με τους ίδιους όρους οι δημοτικών υπηρεσιών με ιδιωτικές επιχειρήσεις σε τομείς, όπως η συλλογή και διαχείριση απορριμμάτων, οι συγκοινωνίες, η εκπαίδευση, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια κ.α. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην είσοδο στο χώρο της αγοράς των παραπάνω δραστηριοτήτων και την προσφορά επιχειρηματικών ευκαιριών σε χώρους δεν ήταν προσβάσιμοι στον ιδιωτικό τομέα και στον ανταγωνισμό κατά το παρελθόν.
3. Η ενίσχυση θεσμών συνεργασίας, ως θεσμικό εργαλείο πολυεπίπεδης και πολύμορφης συνεργασίας μεταξύ ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ. - Ν.Π.Ι.Δ.), αλλά και ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς<sup>649</sup>. Κύρια μορφή υλοποίησης αποτελούν οι «Προγραμματικές Συμβάσεις»<sup>650</sup>, οι οποίες είναι συμφωνίες, που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων, διαμέσου των προβλεπόμενων φορέων, για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους.

Οι Προγραμματικές Συμβάσεις θεωρείται ότι διευκολύνουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας υλοποίησης πολιτικών από τους Ο.Τ.Α., σε σχέση με τον κλασσικό ιεραρχικό συντονισμό μέσω αναθέσεων έργων και παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία προσαρμογής στους Ο.Τ.Α. και στους φορείς υλοποίησης, σε νέα δεδομένα που επιβάλλουν ταχεία και αποτελεσματική κρατική παρέμβαση σε σχέση με άλλες μορφές που απαιτούν την έκδοση χρονοβόρων νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων. Επίσης προωθούν νέες μορφές υλοποίησης πολιτικών μέσω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών σε οργανώσεις του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα.

Ιδιαίτερο πεδίο εφαρμογής των Προγραμματικών Συμβάσεων αποτελεί το πεδίο της

---

<sup>649</sup> «Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται και η συμμετοχή επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, επιμελητηρίων, επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, Ερευνητικών Πανεπιστημιακών Ινστιτούτων (Ε.Π.Ι.), συνεταιρισμών, ενώσεων συνεταιρισμών και εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων... μπορεί να επιτρέπεται και η συμμετοχή τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων.», Ν. 3852/2010, Άρθρο 100, *Προγραμματικές Συμβάσεις*, παρ. 1.β.

<sup>650</sup> «Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, καθώς και κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού.», Ν. 3852/2010, Άρθρο 100, *Προγραμματικές Συμβάσεις*, παρ. 1.α.

«Κοινωνικής Οικονομίας»<sup>651</sup> με τη σύμπραξη στο πλαίσιο αυτό ΟΤΑ και «Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων»<sup>652</sup> (Κοιν.Σ.Επ.).

Τα σχήματα αυτά έχουν ως στόχο τη διαχείριση κοινωνικών υποδομών και την παροχή υπηρεσιών κοινοφελούς και προνοιακού χαρακτήρα, όπως πολιτιστικών και αθλητικών εγκαταστάσεων, τη λειτουργία παιδικών σταθμών, την ανάληψη εργασιών καθαρισμού, επισκευών και συντηρήσεων, προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης ενηλίκων, την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών όπως το «Βοήθεια στο Σπίτι», η λειτουργία των γηροκομείων και η παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας κ.α.

Στην πραγματικότητα, η θεσμοθέτηση του «κοινωνικού τομέα» της οικονομίας και η λειτουργία των Κοιν.Σ.Επ. σε άμεση συνάφεια με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Ν. 3852/2010 και Ν. 4019/2011, πρέπει να ερμηνευθεί ως άμεσο αποτέλεσμα της περιστολής της κρατικής χρηματοδότησης στους ΟΤΑ λόγω της οικονομικής κρίσης<sup>653</sup> και ειδική πλευρά μίας συνολικής στρατηγικής υποκατάστασης των δημοτικών υπηρεσιών κοινής οφέλειας και προνοιακού χαρακτήρα αλλά και μέσο κάλυψης των ελλείψεων προσωπικού<sup>654</sup> στις δημοτικές υπηρεσίες<sup>655</sup>.

Συμπερασματικά, η εμπειρία από την εφαρμογή των Προγραμματικών Συμβάσεων έχει δείξει ότι σε πληθώρα περιπτώσεων, αυτές μετατρέπονται σε εργαλείο παράκαμψης των σχετικών

---

<sup>651</sup> «“Κοινωνική Οικονομία” είναι το σύνολο των οικονομικών, επιχειρηματικών, παραγωγικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, οι οποίες αναλαμβάνονται από νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων, των οποίων ο καταστατικός σκοπός είναι η επιδίωξη του συλλογικού οφέλους και η εξυπηρέτηση γενικότερων κοινωνικών συμφερόντων.», Ν. 4019/2011, *Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις*, Φ.Ε.Κ. 216/Α/30-09-2011, Άρθ. 1, παρ. 1.

<sup>652</sup> «Θεσπίζεται η Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση (Κοιν.Σ.Επ.) ως φορέας της Κοινωνικής Οικονομίας. Είναι αστικός συνεταιρισμός με κοινωνικό σκοπό...», Ν. 4019/2011, Άρθ. 2, παρ. 1.

<sup>653</sup> «Οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν από τα ευρωπαϊκά κράτη για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους Ο.Τ.Α., κυρίως στο ύψος των εσόδων και στο προσωπικό τους (αριθμός, αμοιβές, εργασιακό καθεστώς). Μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις π.χ. στη Βουλγαρία πάγωσαν στο ύψος του 2009, στην Ελλάδα μειώθηκαν κατά 60% σε σχέση με το ίδιο έτος... Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που υλοποιείται σε αρκετές χώρες. Οι δήμοι βρέθηκαν στην δυσάρεστη θέση να προσπαθούν να εξασφαλίσουν ένα αποδεκτό επίπεδο υπηρεσιών με μειωμένους πόρους...», ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 17.

<sup>654</sup> «Μετά την εφαρμογή των διατάξεων του Ν.4093/2012 και την αναστολή προσλήψεων προσωπικού στους ΟΤΑ, καθώς και την συνταξιοδότηση ικανού αριθμού υπαλλήλων, η λειτουργία πολλών ΟΤΑ καθίσταται προβληματική...», Κ.Ε.Δ.Ε., *Οι θέσεις & διεκδικήσεις της Α΄ Βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς, Σεπτέμβριος 2015, σ. 11.

<sup>655</sup> «Αρκετοί δήμοι έχουν προσπαθήσει να υποκινήσουν τη σύσταση Κοιν.Σ.Επ. από το προσωπικό με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ. ή έργου που αποχωρεί, λόγω δικαστικών αποφάσεων ή μη ανανέωσης των συμβάσεων του... Οι μεν Δήμοι προσπαθούν να συνεχίσουν την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, έστω υποβαθμισμένων και να εξασφαλίσουν μία υποτυπώδη συντήρηση υποδομών και εγκαταστάσεων... Επίσης έχει θεωρηθεί ότι η διακοπή ή η μείωση κοινοτικών επιχορηγήσεων σε συγκεκριμένες δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, Κ.Δ.Α.Π. κ.α. μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη δημιουργία Κοιν.Σ.Επ. από τους εργαζόμενους με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ. ή έργου που θα μείνουν άνεργοι.», ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 78-9.

διάταξεων που αφορούν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων<sup>656</sup>, όπως φαίνεται και από το σκεπτικό σχετικών ακυρωτικών αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς αποτελούν όχημα, είτε έμμεσης χρηματοδότησης<sup>657</sup> δημοτικών υπηρεσιών που έχουν περιέλθει στην αρμοδιότητα των αναπτυξιακών εταιριών των ΟΤΑ, είτε απευθείας αναθέσεων έργων και παράκαμψης των δημοσίων διαγωνισμών αναθέσεων, ιδιαίτερα σε σχέση με τις Κοιν.Σ.Επ.<sup>658</sup>

4. Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) με τις οποίες επιδιώκεται ο επιμερισμός του επιχειρηματικού ρίσκου μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτών και η άντληση χρηματοδοτικών πόρων για την κατασκευή έργων. Οι εταιρικές αυτές σχέσεις τείνουν να αποτελούν το βασικό θεσμικό μέσο υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων σε πολλές χώρες π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Ισπανία και Πορτογαλία. Αποτελούν μορφές συνεργασίας για τη χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών και διαφέρουν τόσο ως προς το θεσμικό πλαίσιο που τις διέπει όσο και ως προς το σκοπό για τον οποίο έχουν συναφθεί. Η βασική διάκριση είναι μεταξύ συμπράξεων συμβατικού ή θεσμοθετημένου τύπου. Οι συμβατικού τύπου παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων και εμπίπτουν στο θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι θεσμοθετημένες αποτελούν παγιωμένες μορφές συνεργασίας μεταξύ Ο.Τ.Α. και

---

<sup>656</sup> «Οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την... άσκηση δραστηριοτήτων μέσω της σύμπραξης φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης με λοιπούς δημόσιους φορείς. Σκοπό έχουν να διευκολύνουν τη μελέτη... να παρακαμφθούν τυχόν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις... ο σκοπός τους δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο και δε λειτουργούν ως ισοδύναμη ή εναλλακτική... διότι διαφορετικά ο θεσμός της προγραμματικής σύμβασης θα μετατρεπόταν σε εργαλείο παράκαμψης των κείμενων διατάξεων... οι συμβαλλόμενοι στις συμβάσεις αυτές φορείς οφείλουν... να συμβάλλουν κατά το αντιστοιχούν σε αυτούς μερίδιο... κατά την κατάρτιση των προγραμματικών συμβάσεων τα μέρη δεν εκκινούν από αντίθετη αφετηρία συμφερόντων, όπως στις επαχθή αιτία αμφοτεροβαρείς δημόσιες συμβάσεις», Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αριθμ. 1650/2014 απόφαση του VI Τμήματος.

<sup>657</sup> «Η χρηματοδότηση των προγραμματικών αυτών συμβάσεων... διασφαλίζει... κυρίως την αποτροπή της μη νόμιμης έμμεσης επιχορήγησης από τους συμβαλλόμενους δήμους ή τα συμβαλλόμενα δημοτικά Ν.Π.Δ.Δ. των οικείων συμβαλλόμενων δημοτικών αναπτυξιακών εταιριών... Μεταξύ του Δήμου, του Συμβουλίου Συγκοινωνιών και της Αναπτυξιακής Ανώνυμης Εταιρείας... η προγραμματική σύμβαση δεν περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία από το νόμο στοιχεία... αναλυτικός προϋπολογισμός... αναλυτικό χρονοδιάγραμμα... αντιστοιχία του χρονοδιαγράμματος εργασιών προς το χρονοδιάγραμμα των τμηματικών καταβολών.», Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αριθμ. 198/2013 πράξη Κλιμακίου Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα.

<sup>658</sup> Σε ότι μάλιστα αφορά τις Κοιν.Σ.Επ., ο κοινωνικός τους χαρακτήρας δεν εξασφαλίζει εκ των προτέρων τη νομιμότητα των Προγραμματικών Συμβάσεων επί των οποίων συμβάλλονται. Στο σκεπτικό της 1650/2014 απόφασης του VI Τμήματος του ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται ότι: «Ο επαχθής δε χαρακτήρας της σύμβασης δεν αναιρείται από το γεγονός ότι ο αντισυμβαλλόμενος δεν προσδοκά το κέρδος και η διασταλτική αυτή ερμηνεία... υπαγορεύεται από την ανάγκη... να αποτραπεί η καταστρατήγηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μέσω της συνομολόγησης άλλων μορφών αμοιβής, από τις οποίες δεν προκύπτει απευθείας ο σκοπός της επίτευξης κέρδους. Εξάλλου, για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως σύμβασης παροχής υπηρεσιών δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι ο τυχόν αντισυμβαλλόμενος οικονομικός φορέας δεν ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα, δε διαθέτει την οργανωτική δομή επιχείρησης ή δε δραστηριοποιείται σε μόνιμη βάση στην αγορά... Δεν επιτρέπεται δηλαδή υπό το πρόσχημα και την κάλυψη μιας προγραμματικής συμφωνίας και του κοινωνικού σκοπού που οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν, να υποκρύπτεται απευθείας ανάθεση υπηρεσιών σε αυτές...». Ενδεικτικά και μόνο αναφέρονται και οι ανάλογες αποφάσεις: Αριθμ. 3/2014 πράξη του Ζ' Κλιμακίου, Αριθμ. 250/2013, 2/2014 πράξεις Ζ' Κλιμακίου, 557/2014 απόφαση του VI Τμήματος, 293/2014 πράξη Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα κ.α.

ιδιωτικών φορέων, που εκφράζονται μέσω της σύστασης διαχειριστικών φορέων ή εταιρειών κοινού σκοπού για την υλοποίηση και διαχείριση ενός έργου, ανταποδοτικού ή όχι και την παροχή υπηρεσιών.

### 13.2 Αναδιάρθρωση και τοπική αυτοδιοίκηση στον ελληνικό χώρο

Στον ελληνικό χώρο οι κατευθύνσεις της χωρικής αναδιάρθρωσης εξειδικεύτηκαν μέσα από τη σταδιακή ενσωμάτωση των κατευθύνσεων της ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές εκφράστηκαν κυρίως μέσα από το «Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου» (Σ.Α.Κ.Χ.)<sup>659</sup>, στην εθνική χωροταξική πολιτική ως κατευθύνσεις στο «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013»<sup>660</sup>, στο οποίο περιγράφονται τόσο η ανάγκη αναδιάρθρωσης στην παραγωγική διαδικασία, όσο και οι χωρικές εξειδικεύσεις που απαιτούνται για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του ελληνικού κεφαλαίου.

Περαιτέρω, οι κατευθύνσεις αυτές εξειδικεύθηκαν με την εκπόνηση του «Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης» (ΓΠΧΣΑΑ)<sup>661</sup>, οι οποίες, στοχεύουν «στον ανασχεδιασμό του χάρτη των υφισταμένων διοικητικών επιπέδων της χώρας με βάση ευρύτερα λειτουργικά και αναπτυξιακά κριτήρια, ώστε να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εδαφικής, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και να προάγει τη συνολική ανταγωνιστικότητα του εθνικού χώρου. Για τον ανασχεδιασμό αυτό, πρέπει να ληφθούν υπόψη και τα δεδομένα και οι νέες σχέσεις που δημιουργούν τα υφιστάμενα και προγραμματιζόμενα δίκτυα υποδομών αλλά και το σύστημα πόλων και αξόνων ανάπτυξης που προωθείται με το παρόν πλαίσιο»<sup>662</sup>.

Το ΓΠΧΣΑΑ αποτέλεσε ουσιαστικά τη θεσμική πλατφόρμα σε επίπεδο «εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού», για την περαιτέρω εξέλιξη της διοικητικής αναδιάρθρωσης σε περιφερειακό επίπεδο,

<sup>659</sup> «Το ΣΑΚΧ βασίζεται στην ιδέα ότι η οικονομική μεγέθυνση και η σύγκλιση ορισμένων οικονομικών δεικτών δεν επαρκούν για την επίτευξη του στόχου της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Συνεπώς, θα πρέπει να υπάρχει κάποια συνεννοημένη παρέμβαση σε θέματα χωροταξικής ανάπτυξης, έτσι ώστε να διορθώνονται οι εντοπιζόμενες ανισότητες. Η παρέμβαση αυτή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τους ακόλουθους παράγοντες: τη συνεχώς προϊούσα οικονομική ολοκλήρωση (ΟΝΕ, υλοποίηση της εσωτερικής Αγοράς), την αυξανόμενη σημασία του ρόλου που παίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, την προσεχή διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την κατεύθυνση της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και την εξέλιξη των σχέσεων που συνδέουν τους Δεκαπέντε με τους γείτονές τους.», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:g24401>, προσπελάστηκε στις 25/09/2015.

<sup>660</sup> «Κεντρικό στοιχείο της αναπτυξιακής στρατηγικής αποτελεί η περιφερειακή διάσταση και εξειδίκευση των αναπτυξιακών παρεμβάσεων. ...ενδυνάμωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών Περιφερειών είναι εξέχουσας σημασίας... Το μέλλον... εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα του παραγωγικού ιστού της, η οποία συνδέεται άμεσα με τις επενδύσεις σε κλάδους παραγωγής, που είναι εκτεθειμένοι στον εθνικό και διεθνή ανταγωνισμό... Η προσαρμογή των αγορών εργασίας και προϊόντων και η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της δημόσιας διοίκησης θα συνεισφέρουν στη διεύρυνση της παραγωγικής βάσης, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας...». Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013, Αθήνα 2007, σ. 42.

<sup>661</sup> Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, Φ.Ε.Κ. 128/Α/03-07-2008.

<sup>662</sup> Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, Φ.Ε.Κ. 128/Α/03-07-2008.

σε συνέχεια του «Σχεδίου Καποδίστριας», με την εκπόνηση του «Προγράμματος Καλλικράτη».

Η ολοκλήρωση της διαδικασίας της διοικητικής αναδιάρθρωσης των μηχανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης 1<sup>ου</sup> και 2<sup>ου</sup> βαθμού, με την υλοποίηση του «Σχεδίου Καποδίστρια» και του «Προγράμματος Καλλικράτη» είχε ως κυρίαρχο στόχο, σύμφωνα με το ΓΠΧΣΑΑ, τη γεωγραφική ανασυγκρότηση της χώρας και τη δημιουργία βιώσιμων διοικητικών και αναπτυξιακών μονάδων.

Ειδικά, στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, η διαδικασία της χωρικής αναδιάρθρωσης, και συνακόλουθα της διοικητικής, πρέπει να ιδωθεί με έναν διττό τρόπο. Τόσο ως διαδικασία που προωθεί την ανταγωνιστικότητα των ισχυρότερων μερίδων του ελληνικού κεφαλαίου, παράλληλα με την ενίσχυση της πολιτικής και ιδεολογικής του ηγεμονίας συνολικά, όσο και ως διαδικασία προσαρμογής στις απαιτήσεις της Ο.Ν.Ε. και γενικότερα της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Σε σχέση με τα παραπάνω, κρίσιμο ρόλο καλούνται να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ, στο βαθμό που έχουν εξασφαλιστεί οι απαραίτητοι όροι, πολιτικής και ιδεολογικής κυριαρχίας του κεφαλαίου, έτσι ώστε να τους επιτρέπεται η δραστηριοποίηση στη βάση ενός τέτοιου θεσμικού πλαισίου, που να καθιστά δυνατή την ευέλικτη, τόσο πολιτικά όσο και διοικητικά, διαχείριση σημαντικών ευρωπαϊκών και εθνικών κονδυλίων.

Οι κύριες όψεις της διαδικασίας αναδιάρθρωσης πλευρών του κρατικού μηχανισμού, που εκφράζεται με διοικητικούς και θεσμικούς μετασχηματισμούς στο επίπεδο των τοπικών λειτουργιών του μπορούν να συμπυκνωθούν στους ακόλουθους άξονες:

### **13.2.1 Αναβάθμιση ρυθμιστικού ρόλου**

Η αναβάθμιση του ρυθμιστικού ρόλου των μηχανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφορά την εξειδίκευση της αναδιαρθρωτικής στρατηγικής στο τοπικό επίπεδο, την προσαρμογή στις ειδικές παραγωγικές συνθήκες και τις ανάγκες των τοπικών κεφαλαίων, στοχεύοντας στην διευθέτηση τυχόν ανταγωνισμών και ασυνεχειών μιας προηγούμενης περιόδου καπιταλιστικής συσσώρευσης, στη δημιουργία μηχανισμών ελέγχου και αναπροσαρμογής των αναπτυξιακών κατευθύνσεων και εν τέλει στη διαμόρφωση των αναγκαίων όρων προώθησης της κεφαλαιακής κερδοφορίας στις νέες συνθήκες που διαμορφώνονται σταδιακά στο πλαίσιο των νέων αναπτυξιακών κατευθύνσεων.

Σε αυτό συνέβαλλε ο εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας (εργαλεία άσκησης χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ΠΠΧΣΑΑ, ΓΠΣ - ΣΧΟΟΑΠ, κ.α.)<sup>663</sup>, αλλά και ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των νέων ΟΤΑ (Ν. 2539/1997, Ν.

<sup>663</sup> «Αναθεώρηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας με σκοπό την ουσιαστική διασύνδεση του χωροταξικού με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών κατάρτισης και έγκρισης, τον εξορθολογισμό και ενδεχομένως ελάττωση των επιπέδων σχεδιασμού... Κατάλληλη ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους – κεντρικού και αποκεντρωμένου – και τοπικής αυτοδιοίκησης... Πρόβλεψη τρόπων έγκαιρης αντιμετώπισης προτάσεων ιδιωτικών επενδύσεων μεγάλης κλίμακας...», Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, Φ.Ε.Κ. 128/Α/03-07-2008.

3852/2010«Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα - «ΣΔΙΤ»).

### 13.2.2 Αναβάθμιση οικονομικών λειτουργιών

Η αναβάθμιση των οικονομικών λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης σχετίζεται τόσο με μια σειρά δραστηριοτήτων σε άμεση συνάφεια με τις λειτουργίες τους, όσο και με τη διαμόρφωση αναγκαίων γενικών συνθηκών παραγωγής για την καπιταλιστική κερδοφορία.

Βασική πλευρά άσκησης περιφερειακής πολιτικής και συνακόλουθα κατανομής της χρηματοδότησης, στο εσωτερικό της Ε.Ε. αποτελεί η μείωση των αυτοτελών κρατικών πόρων προς τις περιφέρειες και η προσπάθεια στήριξης αυτόκεντρων οικονομικών πρωτοβουλιών, όπου θα συνδυάζεται η επίδειξη επιχειρηματικού πνεύματος από τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες (δημοτικές, επιχειρήσεις, κοινοπραξίες με συνεταιρισμούς κλπ) με τη συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, οι οποίες θα λαμβάνουν είτε τη μορφή της άμεσης ιδιωτικοποίησης λειτουργιών των Ο.Τ.Α., είτε εμμέσως με την αποδοχή, από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη συνακόλουθη προσαρμογή των τοπικών κοινωνιών, των ιδεολογικών σχημάτων της «επιχειρηματικότητας», της «παραγωγικότητας», της «ανταποδοτικότητας» κ.λ.π. και τη σύσταση διαφόρων μορφών εταιρειών (δημοτικών, μεικτών κλπ.). Ως αποτέλεσμα, παρατηρείται το φαινόμενο, δραστηριότητες ή τμήματα δραστηριοτήτων που αναλάμβαναν κρατικοί μηχανισμοί (λειτουργώντας με χαμηλότερο του μέσου ποσοστού κέρδους ή και καθόλου) στο πλαίσιο ενός παλαιότερου συσχετισμού δύναμης και με τη μορφή του «κράτους δικαίου» πλέον να αποδίδονται ως πεδία κερδοφορίας για το κεφάλαιο (εκπαίδευση, υγεία, ασφάλεια, πολιτισμός κ.α.).

Στο πλαίσιο αυτό, νομοθετικές ρυθμίσεις όπως ο «Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»<sup>664</sup> και η θέσπιση των «Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΣΔΙΤ)<sup>665</sup>, διαμόρφωσαν το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο, ώστε να καταστεί δυνατή η απόδοση πλευρών της αναπαραγωγικής λειτουργίας του κράτους στην κεφαλαιακή κερδοφορία και να διευκολύνεται η επιχειρηματική δράση σε τοπικό επίπεδο<sup>666</sup>, ιδίως στην περίπτωση που πρόκειται για τεχνικά έργα, καθώς αίρονται μια σειρά από προϋπάρχοντα διοικητικά και θεσμικά προσκόμματα<sup>667</sup>. Ενδεικτικά αναφέρονται

<sup>664</sup> Ν.3463/2006, *Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*, ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006.

<sup>665</sup> Ν.3389/2005, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα*, ΦΕΚ 232/Α/22-09-2005.

<sup>666</sup> «Τα οφέλη από τις ΣΔΙΤ θα είναι μεγάλα για όλους. Για το Δημόσιο, για τους πολίτες, αλλά και για τον ιδιωτικό τομέα που αποκτά πρόσβαση σε μια νέα μεγάλη αγορά. Αυτός είναι και ο λόγος που μιλάμε για μια ουσιαστική μεταρρύθμιση και για ένα βασικό πυλώνα του νέου αναπτυξιακού υποδείγματος.», Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ*, Αθήνα, Ιούνιος 2006.

<sup>667</sup> «...η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε αντιληφθεί ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο επέτρεπε την εκδήλωση και συντήρηση ορισμένων παθογενειών, οι οποίες δεν είχαν θέση στους κόλπους της και αποτελούσαν ανασταλτικό παράγοντα στην προσπάθειά της ν' αποκτήσει αναπτυξιακό ρόλο... ενδεικτικά ο τομέας των δημοτικών επιχειρήσεων όπου, λόγω υπερφόρτωσης με προσωπικό και απουσίας αναπτυξιακής στρατηγικής, είχαν μετατραπεί σε εστία καχεξίας και οικονομικής αιμορραγίας για πολλούς ΟΤΑ...προσδιορίζονται οι γενικές αρχές που πρέπει να



ορισμένα παραδείγματα, επί των οποίων οι ΟΤΑ και των δύο βαθμίδων έχουν άμεση αρμοδιότητα: κατασκευή έργων οδοποιίας, διαχείριση απορριμάτων, δημιουργία υπέργειων και υπόγειων πάρκινγκ, παραχώρηση ελεύθερων χώρων για τη δημιουργία εγκαταστάσεων αναψυχής, δημιουργία δημοτικών «αναπτυξιακών» επιχειρήσεων στενά συνδεδεμένων με τη δράση των ιδιωτικών κεφαλαίων, έργα ανάπλασης του περιβάλλοντος, ανάληψη κοινοτικών προγραμμάτων και πραγματοποίησής τους μέσω ανάθεσης τους σε ιδιωτικές εταιρείες.<sup>668</sup>

Η ανάκαμψη της καπιταλιστικής κερδοφορίας, ακόμα και για μερίδες του μονοπωλιακού κεφαλαίου, προϋποθέτει τη χωρική εξειδίκευση της αναπτυξιακής στρατηγικής αλλά και την υλοποίηση σημαντικών παρεμβάσεων, κυρίως σε επίπεδο υποδομών, σχετικών με μεταφορές, συγκοινωνιακούς κόμβους, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, οργάνωση περιοχών τουριστικής ανάπτυξης (π.χ. Π.Ο.Τ.Α.) και βιομηχανικών περιοχών, τεχνολογικών πάρκων κλπ.

Οι ΟΤΑ, ως διαχειριστές σημαντικών εθνικών και κοινοτικών κονδυλίων, αναλαμβάνουν πλέον και μια λειτουργία «ανοιχτής επιδότησης» μερίδων του κεφαλαίου<sup>669</sup>, μέσα από τον επιμερισμό των «αναπτυξιακών» κονδυλίων σύμφωνα ανάλογα με τις κρατικές προτεραιότητες και τις ιεραρχήσεις των πιο δυναμικών μερίδων του κεφαλαίου, την ίδια στιγμή που, με τον έλεγχο και τον περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης<sup>670</sup>, την εκπόνηση «επιχειρησιακών προγραμμάτων»<sup>671</sup> και τη

---

λαμβάνουν υπόψη τους οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Έτσι, καθιερώνεται, κατ' αρχήν, η υποχρέωση εναρμόνισης της πολιτικής τους, όχι μόνο με το ισχύον κάθε φορά θεσμικό πλαίσιο, αλλά και με τις πολιτικές που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους», Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*, Αθήνα, 2006.

<sup>668</sup> Η Ελλάδα το 2014 ήταν στην 3η θέση στην ευρωπαϊκή αγορά ΣΔΙΤ, έχοντας υπογράψει 7 συμβάσεις συνολικής αξίας 465εκ. €. Ειδικά στην Αττική υπογράφησαν 2 συμβάσεις ΣΔΙΤ για υλοποίηση 24 σχολικών μονάδων, 1 σύμβαση για υλοποίηση συστήματος τηλεματικής στις αστικές συγκοινωνίες και 1 σύμβαση για υλοποίηση αυτόματου συστήματος συλλογής κομίστρου, επίσης έχουν οριστεί προσωρινοί ανάδοχοι σε 5 έργα ΣΔΙΤ για διαχείριση απορριμμάτων σε διάφορους ΟΤΑ και περιφέρειες της χώρας, Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα «Υποδομές, Επενδύσεις, Ανάπτυξη»*, Αθήνα, Μάιος 2015.

<sup>669</sup> «Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των κοινοτικών επιδοτήσεων κατευθύνεται είτε προς τη δημιουργία των κατάλληλων υποδομών για την κεφαλαιακή συσσώρευση είτε για τη βελτίωση της παραγωγικότητας των τοπικών οικονομιών. Το μεγαλύτερο ποσοστό των κοινοτικών επιδοτήσεων, που αφορούν την ενίσχυση των πιο φτωχών περιφερειών, προσανατολίζεται στην αναβάθμιση των υποδομών και στη μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας.», Βασιλάκης Παναγιώτης, *Κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση*, μεταπτυχιακή εργασία, Ε.Μ.Π., Αθήνα 2008, σελ.12.

<sup>670</sup> Ήδη ο Ν.2539/97 στο άρθρο 13 παρ. 1, 6 και 7 ορίζει ότι: «Για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων... καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης καταρτίζεται... το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)... Από 1ης Ιανουαρίου του έτους 1998, απαγορεύεται η χρηματοδότηση δήμων και κοινοτήτων από ειδικούς λογαριασμούς, τον κρατικό προϋπολογισμό και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, που δεν εντάσσονται στους κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους ή στους πόρους του ΕΠΤΑ... Για την κατάρτιση, παρακολούθηση, υποστήριξη και διοίκηση της εφαρμογής του ΕΠΤΑ συγκροτείται επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών... στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των υπουργείων Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και ΥΠΕΧΩΔΕ».

<sup>671</sup> «Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι και οι προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης καθώς και της οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών του ΟΤΑ και προσδιορίζονται οι δράσεις της τετραετίας για την επίτευξη των στόχων...», Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου Κύρωση*

σύσταση νέων δημοτικών επιχειρήσεων<sup>672</sup>, διαμορφώνεται ένα δόγμα «ανταποδοτικότητας και «επιχειρηματικότητας» που διέπει όλες τις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποδεσμεύοντας σε μεγάλο βαθμό το κράτος από τη χρηματοδότηση των όρων αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης.

Τελικά, ως βασική προτεραιότητα αναδεικνύεται η επίτευξη σημαντικών ρυθμών καπιταλιστικής ανάπτυξης ανά περιοχή, η μείωση των δημοσίων δαπανών, κυρίως βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων σε μία περίοδο γενικευμένης δημοσιονομικής κρίσης και η δημιουργία ενός πλέγματος γύρω από το οικιστικό περιβάλλον, το οποίο αγκαλιάζει όλες τις πτυχές της καθημερινής ζωής των κατοίκων και εντείνει την ταξική λειτουργία στην περιοχή ευθύνης του κάθε ΟΤΑ καθώς το κόστος μετακυλύεται στα εργατικά και μικροαστικά στρώματα μέσω της άμεσης ιδιωτικοποίησης προνιακών υπηρεσιών ή μέσω της ραγδαίας αύξησης των δημοτικών τελών.

### **13.2.3 Πολιτική θωράκιση και ενίσχυση του ιδεολογικού ρόλου**

Το γεγονός, ότι στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δυνατό να καταγραφούν αμεσότερα συμπαγείς χωρικά συγκεντρώσεις εργατικών και λαϊκών μαζών, αλλά και να εκφραστούν τυχόν ανταγωνισμοί που υπάρχουν στο εσωτερικό του συνασπισμού εξουσίας με τη μορφή τοπικών συμφερόντων, οδηγεί στην ανάγκη θωράκισης του κρατικού μηχανισμού στα διάφορα επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της σκλήρυνσης των εκλογικών μηχανισμών πολιτικής εκπροσώπησης.

Είναι χαρακτηριστικά τα αποτελέσματα της εφαρμογής του «Σχεδίου Καποδίστριας» αλλά και του «Προγράμματος Καλλικράτη» στο επίπεδο της πολιτικής εκπροσώπησης των κοινωνικών στρωμάτων στο εσωτερικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Με την μετατροπή των πρώην δήμων και κοινοτήτων σε δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα καταργείται ένας πολύ μεγάλος αριθμός δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων που υπήρχαν προγενέστερα<sup>673</sup>, γεγονός που ενίσχυσε δραστικά τη στεγανοποίηση των θεσμών πολιτικής εκπροσώπησης. Ως αντιστάθμισμα της κατάργησης των παλιών συμβουλίων συγκροτήθηκαν αντίστοιχα συμβούλια περιοχής<sup>674</sup> τα οποία

---

του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Αθήνα, 2006.

<sup>672</sup> «...καθίσταται επιτακτική η ανάγκη να εξορθολογισθεί και να εκσυγχρονισθεί η λειτουργία του θεσμού των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων. Γνώμονας υπήρξε η διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας...», Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων...*

<sup>673</sup> Για παράδειγμα ο «καλλικρατικός» Δήμος Ελληνικού - Αργυρούπολης σύμφωνα με την απογραφή του 2011 έχει πληθυσμό 51.000 άτομα περίπου. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται από 33 μέλη, σύμφωνα με το Ν. 2539/1997 θα αποτελούνταν από 27 μέλη, ενώ σύμφωνα με τα ισχύοντα προ του 1997 τα δύο δημοτικά συμβούλια θα απαρτίζονταν συνολικά από 44 μέλη.

<sup>674</sup> Συγκεκριμένα όπως αναφέρεται στο άρθρο 6 του Ν.2539/97: «1. Το τοπικό συμβούλιο έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α. Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα. Διατυπώνει προτάσεις στα πλαίσια της κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του Δήμου για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα που αφορούν την περιφέρεια του. β.

όμως διαθέτουν περιορισμένες και κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Σε παρόμοια κατεύθυνση κινήθηκε και ο εκλογικός κανονισμός των Δημοτικών και Νομαρχιακών Εκλογών του 2006<sup>675</sup>, με τον οποίο διαμορφώθηκε ένα εξαιρετικά πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα, το οποίο δυσχέρανε από τη μία σημαντικά την πολιτική εκπροσώπηση κοινωνικών και πολιτικών σχηματισμών<sup>676</sup> και από την άλλη ενδυνάμωσε τεχνητά την επιρροή των αστικών κομμάτων, επιτείνοντας τις διαδικασίες εξαφάνισης των μικρότερων συνδυασμών, και προσαρμόζοντας τελικά την εκλογική διαδικασία σε τοπικό επίπεδο στην αντίστοιχη της κεντρικής πολιτικής εκπροσώπησης.

Σε ανάλογη κατεύθυνση κινήθηκε και ο νέος ΚΔΚ<sup>677</sup>, ο οποίος εισήγαγε μία σειρά συναινετικών λειτουργιών, όπως τα «Τοπικά Δημοψηφίσματα»<sup>678</sup>, τα οποία επιτρέπουν τη διοχέτευση της κοινωνικής δυσφορίας προς μία κατεύθυνση που δεν παρουσιάζει πολλές διαφορές από την εκλογική αντιπροσώπευση σε εθνικό επίπεδο.

Επίσης, με τη συγκρότηση επιμέρους μηχανισμών εκπροσώπησης όπως τα «Τοπικά Συμβούλια Νέων»<sup>679</sup> μέσω των οποίων επιχειρήται, με τεχνητό τρόπο, η θεσμική εκπρόσωψη μιας δυναμικής κοινωνικής κατηγορίας και η υποκατάσταση των συνδικαλιστικών δομών της (μαθητικά – φοιτητικά συνδικαλιστικά όργανα), τα οποία σε συνδυασμό με τα «Συμβούλια Περιοχής»<sup>680</sup>, λειτουργούν συμπληρωματικά ως θεσμοί «λαϊκής συμμετοχής», συμβάλλοντας στην απόσπαση

---

Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν την μελέτη και εκτέλεση των έργων... γ. Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινοτικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα... 2. Το δημοτικό συμβούλιο με απόφαση του... μπορεί να αναθέτει στα τοπικά συμβούλια... αρμοδιότητες στους εξής τομείς... στην απόφαση του διοικητικού συμβουλίου αναφέρεται υποχρεωτικά και λεπτομερώς ο τρόπος και οι όροι άσκησης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων».

<sup>675</sup> Ν. 3434/2006, *Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων*, ΦΕΚ 07-02-2006.

<sup>676</sup> Σύμφωνα με το Άρθρο 50 του Ν.3434/06, ένας εκλογικός συνδυασμός με το 38% των ψηφισάντων μπορεί να διαθέτει το 60% ενός δημοτικού ή νομαρχιακού συμβουλίου, ενώ εκλογικοί συνδυασμοί που υπολείπονται του εκλογικού μέτρου στην πρώτη κατανομή δεν εκλέγουν σύμβουλο ακόμα και αν διαθέτουν μεγαλύτερο υπόλοιπο στη δεύτερη κατανομή.

<sup>677</sup> Ν. 3463/2006, *Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*, ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006.

<sup>678</sup> «Καθιερώνεται... ο θεσμός του τοπικού δημοψηφίσματος. Αντικείμενο τοπικού δημοψηφίσματος δεν μπορεί ν' αποτελούν τα θέματα εθνικής πολιτικής, καθώς και εκείνα που συνιστούν περιφερειακές και νομαρχιακές αρμοδιότητες... εισάγεται σύστημα θεσμών συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση των αποφάσεων που λαμβάνουν τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Στους θεσμούς αυτούς εντάσσεται και η απαίτηση να διαβουλευονται τα όργανα λήψης αποφάσεων με συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες του πληθυσμού, ενώ παράλληλα διαμορφώνεται περιβάλλον κοινωνικού ελέγχου της τοπικής εξουσίας με το δικαίωμα των δημοτών και των κατοίκων να υποβάλλουν αναφορές και ερωτήσεις... καθιερώνονται η Χάρτα Δικαιωμάτων του Δημότη, η κατάρτιση Οδηγού του Δημότη...», Άρθρο 216 του ΚΔΚ, ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006.

<sup>679</sup> Ν.3577/07, Άρθρο 10, *Τοπικά Συμβούλια Νέων*, Φ.Ε.Κ. 130/Α/08-07-2007.

<sup>680</sup> «Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές προωθούν τη λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις, την ευαισθητοποίηση και οργάνωση των δημοτών και κατοίκων για την έρευνα, τον εντοπισμό, την καταγραφή και την επίλυση των τοπικών προβλημάτων...», Άρθρο 214 του ΚΔΚ, ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006.

κοινωνικής συναίνεσης ως προς τις πολιτικές και ιδεολογικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης» ισχυροποίησε και βάθυνε τις παραπάνω κατευθύνσεις. Σε ότι αφορά την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση εισήγαγε έναν ακόμα μηχανισμό κοινωνικής ενσωμάτωσης τα «Τοπικά συμβούλια πρόληψης της εγκληματικότητας», τα οποία μπορούν να λάβουν κατασταλακτικό χαρακτήρα απέναντι σε πιθανές κοινωνικές αντιδράσεις σε τοπικό επίπεδο, κυρίως όμως με την εφαρμογή της αιρετής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφερειών, η οποία συνέβαλε στην «αποπολιτικοποίηση» των «τοπικών προβλημάτων» από τις κυρίαρχες κεντρικές πολιτικές κατευθύνσεις.

Επιπρόσθετα, η σκλήρυνση του εκλογικού κανονισμού ενδυναμώνει τεχνητά την επιρροή των αστικών κομμάτων, διευκολύνοντας τις διαδικασίες εξαφάνισης των μικρότερων συνδυασμών, προσαρμόζοντας την εκλογική διαδικασία σε τοπικό επίπεδο στην αντίστοιχη της κεντρικής πολιτικής εκπροσώπησης.

Η ενίσχυση του ιδεολογικού ρόλου της «τοπικής αυτοδιοίκησης», μέσα από την καθιέρωση μηχανισμών πολιτικής εκπροσώπησης και απόσπασης κοινωνικής συναίνεσης και ενσωμάτωσης των διεκδικήσεων των κυριαρχούμενων κοινωνικών στρωμάτων, αποτελεί κυρίαρχο στόχο για την αποδοχή του νέου ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, από τα κυριαρχούμενα στρώματα.

Έτσι, επιχειρείται η επανάκτηση της φερεγγυότητας του «αστικο-δημοκρατικού ιδεώδους» με τη διαμόρφωση μηχανισμών πολιτικής και ιδεολογικής ενσωμάτωσης και η εισαγωγή θεσμών «τοπικής δημοκρατίας» - χωρίς πραγματικές πολιτικές αρμοδιότητες-, οδηγώντας στην άμβλυνση των ταξικών αντιθέσεων, αφού οι διαφορές παρουσιάζονται ως αποκλειστικά τοπικού, και όχι ταξικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να παραμερίζονται και να επιτυγχάνεται η κοινωνική (ταξική) συνεργασία όλων των κοινωνικών τάξεων.

Ως γενεσιουργό αίτιο των ατομικών προβλημάτων θεωρείται η τοπική «υπανάπτυξη» και όχι τα οικονομικά αποτελέσματα ενός συγκεκριμένου τρόπου παραγωγής. Με τον τρόπο αυτό ως σημαντικότερο ζήτημα ανάγεται η τοπική αλληλεγγύη και οι κοινωνικοί αντίπαλοι μετατρέπονται σε κοινωνικούς εταίρους ενώ, παράλληλα, αποσυνδέονται τα κοινά ταξικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι στο σύνολο της χώρας και ενισχύονται τα τοπικιστικά φαινόμενα.

Σε αυτό το επίπεδο, ο ρόλος των τοπικών θεσμών έγκειται στην ενίσχυση της πολιτικής και ιδεολογικής κυριαρχίας της αστικής τάξης και του κεφαλαίου, ενώ οι πολιτικές του τοπικού «κράτους» θα πρέπει να κατανοούνται ως εκφάνσεις μιας ευρύτερης στρατηγικής, όπου η τοπική αυτοδιοίκηση είναι δομικό προαπαιτούμενο με σημαντικό ιδεολογικό ρόλο κεντρικών πολιτικών, που εξυπηρετούν τις επιλογές της ιθύνουσας τάξης - επιλογές οι οποίες διαμορφώνονται μέσω

κεντρικά ελεγχόμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

Επίσης, η σταδιακή εφαρμογή των αρχών του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (ΝΔΜ) και της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια εμπεδώνει παράλληλα και τη σταδιακή μετατροπή του «πολίτη» σε «πελάτη». Για μία προηγούμεν περίοδο ο «πολίτης» εξέφραζε – τουλάχιστον στη ρητορική του φιλελεύθερου συνταγματικού κράτους – τις προτεραιότητες ταξικού εξισωτισμού μέσα από ένα σύνολο πολιτειακών και κοινωνικών ιδιοτήτων, και στη βάση του αστικοδημοκρατικού κοινωνικού συμβολαίου κεϋνσιανού τύπου συγκροτούσε επίσης τον παραδοσιακό λήπτη των δημόσιων υπηρεσιών, ο πελάτης» αποτελεί το κατεξοχήν υποκείμενο της αγοράς. Στην επιχειρηματική διακυβέρνηση, ο πελάτης έχει τα οικονομικά μέσα να «επιλέξει», και μάλιστα «ορθολογικά» ανάμεσα σε καλύτερες ή χειρότερες υπηρεσίες στη βάση της ελευθερίας του να καταναλώνει. Οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται αναγκαστικά δημόσια από μια κεντρική αρχή, αλλά βασίζονται στη συνέργεια μιας σειράς φορέων, ακόμα και του ίδιου του πολίτη/πελάτη.

Αυτή η ερμηνεία του «αστικο-δημοκρατικού ιδεώδους» δικαιώνει την προωθούμενη επιχειρηματική λειτουργία των ΟΤΑ, οι οποίοι πλέον δεν οφείλουν να παρέχουν ενιαίες υπηρεσίες για τους πολίτες αλλά εκείνες τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που παρέχουν την «ελευθερία επιλογής» σε κάθε μεμονωμένο πελάτη / ιδιώτη.

### 13.3 Η διοικητική και οικονομική «αποκέντρωση»

#### 13.3.1 Η περιφερειακή αποκέντρωση του κράτους

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι στον ελληνικό χώρο, ο Ν.1622/86<sup>681</sup> που θέσπισε τη δημιουργία 13 περιφερειών, αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την περιφερειακή αποκέντρωση του κράτους, την αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμια αυτοδιοίκησης και την σταδιακή προσαρμογή του ελληνικού συστήματος αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό πρότυπο περιφερειακής οργάνωσης<sup>682</sup>. Παράλληλα, συγκρότησε «περιφερειακά συμβούλια», του οποίου οι σημαντικότερες αρμοδιότητες ήταν η κατάρτιση του ετήσιου περιφερειακού αναπτυξιακού προγράμματος, η κατανομή των πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων καθώς και η διατύπωση προτάσεων προς τους κεντρικούς φορείς του δημόσιου τομέα για έργα εθνικής σημασίας που αφορούν την περιφέρεια.

Η συγκρότηση των περιφερειών στον ελληνικό χώρο συσχετίζεται άμεσα με την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο και στην οργανωτική και πολιτική αδυναμία που επιδείκνυαν οι νομαρχιακές διοικήσεις ως προς την απορρόφηση των χρηματοδοτήσεων των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.

Η οργάνωση των νομαρχιών ως τοπικά διοικητικά κέντρα δεν συνέπιπτε με μία αντίστοιχη οργάνωση των κρατικών υπηρεσιών σε αυτό το επίπεδο<sup>683</sup>, ενώ σε συνδυασμό με τον μέχρι τότε χαρακτήρα άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, η οποία στηριζόταν σε μία αναδιανεμητική λογική ως προς την κατανομή των περιφερειακών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων - ως στοιχείο του μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο<sup>684</sup>, οδηγούσαν σε αδυναμία εξειδίκευσης των περιφερειακών πολιτικών στις ειδικές τοπικές συνθήκες<sup>685</sup>.

<sup>681</sup> Ν. 1622/1986, *Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός συγκεντρωτισμός*, Φ.Ε.Κ. 92/Α/14-07-1986.

<sup>682</sup> «Οι περιφέρειες θεσπίστηκαν ως μονάδες αποκεντρωμένης διοίκησης, με κάθε μία εξ αυτών να συνιστά αυτόνομη μονάδα Ν.Υ.Τ.Σ. Π. Ο νόμος αυτός επιχείρησε να προσομοιώσει τη λειτουργία του ελληνικού συστήματος αυτοδιοίκησης, στο ευρωπαϊκό ανάλογο του... Σημειώνεται, ότι με τον 1622/1986 τέθηκαν οι βάσεις για την περιφεροποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η δημιουργία των 13 περιφερειών της χώρας-σε μια μορφή που διατηρείται έως σήμερα παρά τις θεσμικές αλλαγές-συμπλήρωσε το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που βασιζόταν σε πρώτο βαθμό στους δήμους και στις κοινότητες, και σε δεύτερο βαθμό στις νομαρχίες.», Ιωαννίδης Π., *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...*, σ. 245.

<sup>683</sup> «...καθώς μέχρι τότε ίσχυε το σύστημα των κλαδικών και όχι ενιαίων περιφερειών και κάθε υπουργείο ανάλογα με τις προτεραιότητές του, είχε διαιρέσει την χώρα σε διαφορετικό αριθμό περιφερειών, τα όρια και η έδρα των οποίων δεν συνέπιπταν με αυτά των άλλων υπουργείων.», Σιμάτου Έλλη, Ψυχάρης Ιωάννης, *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα*, Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, Τ. 9, τ. 29, (29), 2003, σ. 653.

<sup>684</sup> Χριστοφιλοπούλου Π., «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», σ. 129.

<sup>685</sup> «Οι νομάρχες αντιμετωπίζουν αξεπέραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση των προτάσεων για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα εξαιτίας των ασαφών και αντιφατικών κατευθύνσεων που λαμβάνουν από τα κεντρικά υπουργεία και την ανικανότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών.», Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή, «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», *Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης*, τ. 7, Αθήνα 1996, σ. 131.

Τελικά, η συγκρότηση της «Περιφέρειας» ως νέου διοικητικού επιπέδου του ελληνικού κράτους ήταν απόρροια των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Τα προγράμματα αυτά ήταν κατά βάση περιφερειακά προγράμματα. Επομένως, η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει περιφερειακές δομές που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με αξιοποίηση πόρων από την κοινότητα. Την ανάγκη αυτή καθιστούσε πιο επιτακτική, η εμφανιζόμενη λειτουργική αδυναμία και οργανωτική ανεπάρκεια των τότε νομαρχιών στη διαχείριση των Μ.Ο.Π. Επίσης, οι προοπτικές μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας επέτειναν ακόμη περισσότερο την πίεση για αλλαγές με πιο ευέλικτες, αποτελεσματικές δομές<sup>686</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρήθηκε η ορθολογικοποίηση της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε μία ενιαία περιφερειακή δομή, με τη σύσταση νέων, περιφερειακού επιπέδου, κρατικών υπηρεσιών, διαρθρωμένων σε έναν ενιαίο διοικητικό κορμό που θα ήταν η περιφέρεια.

Ανάλογες αδυναμίες παρουσιάστηκαν τη δεκαετία του 1990 με την εφαρμογή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και την υλοποίηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.). Παρόλο που η συγκρότηση των Περιφερειών αντανάκλασε σε μεγάλο βαθμό την ανάγκη προσαρμογής<sup>687</sup> της ελληνικής διοίκησης στην αναδιοργάνωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και τις νέες τριμερείς σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των Κρατών Μελών και των Περιφερειών, τα ελληνικά προγράμματα είναι περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με τον τύπο της Επιτροπής Παρακολούθησης, που ωστόσο στερούνται συνοχής και μακρόπνοων στρατηγικών επιλογών<sup>688</sup>.

Παράλληλα, η μη ύπαρξη δευτεροβάθμιας αιρετής αυτοδιοίκησης<sup>689</sup> σε συνδυασμό με τις αδυναμίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων αύξησε τις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για προσαρμογή στο πρότυπο της ευρωπαϊκής διοικητικής οργάνωσης οδηγώντας την Ελλάδα στην ολοκλήρωση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, η οποία ήδη είχε ξεκινήσει με την ένταξη της χώρας στη Ε.Ο.Κ<sup>690</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, μπορούν να ενταχθούν και οι πρώτες προσπάθειες

---

<sup>686</sup> Σιμάτου Έ., Ψυχάρης Ι, *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης...*, σ. 653. Επίσης, για τις σημαντικές δυσκολίες παρουσιάστηκαν ειδικά στην Ελλάδα κατά την εφαρμογή των Μ.Ο.Π. λόγω της αδυναμίας των περιφερειακών αρχών και του συγκεντρωτισμού της ελληνικής διοίκησης βλ. Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 205.

<sup>687</sup> «Η αυξανόμενη σπουδαιότητα της περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των ΠΕΠ που, ως επί το πλείστον, χρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και κατά 25% από το ελληνικό δημόσιο.», Χριστοφιλοπούλου Π., «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», σ. 132.

<sup>688</sup> Χριστοφιλοπούλου Π., «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», σ. 132-3.

<sup>689</sup> «Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών συναντά δυσκολίες λόγω της μη ύπαρξης άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης, εκτός των δήμων και κοινοτήτων.», Χριστοφιλοπούλου Π., «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», σ. 139.

<sup>690</sup> «Στην Ελλάδα μια πολιτική θεσμικής μεταρρύθμισης των διοικητικών της δομών και συντονισμού της με τις

αναμόρφωσης του 1<sup>ου</sup> βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης τη δεκαετία του 1980 (π.χ. εθελοντικές συνενώσεις) και η θεσμοθέτηση του 2<sup>ου</sup> βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 1994 με το Ν. 2218/1994<sup>691</sup>, ο οποίος συγκρότησε τη δευτεροβάθμια αιρετή νομαρχιακή αυτοδιοίκηση<sup>692</sup>. Αυτή η προσαρμογή, τελικά ολοκληρώθηκε την επόμενη δεκαετία με την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων «Σχέδιο Καποδίστριας» και «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Σε σχέση με την εξέλιξη της περιφερειακής οργάνωσης, βάση του Ν.2218/94 οι 13 περιφέρειες απέκτησαν και διοικητική υπόσταση<sup>693</sup>, ενώ σε κάθε μία συστάθηκε «περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης»<sup>694</sup>, αναβαθμίζοντας τουλάχιστον τυπικά<sup>695</sup> τον οικονομικό ρόλο των περιφερειών σε ότι αφορά την εξειδίκευση της ευρωπαϊκής χωροταξικής και αναπτυξιακής πολιτικής στο εθνικό χώρο.

Η συγκρότηση των περιφερειών ως τυπικό αποκεντρωμένο επίπεδο κρατικής διοίκησης, με το Ν. 2503/1997<sup>696</sup>, παράλληλα με τη συγκρότηση της «νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» ήδη από το 1994, δείχνει τη μεταβατική φάση αναδιοργάνωσης των κρατικών λειτουργιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η περιφέρεια καθίσταται ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους, με διπλή έννοια, οργανωτική και εδαφική, λειτουργεί για την περίοδο αυτή ως «ενδιάμεσος σταθμός» προετοιμασίας του κρατικού μηχανισμού για τη μεταφορά εκτελεστικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων απευθείας σε ένα τυπικά «αυτοδιοικητικό επίπεδο» την επόμενη περίοδο, γεγονός που αποτελεί σημαντική θεσμική μεταβολή στο διοικητικό χάρτη της χώρας.

---

ταχύρρυθμες αναδιαρθρώσεις που προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση ουσιαστικά αρχίζει στη δεκαετία του 1980.», Κωστόπουλος Τρύφων, *Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση και εθνικό κράτος - Περιφέρειες και περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Αδελφών Κυριακίδη Α.Ε., Θεσ/νίκη 2012, σ. 14.

<sup>691</sup> Ν. 2218/1994, *Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις*, Φ.Ε.Κ. 90/Α/13-06-1994.

<sup>692</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ν. 1622/1986 καθορίζει το νομαρχιακό επίπεδο ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, παρόλα αυτά η διατήρηση του δικαιώματος διορισμού του νομάρχη από την κεντρική διοίκηση, οδήγησε στο να διατηρηθεί ο περισσότερο ο χαρακτήρας του κρατικού διοικητικού επιπέδου και λιγότερου του αυτοδιοικητικού.

<sup>693</sup> «Οι περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα σύμφωνα με το άρθρο 61 του ν. 1622/1986 για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης είναι και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδα διοίκησης του κράτους.», Ν. 2218/1994, Άρθ. 49, Φ.Ε.Κ. 90/Α/13-06-1994.

<sup>694</sup> «Σκοπός και αρμοδιότητες του περιφερειακού Ταμείου ανάπτυξης είναι: ... α. Η διαχείριση... χρηματοδοτήσεων προερχομένων από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης... οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά, τα νομαρχιακά, τα τοπικά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της περιφέρειας... ε. Η συμμετοχή σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης... ζ. Η ενίσχυση του επιτελικού έργου της περιφέρειας στο στρατηγικό σχεδιασμό... η εφαρμογή προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης...», Ν. 2218/1994, Άρθ. 53, Φ.Ε.Κ. 90/Α/13-06-1994.

<sup>695</sup> «Μετά τη θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης οι υπηρεσίες της κρατικής νομαρχίας που δεν καταργήθηκαν μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια, ώστε να ενταχθούν σε έναν ενιαίο οργανισμό, μαζί με τις διοικητικές υπηρεσίες της Περιφέρειας... Ούτε, όμως, όλες αυτές οι ρυθμίσεις εφαρμόστηκαν.», Σιμάτου Έ., Ψυχάρης Ι, *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης...*, σ. 654.

<sup>696</sup> Ο θεσμός της περιφέρειας εισάγεται αρχικά στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986, *Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός*.



Στο πλαίσιο αυτό, οι «Περιφερειακές Διοικήσεις» επωμίζονται πλέον τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους σε τοπικό επίπεδο. Σε αυτές μεταβιβάζονται το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων και των αποκεντρωμένων κρατικών λειτουργιών της κρατικής νομαρχίας, ενώ επίσης τους ανατίθεται η εποπτεία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>697</sup>. Πλέον, οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (τα Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού μόνο χαρακτήρα.

Συμπερασματικά μπορεί να υποστηριχθεί ότι η θέσπιση της περιφερειακής διοίκησης το 1997 (Ν. Ν. 2503/1997) αποτέλεσε σημαντικό βήμα προσαρμογής της διοικητικής οργάνωσης του κράτους στο ευρωπαϊκό πρότυπο λειτουργίας της περιφερειακής οργάνωσης, αποτελώντας πλευρά της οικονομικής αποκέντρωσης της κρατικής λειτουργίας σε αυτό το επίπεδο. Η θέσπιση των 13 περιφερειών ως διοικητικών μονάδων, της θέσης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (Περιφερειάρχης) αλλά και του περιφερειακού ταμείου ανάπτυξης, μετέφερε τη διαχείριση των σημαντικότερων κονδυλίων των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων στο επίπεδο της περιφέρειας.

Επίσης, ήδη η δημιουργία της αιρετής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1994 (Ν. 2218/1994) και η γενικότερη αναδιάταξη των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων της αποτέλεσε το θεσμικό βήμα της πολιτικής πλευράς της αποκέντρωσης. Η πολιτική και οικονομική αποκέντρωση τελικά ολοκληρώθηκε με τη σύμφυση των παραπάνω διαδικασιών στο επίπεδο της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» το 2010.

Η θέσπιση του 2<sup>ου</sup> βαθμού, σε νομαρχιακό αρχικά και περιφερειακό τελικά, σε καμία περίπτωση δεν σηματοδότησε αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης, καθώς η «διοικητική και οικονομική αποκέντρωση» ως μεταρρυθμιστική διαδικασία δεν αποτέλεσε μία έκφραση «αποκέντρωσης» ως όψη εκδημοκρατισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά έκφραση της «αποσυγκέντρωσης» των κρατικών λειτουργιών και μετάθεσης τους σε τοπικούς φορείς (περιφερειακός διευθυντής, περιφερειάρχης, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης), οι οποίοι έχουν ως έργο την εφαρμογή της πολιτικής της κεντρικής διοίκησης σε ένα πιο ευέλικτο πλαίσιο, το οποίο επέτρεψε την επέκταση των ανταποδοτικών λειτουργιών και την απόδοση κερδοφόρων δραστηριοτήτων στο κεφάλαιο. Καμία στιγμή και με κανέναν τρόπο η παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς τις δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις δεν συνδυάστηκε με μία αντίστοιχη κατοχύρωση πραγματικής πολιτικής και διοικητικής αυτονομίας, είτε σε περιφερειακό, είτε σε δημοτικό επίπεδο.

---

<sup>697</sup> Όταν η νομαρχία ήταν βαθμίδα αποκέντρωσης ασκούσε έλεγχο στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Μετά την θεσμοθέτηση της νομαρχίας ως 2<sup>ου</sup> βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση παύει να υφίσταται ιεραρχική σχέση και είναι μεταξύ τους παντελώς ανεξάρτητες.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 ξεκίνησε μια ριζική αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής της χώρας, με το «Σχέδιο Καποδίστριας»<sup>698</sup> το οποίο επέβαλε ευρείες συνενώσεις των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και ολοκληρώθηκε με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης»<sup>699</sup> το οποίο προχώρησε εκ νέου σε νέες συνενώσεις στο σύνολο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και παράλληλα συγκρότησε, για πρώτη φορά, την αιρετή δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση σε επίπεδο περιφέρειας, ολοκληρώνοντας τελικά τη διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης σε επίπεδο χώρας και την προσαρμογή του ελληνικού αυτοδιοικητικού μοντέλου στα ευρωπαϊκά πρότυπα λειτουργίας.

### **13.4 Το «Σχέδιο Καποδίστριας»**

Ο νόμος περί «Συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ή αλλιώς το «Σχέδιο Καποδίστριας» (Ν.2539/1997, ΦΕΚ 244/Α/04.11.97) σηματοδοτεί την τελευταία φάση μιας ευρύτερης αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης της χώρας, σε απόλυτη σύμπλευση με τους ευρύτερους χωροταξικούς και αναπτυξιακούς σχεδιασμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελώντας παράλληλα τη μεγαλύτερη θεσμική μεταρρύθμιση που αφορά τη συνένωση των δήμων και κοινοτήτων της χώρας, από την περίοδο της βενιζελικής μεταρρύθμισης του 1912.

Το «Σχέδιο Καποδίστριας» επέβαλλε, την αναγκαστική πλέον, συνένωση των δήμων και κοινοτήτων, εκτός των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών-Αττικής, Θεσσαλονίκης και Βόλου. Με την εφαρμογή της συνένωσης την 1/1/1999 η χώρα, από τους 5.825 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης ο αριθμός αυτός μειώθηκε κατά 82,25%, με τελικό αριθμό πρωτοβάθμιων οργανισμών τους 1034, εκ των οποίων οι 910 αποτέλεσαν δήμους και οι 124 κοινότητες, οι οποίοι πλέον διαιρούνταν διοικητικά σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς, ενώ παράλληλα καταργήθηκαν οι επαρχίες.

Σε σχέση με την κατανομή των ΟΤΑ ανά πληθυσμιακή τάξη, μπορεί να εισημανθεί ότι υπάρχει δραστική μεταβολή, καθώς μέχρι το 1997 των 78% των ΟΤΑ είχε πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους, δεδομένο που αναδιατάσσεται δραστικά καθώς με την υλοποίηση της μεταρρύθμισης το ποσοστό αυτό μειώνεται σε 9%. Ταυτόχρονα με την υλοποίηση της μεταρρύθμισης επιτυγχάνεται πληθυσμιακή συγκέντρωση μεταξύ 1.000 και 10.000 κατοίκων στο 73% των ΟΤΑ, ενώ πληθυσμός άνω των 10.000 κατοίκων επιτυγχάνεται στο 17,82% των ΟΤΑ.

---

<sup>698</sup> Ν. 2539/1997, *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Φ.Ε.Κ. 244/Α/4-12-1997.

<sup>699</sup> Ν. 3852/2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*, Φ.Ε.Κ. 87/Α/07-06-2010.

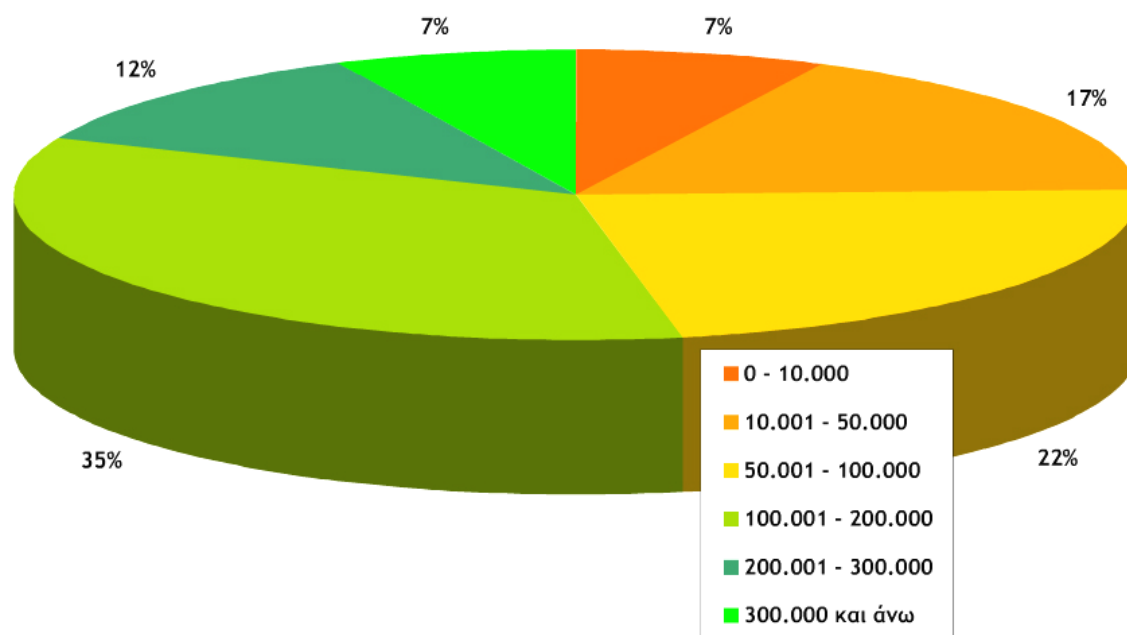
Πίνακας 13.4.1: Κατανομή ΟΤΑ ανά πληθυσμιακή τάξη, πριν και μετά το «Σχέδιο Καποδίστριας».

Πληθυσμός	Πριν το Πρόγραμμα Καποδίστριας		Μετά το Πρόγραμμα Καποδίστριας	
	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%
Μέχρι 300	2.043	35,1	33	3,2
301- 500	1.180	20,2	14	1,3
501- 1.000	1.357	23,3	46	4,5
1001- 2.000	672	11,5	93	9
2001- 5.000	337	5,8	380	36,8
5.001- 10.000	102	1,8	281	27,2
10.001- 20.000	48	0,9	95	9,2
20.001-50.000	54	0,9	56	5,4
50.001-100.000	24	0,4	27	2,6
100.001- 200.000	6	0,1	6	0,6
Περισσότεροι των 200.000	2	0,03	2	0,02
Σύνολο	5.825	100	1.033	100

Πηγή: Ηλεpas N.K. (2010), *Incomplete Greek Territorial Consolidation...*, σ. 234.

Επιπλέον, εκτός από την υψηλή πληθυσμιακή συγκέντρωση σε επίπεδο νέων ΟΤΑ, σε χωρικό επίπεδο επιτεύχθηκαν ιδιαίτερα μεγάλα μεγέθη, καθώς το 54% των νέων ΟΤΑ έχει έκταση μεγαλύτερη των 100.000 στρεμμάτων.

Διάγραμμα 13.4.1: Κατανομή ΟΤΑ, ανά τάξη έκτασης (σε στρέμματα)



Πηγή: Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - ΕΕΤΑΑ, *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη...*, σ. 11.

Το «Σχέδιο Καποδίστριας» αποτέλεσε την πρώτη φάση ενός γενικότερου σχεδίου αποσυγκεντροποίησης πλευρών της κρατικής διοίκησης στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, στενά διαπλεγμένης με το εγχείρημα της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης. Πρόκειται για μία προσπάθεια εσωτερικής αναδιάταξης των λειτουργιών των κρατικών μηχανισμών, με στόχο την αποσυμφόρηση τους από εκτελεστικές πράξεις, οι οποίες πλέον περνούν στο χώρο της λεγόμενης αυτοδιοίκησης, την επίτευξη οικονομιών κλίμακας σε σχέση με τις δημόσιες δαπάνες, αλλά και την ένταση της επιχειρηματικής λειτουργίας του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο επίπεδο αυτό.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.2539/1997 ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του αστικού κράτους λειτουργεί, στο πλαίσιο της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης και της εντεινόμενης διεθνοποίησης, ανασταλτικά για τη δυνατότητα επέκτασης της κεφαλαιακής συσσώρευσης. Αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για τις ανάγκες της καπιταλιστικής κερδοφορίας μία «εκσυγχρονισμένη» δημόσια διοίκηση που θα εξειδικεύει τις αναπτυξιακές δυνατότητες σε τοπικό επίπεδο<sup>700</sup>. Πιο συγκεκριμένα:

*«Οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στη συνταγματική αποστολή τους, δηλαδή δεν ικανοποιούν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων όπως αυτές διαμορφώνονται στη σύγχρονη εποχή, λαμβανομένων υπόψη των γεωοικονομικών, κοινωνικών και ιδίως τεχνολογικών συνθηκών. Συνθηκών τελικά που προϋποθέτουν αυξημένο κόστος στις υποδομές και ευρύτερο πεδίο ανταποδοτικότητας. Αυτές τις υποδομές δεν είναι σε θέση να αποκτήσουν οι καχεκτικοί, από οικονομική και δημογραφική άποψη, ΟΤΑ... το περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων υπό το πρίσμα των... συνθηκών σήμερα έχει μεταβληθεί και απαιτεί συνθετότερα και γι' αυτό αποτελεσματικότερα συστήματα διοίκησης... η κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανταποκριθεί ούτε στον επίκαιρο αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε στην παραδοσιακή διοικητική της αποστολή»<sup>701</sup>.*

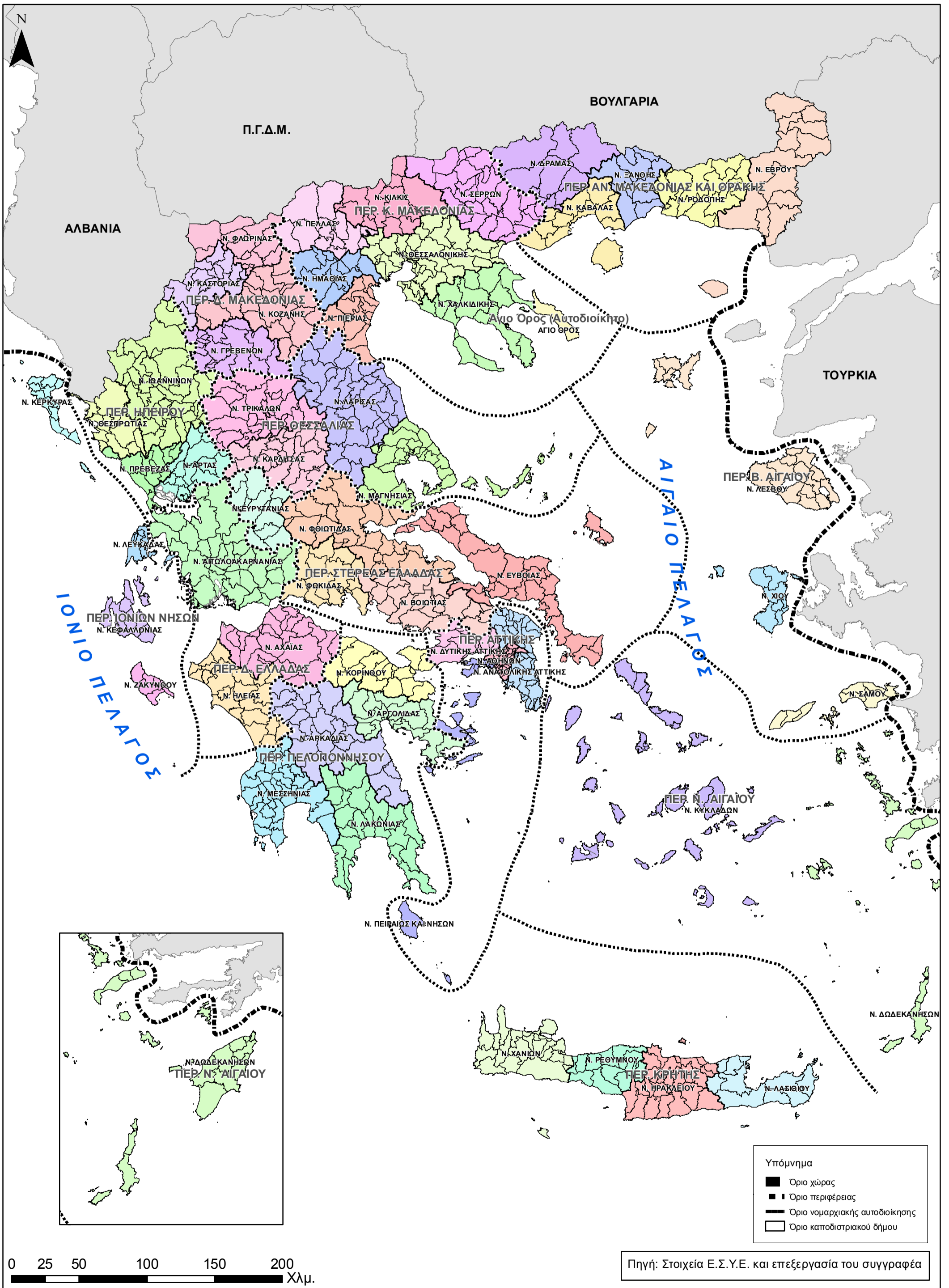
---

<sup>700</sup> «Το συγκεντρωτικό κράτος... υπήρξε κατεξοχήν παράγοντας αναστολής των δημιουργικών δυνάμεων της κοινωνίας και μοχλός της χειραγώγησής της. Η επεκτατικότητα του σε καίριους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής συνδυάστηκε πάντοτε με την συγκεντρωτική επιβολή μίας δυσκίνητης αδιαφανούς και εντέλει αναποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Σήμερα, έχει γίνει πλέον συνείδηση ότι αυτό το μοντέλο κρατικής οργάνωσης έχει ολοκληρώσει τον ιστορικό του κύκλο... Η Ελλάδα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα δεν μπορεί να υποφέρει το βάρος ενός κράτους που δεν είναι ικανό να οργανώσει, να συντονίσει και να κατευθύνει την αναπτυξιακή δυναμική της κοινωνίας.

Το ελληνικό κράτος του 21<sup>ου</sup> αιώνα πρέπει να είναι ευέλικτο, να έχει επιτελικό ρόλο, δηλαδή να οργανώνει, να υποστηρίζει να κατευθύνει... πρέπει να πραγματώσουμε άμεσα... ριζικές τομές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του... πρέπει να παρέμβουμε δραστικά στην... δημόσια διοίκηση. Την συγκεντρωτική, την γραφειοκρατική, αδιαφανή και εντέλει αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση είναι ανάγκη να την μεταβάλουμε τώρα. Στόχος μας είναι η συγκρότηση ισχυρής δημόσιας διοίκησης... Ισχυρή διοίκηση είναι εκείνη που καθίσταται αποτελεσματική, δηλαδή εκπληρώνει την αποστολή της και ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας», Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

<sup>701</sup> Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Χάρτης 13.4.1: Περιφέρειες, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και καποδιστριακοί δήμοι στον



Χάρτης 13.4.2: Προκαποδιστριακοί, κατοδιστριακοί και καλλικρατικοί δήμοι στην Π. Ε. Λάρισας.



Με την υλοποίηση του «Σχεδίου Καποδίστρια» διαμορφώθηκαν τρία επίπεδα διοίκησης σε ό,τι αφορά τον ελληνικό χώρο, με διακριτές λειτουργίες, με την εξής διάρθρωση:

1. Το εθνικό επίπεδο, όπου το κεντρικό κράτος αναλαμβάνει έναν περισσότερο επιτελικό ρόλο και προωθεί την πολιτική της αναδιάρθρωσης σχεδιάζοντας νομοσχέδια και ρυθμίσεις, που θα βελτιώνουν την αποδοτικότητα του κεφαλαίου και θα εντείνουν τους όρους εκμετάλλευσης της εργατικής τάξης,
2. Το περιφερειακό επίπεδο, όπου οι Γενικές Γραμματείες Περιφέρειας έχουν την ευθύνη για το συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών και διοικητικών δραστηριοτήτων στην περιοχή τους και
3. Το δημοτικό επίπεδο, όπου ένας σαφώς πιο περιορισμένος αριθμός ΟΤΑ αναλαμβάνει σημαντικό τμήμα λειτουργιών που ασκούσε παλαιότερα το κεντρικό κράτος και παράλληλα ιδιωτικοποιεί ένα πολύ σημαντικό μέρος των λειτουργιών του.

Ειδικά, σε ότι αφορά την οικονομική λειτουργία των «καποδιστριακών» δήμων δύο είναι οι βασικές πλευρές του νέου τους ρόλου σε αυτό το επίπεδο.

Η πρώτη αφορά την επίτευξη οικονομίας κλίμακας μέσα από τη δραστική μείωση των κονδυλίων που αφορούσαν την καθεαυτό λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσα από τη δραστική μείωση του αριθμού τους, γεγονός που δεν σχετίζεται μόνο με τη διοικητική λειτουργία αλλά από μία πληθώρα λειτουργιών που συνδέονται με την κοινωνική αναπαραγωγή, όπως η εκπαίδευση και η δημόσια υγεία.

Το δεύτερο αποτελεί την αναβάθμιση της οικονομικής τους λειτουργίας τόσο σε σχέση με την «αύξηση της αποδοτικότητας»<sup>702</sup> των δημοσίων επενδύσεων, όσο και σε σχέση με την ενίσχυση του ρόλου των ιδιωτικών κεφαλαίων στον τοπικό χώρο. Με το «Σχέδιο Καποδίστριας» επιτεύχθηκε ο έλεγχος της κατανομής των δημοσίων επενδύσεων προς την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση σε συγκεκριμένες κατευθύνσεις, με ιδιαίτερη έμφαση στις τεχνικές υποδομές, μέσα από την αυστηροποίηση του πλαισίου χρηματοδότησης των ΟΤΑ.

Αυτό πραγματοποιήθηκε με την κατάρτιση του Ε.Π.Τ.Α. (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης) το οποίο ήταν Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα που καταρτίστηκε, βάσει του Ν. 2539/97, άρθρο 13, για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και για την πραγματοποίηση δημοσίων

<sup>702</sup> «Ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης... έχει ως αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση των πόρων που κατευθύνονται για τοπικές δημόσιες επενδύσεις... Η δημιουργία ισχυρού διοικητικού κέντρου σε ευρύτερη από την υφιστάμενη τοπική κλίμακα και ταυτόχρονα η οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση των νέων ΟΤΑ... θα συμβάλει στον συντονισμό και την αυξημένη αποδοτικότητα των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες πλέον θα κατευθύνονται σε έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού», Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης. Το ΕΠΤΑ είχε πενταετή χρονική διάρκεια (1998 - 2002) με δυνατότητα παράτασης επτά ετών (1998 - 2004) με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Οι βασικοί πόροι του ΕΠΤΑ προέρχονταν από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από Εθνικά και Περιφερειακά Κοινοτικά Προγράμματα και Πρωτοβουλίες που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες και αφορούσαν σε έργα δήμων και κοινοτήτων, οδηγώντας έτσι στον πλήρη έλεγχο τόσο σε ότι αφορά την ιεράρχηση όσο - και αυτό είναι το σημαντικότερο - και σε ότι αφορά την κατεύθυνση και τον προσανατολισμό των έργων, σε κατευθύνσεις χρήσιμων για το κεφάλαιο. Η αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων επενδύσεων σηματοδότησε από τη μία τον πλήρη έλεγχο κάθε μορφής δημόσιας επένδυσης (δημόσιες επενδύσεις δεν είναι μόνο τα έργα οδοποιίας και τα έργα υποδομής, αλλά και όλα εκείνα που αφορούν οργάνωση υπηρεσιών, εκπόνηση μελετών κλπ) και από την άλλη ενίσχυσε την κεφαλαιακή κερδοφορία είτε άμεσα μέσω αναθέσεων έργων, υπεργολαβιών κ.ο.κ., είτε έμμεσα μέσα από τη βελτίωση των παραγωγικών υποδομών, όπως τα μεταφορικά δίκτυα κ.α.

Ως αποτέλεσμα, επίσης, της κατανομής των χρηματοδοτήσεων μέσω του Ε.Π.Τ.Α., εντάθηκε η λειτουργία άλλων πλευρών κοινωνικής αναπαραγωγής των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, στοιχείο με ιδιαίτερη ιδεολογική βαρύτητα, καθώς ενέταξε τις λαϊκές τάξεις σε ένα πλαίσιο αποδοχής των διαδικασιών άμεσης ή έμμεσης ιδιωτικοποίησης και των όρων της ανταποδοτικότητας ως προς τις κοινωνικές κυρίως υπηρεσίες των ΟΤΑ. Επίσης, οδήγησε και σε σημαντική αύξηση της δημοτικής φορολογίας και των δημοτικών τελών.

Συμπερασματικά, επίσης, θα πρέπει να επισημανθεί ότι σχέση με την υλοποίηση και την εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» αναδείχθηκαν και συγκεκριμένες αδυναμίες ως προς τον κυρίαρχο σχεδιασμό:

- Δεν υπήρξε μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση στους νέους διευρυμένους πληθυσμιακά και γεωγραφικά δήμους, ώστε να ασκήσουν αυτοτελώς αναπτυξιακή πολιτική χωρίς την παρέμβαση της κεντρικής κυβέρνησης, η οποία συνέχισε να έχει άμεση συμμετοχή στον σχεδιασμό και την άσκηση περιφερειακής πολιτικής.
- Η μεταρρύθμιση περιορίστηκε στο πρωτοβάθμιο επίπεδο, χωρίς αντίστοιχη παρέμβαση στο δευτεροβάθμιο γεγονός που προκάλεσε σύγχυση αρμοδιοτήτων, σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη λειτουργία των «Περιφερειακών Διοικήσεων».
- Η ενοποίηση των ΟΤΑ πραγματοποιήθηκε με βασικό κριτήριο τη γεωγραφική και πληθυσμιακή διεύρυνση και κύριο στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, γεγονός που υποβάθμισε τις τοπικές ιδιαιτερότητες, τα τοπικά παραγωγικά πρότυπα, τα ειδικά χωροταξικά χαρακτηριστικά ευρύτερων μη αστικών περιοχών κλπ, με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις, εκτός των κοινωνικών επιβαρύνσεων, την οικονομική και παραγωγική συρρίκνωση ειδικά σε περιοχές



στην ευρύτερη περιοχή επαρχιακών αστικών κέντρων ή και ολόκληρων δήμων, ιδιαίτερα των πιο απομακρυσμένων ή νησιωτικών.

### 13.5 Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ)

Η θέσπιση του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006, ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006) αποτέλεσε ουσιαστικά ένα «νόμο πλαίσιο» σε σχέση με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πρωτοβάθμιο επίπεδο, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τις οικονομικές λειτουργίες της και τον αναπτυξιακό της χαρακτήρα. Έγινε πλέον ξεκάθαρο ότι οι όποιες αναπτυξιακές στρατηγικές που υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο δεν μπορούν να αποκλίνουν ούτε από τους κεντρικούς κρατικούς σχεδιασμούς, αλλά ούτε και από τις ευρύτερες κατευθύνσεις που καθορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Είναι χαρακτηριστικά τα αποσπάσματα από την αιτιολογική έκθεση του ΚΔΚ: «...η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε αντιληφθεί ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο επέτρεπε την εκδήλωση και συντήρηση ορισμένων παθογενειών... και αποτελούσαν ανασταλτικό παράγοντα στην προσπάθειά της ν' αποκτήσει αναπτυξιακό ρόλο... προσδιορίζονται οι γενικές αρχές που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Έτσι, καθιερώνεται, κατ' αρχήν, η υποχρέωση εναρμόνισης της πολιτικής τους, όχι μόνο με το ισχύον κάθε φορά θεσμικό πλαίσιο, αλλά και με τις πολιτικές που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους.».<sup>703</sup>

Με το Νέο ΚΔΚ, μπορεί να υποστηριχθεί ότι εισήχθηκε μια θεσμική τομή με τα μέχρι πρότινος ισχύοντα ειδικά σε σχέση με τις οικονομικές της λειτουργίες (χρηματοδότηση – κρατικός έλεγχος) αλλά και της σχέσης τοπικής αυτοδιοίκησης – κεφαλαίου. Κρίσιμη παράμετρος αποτέλεσε ο περιορισμός και έλεγχος της κρατικής χρηματοδότησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση και η σύνδεση της με την εκπλήρωση «αναπτυξιακών στόχων» με τη θεσμοθέτηση των «ετήσιων επιχειρησιακών προγραμμάτων», δηλαδή ενός συνόλου αξόνων προτεραιοτήτων, τα οποία αποσκοπούν στην υλοποίηση των αντίστοιχων αναπτυξιακών σχεδιασμών, ενώ το περιεχόμενο και η εκτέλεση τους θα αξιολογούνται σε επίπεδο Περιφέρειας. Επί της ουσίας, εισήχθηκαν τόσο επιχειρηματικά κριτήρια λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και έναν συνολικότερο έλεγχος της οικονομικής της λειτουργίας, από το βαθμό πλήρωσης των οποίων εξαρτάται και η ροή κρατικών πόρων, αυξάνοντας τις πιέσεις προσαρμογής της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις ανάγκες του κεφαλαίου.

Επίσης, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στο πολιτικό επίπεδο, κυρίως μέσω του νέου εκλογικού κανονισμού, αλλά και σε μία σειρά διατάξεων που σχετίζονται με τα δημοκρατικά δικαιώματα, με

<sup>703</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, 14/04/2006.

τις σχέσεις τοπικής αυτοδιοίκησης και κεφαλαίου, τις εργασιακές σχέσεις, τη λειτουργία της χρηματοδότησης και το συνακόλουθο κρατικό έλεγχο. Οι βασικοί άξονες του ΚΔΚ είναι οι ακόλουθοι:

### 13.5.1 Δημοκρατικά δικαιώματα

Ο νέος ΚΔΚ οδήγησε σε ενίσχυση των αντιδημοκρατικών και αυταρχικών χαρακτηριστικών της αυτοδιοίκησης. Έτσι, κατοχυρώθηκε με τον ΚΔΚ ένα ισχυρά πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα (Ν.3463/2006, Άρθ. 50,1,2), σύμφωνα με το οποίο:

- επιτυχών συνδυασμός θεωρείται αυτός που συγκεντρώνει το 42% των ψήφων, εκλέγοντας παράλληλα το 60% των δημοτικών συμβούλων.
- οι υπόλοιπες συνδυασμοί δεν μπορούν να διαθέτουν παρά το 40% των συμβούλων ανεξαρτήτως του συνολικού τους ποσοστού.
- συνδυασμός που δεν πιάνει το εκλογικό μέτρο δεν μπορεί να εκλέξει σύμβουλο ακόμα και αν διαθέτει το μεγαλύτερο υπόλοιπο.

Είναι προφανές, ότι πρόκειται για εκλογικό κανονισμό που ενδυνάμωσε τεχνητά την επιρροή των κυρίαρχων κομμάτων, διευκολύνοντας διαδικασίες εξαφάνισης των μικρότερων συνδυασμών.

Επίσης, ενισχύθηκαν μηχανισμοί πολιτικής και ιδεολογικής ενσωμάτωσης με την εισαγωγή «θεσμών τοπικής δημοκρατίας» όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα (Άρθ. 216)<sup>704</sup>, αλλά και θεσμοί που προάγουν τον κοινωνικό αυταρχισμό όπως τα «Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας» (Άρθ. 84)<sup>705</sup>, αλλά και ένα σύστημα θεσμών συμμετοχής<sup>706</sup> των πολιτών με στόχο την εμπέδωση σε ιδεολογικό επίπεδο της «δημοκρατικής συγκρότησης της Τ.Α. με στόχο την διευρυμένη απόσπαση νομιμοποίησης για τις ασκούμενες πολιτικές.

---

<sup>704</sup> «Σε κάθε περίπτωση αντικείμενα τοπικών δημοψηφισμάτων δεν μπορούν να αποτελούν τα θέματα εθνικής πολιτικής, καθώς και εκείνα που συνιστούν περιφερειακές και νομαρχιακές αρμοδιότητες...», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>705</sup> Έργο των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας είναι η καταγραφή και η μελέτη της παραβατικής συμπεριφοράς σε τοπικό επίπεδο, η κατάρτιση σχετικών προγραμμάτων στην περιφέρεια του Δήμου ή της Κοινότητας που λειτουργούν, η διοργάνωση ημερίδων, σεμιναρίων και συναφών εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης της κοινής γνώμης, καθώς και ο συντονισμός και η εφαρμογή πρωτοβουλιών από τους κοινωνικούς φορείς της περιοχής κατάλληλων να προλάβουν ή να περιορίσουν ορισμένες μορφές της μικρομεσαίας εγκληματικότητας και της εν γένει παραβατικής συμπεριφοράς, με στόχο την εμπέδωση της ασφάλειας των κατοίκων και δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης.

<sup>706</sup> «Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές προωθούν τη λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις... Διαβουλεύονται με τους κατοίκους των περιοχών τους, τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού...», Άρθ. 214, Ν.3463/2006.

### 13.5.2 Σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και επιχειρήσεων

Καθιερώθηκε η δυνατότητα σύμπραξης μεταξύ δήμων και ιδιωτικών κεφαλαίων σε πεδία της κοινωνικής αναπαραγωγής<sup>707</sup>, που μέχρι πρότινος αποτελούσαν πεδία άσκησης «κοινωνικής πολιτικής», ενώ πλέον αποδίδονται στην κερδοφορία του κεφαλαίου, ιδίως στην περίπτωση που πρόκειται για τεχνικά έργα, σύμφωνα με το Ν.3389/2005 περί «Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα – ΣΔΙΤ» (ΦΕΚ 232/Α/22.09.2005).

Παράλληλα, εκκαθαρίστηκαν οι υφιστάμενες δημοτικές επιχειρήσεις<sup>708</sup>, ενώ εφεξής η λειτουργία τους διέπεται από ένα αυστηρότερο κανονιστικό πλαίσιο<sup>709</sup> και με κριτήρια βιωσιμότητας.

Με την αυστηροποίηση του πλαισίου λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων και τον περιορισμό τους εύρους των δραστηριοτήτων τους επί της ουσίας απελευθερώθηκε ένα σημαντικό οικονομικό πεδίο για τη λειτουργία ιδιωτικών κεφαλαίων στο τοπικό επίπεδο, σε νέα πεδία καπιταλιστικής κερδοφορίας, καθώς πλέον είναι δυνατόν οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών του δήμου<sup>710</sup> (εκπαίδευση, πολιτισμός, υγεία, πρόνοια, περιβάλλον), να αποδοθούν στις κοινωφελείς επιχειρήσεις. Για την παροχή αυτών των υπηρεσιών προβλέπεται η είσπραξη εύλογης αποζημίωσης, το ύψος της οποίας αποφασίζεται από το οικείο διοικητικό συμβούλιο, ενώ την ίδια στιγμή αποτρέπεται η εμπλοκή του δήμου σε οικονομικές δραστηριότητες που θα έπλητταν το ιδιωτικό κεφάλαιο ή θα σχετίζονταν με τοπικές πλουτοπαραγωγικές πηγές.<sup>711</sup>

---

<sup>707</sup> «Να συμπράττουν με τον ιδιωτικό τομέα για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, 14/04/2006.

<sup>708</sup> «...καθίσταται επιτακτική η ανάγκη να εξορθολογισθεί και να εκσυγχρονισθεί η λειτουργία του θεσμού των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων. Γνώμονας υπήρξε η διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας... Από την έναρξη ισχύος του παρόντος σχεδίου ΔΚΚ και έως την 31.12.2007 λύνονται και τίθενται υπό εκκαθάριση όλες οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ...», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>709</sup> «Οι, δε, μορφές των επιχειρήσεων που μπορούν να συνιστούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι οποίες είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, προσδιορίζονται πλέον αποκλειστικά και είναι οι εξής: Δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, Ανώνυμες εταιρείες και Επιχειρήσεις ειδικού σκοπού», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>710</sup> «Αντικείμενο δραστηριότητας της κοινωφελούς επιχείρησης δεν μπορούν να αποτελέσουν οι παραχωρηθείσες στους ΟΤΑ κρατικές αρμοδιότητες, όπως αυτές περιγράφονται στο άρθρο 75 παρ. ΙΙ του παρόντος σχεδίου Κώδικα (π.χ. τέλεση πολιτικού γάμου, τήρηση δημοτολογίου κλπ.)», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>711</sup> «Οι δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις έχουν ως σκοπό δραστηριότητες ή υπηρεσίες που συνδέονται με συγκεκριμένες αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων, όπως είναι η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, η παιδεία, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, η προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών... παρέχεται η δυνατότητα παράλληλης επιδίωξης περισσότερων σκοπών... και, σε κάθε περίπτωση, δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα. Τέλος, δεν επιτρέπεται πλέον η σύσταση κατασκευαστικών επιχειρήσεων από Δήμους ή Κοινοότητες...», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

### 13.5.3 Χρηματοδότηση

Με τον ΚΔΚ διαμορφώθηκε το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης και από μη κρατικούς πόρους, λόγω της περιστολής της κρατικής χρηματοδότησης, μέσω δανεισμού από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα<sup>712</sup>, το ύψος του οποίου καθορίζεται σε αντιστοιχία με το ύψος των δημοτικών εσόδων, καθώς, σύμφωνα με το Ν.3463/2006, Άρθρο 176, παρ.5: «*Η εξυπηρέτηση του δανείου επιτρέπεται να γίνεται σε ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) από έσοδα που προέρχονται από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις ή από τα ανταποδοτικά τέλη...*».

Αυτή η, επί της ουσίας, άμεση σύνδεση της δημοτικής φορολογίας με το εύρος του τραπεζικού δανεισμού ενίσχυσε το δόγμα «ανταποδοτικότητας και «επιχειρηματικότητας» που πλέον οφείλει να διέπει όλες τις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποδεσμεύοντας έτσι σε μεγάλο βαθμό το κράτος από τη χρηματοδότηση των όρων αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Δεν χρηματοδοτείται η ανάπτυξη γενικώς και πολύ περισσότερο δεν χρηματοδοτούνται οι κοινωνικές λειτουργίες του δήμου ή οι λειτουργίες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στην πόλη περνάει μέσα από την χρηματοδότηση που καταβάλουν οι ίδιοι οι κάτοικοι της και εξαρτάται απ' αυτή όπως οποιοδήποτε άλλο προϊόν. Με αυτή την έννοια όσο πιο εύποροι είναι οι κάτοικοι μιας περιοχής, τόσο πιο ποιοτικά αναβαθμισμένες θα είναι οι δημοτικές υπηρεσίες. Με τον τρόπο αυτό, το κόστος μετακυλύεται στα εργατικά και μικροαστικά στρώματα μέσω της άμεσης πληρωμής υπηρεσιών - καθώς μερίδες του κεφαλαίου που επενδύουν στις υπηρεσίες αναλαμβάνουν να καλύψουν αυτό το κενό, ή μέσω της ραγδαίας αύξησης των δημοτικών τελών.

### 13.5.4 Η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας

Ο ΚΔΚ στο σύνολο του δίνει έμφαση στην ανάγκη ανάπτυξης σχέσεων συνεργασίας μεταξύ δήμων αλλά και με δήμους του εξωτερικού<sup>713</sup>. Αυτού του είδους οι συμπράξεις αποσκοπούν στη συγκρότηση αναπτυξιακών ενοτήτων, για την εμπέδωση των αναπτυξιακών σχεδιασμών του κεφαλαίου αλλά και την εξειδίκευση ευρύτερων σχεδιασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημιουργία «πόλων και αξόνων ανάπτυξης».

<sup>712</sup> «Οι Δήμοι και οι Κοινοότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το Κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αποκλειστικά για την πραγματοποίηση σκοπών της αρμοδιότητας ή της δράσης τους, συμπεριλαμβανομένης και της αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων ή μη οφειλών», Ν. 3463/2006, Άρθ. 176, παρ. 1.

<sup>713</sup> «Συνεργασίες Δήμων και Κοινοτήτων σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Με το προωθούμενο σχέδιο του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα αντιμετωπίζονται, σε νέα βάση, οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ, οι οποίες δεν περιορίζονται πλέον στο επίπεδο των πολιτιστικών και καλλιτεχνικών εκδηλώσεων... αλλά καλύπτουν και τη συνεργασία για την εν γένει αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, με στόχο την προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων.», Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

«Για τον σκοπό αυτόν δημιουργούνται δίκτυα πόλεων και ενώσεων που διασφαλίζουν τη διαπεριφερειακή συνεργασία σε διεθνές επίπεδο, ενώ, παράλληλα, ρυθμίζονται όλα τα θέματα, που αφορούν την οργανωμένη συμμετοχή των ΟΤΑ σε προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης»<sup>714</sup>.

### 13.6 Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Η δεκαετής και πλέον εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» ανέδειξε συγκεκριμένες αδυναμίες στην οργάνωση των επιπέδων διοίκησης και συνακόλουθα στον αναπτυξιακό ρόλο που έπρεπε να επιτελέσουν, παράλληλα όμως, αποτελώντας μια ιστορική τομή στη διοικητική δομή του κράτους αποσαφήνισε, με επάρκεια, την προβλεπόμενη δομή της νέας μεταρρύθμισης, η οποία δεν ανατρέπει αλλά ανατάσσει και συμπληρώνει τις διαρθρωτικές τομές που εισήγαγε το «Σχέδιο Καποδίστριας» και επικαιροποιεί την αστική στρατηγική σε αυτό το επίπεδο, τόσο λόγω της αποκρυστάλλωσης των ευρωπαϊκών χωροταξικών – αναπτυξιακών κατευθύνσεων και της εξέλιξης της Ο.Ν.Ε., όσο και της συγκυρίας που διαμορφώνει η διεθνής οικονομική κρίση<sup>715</sup>.

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» ψηφίστηκε τον Μάιο του 2010 και μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα (ΦΕΚ 87/Α/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του 2010 του ίδιου έτους, ενώ το σύνολο των διατάξεων τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011.

Αναλυτικότερα, με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», αναδιατάχθηκαν δραστικά τα επίπεδα διοίκησης του κράτους, τόσο σε πρωτοβάθμιο, όσο και δευτεροβάθμιο επίπεδο, με κυριότερο χαρακτηριστικό τη μεταφορά διοικητικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από υψηλότερα σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης, παράλληλα με τη μεγέθυνση του κάθε επιπέδου ξεχωριστά. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκαν 7 «Γενικές Διοικήσεις», 13 νέες «Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις» και το μέγιστο 370 νέες «Τοπικές Αυτοδιοικήσεις» (Δήμοι), στον αντίποδα των υφιστάμενων μέχρι τότε 13 «Διοικητικών Περιφερειών», 54 «Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων», 3 «Διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων», 19 «Επαρχείων» και 1034 Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ επί της ουσίας, τα τρία επίπεδα των υφιστάμενων περιφερειακών διοικήσεων (αιρετών και μη) συγχωνεύθηκαν σε 2 (περιφερειακό και τοπικό).

<sup>714</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»..

<sup>715</sup> «Η πορεία των μεταρρυθμίσεων που βρισκόταν σε εξέλιξη πριν την κρίση αλλά και αυτών που δρομολογήθηκαν πανευρωπαϊκά λόγω της κρίσης απέκτησαν, πλέον, νέο περιεχόμενο. Μέχρι πρότινος οι διακηρυγμένοι στόχοι των αναδιαρθρώσεων των ΟΤΑ αφορούσαν στην ενίσχυση της αποκέντρωσης και την εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Στις μέρες μας, όμως, οι αλλαγές προσανατολίζονταν, κυρίως, στην προσαρμογή των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στους δημοσιονομικούς και επιχειρησιακούς περιορισμούς, που επιβάλλουν οι κεντρικές κυβερνήσεις.», Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού, *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης...*, σ. 34-5.

Πίνακας 13.6.1: Μεταβολές μεταξύ του Ν. 2539/1997 και του Ν. 3852/2010.

	Σχέδιο Καποδίστριας	Πρόγραμμα Καλλικράτης
Δήμοι	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον «Καποδίστρια». Διαιρούνταν σε δημοτικά διαμερίσματα.	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες αποτελούν τους δήμους που συνενώθηκαν. Αυτές με τη σειρά τους διαιρούνται σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα.
Νομοί, Νομαρχίες Αττικής	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχίες (οι τελευταίες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης εντός ορισμένων, κυρίως νησιωτικών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων). Ακολουθούσαν τη διαίρεση της χώρας σε νομούς και νομαρχίες (Αττική), με εξαιρέσεις στην Αττική (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς) και την Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Έβρου-Ροδόπης και Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης).	Περιφερειακές ενότητες. Συνολικά 74. Μολονότι διοικητικά δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, ορίζεται ότι σε καθεμία από αυτές (ή ομάδα τους σε ορισμένες περιπτώσεις) θα αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος θα προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του περιφερειάρχη, θα έχει δηλωθεί ως τέτοιος στο ψηφοδέλτιο και θα έχει αυξημένες κατά τόπον αρμοδιότητες.
Περιφέρειες	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους (γενικός γραμματέας) διορίζεται από την κυβέρνηση. Ανέλαβαν σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητες των παλαιών κρατικών περιφερειών.
Δημοτικές επιχειρήσεις	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων.	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων.
Χρηματοδότηση ΟΤΑ	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.)	Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο ακίνητης περιουσίας)
Αυτοδιοικητικές εκλογές	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβάνονταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές (εξαιρούνται οι εκλογές του 2010). Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη συνδυασμού ως νικητή. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

### 13.6.1 Τα νέα επίπεδα διοίκησης

#### 13.6.1.1 Οι «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις»

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση αποτελεί βαθμίδα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Συνολικά συστάθηκαν επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με χώρο ευθύνης που περιλαμβάνει από μία έως τρεις περιφέρειες και καθήκον την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο. Επικεφαλής τους είναι ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος διορίζεται από την Κυβέρνηση και λειτουργεί βάσει των οδηγιών της. Στη λειτουργία τους συμμετέχει επίσης ένα συμβούλιο, όπου εκπροσωπούνται οι οικείες περιφέρειες και δήμοι, αλλά αυτό έχει επικουρικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να λάβει αποφάσεις.

Ένα από τα κυριότερα χαρακτηριστικά, από άποψη διάρθρωσης της διοίκησης – και πέρα από φαινομενικές ταυτίσεις π.χ. παλιές και νέες περιφέρειες – είναι η ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα του κράτους με τη συγκρότηση επτά «Αποκεντρωμένων Διοικήσεων» οι οποίες αποτέλεσαν την «αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση» με κύριο ρόλο εποπτείας επί των περιφερειακών και τοπικών αυτοδιοικήσεων κυρίως σε σχέση με την οικονομική τους λειτουργία.

Πίνακας 13.6.1.1.1: Κατάλογος Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και περιφέρειες αρμοδιότητας.

Αποκεντρωμένη διοίκηση	Περιφέρειες
Αττικής	Αττικής
Μακεδονίας - Θράκης	Κεντρικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης
Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας	Ηπείρου, Δυτικής Μακεδονίας
Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας	Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας
Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίου	Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων
Αιγαίου	Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου
Κρήτης	Κρήτης

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν επί της ουσίας έναν ενδιάμεσο μηχανισμό «συνάρθρωσης» ανάμεσα στον στενό πυρήνα του κράτους με τα νέα δύο επίπεδα της αιρετής τοπικής αυτοδιοίκησης – τείνοντας περισσότερο προς το πρώτο - και διακρίνονται ποιοτικά και ποσοτικά από τις προγενέστερες 13 περιφερειακές διοικήσεις. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους εντάσσονται αρμοδιότητες του «σκληρού κρατικού πυρήνα»<sup>716</sup> που φέρουν αποκεντρωμένα χαρακτηριστικά, αλλά και αρμοδιότητες που λόγω των διατάξεων του Συντάγματος δεν μεταβιβάστηκαν στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν μία μεσοπρόθεσμη μεταβατική διοικητική δομή προσαρμογής, ενώ πέντε χρόνια μετά την συγκρότησή

<sup>716</sup> Αυτές αφορούν: α) Έλεγχο Νομιμότητας Κατωτέρων Επιπέδων β) Περιβάλλον γ) Δάση και Δασαρχεία δ) Χωροταξία ε) Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών & Ενσωμάτωση Μεταναστών

τους φαίνεται ότι επίκειται η κατάργησή τους.

### 13.6.1.2 Οι «Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις»

Η σύσταση των περιφερειών στα σημερινά τους όρια<sup>717</sup> έγινε από την κυβέρνηση Α. Παπανδρέου με το Ν.1622/1986<sup>718</sup> και το Π.Δ.51/87<sup>719</sup>, ο δε χαρακτήρας τους ήταν κατά βάση επικουρικός της κεντρικής διοίκησης και τα όργανά τους διορίζονταν από αυτήν. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 η λειτουργία τους μεταρρυθμίστηκε με παράλληλη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους (Ν.2503/1997<sup>720</sup> και 2647/1998), και πάλι όμως παρέμειναν άμεσα εξαρτώμενες από την κεντρική διοίκηση, αφού το σύνολο των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων συγκεντρωνόταν στα χέρια του διορισμένου από την κυβέρνηση γενικού γραμματέα τους.

Με τη διοικητική διαίρεση του 1997, που προέκυψε με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας», η Ελλάδα απαρτιζόταν από 13 περιφέρειες<sup>721</sup>, 51 νομούς και 1.034 δήμους και κοινότητες (910 δήμους και 124 κοινότητες). Παράλληλα καταργήθηκαν οι επαρχίες<sup>722</sup>. Στους νομούς δεν συμπεριλαμβάνεται το Άγιο Όρος, το οποίο ορίστηκε ως «Αυτόνομη Μοναστική Πολιτεία» ευρισκόμενη εντός της χώρας, αλλά υπαγόμενη σε ειδικό καθεστώς. Τέλος, από την 1η Ιανουαρίου του 2011, οπότε τέθηκε σε ισχύ το Πρόγραμμα Καλλικράτης<sup>723</sup>, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν (με μετονομασία ή διάσπαση) από τις περιφερειακές ενότητες.

Το σημερινό τους χαρακτήρα οι περιφέρειες τον έλαβαν τον Ιανουάριο του 2011, όταν τέθηκαν σε ισχύ οι σχετικές διατάξεις του «Καλλικράτη»<sup>724</sup> που προέβλεπαν πλήρη δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια, αιρετά όργανα (περιφερειάρχης και περιφερειακό συμβούλιο) και τον

<sup>717</sup> Το 1971 η Χούντα των Συνταγματάρχων πραγματοποίησε μεταρρύθμιση στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διαιρώντας τη σε 7 περιφέρειες με την ονομασία «Περιφερειακές Διοικήσεις», ενώ παράλληλα οι νομαρχίες αυξήθηκαν από 52 σε 56, με τη διαίρεση του νομού Αττικής σε τέσσερις. Η μεταρρύθμιση αυτή ήταν βραχύβια καθώς ακυρώθηκε δύο χρόνια αργότερα, μετά το πραξικόπημα Ιωαννίδη.

<sup>718</sup> Ν.1622/86, *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη - Δημοκρατικός Προγραμματισμός*, ΦΕΚ 92/Α/1986.

<sup>719</sup> Π.Δ. 51/87, *Καθορισμός των Περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης*, ΦΕΚ 26/Α/1987.

<sup>720</sup> Ν.2503/97, *Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*, ΦΕΚ 107/Α/1997.

<sup>721</sup> Ο όρος εμπεριέχει επίσης γεωγραφική σημασία, υπό την έννοια ότι οι περιφέρειες διαθέτουν συγκεκριμένη έκταση, πληθυσμό και έδρα, όμως ο αμιγώς γεωγραφικός όρος είναι το διαμέρισμα. Από τις δεκατρείς περιφέρειες, μόλις τρεις ταυτίζονται εδαφικά με διαμέρισμα: Ηπείρου, Θεσσαλίας και Κρήτης.

<sup>722</sup> Κατά το άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 2539/1997 οι επαρχίες ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας καταργήθηκαν από 1ης Ιανουαρίου 1999, χωρίς συνέπειες στην κατανομή, διάρθρωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των υπηρεσιών των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου του δημόσιου τομέα.

<sup>723</sup> Ν.3852/2010.

<sup>724</sup> Ν. 3852/2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης*, ΦΕΚ 87/Α/2010.



ανάλογο καθορισμό αρμοδιοτήτων<sup>725</sup>.

Οι νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις συγκροτούνται ως άθροισμα και στα όρια των σημερινών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και το εύρος τους σε γενικές γραμμές συμπίπτει – όχι πάντα – με αυτό των σημερινών περιφερειακών διοικήσεων, ενώ σε επίπεδο διοικητικών μονάδων οδηγεί στη μείωση των 76 υφιστάμενων διοικητικών μονάδων (νομαρχιακού επιπέδου) σε 13. Οι λόγοι που επέβαλαν το μετασχηματισμό των υφιστάμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων μπορούν να συμπυκνωθούν:

1. Στο αναποτελεσματικό χωρικό εύρος που απαιτείται για την άσκηση και εφαρμογή συγκεκριμένων αναπτυξιακών κατευθύνσεων, μέγεθος που επιτάσσουν η ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων (μεταφορικές υποδομές, τηλεπικοινωνίες κ.α.) τα κοινά γεωγραφικά, δημογραφικά, οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά ευρύτερων των νομών περιοχών.
2. Στην αναντιστοιχία με ευρωπαϊκές χωρικές δομές και την περιφερειακή οργάνωση του ενιαίου οικονομικού χώρου με χαρακτηριστικό αποτέλεσμα την αδυναμία αποτελεσματικής συμμετοχής στην «Επιτροπή των Περιφερειών» και με αντίστοιχα αποτελέσματα στο επίπεδο διαμόρφωσης πολιτικής αλλά και άντλησης κονδυλίων.
3. Στη διασπορά αρμοδιοτήτων στις περιφερειακές διοικήσεις, οδηγώντας τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε αδυναμία υλοποίησης πολιτικών και
4. Στην παράλληλα προβλεπόμενη αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την αντίστοιχη σε αυτή μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις υφιστάμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Σε επίπεδο αρμοδιοτήτων οι νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ανέλαβαν την εξειδίκευση της αναπτυξιακής στρατηγικής σε περιφερειακό επίπεδο, την υλοποίηση πολιτικών και προγραμμάτων σε άμεση συνάφεια με τις κατευθύνσεις της Ε.Ε., απορροφώντας άμεσα κονδύλια από τα Π.Ε.Π. Επίσης, οι νέες περιφέρειες ανέλαβαν επιτελικό ρόλο για την προώθηση επιχειρηματικών δράσεων συγκεκριμένων κεφαλαιακών μερίδων καθώς κομβικός καθίσταται ο ρόλος τους ως προς τα έργα και τις υποδομές που αφορούν το περιφερειακό επίπεδο (υπεραστικά οδικά δίκτυα, λιμάνια κ.α.). Παράλληλα, ανέλαβαν διευρυμένες αρμοδιότητες σε θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας και περιβάλλοντος (διαχείριση αποβλήτων, προστατευόμενων περιοχών, δασών κ.α.), στη διευθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων αλλά και στα πεδία της κοινωνικής αναπαραγωγής (εκπαίδευση, υγεία, πολιτισμός κ.α.).

---

<sup>725</sup> Αυτές αφορούν: α) Αναπτυξιακό Σχεδιασμό β) Υλοποίηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Διαχείριση ΕΣΠΑ και ΠΔΕ) γ) Κρατικές Ενισχύσεις Αναπτυξιακού Νόμου δ) Αδειοδοτήσεις για Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις ε) Εφαρμογή Περιβαλλοντικής Πολιτικής (Έλεγχος Αδειοδότησης, Τήρηση Περιβαλλοντικών Όρων) στ) Πολιτική Προστασία

Πίνακας 13.6.1.2.1: Περιφέρειες και νομαρχίες, 1997.

Περιφέρεια	Νομαρχίες	Περιφέρεια	Νομαρχίες
Περιφέρεια Αττικής	Νομαρχία Αθηνών	Περιφέρεια Ηπείρου	Νομαρχία Άρτας
	Νομαρχία Πειραιώς		Νομαρχία Ιωαννίνων
	Νομαρχία Ανατολικής Αττικής		Νομαρχία Πρέβεζας
	Νομαρχία Δυτικής Αττικής		Νομαρχία Θεσπρωτίας
Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	Νομαρχία Βοιωτίας	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	Νομαρχία Κέρκυρας
	Νομαρχία Εύβοιας		Νομαρχία Κεφαλληνίας
	Νομαρχία Ευρυτανίας		Νομαρχία Λευκάδας
	Νομαρχία Φωκίδας		Νομαρχία Ζακύνθου
Περιφέρεια Πελοποννήσου	Νομαρχία Φθιώτιδας	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	Νομαρχία Χίου
	Νομαρχία Αρκαδίας		Νομαρχία Λέσβου
	Νομαρχία Αργολίδας		Νομαρχία Σάμου
	Νομαρχία Κορινθίας	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	Νομαρχία Κυκλάδων
	Νομαρχία Λακωνίας		Νομαρχία Δωδεκανήσου
Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Νομαρχία Μεσσηνίας	Περιφέρεια Θεσσαλίας	Νομαρχία Καρδίτσας
	Νομαρχία Θεσσαλονίκης		Νομαρχία Λάρισας
	Νομαρχία Χαλκιδικής		Νομαρχία Μαγνησίας
	Νομαρχία Ημαθίας		Νομαρχία Τρικάλων
	Νομαρχία Κιλκίς	Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	Νομαρχία Αχαΐας
	Νομαρχία Πέλλας		Νομαρχία Αιτωλίας & Ακαρνανίας
	Νομαρχία Περίας		Νομαρχία Ηλείας
Περιφέρεια Κρήτης	Νομαρχία Σερρών	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	Νομαρχία Φλώρινας
	Νομαρχία Χανίων		Νομαρχία Γρεβενών
	Νομαρχία Ηρακλείου		Νομαρχία Καστοριάς
	Νομαρχία Λασιθίου		Νομαρχία Κοζάνης
Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	Νομαρχία Ρεθύμνης		
	Νομαρχία Δράμας		
	Νομαρχία Έβρου		
	Νομαρχία Καβάλας		
	Νομαρχία Ροδόπης		
	Νομαρχία Ξάνθης		

Πηγή: επεξεργασία του συγγραφέα.

### 13.6.1.3 Η «Περιφερειακή Ενότητα»

Περιφερειακή Ενότητα είναι ένας όρος της τοπικής αυτοδιοίκησης που εισήχθη το 2010 με το Πρόγραμμα Καλλικράτης και αποδίδει την υποδιαίρεση μιας περιφέρειας. Διοικητικά, η περιφερειακή ενότητα δεν αποτελεί αυτοδιοικούμενο θεσμό ούτε διαθέτει δικό της συμβούλιο. Ορίζεται όμως ότι σε κάθε περιφερειακή ενότητα (ή ομάδα ενοτήτων σε λίγες περιπτώσεις) θα αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος θα προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του περιφερειάρχη, θα έχει δηλωθεί ως τέτοιος στο ψηφοδέλτιο και θα έχει αυξημένες κατά τόπον αρμοδιότητες.

Πίνακας 13.6.1.3.1: Διοικητική διαίρεση ανά περιφέρεια, περιφερειακή ενότητα και αντιστοιχία με το πρώτο επίπεδο NUTS της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ελλάδα.

NUT1	Περιφέρεια	Περιφερειακή Ενότητα
Βόρεια Ελλάδα	Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	Δράμα, Έβρου, Καβάλας, Θάσου, Ξάνθης, Ροδόπης
	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Ημαθίας, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πέλλας, Πιερίας, Σερρών, Χαλκιδικής
	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	Γρεβενών, Καστοριάς, Κοζάνης, Φλώρινας
	Περιφέρεια Θεσσαλίας	Καρδίτσας, Λάρισας, Μαγνησίας, Σποραδών, Τρικάλων
Κεντρική Ελλάδα	Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	Αιτωλοακαρνανίας, Αχαΐας, Ηλείας
	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	Ζακύνθου, Ιθάκης, Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, Λευκάδας
	Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	Βοιωτίας, Εύβοιας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδας, Φωκίδας
	Περιφέρεια Πελοποννήσου	Αργολίδας, Αρκαδίας, Κορινθίας, Λακωνίας, Μεσσηνίας
	Περιφέρεια Ηπείρου	Άρτας, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Πρέβεζας
Αττική	Περιφέρεια Αττικής	Κεντρικού Τομέα Αθηνών, Βόρειου Τομέα Αθηνών, Δυτικού Τομέα Αθηνών, Νότιου Τομέα Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής, Πειραιώς, Νήσων Αττικής
Νησιά Αιγαίου και Κρήτη	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	Ικαρίας, Λέσβου, Λήμνου, Σάμου, Χίου
	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	Άνδρου, Θήρας, Καλύμνου, Καρπάθου, Κέα-Κύθνου, Κω, Μήλου, Μυκόνου, Νάξου, Πάρου, Ρόδου, Σύρου, Τήνου
	Περιφέρεια Κρήτης	Ηρακλείου, Λασιθίου, Ρεθύμνου, Χανίων

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Συνολικά έχουν καθοριστεί 74 περιφερειακές ενότητες.

- Στις περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας, Πελοποννήσου και Κρήτης. Οι περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομών.
- Στις περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου ορισμένες περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομών, ενώ άλλες προέκυψαν από νησιωτικά τμήματα των νομών (περιφερειακές ενότητες Θάσου, Σποράδων, Ιθάκης, Ικαρίας και Λήμνου).
- Στην περιφέρεια Αττικής ορισμένες περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομαρχιών (περιφερειακές ενότητες Ανατολικής και Δυτικής Αττικής), ενώ άλλες προέκυψαν από το νησιωτικό τμήμα της νομαρχίας Πειραιώς (περιφερειακή ενότητα Νήσων) και τους τομείς του πρώην νομαρχιακού διαμερίσματος Αθηνών (περιφερειακές ενότητες Βορείου, Δυτικού, Κεντρικού και Νοτίου Τομέων Αθηνών).

- Στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου δεν ελήφθησαν υπ' όψιν οι νομοί. Οι περιφερειακές ενότητες σχηματίστηκαν βάσει της γεωγραφικής εγγύτητας των νησιών που τις απαρτίζουν.

#### 13.6.1.4 Οι «Τοπικές αυτοδιοικήσεις»

Η υλοποίηση του «Σχεδίου Καποδίστριας» λειτούργησε και ως «πιλοτικό πρόγραμμα» για την ολοκλήρωση της διοικητικής αναδιάρθρωσης στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Το πρωτοβάθμιο επίπεδο αυτοδιοίκησης έχει ιδιαίτερη βαρύτητα, λόγω του σημαντικού ρόλου που έχουν τα τοπικά παραγωγικά συστήματα αστικών κέντρων – ειδικά αυτά που συγκεντρώνουν «μητροπολιτικά χαρακτηριστικά» - για το σύνολο της κεφαλαιακής κερδοφορίας σε επίπεδο κοινωνικού σχηματισμού αλλά και περιοχές που συγκεντρώνουν τις αναγκαίες συνθήκες για υλοποίηση συγκεκριμένων επενδύσεων (τουρισμός, φυσικά διαθέσιμα), αναδεικνύοντας αυτό το επίπεδο ίσως το κρισιμότερο για την όλη διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης.

Δύο είναι τα κύρια χαρακτηριστικά της νέας δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ένταξη στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» των αστικών δήμων των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, που είχαν εξαιρεθεί και η ακόμα παραπέρα ενοποίηση των επαρχιακών δήμων.

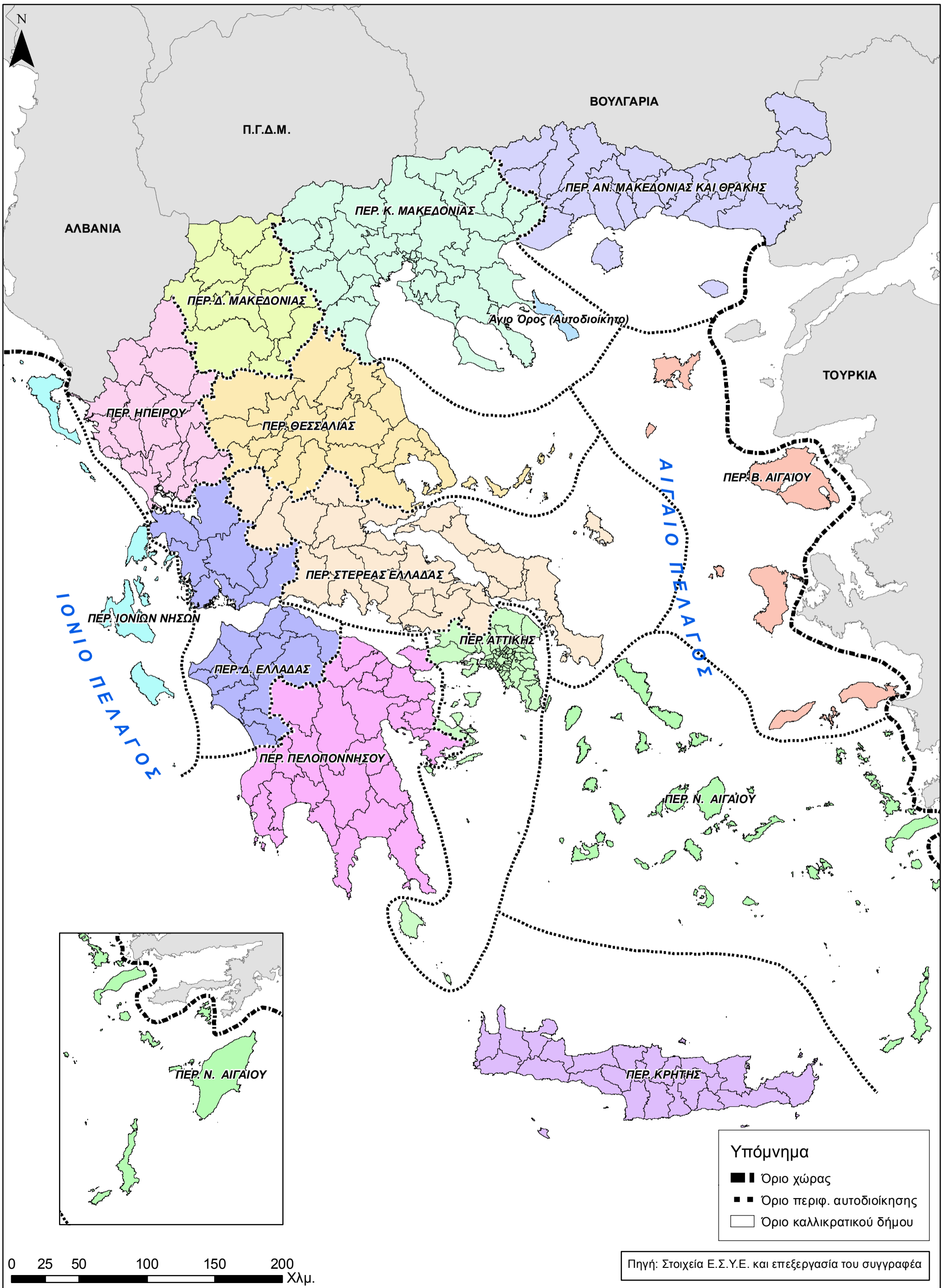
Η ένταξη των πρώτων έγινε λόγω του ειδικού αναπτυξιακού βάρους που φέρουν και οι δεύτεροι λόγω της αδυναμίας εκπόνησης με επιτυχημένο τρόπο αναπτυξιακών κατευθύνσεων στο συγκεκριμένο επίπεδο (κυρίως σε σχέση με τουριστικές δραστηριότητες αλλά και την αξιοποίηση-διαχείριση ορεινών περιοχών - είναι χαρακτηριστική μάλιστα η αποτυχία εργαλείων πολεοδομικού χωροταξικού σχεδιασμού όπως τα ΓΠΣ – ΣΧΟΟΑΠ.<sup>726</sup>

Επίσης, η προϋπάρχουσα δομή χαρακτηρίστηκε και από δομικές αδυναμίες όπως η σχετική αδυναμία των υφιστάμενων δήμων να έχουν διαχειριστική επάρκεια, ώστε να αντλούν πόρους από το ΕΣΠΑ, η αδυναμία επαρκούς οικονομικής χρηματοδότησης είτε από κρατικούς, είτε από ιδίους πόρους, το έλλειμμα ουσιαστικών αρμοδιοτήτων ώστε να ανταποκριθούν στον αναπτυξιακό τους ρόλο αλλά και το μέγεθος τους συντέλεσε στο να μην εξελιχθούν στο αναπτυξιακό εργαλείο σε τοπικό επίπεδο που σε επίπεδο διακηρύξεων έθετε το «Σχέδιο Καποδίστριας».

Η ενοποίηση των δήμων πραγματοποιήθηκε στη βάση κοινών γεωγραφικών, δημογραφικών, οικονομικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών ομάδων παλαιών δήμων. Επίσης, με πληθυσμιακά κριτήρια όπου στόχος ήταν να μην υπάρξει δήμος με πληθυσμό κάτω των 25.000 κατοίκων στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης ή 10.000 για την υπόλοιπη χώρα.

<sup>726</sup> «Ένα από τα βασικά ζητήματα των καποδιστριακών Δήμων ήταν η δραματική απουσία του τοπικού χωρικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη της εδαφικής επικράτειας τους μέχρι και σήμερα, λόγω ελλειμμάτων πολιτικής σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο.», Βεζυριαννίδου Σουλτάνα, *Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α' Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, 4<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος, Σεπτέμβριος 2015.

Χάρτης 13.6.1.4.1: Περιφερειακές αυτοδιοικήσεις και καλλικρατικοί δήμοι στον ελληνικό





Εξαιρέσεις υπήρξαν τελικά για τις ορεινές περιοχές, όπου το πληθυσμιακό κατώτατο όριο τέθηκε στις 2.000 και στα νησιά, όπου προκρίθηκε η λογική «ένας δήμος ανά νησί» (πλην των δύο μεγάλων, Κρήτης και Εύβοιας). Στις συνενώσεις των δήμων σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε επίσης και η πρόσφατη οικονομική κρίση και ιδιαίτερα οι δημοσιονομικοί περιορισμοί του 1<sup>ου</sup> Μνημονίου. Τελικά, με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» οι 1.034 δήμοι και κοινότητες συνενώθηκαν τελικά σε 325.

Με την υλοποίηση του «Προγράμματος Καλλικράτη» αναδεικνύονται ως κυρίαρχη μορφή πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, αυτοί με πληθυσμιακό εύρος της τάξης μεταξύ 20.000 έως 50.000 κατοίκων (55,08%), ενώ επήλθε δραστική μείωση των ΟΤΑ μέχρι 10.000 κατοίκους, οι οποίοι σύμφωνα με την κατανομή της προηγούμενης μεταρρύθμισης ανέρχονταν στο 82%.

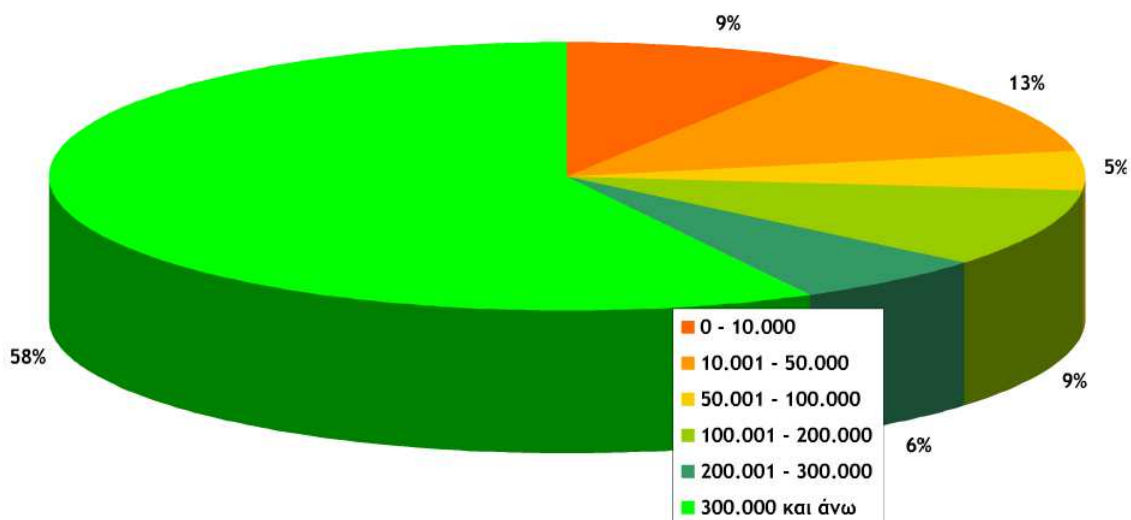
Πίνακας 13.6.1.4.1: Κατανομή ΟΤΑ ανά πληθυσμιακή τάξη, «Σχέδιο Καποδίστριας» - «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Πληθυσμός	Μετά το Πρόγραμμα Καποδίστριας		Μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης	
	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%	Αριθμός Δήμων	%
Μέχρι 300	34	3,2	5	1,54
Μέχρι 500	14	1,3	3	0,92
Μέχρι 1.000	46	4,5	5	1,54
Μέχρι 2.000	93	9	14	4,31
Μέχρι 5.000	380	36,8	22	6,77
Μέχρι 10.000	281	27,2	32	9,85
Μέχρι 20.000	95	9,2	82	25,23
Μέχρι 50.000	56	5,4	97	29,85
Μέχρι 100.000	27	2,6	48	14,77
Μέχρι 200.000	6	0,6	14	4,31
Περισσότεροι των 200.000	2	0,02	3	0,92
Σύνολο	1.033	100	325	100

Πηγή: Ηλεπας Ν.Κ. (2010), *Incomplete Greek Territorial Consolidation...*, σ. 261.

Σε αναλογία με την προγενέστερη μεταρρύθμιση του «Σχεδίου Καποδίστριας» εκτός από το κριτήριο της πληθυσμιακής και αυτό της γεωγραφικής, ως βασικό κριτήριο επιλογής των συνενώσεων, φαίνεται ότι ικανοποιείται ακόμα περισσότερο, καθώς το 74% των νέων ΟΤΑ έχει έκταση μεγαλύτερη των 100.000 στρεμμάτων (συγκριτικά με το 54% των καποδιστριακών δήμων), ενώ το 58% έχει έκταση άνω των 300.000 στρεμμάτων.

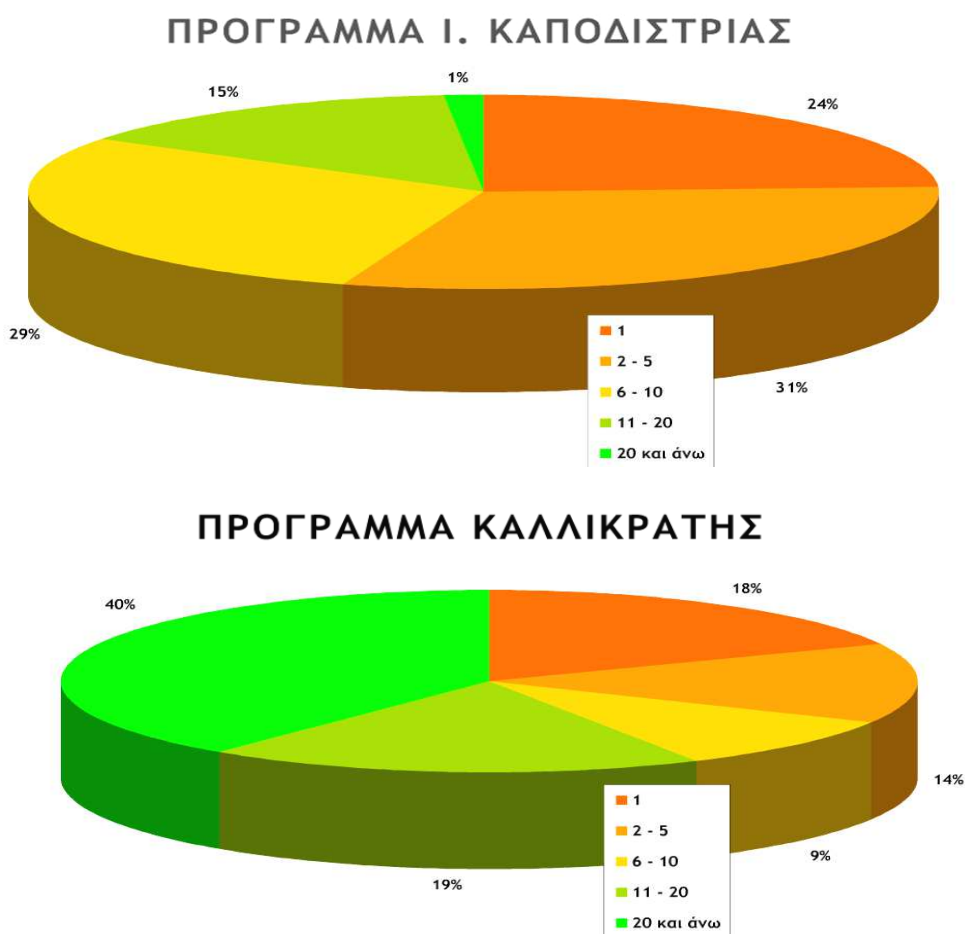
Διάγραμμα 13.6.1.4.1: Κατανομή ΟΤΑ, ανά τάξη έκτασης (σε στρέμματα)



Πηγή: Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - ΕΕΤΑΑ, *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη...*, σ. 11.

Ενδιαφέρον, επίσης, παρουσιάζει η κατανομή των ΟΤΑ, ανά τάξη πλήθους διαμερισμάτων μεταξύ των καλλικρατικών και καποδιστριακών δήμων, όπου λόγω των εκτεταμένων συνενώσεων αγροτικών δήμων, το 40% των νέων δήμων αποτελείται από 20 και πλέον διαμερίσματα,

Διάγραμμα 13.6.1.4.2: Κατανομή ΟΤΑ, ανά τάξη πλήθους δημοτικών διαμερισμάτων



Πηγή: Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - ΕΕΤΑΑ, *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη...*, σ. 14.



Σε επίπεδο αρμοδιοτήτων<sup>727</sup>, στις τοπικές αυτοδιοικήσεις μεταβιβάστηκαν από το νομαρχιακό επίπεδο αυτές που αφορούν τη λειτουργία της αγοράς σε τοπικό επίπεδο (αδειοδοτήσεις, λαϊκές αγορές κ.α.) αλλά και αρμοδιότητες που αφορούν αναπαραγωγικές και προνοιακές λειτουργίες, εστιασμένες στις τοπικές απαιτήσεις (υποδομές εκπαίδευσης, νηπιαγωγεία, ΚΑΠΗ, υγεία, μετανάστες) αλλά και αντίστοιχες πολεοδομικές εφαρμογές.

Ιδιαίτερο, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ρυθμίσεις που προβλέπονται για τη λειτουργία των ΝΠΔΔ & ΙΔ (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις) των δήμων, σε σύμπλευση με τις αλλαγές που επέφερε ο νέος ΚΔΚ, όπου εντείνεται η προσαρμογή τους σε ανταποδοτικές λειτουργίες, υποκαθιστώντας πλευρές άσκησης κοινωνικής πολιτικής του κράτους σε διάφορα πεδία, αλλά και ο δραστηρικός περιορισμός τους από 6.000 περίπου σε λιγότερα από 2000 νομικά πρόσωπα και η προσαρμογή της λειτουργίας τους με την αρχή «ένα νομικό πρόσωπο ανά κατηγορία δραστηριότητας», υπό την ανάγκη πάντα της περιστολής των δημοσιονομικών δαπανών.

Παράλληλα, η χωρική διεύρυνση και η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των δήμων τόσο στην εκπαιδευτική λειτουργία σε επίπεδο υποδομών αλλά και σε άλλα πεδία κοινωνικής αναπαραγωγής δείχνει ότι η διοικητική μεταρρύθμιση, μεσοπρόθεσμα, θα οδηγήσει σε ευρύτερες αναδιαρθρώσεις και σε αυτά τα επίπεδα, με τη μορφή της μείωσης των εκπαιδευτικών μονάδων ή των κέντρων περίθαλψης κ.ο.κ.

Γενικότερα, πρέπει να σημειωθεί, ότι παρόλο που ο περιορισμός των δαπανών στα πεδία των αναπαραγωγικών λειτουργιών των ΟΤΑ επιχειρήθηκε να δικαιολογηθεί, ήδη από την εκπόνηση του «Σχεδίου Καποδίστριας», μέσα από τον επιμερισμό των διαφόρων λειτουργιών<sup>728</sup> στο εσωτερικό των νέων δημοτικών διαμερισμάτων / παλαιών δήμων - κοινοτήτων, η πραγματικότητα της μεταρρύθμισης ανέδειξε το προφανές, ότι τελικά σε συνθήκες επιχειρηματικής λειτουργίας των ΟΤΑ αλλά και δημοσιονομικής περιστολής είναι ανέφικτη η δημιουργία ενός εξισορροπημένου δίκτυου διοικητικών υπηρεσιών και λειτουργιών, το οποίο να μην συγκεντρώνεται τελικά στην έδρα των οικονομικών και διοικητικών λειτουργιών που είναι η έδρα του δήμου.<sup>729</sup>

---

<sup>727</sup> Αυτές αφορούν: α) Κοινωνικές Υπηρεσίες (Παιδικό Σταθμοί, Προστασία Ευπαθών Ομάδων κλπ.), β) Πολεοδομίες γ) Διαχείριση Τοπικών Περιβαλλοντικών Ζητημάτων (Αποχέτευση, Σκουπίδια κλπ) δ) Εξυπηρέτηση Πολιτών (Δημοτικά ΚΕΠ).

<sup>728</sup> «... κρίσιμο στοιχείο της ανάδειξης του προτύπου των ανοικτών πόλεων είναι η μη συγκέντρωση των εξυπηρετήσεων αναγκαστικά στο πολεοδομικό ή διοικητικό κέντρο. Αντίθετα ο κοινωνικός εξοπλισμός που καλύπτει κοινές ανάγκες κατανέμεται στις επιμέρους οικιστικές μονάδες με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η ισόρροπη συμμετοχή όλων των οικισμών στη λειτουργία της ανοικτής πόλης. Έτσι ενώ οι νέοι προσέρχονται στο χωριό Α για την εκπαίδευση, προστρέχουν στο χωριό Β όπου χωροθετήθηκε το αθλητικό κέντρο και συμμετέχουν στα πολιτιστικά δρώμενα που λαμβάνουν χώρα στο πολιτιστικό πολυκέντρο του ιστορικού χωριού Γ και τέλος στην έδρα του δήμου στο χωριό Δ παρακολουθούν τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και αναμένουν απαντήσεις σε αναφορές ή προτάσεις που κατέθεσαν στη Δημοτική Αρχή», Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

<sup>729</sup> «Στο θέμα των νησιών το πρόβλημα εντοπίζεται στον μηχανιστικό και προκρούστειο κανόνα «ένα νησί ένας δήμος»

### 13.6.2 Η χρηματοδότηση

Βασικό στοιχείο της διοικητικής μεταρρύθμισης, που διέπει το σύνολο των ρυθμίσεων αποτελεί η άμεση εξοικονόμηση πόρων που προκύπτει τόσο άμεσα από την αλλαγή της λειτουργίας των μηχανισμών διοίκησης (π.χ. μείωση δημοτικών επιχειρήσεων, μείωση αριθμού εργαζομένων, αξιοποίηση κτηριακού αποθέματος, μείωση των εκλογικών δαπανών κ.α.), όσο και έμμεσα με τη σύνδεση της χρηματοδότησης και των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης με απορρόφηση ιδίων πόρων<sup>730</sup>. Επίσης, από την υλοποίηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών δράσεων που καθορίζονται από ευρωπαϊκά και εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα, που θα οδηγεί και σε απορρόφηση των αντιστοιχών κονδυλίων για την υλοποίησή τους, αποδεσμεύοντας έτσι σε μεγάλο βαθμό το κράτος από την υποχρέωση χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και εντείνοντας την λειτουργία τους με καθαρά οικονομικά κριτήρια.

Σε σχέση με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη για υποστηριχθεί η μεταβατική περίοδος λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α. και να χρηματοδοτηθούν αναγκαίες δράσεις (υποστήριξη καθυστερημένων περιοχών, παιδικοί σταθμοί, περιβαλλοντικές παρεμβάσεις κ.α.) διαμορφώθηκε ένα μεταβατικό επιχειρησιακό πρόγραμμα χρηματοδότησης μέτρων και δράσεων το ΕΛΛ.Α.Δ.Α. (Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης), στο οποίο προβλεπόταν να ενσωματωθούν οι πόροι που θα αντλούνταν κυρίως από το ΕΣΠΑ (2007-2013) και τα ΠΕΠ. Το ΕΛΛ.Α.Δ.Α. λόγω της οικονομικής κρίσης δεν υλοποιήθηκε, οπότε η χρηματοδότηση των νέων ΟΤΑ προέκυψε από τους «Κρατικούς Αυτοτελείς Πόρους» (Κ.Α.Π.), οι οποίοι σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 259 του Ν.3852/2010 διαμορφώνονται ως εξής:

- Το 21,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).

---

(με επιλεκτικές όμως εξαιρέσεις) που τέθηκε χωρίς πληθυσμιακά ή άλλα κριτήρια... Πιο σοβαρό πρόβλημα εντοπίζεται στα μεσαία ή μεγάλα για την Ελλάδα νησιά που έχουν σύνθετη και πολυσχιδή γεωγραφική, οικιστική και διοικητική δομή... δημιουργούνται πρόσθετες δυσκολίες από την αδυναμία ελέγχου και άσκησης των δημοτικών αρμοδιοτήτων... βασικός λόγος που οδηγεί στις συμπεριφορές αυτές και γενικά στις παρατηρούμενες δυσλειτουργίες, είναι η αίσθηση της χαμένης ταυτότητας του τόπου (πρώην δήμου) που βιώνουν οι κάτοικοι κομοπόλεων και περιοχών με αξιόλογο ιστορικό παρελθόν. Η αίσθηση αυτή επιτείνεται και από τις καταργήσεις υπηρεσιών (εφορίες, ταχυδρομεία, τράπεζες) και μεταφοράς τους στις πρωτεύουσες των νέων δήμων στο πλαίσιο εξοικονόμησης (;) πόρων... Για τις ορεινές περιοχές, όπως αυτές εκφράζονται μέσω των διοικητικών μονάδων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ο Καλλικράτης, προβλέπει μια σημαντική μείωση αν όχι εξάφάνιση. Για τον καθορισμό τους δεν λαμβάνονται υπ' όψιν τα βασικά κριτήρια (υψόμετρο, κλίσεις εδάφους, ανάγλυφο, απομόνωση, μειονεκτικότητα κλπ)», Μπεριάτος Ηλίας, *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*, 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος, Σεπτέμβριος 2012.

<sup>730</sup> «Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση κατατάσσεται στις τελευταίες σειρές των ευρωπαϊκών ΤΑ, από άποψη ποσοστού συμμετοχής των ιδίων εσόδων στα συνολικά τους έσοδα. Η ενίσχυση της αποδοτικότητας των τοπικών εσόδων αναμένεται να δημιουργήσει αφενός μεν περισσότερα έσοδα στους ΟΤΑ αφετέρου δε, μεγαλύτερη ευελιξία και σταθερότητα στα αντίστοιχα μακροοικονομικά μεγέθη.», ΥΠ.ΕΣ., Δικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων, <http://www.opengov.gr/yfes/?p=369>, προσπελάστηκε στις 07-10-2015.

- Το 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- Το 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. μαζί με τα έσοδα από τις άλλες δύο φορολογίες, αποτελούν τακτική επιχορήγηση για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών. Το υπόλοιπο 1/3 αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών (Σ.Α.Τ.Α.).

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν δύο νέες «δυναμικές» πηγές χρηματοδότησης (Φ.Π.Α., Φ.Α.Π.) και αφαιρέθηκαν τρεις (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι τραπεζικών καταθέσεων). Αν όμως εξεταστούν τα δεδομένα της τελευταίας εξαετίας 2009 - 2014, τότε είναι σαφές ότι δεν τηρήθηκαν οι ρυθμίσεις του νόμου όσον αφορά την απόδοση των νομοθετημένων ποσοστών, δεδομένου ότι οι τρεις φορολογικές πηγές χρηματοδότησης κατέγραψαν υψηλά έσοδα την περίοδο αυτή.

Πίνακας 13.6.2.1: Η εξέλιξη των κρατικών χρηματοδοτήσεων στους ΟΤΑ, 2009 - 2014.

ΕΣΟΔΑ	2009	2010	2011	2012	2013	2014 εκτίμηση
Επιχορήγηση ΚΑΠ	2.845.000	2.012.000	2.033.001	1.326.879	1.346.234	1.350.000
Επιχορήγηση ΣΑΤΑ	847.500	597.000	540.300	349.000	290.000	180.000
Συμπληρωματικές νομοθετημένες επιχορηγήσεις						
Μεταφερόμενες αρμοδιότητες			1.026.159	1.075.527	1.027.154	1.027.000
Επιχορήγηση παρακρατούμενων Π.Ο.Ε.	214.000	192.000	213.875	213.875	213.875	213.875
Σύνολα	3.906.500	2.801.000	3.813.335	2.965.281	2.877.263	2.770.875

Πηγή: ΑΔΕΔΥ, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της...*, σ. 61.

Στον πίνακα καταγράφεται η εξέλιξη των δύο κρατικών επιχορηγήσεων (Κ.Α.Π. για λειτουργικές δαπάνες και Σ.Α.Τ.Α. για επενδύσεις) μέσα σε έξι (6) χρόνια, από το 2009 έως το 2014 και είναι εμφανές ότι η κρατική χρηματοδότηση στους ΟΤΑ μειώνεται ραγδαία ήδη από το πρώτο έτος εκδήλωσης της οικονομικής κρίσης, ενώ η εικόνα που παρουσιάζεται είναι η εξής:

1. Οι Κ.Α.Π. του 2014 αποτελούν το 47,5% των Κ.Α.Π. του 2009.
2. Η Σ.Α.Τ.Α. του 2014 αποτελεί το ένα πέμπτο της Σ.Α.Τ.Α. του 2009 (21,2%).
3. Το σύνολο των δύο βασικών κρατικών επιχορηγήσεων αποτελούσε το 2014 το 41,4% αυτών του 2009.
4. Οι υπόλοιπες δύο επιχορηγήσεις παρέμειναν σταθερές.

Παράλληλα, με το Ν.4093/2012 εγκρίθηκε το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» με στόχο την απεικόνιση της δημοσιονομικής στρατηγικής της Γενικής Κυβέρνησης, στους φορείς της οποίας εντάσσονται και οι Ο.Τ.Α. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.», ως μηχανισμός παρακολούθησης της κατάρτισης, υποβολής και εκτέλεσης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών των Ο.Τ.Α., μέσω της παρακολούθησης του «Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης» (Ο.Π.Δ.) των Ο.Τ.Α., με στόχο τον έλεγχο και την προσαρμογή της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ στις απαιτήσεις του μεσοπρόθεσμου προγράμματος. Με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Παρατηρητηρίου, είναι δυνατόν να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κ.Α.Π., για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του Ο.Π.Δ., ενώ σε κάθε περίπτωση οι ΟΤΑ είναι υποχρεωμένοι να αναμορφώνουν τους προϋπολογισμούς τους σύμφωνα με τις υποδείξεις του Παρατηρητηρίου.

### **13.6.3 Εκλογικό σύστημα – πολιτική εκπροσώπηση – πολιτική και ιδεολογική θωράκιση**

Η αναδιάταξη των γεωγραφικών και πληθυσμιακών μεγεθών ανά διοικητική μονάδα και επίπεδο επέφερε και μια σειρά αλλαγών και στο εκλογικό σύστημα των Ο.Τ.Α., που εκτός από τα «τεχνικής» φύσεως ζητήματα, σηματοδότησαν μια ποιοτική τομή σε σχέση με τα αναμενόμενα αποτελέσματα στο επίπεδο της εκλογικής εκπροσώπησης και την ενίσχυση των ιδεολογικών προσδιορισμών ως προς το ρόλο των Ο.Τ.Α.

Αναλυτικότερα, σε επίπεδο εκλογικού συστήματα διακρίνονται σαφείς αναλογίες για τον 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> βαθμό αυτοδιοίκησης. Αντίστοιχα, οι παλιές διοικητικές διαιρέσεις (δήμοι – νομαρχίες) αποτέλεσαν τις νέες εκλογικές περιφέρειες εκ των οποίων πλέον προκύπτουν τα δημοτικά – περιφερειακά συμβούλια που αποτελούν τα κυρίαρχα πολιτικά όργανα. Ο αριθμός των εδρών των δημοτικών / περιφερειακών συμβουλίων καθορίζονται σε σχέση με το πληθυσμιακό μέγεθος των αντιστοιχών δήμων / περιφερειών. Οι επικεφαλές των αντίστοιχων συνδυασμών εκλέγονται δήμαρχοι – περιφερειάρχες, ενώ παράλληλα ορίζονται αντιδήμαρχοι/αντιπεριφερειάρχες (θεματικοί) και τοπικοί αντιδήμαρχοι/αντιπεριφερειάρχες. Τα τρία πέμπτα (3/5) των εδρών του δημοτικού συμβουλίου καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός.

Καθιερώθηκαν επίσης, εκτελεστικές επιτροπές (εκτελεστικό όργανο) με συμμετοχή των προέδρων των συμβουλίων, των δημάρχων – περιφερειάρχων και των αντιδημάρχων/αντιπεριφερειάρχων αντίστοιχα, γεγονός που σε κάθε περίπτωση ενισχύει τις εξουσίες δημάρχων και περιφερειάρχων απέναντι στα εκλεγμένα συμβούλια. Επίσης, καθορίστηκε ότι στις δημορχιακές/περιφερειακές επιτροπές (ελεγκτικό όργανο) θα υπάρχει αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης.

Συγκροτούνται τέλος, συμβούλια τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων - κατά αναλογία με τον αριθμό

των δήμων ή κοινοτήτων που συνενώθηκαν - με αντίστοιχη εκλογή προέδρων, οι οποίοι εκπροσωπούν την τοπική / δημοτική κοινότητα στο δημοτικό συμβούλιο. Τα συμβούλια αυτά έχουν εισηγητικό / γνωμοδοτικό ρόλο για θέματα που αφορούν την κοινότητά τους. Η εκλογή των τοπικών / δημοτικών συμβουλίων και των προέδρων τους προκύπτει από τη διαδικασία εκλογής του δημοτικού συμβουλίου και κάθε εκλογικός συνδυασμός περιλαμβάνει υποψηφίους για τις αντίστοιχες θέσεις. Ο συνδυασμός του επιτυχόντος δημάρχου στις δημοτικές εκλογές λαμβάνει τα τρία πέμπτα (3/5) του συνόλου των εδρών των συμβουλίων σε κάθε δημοτική κοινότητα, ενώ στις εκλογές των συμβουλίων τοπικής κοινότητας η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά.

Σε σχέση με την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, η εκλογική διαδικασία προσέδωσε ένα τεράστιο επίπεδο πολιτικής νομιμοποίησης και συναίνεσης στις πολιτικές επιλογές της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, οι οποίες είναι στενά προσδεμένες με κρίσιμες αναπτυξιακές επιλογές του κράτους. Στην πραγματικότητα το κράτος, παρόλο που η συνέχεια στην υλοποίηση μιας κρατικής πολιτικής είναι αδιάκοπη, «φαινομενικά» αποδεσμεύεται από την ευθύνη των πολιτικών του επιλογών, που είναι πλέον αποτέλεσμα «λαϊκής εντολής» και τελικά όχι μόνο εξασφαλίζει διευρυμένη κοινωνική και πολιτική συναίνεση, αλλά μπορεί επιπρόσθετα να εξασφαλίσει, με την εξειδίκευση της στις τοπικές αναπτυξιακές δυνατότητες αλλά και στον κατά τόπους ταξικό συσχετισμό δύναμης, ευρύτερες συμμαχίες με κοινωνικά στρώματα ή/και κεφαλαιακές μερίδες (π.χ. ζητήματα άσκησης πολιτικής, όπως η διαχείριση των ΧΥΤΑ), που ενώ μέχρι σπρότινος αποτελούσαν αντικείμενο κεντρικής πολιτικής διεκδίκησης, μέσω της «αναπτυξιακής αποκέντρωσης» πλέον θα υλοποιούνται «τοπικά» χωρίς να τίθενται υπό αμφισβήτηση οι συνολικές πολιτικές.

Παράλληλα, σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση, πολύ περισσότερο με το «Πρόγραμμα Καλλικράτη», συγκριτικά με την υλοποίηση του «Σχεδίου Καποδίστρια», ελαχιστοποιείται η δυνατότητα πολιτικής εκπροσώπησης πολιτικών που δεν αναγνωρίζονται «άμεσα» στο κεντρικό πολιτικό σκηνικό αλλά και διαφορετικών πολιτικών σχεδίων του αστισμού («αντάρτες», εκλογικές συμμαχίες μειοψηφιών αστικών κομμάτων κ.α.), μέσω της μεγιστοποίησης των εκλογικών περιφερειών. Επίσης, περιορίζεται το πολιτικό βάρος και η δυνατότητα παρέμβασης του λαϊκού παράγοντα με διάφορες μορφές και το ειδικό βάρος που αυτή έχει (παρεμβάσεις σε δημοτικά συμβούλια, επιτροπές κατοίκων κ.α.), ακριβώς λόγω της γεωγραφικής μεγέθυνσης των νέων διοικητικών ενοτήτων, οδηγώντας σε ενίσχυση των μη αντιπροσωπευτικών και αυταρχικών χαρακτηριστικών της αυτοδιοίκησης.

### 13.6.4 Συμπεράσματα για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» ολοκληρώνει τη διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης. Ουσιαστικά, αποτελεί μία απόπειρα «πολιτικής ολοκλήρωσης» της δομής του ελληνικού κράτους, «αποσυγκεντροποίησης» των κρατικών λειτουργιών και μετάθεσης τους σε τοπικούς φορείς και προσαρμογής του στο «ευρωπαϊκό κεκτημένο» διοίκησης και οργάνωσης των οικονομικών λειτουργιών του στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με όλους τους πολιτικούς και ιδεολογικούς προσδιορισμούς που αυτό συνεπάγεται.

Η νέα μεταρρύθμιση εξυπηρέτησε μια πολυεπίπεδη στρατηγική, καθώς επανοργάνωσε τα επίπεδα διοίκησης του κράτους ώστε να ικανοποιούν με επάρκεια την ανάγκη άσκησης πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Συνακόλουθα αυξάνει τη δυνατότητα απορρόφησης κονδυλίων μέσα από ευρωπαϊκά έργα και προγράμματα που συμβάλλουν στην αύξηση της κεφαλαιακής κερδοφορίας σε εθνικό επίπεδο. Επίσης, οδήγησε σε δραστική μείωση των απαιτούμενων κρατικών δαπανών για τη λειτουργία των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, όψη που οδήγησε στην επίτευξη της μεταρρύθμισης λόγω της κρίσης και εξορθολόγησε την λειτουργία των επιπέδων διοίκησης, λαμβανομένων υπόψιν των διαρθρωτικών προβλημάτων από τη δεκαετή εφαρμογή της προηγούμενης μεταρρύθμισης και των αντιφάσεων και αδυναμιών που αναδείχθηκαν για τον αστικό σχεδιασμό. Τέλος, με την αναδιάταξη των πολιτικών μηχανισμών εκπροσώπησης, ενίσχυσε την πολιτική θωράκιση του κράτους, τόσο από εσωτερικές αντιθέσεις του συνασπισμού εξουσίας, όσο και από την παρέμβαση του λαϊκού παράγοντα.

Οι πλευρές αυτές, θεωρούμενες υπό την «ομπρέλα» του προγράμματος σταθερότητας, όψεις του οποίου ενσωματώθηκαν και στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης», συμπυκνώνουν πλευρές και της αστικής στρατηγικής αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης το επόμενο διάστημα και αντιμετώπισης των πιθανών κοινωνικών εκρήξεων, ενώ το ίδιο το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί ταυτόχρονα μια συνολική απόπειρα αστικού εκσυγχρονισμού της διοικητικής δομής του ελληνικού κράτους.

Τα ειδικότερα αποτελέσματα της υλοποίησης της μεταρρύθμισης του «Προγράμματος Καλλικράτη» αναπόφευκτα αποτελούν ανοιχτό ερευνητικό πεδίο, τόσο λόγω της μόλις εξαστούς εφαρμογής του, όσο και λόγω της χρονικής του σύμπτωσης με την ένταξη της χώρας σε καθεστώς δημοσιονομικής εποπτείας, γεγονός που αναπόφευκτα επικαθορίζει και την εφαρμογή του. Οποσδήποτε όμως, πέραν των γενικών του κατευθύνσεων που έχουν περιγραφεί παραπάνω, στα πεδία της δημοσιονομικής προσαρμογής της τοπικής αυτοδιοίκησης και ως εργαλείο άσκησης περιφερειακής πολιτικής, τόσο η «αρχιτεκτονική» της μεταρρύθμισης στο επίπεδο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όσο και η μέχρι τώρα λειτουργία των ΟΤΑ., είναι ικανά να οδηγήσουν σε κάποια πρώτα συμπεράσματα.

Σχετικά με την αρχιτεκτονική της μεταρρύθμισης, πρέπει να αναφερθεί ότι κατά αναλογία των εδαφικών αναδιαρθρώσεων που επέφερε το «Σχέδιο Καποδίστριας», οι δήμοι που συγκροτήθηκαν με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» χαρακτηρίζονται τόσο από ιδιαίτερο χωρικό εύρος, όσο και από υψηλές πληθυσμιακές συγκεντρώσεις. Το δεδομένο αυτό, ενώ τυπικά θα μπορούσε να θεωρεί ως ικανή προϋπόθεση της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και ανάπτυξης της αστικότητας στην πραγματικότητα αποτυπώνει συναθροίσεις προγενέστερων δήμων με αγροτικό χαρακτήρα, γεγονός που αποτυπώνεται και από το εύρος των Δ.Ε. > 20 για το 40% των υφιστάμενων δήμων, που σε συνδυασμό με τη συνθήκη δημοσιονομικής περιστολής εντείνει τα φαινόμενα ερημοποίησης του αγροτικού χώρου, αποδιάρθρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων και συγκέντρωσης γύρω από κατά τόπους αστικά επαρχιακά κέντρα τα οποία αναπόφευκτα αναβαθμίζονται αποτελώντας απλά χώρους συγκέντρωσης των διοικητικών δραστηριοτήτων. Επίσης, ειδικότερα προβλήματα δυσλειτουργιών εμφανίζονται σε νησιωτικούς δήμους αλλά και σε ορεινές περιοχές<sup>731</sup>.

Σχετικά με την τρέχουσα λειτουργία των ΟΤΑ:

- Με την μείωση των Κ.Α.Π., πολλοί Δήμοι αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες (μισθοδοσία και γενικά λειτουργικά έξοδα). Ουσιαστικά το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. έχει εξουδετερωθεί και καλύπτεται πλέον μόνο το κριτήριο του ελαχίστου κόστους λειτουργίας (τμήμα της μισθοδοσίας και των λειτουργικών εξόδων).
- Η μείωση της Σ.Α.Τ.Α. στα επίπεδα προ του 2000 δεν μπορεί να καλύψει ούτε τις αναγκαίες συντηρήσεις των υποδομών ενώ στο νέο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 θα είναι μειωμένο το μερίδιο των υποδομών, ειδικά των τοπικών.
- Η κοινωνική πολιτική των Ο.Τ.Α., λόγω μείωσης των εσόδων, εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από την συγχρηματοδότηση μέσω του Ε.Σ.Π.Α., οι κανόνες του οποίου πολλές φορές επιβάλλουν λύσεις ευκαιριακές και χωρίς έλεγχο από πλευράς τους π.χ. Μ.Κ.Ο., κοινωφελής εργασία κ.α.
- Έχει ως αποτέλεσμα την απόσυρση των δήμων από δραστηριότητες που δεν μπορούν πλέον να χρηματοδοτήσουν π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, Κ.Δ.Α.Π., αθλητικά και πολιτιστικά προγράμματα, με προφανείς δυσμενείς επιπτώσεις στις τοπικές κοινωνίες. Εναλλακτικά να μειώσουν την ποσότητα των παρεχομένων υπηρεσιών ή και να υποβαθμίσουν την ποιότητά τους. Ορισμένοι βέβαια θα επιχειρήσουν να αυξήσουν την οικονομική συνεισφορά των κατοίκων στα προγράμματα αυτά, αλλά η συνεχιζόμενη κοινωνικο-οικονομική κρίση θα οδηγήσει πολλούς πολίτες σε αδυναμία καταβολής της.

---

<sup>731</sup> Βεζυριαννίδου Σ., *Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις...*

- Οδηγεί στην ελαχιστοποίηση των διατιθέμενων κονδυλίων για συντήρηση των υποδομών με δυσμενείς επιπτώσεις, τόσο στις δημόσιες υποδομές, όσο και στην οικονομική λειτουργία της περιοχής ευθύνης τους.
- Προωθεί την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα, όχι για να ασκηθούν πιο αποτελεσματικά, αλλά γιατί αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στην άσκηση τους π.χ. καθαριότητα.
- Οδηγεί στην εκχώρηση περιουσιακών στοιχείων των δήμων, τα οποία αδυνατούν να αξιοποιηθούν π.χ. ακίνητα, φυσικοί πόροι.
- Παρατηρείται συνεχής αποψίλωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και εφεδρείας/ διαθεσιμότητας, ενώ οι συμβάσεις έργου έχουν και αυτές μειωθεί δραστικά



## Συμπεράσματα

Η παρούσα διατριβή διερεύνησε τη μορφή και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό. Στο πλαίσιο αυτό, διερευνήθηκε η τυχόν σχέση των εδραιωμένων μορφών τοπική διοίκησης στον προεπαναστατικό ελλαδικό χώρο με αυτές που συγκροτήθηκαν μεταπαναστατικά στο νέο ελληνικό αστικό κράτος, τη σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον κρατικό μηχανισμό και τον οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό ρόλο της ανά ιστορική και πολιτική συγκυρία στον ιστορικό χρόνο που ορίζεται από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αι. μέχρι τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αι.

Ως ερευνητικό αποτέλεσμα της εργασίας αυτής υποστηρίζεται ότι:

A) Σε σχέση με το κοινοτικό φαινόμενο στον ελλαδικό χώρο.

Η εξέλιξη της διοικητικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελλαδικό χώρο αποτυπώνει την κατά περιόδους εξέλιξη των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, η κοινοτική οργάνωση αποτελεί δομικό στοιχείο του οθωμανικού συστήματος διακυβέρνησης. Η κύρια λειτουργία του κοινοτικού θεσμού είναι φορολογική, αποτελώντας τη βάση του φορολογικού μηχανισμού και το αναγκαίο κοινωνικό-πολιτικό μόρφωμα εντός του οποίου συντελούνταν η διαδικασία απόσπασης του πλεονάσματος από τους άμεσους παραγωγούς, εμπέδωνοντας ταυτόχρονα τις συνθήκες του εξω-οικονομικού καταναγκασμού στο παραγωγικό επίπεδο.

Ως αποτέλεσμα της θέσης αυτής, υποστηρίζεται ότι οι μορφές που λαμβάνει η ανθρώπινη κατοίκηση στο πλαίσιο της αγροτικής παραγωγής υπόκεινται, και δεν υποβάλλουν, στα γενικά χαρακτηριστικά του τρόπου παραγωγικής οργάνωσης και κοινωνικής συγκρότησης, συνεπώς η εργασία αυτή απορρίπτει, ως μεθοδολογικό και ερμηνευτικό εργαλείο θεωρητικές προσεγγίσεις που υποστηρίζουν τη «συνέχεια» του κοινοτικού θεσμού στο σύγχρονο ελληνικό κράτος, ως δομικό στοιχείο των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο μετέπειτα ελληνικό κράτος.

Αντίστοιχα, η παρούσα εργασία υποστηρίζει τη θέση ότι το αστικό φαινόμενο, τουλάχιστον στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, όπως και οι μορφές που λαμβάνουν οι πολιτικές μορφές διακυβέρνησης και οι διοικητικές δομές σε τοπικό επίπεδο αποτελούν «εσωτερικό» αποτέλεσμα της εξέλιξης του εκάστοτε τρόπου παραγωγής, είναι υποκείμενα των κοινωνικών αντιθέσεων και αποτέλεσμα της ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και του κοινωνικού καταμερισμού εργασίας. Συνεπώς απορρίπτονται αντιλήψεις που αναγνωρίζουν τη δυνατότητα ενός αυτόνομου πολιτικού ρόλου των πολιτικών θεσμών της πόλης και των μορφών που λαμβάνουν, αντιλήψεις οι οποίες υποβαθμίζουν τον κυρίαρχο ρόλο της ταξικής πάλης στην επίλυση των κοινωνικών αντιθέσεων.

Β) Για τη συγκρότηση του αυτοδιοικητικού μηχανισμού στο νέο ελληνικό κράτος.

Υποστηρίζεται ότι η διάλυση του παραγωγικού συστήματος της οθωμανικής αυτοκρατορίας στον νότιο βαλκανικό - ελλαδικό χώρο οδήγησε στη σταδιακή διαμόρφωση εμπορευματικών σχέσεων παραγωγής, στην παγίωση άτυπων σχέσεων ατομικής κατοχής και νομής της γης και σταδιακά στη διαμόρφωση καπιταλιστικών παραγωγικών μορφών και σχέσεων εξουσίας, με πολιτική συμπίκνωση της παραπάνω διαδικασίας την ελληνική επανάσταση.

Η διαμόρφωση καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας παρήγαγε και τη σταδιακή θεμελίωση και συγκρότηση ενός τυπικά αστικού κρατικού μηχανισμού και ενός αντίστοιχου πολιτικού συστήματος διακυβέρνησης, ο οποίος προεπαναστατικά στηρίχθηκε κατά τόπους στον μετασχηματισμό της πολιτικής λειτουργίας των κοινοτικών δομών, παράλληλα με τον ειδικό πολιτικό ρόλο των προεστών και εξέλαβε τη μορφή ενός ιδιόμορφου πολιτικού συστήματος τοπικών επιπέδων. Ο μετεπαναστατικός κοινωνικός συσχετισμός έθεσε το διακύβευμα της μορφής που θα λάμβανε το υπό συγκρότηση «εθνικό κράτος». Εάν, δηλαδή, η πολιτική εξουσία θα είχε τη μορφή ενός ενιαίου κεντρικού κρατικού μηχανισμού στο πλαίσιο μιας οργανωμένης αστικής εξουσίας ή θα διαμορφωνόταν μιας μορφής «ομοσπονδιακή» κρατική οντότητα ως απόρροια του κατακερματισμού της πολιτικής εξουσίας της προηγούμενης περιόδου. Η διαπάλη αυτή εκφράστηκε καθ' όλη τη διάρκεια της επαναστατικής περιόδου, έλαβε δύο φορές τη μορφή εμφυλίου πολέμου, με τη συγκρότηση, τελικά, ενός ενιαίου κρατικού μηχανισμού και ενός ενιαίου οικονομικού χώρου, ως αποτέλεσμα της πολιτικής και οικονομικής κυριαρχίας του εφοπλιστικού και εμπορικού κεφαλαίου σε αντίθεση με τα ισχυρά συμφέροντα των προεστών της Πελοποννήσου.

Ως αποτέλεσμα, τόσο η περίοδος της καποδιστριακής διακυβέρνησης, όπου ολοκληρώθηκε η κατάργηση των τυπικών μορφών εξουσιαστικής ισχύος των προεστών, όσο και η περίοδος της βασιλείας του Όθωνα εξέφρασαν ακριβώς την ενιαία και συγκεντρωτική μορφή του νέου αστικού κράτους, με τη συγκρότηση των νομών οι οποίοι αποτέλεσαν τον κορμό της κρατικής διοίκησης και το ανώτερο επίπεδο διοικητικής διαίρεσης της χώρας, ενώ μεγάλη τομή επέρχεται στο τοπικό επίπεδο, όπου εγκαθιδρύεται το δημοτικό σύστημα, αποκλείοντας πλέον τη διατήρηση εξουσιών τοπικού επιπέδου και υπαγάγοντας όλες τις τοπικές αρχές στον έλεγχο της κεντρικής κρατικής διοίκησης.

Γ) Για τη σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης - κρατικού μηχανισμού.

Η διαμεσολαβημένη παρουσία του κράτους σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί αναγκαία παράμετρο διασφάλισης τόσο των όρων που εγγυώνται την κερδοφορία του κεφαλαίου, όσο και των όρων πολιτικής και ιδεολογικής ηγεμονίας των κυρίαρχων τάξεων που συγκροτούν τον εκάστοτε συνασπισμό εξουσίας.

Το κράτος λειτουργώντας ως «συλλογικός κεφαλαιοκράτης» μέσα από ένα σύνολο θεσμών και πρακτικών διασφαλίζει τους όρους πολιτικής και ιδεολογικής ηγεμονίας της αστικής τάξης στο πεδίο της διαχείρισης και λειτουργίας του χώρου και των αστικών συγκεντρώσεων. Οι παραπάνω λειτουργίες επιτυγχάνονται κυρίως μέσα από τη λειτουργία και το ρόλο του μηχανισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πολιτικό επίπεδο και από την εμπέδωση, σε ιδεολογικό επίπεδο, αντιλήψεων που αφορούν την «ουδετερότητα» τόσο των πολιτικών της λειτουργιών όσο και του οικονομικού της ρόλου ως μέρους του συνολικού αναπτυξιακού σχεδιασμού του κράτους.

Η παρούσα εργασία υποστηρίζει ότι η Τ.Α. αποτελεί τμήμα του κρατικού μηχανισμού, αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής, ιδεολογικής, και οικονομικής λειτουργίας του αστικού κράτους και εξασφαλίζει την μακροπρόθεσμη αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων εξουσίας και εκμετάλλευσης, ακριβώς γιατί αυτές οι υλικές σχέσεις ορίζουν το πεδίο αναφοράς και τα όρια της.

Οι λειτουργίες των ΟΤΑ αφορούν, καταρχήν, λειτουργίες αναπαραγωγής τόσο της εργατικής δύναμης όσο και της υποδομής του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου και προσδιορίζουν τη μαζική και απαραίτητη παρουσία του κράτους στο χειρισμό και τη διαχείριση των προβλημάτων της πόλης, τόσο σαν κεφαλαιούχου που επενδύει στο οικονομικό πεδίο, όσο και σα διαχειριστή στο τεχνικό και το πολιτικό πεδίο. Σχετίζονται επίσης και με σημαντικότερες πολιτικές και ιδεολογικές λειτουργίες, οι οποίες επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη οργάνωση του συνασπισμού εξουσίας σε τοπικό επίπεδο.

Δ) Για το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ενοποίηση του εθνικού χώρου το 19<sup>ο</sup> αι.

Η συγκρότηση των τοπικών και περιφερειακών δομών διοίκησης συνέβαλε καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός ενιαίου και ομογενοποιημένου οικονομικού χώρου σε όλα τα επίπεδα χωρικής οργάνωσης, μέσω της α) διαμόρφωσης εκ των προτέρων γενικών κριτηρίων ως προς την κατάτμηση του χώρου, β) διαμόρφωσης, ως αποτέλεσμα της νέας διοικητικής δομής, συγκεκριμένων πόλων ανάπτυξης με προεξάρχοντα το ρόλο της πρωτεύουσας και γ) επιβολής γενικών κανονιστικών διατάξεων με ισχύ στο σύνολο του εθνικού χώρου και ταυτόχρονη κατάργηση των τυχόν προγενέστερων ρυθμίσεων.

Σε όλο το διάστημα του 19<sup>ου</sup> αι. η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης συνέβαλλε στη διαμόρφωση των αναγκαίων όρων κεφαλαιακής συσσώρευσης, με την αντίστοιχη στήριξη της χωρικής πόλωσης των δραστηριοτήτων και την ένταση της αστικοποίησης στις περιοχές εκείνες του ενιαίου εθνικού χώρου, οι οποίες ικανοποιούσαν τους όρους του νέου καπιταλιστικού παραγωγικού πρότυπου, σε αντίθεση με την πολυδιασπορά των αγροτικών κέντρων της οθωμανικής περιόδου.

Ε) Τοπική αυτοδιοίκηση και βενιζελικός εκσυγχρονισμός.

Η διοικητική αναδιάρθρωση του 1912 με το Ν. ΔΝΖ'/1912 εκφράζει πρώτα και κύρια την ανάγκη «εξυγίανσης» του πολιτικού συστήματος, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τον αγροτικό χώρο, καθώς η προγενέστερη ευρύτητα των αυτοδιοικητικών μονάδων επέτρεψε στο βάθος δεκαετιών τη διαμόρφωση «τοπικών πολιτικών φέουδων» σε άμεση συνάφεια με τοπικούς πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες που συνακόλουθα είχαν τη δυνατότητα να τροποποιούν τον συνολικό πολιτικό συσχετισμό. Αντίθετα, ο αυτοδιοικητικός κατακερματισμός σε πρωτοβάθμιο επίπεδο εξαφάνισε το έδαφος αυτής της πολιτικής λειτουργίας, οδηγώντας σε κυριαρχία του συνολικού πολιτικού συσχετισμού στις τοπικές πολιτικές διεργασίες.

Δεύτερον, η διοικητική αναδιάρθρωση σχετίζεται άμεσα με την προώθηση της αγροτικής μεταρρύθμισης και την επικράτηση στην αγροτική παραγωγή και στις «νέες χώρες» του μοντέλου της μικρής αγροτικής - οικογενειακής παραγωγικής μονάδας. Το νέο παραγωγικό πρότυπο που διαμορφώθηκε λόγω της απαλλοτρίωσης των τσιφλικιών και στη συνέχεια της προσφυγικής εγκατάστασης ήταν αποτέλεσμα της αξιοποίησης των θεσμικών εργαλείων της απαλλοτρίωσης και του συνδυασμού της κοινοτικής και διοικητικής οργάνωσης που επέφερε ο ΔΝΖ'/1912.

Τρίτον, η νέα αυτοδιοικητική οργάνωση επέτρεψε την γρήγορη και λειτουργική «επέκταση» του κρατικού μηχανισμού στο σύνολο της επικράτειας, η οποία πλέον με την ενσωμάτωση των «νέων χωρών» ουσιαστικά διπλασιάστηκε γεωγραφικά. Ήταν η συγκρότηση της διοικητικού μηχανισμού της Τ.Α. στο μικρής κλίμακας επίπεδο των νεοσύστατων κοινοτήτων των προσφύγων που αποτέλεσε την ικανή βάση για την ανασυγκρότηση του κοινωνικού ιστού, αλλά και των παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Τέταρτον, ο γεωγραφικός κατακερματισμός των αυτοδιοικητικών οργανισμών εκτός από τη διάλυση των παλαιών πολιτικών εκπροσωπήσεων συνέβαλλε στον πολιτικό έλεγχο των προσφυγικών πληθυσμών σε μία περίοδο που σταδιακά χαρακτηρίστηκε από την ένταση των κοινωνικών αντιθέσεων και την προσπάθεια πολιτικής θωράκισης του αστικού κράτους από την άνοδο του εργατικού κινήματος, καθώς η ύπαρξη μικρών αυτοδιοικητικών μονάδων ελαχιστοποιούσε την πιθανότητα αντιφάσεων της κυρίαρχης πολιτικής.

ΣΤ) Η τοπική αυτοδιοίκηση στην ελεύθερη Ελλάδα.

Η κατάλυση του αστικού κράτους με την έναρξη της γερμανικής κατοχής το 1941 σε συνδυασμό με την ενίσχυση της πολιτικής και στρατιωτικής επιρροής του Ε.Α.Μ.-Ε.Λ.Α.Σ., στο πλαίσιο της συγκρότησης μιας νέας συμμαχίας κοινωνικών δυνάμεων εργατολαϊκού χαρακτήρα, αποτέλεσε την αφετηρία ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών ανακατατάξεων και έθεσε το ζήτημα της μορφής που τελικά θα λάμβανε η πολιτική εξουσία μεταπολεμικά στην Ελλάδα.

Σε όλη την περίοδο του αντιστασιακού αγώνα η δράση των λαϊκών μαζών *de facto* παρήγαγε μία πολιτική και κοινωνική συνθήκη που έμπρακτα αμφισβήτησε τις προγενέστερες μορφές της αστικής εξουσίας, παράγοντας ταυτόχρονα στοιχεία μιας νέας πολιτικής εξουσίας και ενός νέου πολιτικού μηχανισμού που δομήθηκε στις περιοχές της «Ελεύθερης Ελλάδας».

Η οργάνωση των απελευθερωμένων περιοχών με τη μορφή της «λαϊκής αυτοδιοίκησης» και οι οργανωτικές και πολιτικές μορφές που έλαβε αντιστοιχεί σε μια διαφορετικού τύπου κοινωνική εξουσία αλλά και κρατική οργάνωση, αποτελεί τομή στην αυτοδιοικητική ιστορία της χώρας, η οποία λήγει ταυτόχρονα με την ήττα των δυνάμεων του ΕΛΑΣ το Δεκέμβριο του 1944, που σηματοδότησε τη μεταπολεμική παλινόρθωση του αστικού πολιτικού συστήματος στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό.

Ζ) Η τοπική αυτοδιοίκηση μεταπολεμικά.

Η ανάγκη εδραίωσης του αστικού πολιτικού συστήματος, ειδικά με την έμπρακτη αμφισβήτησή του κατά την περίοδο της εθνικής αντίστασης αλλά και του εμφυλίου πολέμου που ακολούθησε, χαρακτήρισε και τον τρόπο άσκησης της πολιτικής εξουσίας, που συμπυκνώθηκε στο πλαίσιο του κράτους «έκτακτης ανάγκης», των περιορισμών των δημοκρατικών ελευθεριών και των φρονηματικών διώξεων. Στο πλαίσιο αυτό, η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως είχε εκφραστεί με τη θεσμική κατοχύρωση της αποκέντρωσης στο σύνταγμα του 1927 οπισθοχωρεί, ενώ το στοιχείο του πολιτικού ελέγχου καθίσταται κυρίαρχο.

Παράλληλα, η παρέμβαση της αριστεράς στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούσε τμήμα μίας ευρύτερης στρατηγικής με την οποία επιδίωκε να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της στρατιωτικής ήττας του εμφυλίου και του καθεστώτος «έκτακτης ανάγκης», να αναδομήσει τις σχέσεις πολιτικής εκπροσώπησης με ευρύτερα εργατικά και λαϊκά στρώματα, όπως το είχε επιτύχει στο εσωτερικό του εαμικού μπλοκ, αλλά και να οικοδομήσει συμμαχίες με ευρύτερες πολιτικές δυνάμεις. Αυτή η πολιτική στρατηγική εκφράστηκε ιδιαίτερα επιτυχημένα στις δημοτικές εκλογές του 1954 ανοίγωντας το δρόμο για την εκλογική επιτυχία της ΕΔΑ στις εκλογές του 1958 όπου αναδείχθηκε αξιωματική αντιπολίτευση.

Η) Η τοπική αυτοδιοίκηση και ο ενιαίος οικονομικός χώρος της Ε.Ε.

Οι πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώνονται μετά τη μεταπολίτευση, η σταθερότητα στο πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης, η βελτίωση των γενικών συνθηκών παραγωγής (μεταφορική υποδομή, επικοινωνίες κ.α.) καθώς και η ενσωμάτωση της χώρας στην Ε.Ο.Κ., ενέτειναν τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και διαμόρφωσαν σταδιακά, από τη δεκαετία του 1980, τους όρους για μια νέα αναδιάρθρωση των επιπέδων διοικητικής οργάνωσης του κράτους, σε αντιστοιχία με την ευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική και

τους γενικότερους αναπτυξιακούς σχεδιασμούς στο εσωτερικό της Ε.Ο.Κ. αρχικά και της Ε.Ε. στη συνέχεια.

Στο πλαίσιο αυτό, τη δεκαετία του 1980 επιχειρείται αρχικά από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ η αναδιάρθρωση του πρωτοβάθμιου επιπέδου, με έμφαση στους δήμους και κοινότητες μέχρι 5.000 κατοίκους, χωρίς όμως ιδιαίτερη επιτυχία καθώς το κίνητρο των εθελοντικών συνενώσεων ήταν η αύξηση των κρατικών επιδοτήσεων, χωρίς αυτό να εντάσσεται σε μία συνολικότερη αναπτυξιακή στρατηγική.

Η σταδιακή διαμόρφωση του ενιαίου οικονομικού χώρου της ευρωπαϊκής ένωσης στο πλαίσιο της Ο.Ν.Ε. αλλά και η γενικότερη ένταση των διαδικασιών διεθνοποίησης του κεφαλαιακού ανταγωνισμού και της κεφαλαιακής συσσώρευσης σταδιακά οδήγησαν στην ανάγκη εξειδίκευσης των οικονομικών λειτουργιών και στην αναβάθμιση του αναπτυξιακού ρόλου που διαδραματίζουν ευρύτερες χωρικές ενότητες, καθώς στον εθνικό χώρο των καπιταλιστικών κοινωνικών σχηματισμών η πόλωση της συσσώρευσης του κεφαλαίου εκφράζεται με τη δημιουργία των αστικών και μητροπολιτικών περιοχών και την ανάδειξη του δικτύου τους ως κύριου οικιστικού δικτύου.

Η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής και η εξειδίκευση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στον ελληνικό χώρο ανέδειξε την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού αυτοδιοικητικού συστήματος και της αναδιάρθρωσής του, γεγονός που εκφράστηκε τόσο σε γεωγραφικό όσο και σε θεσμικό επίπεδο με τη διοικητική μεταρρύθμιση του «Σχεδίου Καποδίστριας» και τη συνέχειά του με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Στο πλαίσιο αυτό, η διαδικασία της εξελισσόμενης χωρικής αναδιάρθρωσης και, συνακόλουθα, της διοικητικής στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό πρέπει να ιδωθεί με έναν διττό τρόπο. Τόσο ως διαδικασία που προωθεί την ανταγωνιστικότητα των ισχυρότερων μερίδων του ελληνικού κεφαλαίου, παράλληλα με την ενίσχυση της πολιτικής και ιδεολογικής του ηγεμονίας συνολικά, όσο και ως διαδικασία προσαρμογής στις απαιτήσεις της Ο.Ν.Ε. και γενικότερα της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Θ) Το «Σχέδιο Καποδίστριας».

Η εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» σηματοδότησε την πρώτη φάση μιας ευρύτερης αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών της χώρας και ενός αναβαθμισμένου πολιτικού και οικονομικού, κυρίως, ρόλου των Ο.Τ.Α., απόρροια συνολικότερων αναπτυξιακών κατευθύνσεων για τον ελληνικό χώρο, στο πλαίσιο της Ε.Ε. και της ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής, αποτελώντας παράλληλα τη μεγαλύτερη θεσμική μεταρρύθμιση που αφορά τη συνένωση των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας από την περίοδο της βενιζελικής μεταρρύθμισης του 1912,

καθώς επέβαλλε την, αναγκαστική πλέον, συνένωση των κοινοτήτων (εκτός των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών – Θεσσαλονίκης), με αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. από περίπου 6.000 σε 1.034.

Το «Σχέδιο Καποδίστριας» πρέπει να θεωρηθεί ως η πρώτη φάση ενός γενικότερου σχεδίου αποσυγκεντροποίησης πλευρών της κρατικής διοίκησης, στενά διαπλεγμένης με το εγχείρημα της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης. Πρόκειται για μια προσπάθεια εσωτερικής αναδιάταξης των λειτουργιών των κρατικών μηχανισμών, με στόχο την αποσυμφόρησή τους από εκτελεστικές πράξεις, οι οποίες πλέον περνούν στο χώρο της λεγόμενης αυτοδιοίκησης, και απόκτησης της δυνατότητας επιτελικής ενασχόλησης και σχεδιασμού των βασικών στρατηγικών αξόνων της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης, τόσο σε θεσμικό επίπεδο, με την εκπόνηση νέων νόμων, όσο και σε διαχειριστικό, με την κατανομή κονδυλίων, την άμεση πρόσδεση με τμήματα του κεφαλαίου και την ενίσχυση της κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Σε συνέχεια, η θέσπιση του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) σηματοδότησε την πρόθεση ολοκλήρωσης της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς αποτέλεσε ουσιαστικά ένα «νόμο πλαίσιο» σε σχέση με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πρωτοβάθμιο επίπεδο, συμπληρώνοντας και επικαιροποιώντας το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ, δίνοντας μάλιστα ιδιαίτερη έμφαση στις οικονομικές λειτουργίες και στον αναπτυξιακό χαρακτήρα της.

Με το νέο ΚΔΚ, μπορεί να υποστηριχθεί ότι εισάγεται μια «θεσμική τομή» με τα μέχρι πρότινος ισχύοντα ειδικά σε σχέση με τις οικονομικές λειτουργίες (χρηματοδότηση – κρατικός έλεγχος) αλλά και της σχέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κεφάλαιο.

Ο νέος ΚΔΚ διαμόρφωσε ένα πλαίσιο «ανταποδοτικότητας και «επιχειρηματικότητας» που διέπει όλες τις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποδεσμεύοντας σε μεγάλο βαθμό το κράτος από τη χρηματοδότηση των όρων αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, ενώ παράλληλα επιχείρησε να τονώσει την κεφαλαιακή κερδοφορία με τη δυνατότητα σύμπραξης μεταξύ δήμων και ιδιωτικών κεφαλαίων, τόσο σε τομείς κοινωνικής αναπαραγωγής (εκπαίδευση, πολιτισμός, υγεία, πρόνοια, περιβάλλον κ.α.), υποκαθιστώντας πλευρές άσκησης κοινωνικής πολιτικής του κράτους, όσο και για την υλοποίηση τεχνικών έργων παρεμβάσεων, αναπτυξιακών προγραμμάτων κ.α. που ενισχύουν την τοπική επιχειρηματική δράση.

Ι) Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν ανατρέπει αλλά ανατάσσει και συμπληρώνει τις διαρθρωτικές τομές που εισήγαγε το «Σχέδιο Καποδίστριας» και επικαιροποιεί την αστική στρατηγική, τόσο λόγω της αποκρυστάλλωσης των ευρωπαϊκών χωροταξικών – αναπτυξιακών κατευθύνσεων και της εξέλιξης της Ο.Ν.Ε. όσο και της συγκυρίας που διαμόρφωσε η διεθνής οικονομική κρίση.

Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», αναδιατάσσονται δραστικά τα επίπεδα διοίκησης του κράτους, τόσο σε πρωτοβάθμιο όσο και σε δευτεροβάθμιο επίπεδο, με κυριότερο χαρακτηριστικό τη μεταφορά διοικητικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από υψηλότερα σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης, παράλληλα με τη μεγέθυνση των γεωγραφικών ορίων του κάθε επιπέδου.

Η δομή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, πλέον, προσαρμόζεται στο «ευρωπαϊκό κεκτημένο» της περιφερειακής οργάνωσης του ενιαίου οικονομικού χώρου και καλείται να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε., στην προώθηση επιχειρηματικών δράσεων, στην απορρόφηση και κατανομή ευρωπαϊκών κονδυλίων, ενώ παράλληλα αναλαμβάνει κομβικό ρόλο ως προς τα έργα και τις υποδομές που αφορούν το περιφερειακό επίπεδο (υπεραστικά οδικά δίκτυα, λιμάνια κ.α.) και διευρυμένες αρμοδιότητες σε θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος (διαχείριση αποβλήτων, προστατευόμενων περιοχών, δασών κ.α.), ως προς τη διευθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων αλλά και στα πεδία της κοινωνικής αναπαραγωγής (εκπαίδευση, υγεία, πολιτισμός κ.α.).



# Παράρτημα Ι

## Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο

Η υπογραφή της συνθήκης της Ρώμης το 1957 και η ίδρυση της ΕΟΚ σηματοδοτεί την αφετηρία άσκησης περιφερειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η περιφερειακή πολιτική τα επόμενα χρόνια αποτέλεσε συνάρτηση τόσο των ασκούμενων πολιτικών συγκρότησης της κοινής αγοράς όσο και των σταδιακών διευρύνσεων και της διαρκούς προσπάθειας άμβλυνσης των προκυπτουσών περιφερειακών ανισοτήτων, ενώ η εξέλιξη της είναι παράλληλη με την εξέλιξη της ίδιας της *Ευρωπαϊκής Κοινότητας και, στη συνέχεια, της Ευρωπαϊκής Ένωσης*<sup>732</sup>.

Η άσκηση περιφερειακής πολιτική μπορεί να διακριθεί σε τέσσερις διακριτές περιόδους. Την περίοδο 1957 - 1975, όπου ασκείται εμμέσως μέσα από τις συνολικές πολιτικές της ΕΟΚ σε επίπεδο εθνικών κρατών που αναπόφευκτα έχουν περιφερειακή διάσταση<sup>733</sup>, την περίοδο 1975 - 1985, όπου πλέον κωδικοποιείται η περιφερειακή πολιτική με έναυσμα την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), την περίοδο 1985 - 2006, όπου η περιφερειακή πολιτική αποκτά ενιαία ευρωπαϊκή διάσταση και την περίοδο 2007 έως σήμερα, όπου η «Συνθήκη της Λισσαβόνας» εγκαινιάζει την πολιτική της «οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής» και τον αναβαθμισμένο ρόλο των περιφερειών της ΕΕ.

### Η περίοδος 1957 - 1975

Αναλυτικότερα, ήδη στη συνθήκη της Ρώμης, παρόλο που δεν υπάρχει αναλυτική αναφορά στην ανάγκη περιφερειακής πολιτικής, υπάρχουν, ωστόσο, *άμεσες και έμμεσες αναφορές στα περιφερειακά προβλήματα*<sup>734</sup>, καθώς λόγω της αρχικής συνοχής των κρατών μελών επικρατούσε η αντίληψη ότι *οι δυνάμεις της αγοράς θα συμβάλουν, από μόνες τους, στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων*<sup>735</sup> και πως η προκύπτουσα οικονομική ανάπτυξη έμμεσα θα επιφέρει ανάπτυξη στο σύνολο του εκάστοτε εθνικού χώρου και ακριβώς αυτό αποτελούσε το κριτήριο άσκησης όχι κοινοτικών αλλά εθνικών πολιτικών.

<sup>732</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 77.

<sup>733</sup> «Όλες αυτές όμως οι παρεμβάσεις βρίσκονταν στην αρμοδιότητα των κρατών - μελών και μάλιστα προϋπέθεταν την έγκριση από τα Κοινοτικά Όργανα... υπάρχει μια γενική πρόβλεψη για ανάπτυξη περιφερειακής πολιτικής. Βέβαια, χρειάστηκαν δύο σχεδόν δεκαετίες για να υπάρξει περιφερειακή πολιτική (1975). Μέχρι τότε, όμως, η άσκηση Κοινωνικής (Κοινωνικό Ταμείο), Επενδυτικής (Ευρωπαϊκή τράπεζα Επενδύσεων) και κυρίως Αγροτικής Πολιτικής (ΕΑΤΠΕ) είχε, και έχει ακόμη σήμερα, σημαντικές περιφερειακές διαστάσεις.», Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 182.

<sup>734</sup> Vanhove N., Klaassen L., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ...*, σ. 135.

<sup>735</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 77.

Αρχικά, την περιφερειακή πολιτική την θεωρούσαν σαν επιχείρηση σωτηρίας ορισμένων περιοχών... και τη δικαιολογούσαν περισσότερο με κοινωνικά παρά με οικονομικά επιχειρήματα, όπως η ανεργία, με αποτέλεσμα να αγνοείται τόσο το οικονομικό κόστος όσο και η αξιοποίηση των ενδογενών αναπτυξιακών δυνατοτήτων<sup>736</sup>.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1960 αναγνωρίστηκε πλέον η αλληλεξάρτηση περιφερειακής και εθνικής πολιτικής και δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αναπτυξιακή διάσταση των ασκούμενων πολιτικών. Στδιακά, οι εθνικές περιφερειακές πολιτικές εστιάστηκαν στην ορθολογική χρήση των πόρων και συνακόλουθα στην επικέντρωση στη διαμόρφωση «πόλων ανάπτυξης» σε προνομιακές περιοχές με έμφαση στη βιομηχανική ανάπτυξη και τις υποδομές<sup>737</sup>.

## Η περίοδος 1975 - 1985

Το 1974 ιδρύεται το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Αναπτύξεως» (Ε.Τ.Π.Α.)<sup>738</sup>. Το Ε.Τ.Π.Α. συγκροτεί εκείνο τον ευρωπαϊκό μηχανισμό άμεσης άσκησης περιφερειακής πολιτικής, που μέχρι τότε ασκούταν με έμμεσο τρόπο<sup>739</sup>. Σκοπός του Ε.Τ.Π.Α. είναι να διορθώνει τις κυριότερες περιφερειακές ανισοροπίες εντός της Κοινότητας οι οποίες προκύπτουν από την επικράτηση της γεωργικής δραστηριότητας, τις βιομηχανικές εξελίξεις ή από διαρθρωτική υποαπασχόληση στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας<sup>740</sup>. Την πρώτη περίοδο λειτουργίας στόχος του Ε.Τ.Π.Α. αποτελούσε ο συντονισμός των εθνικών περιφερειακών πολιτικών και η συγχρηματοδότηση έργων τα οποία επέλεγαν τα κράτη - μέλη στο πλαίσιο της ποσόστωσής τους, ενώ με τροποποίηση του Κανονισμού 724/75 ενσωματώθηκε για πρώτη φορά το στοιχείο της περιφερειακής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο με την εισαγωγή ενός τμήματος «εκτός ποσοστόσεων (5% του Ε.Τ.Π.Α.) για την προώθηση έργων κοινοτικού ενδιαφέροντος<sup>741</sup>.

Σε όλη αυτή την περίοδο, το στοιχείο του εθνικού προγραμματισμού και άσκησης περιφερειακής

<sup>736</sup> Vanhove N., Klaassen L., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ...*, σ. 62-3.

<sup>737</sup> «... η πολιτική περιφερειακής αναπτύξεως θα πρέπει να αποβλέπει στην προσέλκυση συγκεκριμένων βιομηχανιών σε συγκεκριμένες περιοχές μιας περιφέρειας και να δημιουργεί ένα βιομηχανικό συγκρότημα, επεκτεινόμενο και αυτοτροφοδοτούμενο, που θα αυξήσει το περιφερειακό και το εθνικό εισόδημα.», Vanhove N., Klaassen L., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ...*, σ. 66.

<sup>738</sup> Η απόφαση ίδρυσης του Ε.Τ.Π.Α. λήφθηκε στη Διάσκεψη Κορυφής που συνήλθε στο Παρίσι στις 9/10 Δεκεμβρίου 1974 και συγκεκριμένα στο άρθρο 2 του Κανονισμού 724/75 της 18 Μαρτίου 1975.

<sup>739</sup> «Μέχρι τέλους 1974, η Κοινότητα είχε περιορίσει την περιφερειακή της πολιτική στους τομείς που κάλυπτε η περιφερειακή πολιτική των Κρατών - μελών και μέσα σε αυτά τα πλαίσια, ασκούσε την περιφερειακή της πολιτική με τα γνωστά χρηματοδοτικά όργανα: το Αγροτικό Ταμείο (F.E.O.G.A.), την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, την ΕΚΑΧ και το Κοινωνικό Ταμείο... Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Αναπτύξεως (Ε.Τ.Π.Α.) είναι το τρίτο και κύριο μέσο ασκήσεως της περιφερειακής πολιτικής.», Σαμαράς Στ., *Περιφερειακή Πολιτική: Τα χρηματοδοτικά όργανα*, στο «ΕΟΚ - θέματα κοινοτικής πολιτικής», Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 233.

<sup>740</sup> Σαμαράς Στ., *Περιφερειακή Πολιτική...*, σ. 234.

<sup>741</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 78.

πολιτικής παραμένει εξαιρετικά κυρίαρχο ως στοιχείο εσωτερικού επιμερισμού των κοινοτικών επιδοτήσεων, είτε ως αποτέλεσμα των χρηματοδοτήσεων του Ε.Τ.Π.Α., είτε μέσω της περιφερειακής διάστασης της λειτουργίας των υπόλοιπων διαρθρωτικών ταμείων<sup>742</sup>.

## Η περίοδος 1985 - 2006

Το 1986 υπογράφηκε η «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη» (Ε.Ε.Π.)<sup>743</sup> και είναι η πρώτη μεγάλης σημασίας τροποποίηση της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Απόρροια της Ε.Ε.Π. αποτέλεσε και η αναβάθμιση της ασκούμενης περιφερειακής πολιτικής και υπό το βάρος της έντασης των περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και των σταδιακών διευρύνσεων της Κοινότητας<sup>744</sup>.

Αυτό σηματοδοτήθηκε πρώτον, από τον νέο κανονισμό του Ε.Τ.Π.Α. που εισήγαγε την περίοδο 1986 - 1989, τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα (Μ.Ο.Π.)<sup>745</sup> και δεύτερον, με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων<sup>746</sup> και την συνακολούθη έγκριση του «πακέτου Delors»<sup>747</sup>. Πρόκειται για το 1<sup>ο</sup>, κατά σειρά, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.), που εισήγαγε

---

<sup>742</sup> «... οι περιφέρειες που μπορούν να επωφεληθούν από τις παροχές του ταμείου (σ.σ.: εννοεί το Ε.Τ.Π.Α.) περιορίζονται στις περιφέρειες που τα κράτη μέλη έχουν ορίσει... η επιλογή των προβληματικών περιοχών, που είναι να βοηθηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανήκει μέχρι τώρα εξ ολοκλήρου στην αρμοδιότητα των κρατών - μελών... η αρμοδιότητα όμως της ΕΕΚ είναι πολύ περιορισμένη.» και «... μέχρι το 1977 το ΕΤΠΑ δεν ήταν πραγματικό όργανο της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής... το δικαίωμα πρωτοβουλίας ανήκει κυρίως στις κυβερνήσεις των κρατών - μελών ή στις εθνικές υπηρεσίες.», Vanhove N., Klaassen L., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ...*, σ. 293-4 και 319. Επίσης, στο Σαμαράς Στ., *Περιφερειακή Πολιτική...*, σ. 232: «... η περιφερειακή πολιτική έχει γίνει κατά την τελευταία δεκαετία ένας από τους βασικούς τομείς δράσεως της Ε.Ο.Κ., αλλά τα κράτη μέλη εξακολουθούν ακόμη να ασκούν τη δική τους περιφερειακή πολιτική... Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική δεν μπορεί προς το παρόν να αντικαταστήσει τις περιφερειακές πολιτικές των Κρατών - μελών...».

<sup>743</sup> Η ΕΕΠ υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη μέλη και στις 28 Φεβρουαρίου 1986 από τη Δανία, την Ιταλία και την Ελλάδα. Άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1987. Πηγή: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_el.htm), προσπελάστηκε στις 21/03/2015.

<sup>744</sup> «... με το σημερινό επίπεδο των περιφερειακών ανισοτήτων και μπροστά στην επιτάχυνση των διαδικασιών ενοποίησης της εσωτερικής αγοράς μέχρι το 1993, δε θα μπορούσε να συνεχιστεί η σχετική αδιαφορία της Κοινότητας για την περιφερειακή ανάπτυξη, ιδιαίτερα μάλιστα μετά από την πίεση των κρατών όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία...», Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 183.

<sup>745</sup> Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) 2088/85, για τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα, Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ, 27/07/85, αρ. L197: «... είναι αναγκαίο να τεθεί σε εφαρμογή ειδική κοινοτική δράση προς όφελος των νότιων περιοχών της Κοινότητας στη σημερινή της σύνθεση: ότι η δράση αυτή, η οποία θα έχει περιορισμένη διάρκεια, οφείλει να έχει ως στόχο τη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρώσεων αυτών των περιοχών, και όλως ιδιαίτερος της Ελλάδας, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η προσαρμογή τους στις νέες συνθήκες που δημιουργούνται από τη διεύρυνση με τους καλύτερους δυνατούς όρους».

<sup>746</sup> Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) 2052/88, για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ, 24/06/1988, αρ. L185/9.

<sup>747</sup> «Με βάση τη δέσμη προτάσεων Delors, το ζήτημα των πόρων εξετάστηκε στη Διάσκεψη Κορυφής της 11-13 Φεβρουαρίου 1988 ως αναγκαίο συμπλήρωμα της απόφασης για την προώθηση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς και αποφασίστηκε τελικά τον Ιούνιο του 1988 η αύξηση των ιδίων πόρων...», στο Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 188 και «... το Δεκέμβριο του 1988 το Συμβούλιο υπουργών ενέκρινε το πολυετές πρόγραμμα που έγινε γνωστό ως το 1ο Πακέτο Νρελδρ.», στο Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 79.

ένα νέο σύστημα κανονισμών και διαδικασιών, παράλληλα με το διπλασιασμό των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων<sup>748</sup> από 5 σε 13 δις ECU, για την περίοδο από το 1989 έως και το 1993.

Η μεταρρύθμιση των ταμείων αποτέλεσε τη βάση για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό πλέον επίπεδο και όχι απλά σε υποστηρικτική των εθνικών περιφερειακών πολιτικών. Στο πλαίσιο αυτό καθορίστηκαν στόχοι, με βάση ευρωπαϊκά και όχι εθνικά κριτήρια, που αφορούσαν όλο τον πληθυσμό, όλες τις περιοχές και όλα τα κράτη - μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>749</sup>.

Ειδικά, σε σχέση με την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων την περίοδο 1989 - 1993 κυρίαρχο ρόλο διαδραμάτισε ο «Στόχος 1»<sup>750</sup> της «πολιτικής συνοχής»<sup>751</sup> που αφορούσε την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών με ΑΕΠ κάτω από το 75% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Σε ότι αφορά τα εθνικά προγράμματα, για να χρηματοδοτηθούν από το ΚΠΣ, οφείλουν πλέον να εντάσσονται σε αναπτυξιακά περιφερειακά προγράμματα τα οποία υποβάλλονται προς έγκριση από τα κράτη μέλη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατεύθυνση που ενίσχυσε ακόμα περισσότερο την αυτονομία της περιφερειακής πολιτικής από τις αντίστοιχες εθνικές και ένταξης της σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό σχεδιασμό.

Η υπογραφή της συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 αποτελεί συνέχεια της Ε.Ε.Κ.<sup>752</sup> Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ ολοκληρώνονται οι διαδικασίες διαμόρφωσης της ενιαίας αγοράς με την διαμόρφωση της «Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» (Ο.Ν.Ε.) και τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.).

Σε ό, τι αφορά την περιφερειακή πολιτική, αυτή ακολούθησε τις κατευθύνσεις που είχαν εισαχθεί ήδη την περίοδο του 1<sup>ου</sup> Κ.Π.Σ. με την έγκριση το 1993 του 2ου Κ.Π.Σ.<sup>753</sup>, για την περίοδο 1993 - 1999.

<sup>748</sup> «Από την αύξηση αυτή ουσιαστικά ωφελημένες βγήκαν οι διαρθρωτικές πολιτικές, δηλαδή αυτές που έχουν ως στόχο τη διαρθρωτική αναπτυξιακή παρέμβαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Κοινότητας.», Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική», σ. 188.

<sup>749</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 80.

<sup>750</sup> «Σε ό, τι αφορά την κατανομή των διαθέσιμων πόρων, αποφασίστηκε η συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους στις περιοχές του Στόχου 1 για τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος.», Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 81.

<sup>751</sup> «Ένας από τους βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των κρατών - μελών με απώτερο στόχο την μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών της Ένωσης.», <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>, προσπελάστηκε στις 23/03/2015.

<sup>752</sup> «...τα κράτη μέλη επιθυμούσαν να συνεχίσουν την πρόοδο που επετεύχθη από την ενιαία ευρωπαϊκή πράξη μέσω άλλων μεταρρυθμίσεων.», [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_el.htm), προσπελάστηκε στις 22/03/2015.

<sup>753</sup> Το 2<sup>ο</sup> Κ.Π.Σ. (2<sup>ο</sup> πακέτο Ντελόρ) εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1993. Ο προϋπολογισμός του 2<sup>ου</sup> Κ.Π.Σ. ανήλθε στο ποσό των 177 δις € (σε τιμές 1999) για τις διαρθρωτικές πολιτικές την περίοδο (1994 - 1999), ποσό που αντιπροσώπευε το 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού, στο Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 83.

Σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε επίσης και η ίδρυση του «Ταμείου Συνοχής» το 1994 και ορίστηκε ότι η δράση του είναι συμπληρωματική εκείνης των Διαρθρωτικών Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων χρηματοδοτικών μέσων και στοχεύει στην υποβοήθηση των λιγότερο εύπορων Κρατών Μελών<sup>754</sup>.

Την περίοδο 2000 - 2006 και ενόψει της επερχόμενης διεύρυνσης προς τα κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, συνεχίστηκε και ενισχύθηκε η πολιτικής συνοχής, τόσο σε σχέση με την επερχόμενη διεύρυνση όσο και σε σχέση με την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της Ένωσης.

Σε σχέση με την πολιτική συνοχής ο «Στόχος 1» παραμένει κυρίαρχος καθώς περιλαμβάνει 50 περιφέρειες με ΑΕΠ μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου, αφρόντας το 22% του πληθυσμού και αντλώντας το 70% των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων.<sup>755</sup> Τέλος, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες κωδικοποιήθηκαν εκ νέου με βάση την εμπειρία των προηγούμενων περιόδων εφαρμογής τους.

## Η περίοδος 2007 έως σήμερα

Ο «Στόχος 1» των προηγούμενων περιόδων<sup>756</sup> ονομάστηκε σε «Στόχος Σύγκλιση» και παρέμεινε το κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής συνοχής<sup>757</sup>, ενσωματώνοντας τις κοινοτικές πρωτοβουλίες Urban και Equal, συγκεντρώνοντας το 81,54% των συνολικών πόρων (283δισ €) στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ27 που υπάγονται στο «Στόχο Σύγκλιση».

Για την περίοδο 2014 - 2020 και στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>758</sup>, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαθέσει για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής 351,8δισ €, περίπου το 1/3 του

<sup>754</sup> «Το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε επίσημα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1164/94 του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 1994 όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς 1264/99 και 1265/99...», <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>, προσπελάστηκε στις 26/03/2015.

<sup>755</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 85.

<sup>756</sup> Οι τρεις στόχοι και οι τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες της περιόδου 2000 - 2006 συμπίχθηκαν την περίοδο 2007 - 2013 σε τρεις στόχους ενσωματώνοντας και τις προγενέστερες κοινοτικές πρωτοβουλίες. Αυτοί ήταν α. ο «Στόχος Σύγκλιση», β. ο «Στόχος περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» και γ. ο «Στόχος Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία».

<sup>757</sup> Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 93.

<sup>758</sup> «Στις αρχές του 2010, η Επιτροπή εγκαινίασε τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», η οποία τέθηκε σε εφαρμογή ως η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης... Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» άντλησε διδάγματα από την στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, η οποία δρομολογήθηκε το 2000, αναθεωρήθηκε το 2005 και εφαρμόστηκε έως το 2010... Η στρατηγική σχεδιάστηκε ως εταιρική σχέση μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της... Καθορίστηκαν πέντε αλληλένδετοι βασικοί στόχοι οι οποίοι έπρεπε να επιτευχθούν μέχρι το 2020 στους τομείς της απασχόλησης, της έρευνας και ανάπτυξης (Ε&Α), της κλιματικής αλλαγής και της ενέργειας, της εκπαίδευσης και της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.», Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Απολογισμός της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, Ανακοίνωση, COM(2014) 130 final, Βρυξέλλες 5.3.2014, βλ. και [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_el.htm).

συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε., εκ των οποίων τα 182,2δισ € κατευθύνονται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες<sup>759</sup>. Η περιφερειακή πολιτική ασκείται μέσω των τριών βασικών ταμείων (το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο). Για αυτή την προγραμματική περίοδο οι προτεραιότητες της πολιτικής συνοχής κωδικοποιούνται στους εξής πέντε: Απασχόληση, Έρευνα και ανάπτυξη, Κλιματική αλλαγή και ενεργειακή βιωσιμότητα, Εκπαίδευση, Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ το κάθε κράτος μέλος υιοθετεί τους δικούς του εθνικούς στόχους σε αυτούς τους τομείς.<sup>760</sup>

Το κάθε Κράτος Μέλος υποβάλλει ένα προσχέδιο Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, το οποίο επισκοπεί τη στρατηγική της χώρας και προτείνει έναν κατάλογο προγραμμάτων. Επιπλέον, τα Κράτη Μέλη παρουσιάζουν επίσης προσχέδια επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ) τα οποία καλύπτουν ολόκληρα Κράτη Μέλη και/ή περιφέρειες. Θα υπάρξουν επίσης συνεργατικά προγράμματα που περιλαμβάνουν περισσότερες από μια χώρα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπραγματεύεται με τους εθνικούς φορείς για το τελικό περιεχόμενο της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, καθώς και για κάθε πρόγραμμα. Τα προγράμματα παρουσιάζουν τις προτεραιότητες της χώρας και/ή των περιφερειών ή της συγκεκριμένης συνεργαζόμενης περιοχής. Τα επιλεγμένα προγράμματα υλοποιούνται από τα Κράτη Μέλη και τις περιφέρειές τους, μέσω συγκρότησης «διαχειριστικών αρχών» σε κάθε χώρα και/ή περιφέρεια. Τόσο η Επιτροπή όσο και οι χώρες μέλη υποβάλλουν αναφορές καθ' όλη τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου.<sup>761</sup>

---

<sup>759</sup> «... οι οποίες έχουν ΑΕγχΠ κάτω από το 75 % του μέσου όρου της ΕΕ-27. 35 δισεκατομμύρια EUR κατανεμήθηκαν σε περιφέρειες μετάβασης, που έχουν ΑΕγχΠ μεταξύ 75 % και 90 % του μέσου όρου της ΕΕ και 54 δισεκατομμύρια EUR σε πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες που έχουν ΑΕγχΠ πάνω από 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.», [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/faq/#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/el/faq/#3), προσπελάστηκε στις 26/03/2015.

<sup>760</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/investment-policy/), προσπελάστηκε στις 26/03/2015.

<sup>761</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/policy/how/stages-step-by-step](http://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/how/stages-step-by-step), 26/03/2015.

Πίνακας 1: Απαρχές και εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής

1957	Πρώτη αναφορά στη Συνθήκη της Ρώμης.
1958	Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ)
1975	Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).
1986	Θεσπίζεται η νομική βάση της περιφερειακής πολιτικής στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.
1988	Μετά την ένταξη της Ελλάδας (1981), της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986), τα διαρθρωτικά ταμεία εντάσσονται στο πλαίσιο της ευρύτερης «πολιτικής για τη συνοχή». Προϋπολογισμός: 64δισ ECU (το ECU ήταν ο πρόδρομος του ευρώ).
1993	Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιερώνονται το Ταμείο Συνοχής, η Επιτροπή των Περιφερειών και η αρχή της επικουρικότητας (με βάση την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται πάντα στο πλέον αποκεντρωμένο/τοπικό επίπεδο, ώστε να επιλύονται τα ζητήματα με τον ορθότερο τρόπο).
1994-1999	Διπλασιάζονται οι πόροι των περιφερειακών ταμείων. Αντιστοιχούν πλέον στο ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ.
1995	Προστίθεται ειδικός στόχος για τη στήριξη των αραιοκατοικημένων περιφερειών της Φινλανδίας και της Σουηδίας. Συνολικός προϋπολογισμός: 168δισ ECU. 2000-2004: Με τους προενταξιακούς μηχανισμούς διατίθεται χρηματοδότηση και τεχνογνωσία στις χώρες που βρίσκονται στη διαδικασία προσχώρησης στην ΕΕ. 2004: Δέκα νέα κράτη μέλη εντάσσονται στην ΕΕ (ο πληθυσμός της ΕΕ αυξάνεται κατά 20%, αλλά το ΑΕΠ της μόλις κατά 5%). Προϋπολογισμός: 213δισ € για τα 15 παλιά κράτη μέλη και 22δισ € για τα νέα κράτη μέλη (2004-2006). 2007-2013: Προϋπολογισμός: 347δισ. € (25% των οποίων προορίζονται για έρευνα και καινοτομία και 30% για περιβαλλοντικές υποδομές και μέτρα για την ανάσχεση της κλιματικής αλλαγής).
2014-2020	Προϋπολογισμός: 351,8δισ € με ιδιαίτερη έμφαση σε τέσσερις βασικές επενδυτικές προτεραιότητες: έρευνα και καινοτομία, ψηφιακό θεματολόγιο, στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα. Στους τομείς αυτούς θα διατεθούν περίπου 100δισ €, εκ των οποίων 26,7δισ € για τη στήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα (ενεργειακή αποδοτικότητα και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας).

Πηγή: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/regional\\_policy\\_el.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/regional_policy_el.pdf), προσπελάστηκε στις 20/03/2015 και επεξεργασία του συγγραφέα.

## Παράρτημα ΙΙ

### Ονοματολογία των Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων (NUTS)

Εξαιτίας των σημαντικών διαφορών σε σχέση με τη διοικητική διαίρεση ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>762</sup> έχει θεσπιστεί, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, κοινή στατιστική ονοματολογία των εδαφικών μονάδων, που αποκαλείται «NUTS»<sup>763</sup>, που υποδιαιρεί την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περιφέρειες με βάση τρία διαφορετικά επίπεδα (NUTS 1<sup>764</sup>, 2 και 3 - Το δεύτερο και τρίτο επίπεδο αποτελούν αντίστοιχα υποδιαιρέσεις του πρώτου και του δεύτερου επιπέδου) και λειτουργεί ως ενιαίο συνεκτικό σύστημα διαίρεσης του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>765</sup>, με σκοπό να διευκολύνει τη συλλογή, την ανάπτυξη και τη δημοσίευση εναρμονισμένων περιφερειακών στατιστικών στην ΕΕ και τη διαχείριση των προγραμμάτων. Το ιεραρχικό αυτό σύστημα χρησιμοποιείται επίσης για τις κοινωνικοοικονομικές αναλύσεις των περιφερειών και τον καθορισμό των παρεμβάσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ<sup>766</sup>.

Ο ορισμός των «εδαφικών μονάδων» βασίζεται στις υφιστάμενες διοικητικές μονάδες στα κράτη μέλη. Μια διοικητική μονάδα είναι μια γεωγραφική περιοχή για την οποία η διοικητική αρχή έχει την εξουσία να λαμβάνει διοικητικές ή στρατηγικές αποφάσεις, σύμφωνα με το νομικό και θεσμικό πλαίσιο του κράτους μέλους. Η κατηγοριοποίηση σε NUTS των κρατικών διοικητικών οντοτήτων εξαρτάται από μία σειρά κριτηρίων, ώστε να συγκροτούνται συγκρίσιμες μονάδες, που αφορά τόσο το διοικητικό τους επίπεδο όσο και το μέγεθος και τον πληθυσμό. Επιπρόσθετα, ένα κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να προσθέσει περαιτέρω επίπεδα στην εν λόγω ιεράρχηση υποδιαιρώντας το επίπεδο NUTS 3. Το επίπεδο των NUTS στο οποίο ανήκει μια διοικητική μονάδα καθορίζεται βάσει δημογραφικών ορίων.

---

<sup>762</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/faq/#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/el/faq/#2).

<sup>763</sup> Nomenclature des Unités territoriales statistiques.

<sup>764</sup> «Πάνω από το επίπεδο NUTS 1 είναι το “εθνικό” επίπεδο, δηλαδή το κράτος μέλος», [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Nomenclature\\_of\\_territorial\\_units\\_for\\_statistics\\_\(NUTS\)/el](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)/el).

<sup>765</sup> Καμχίς Μ., Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου..., σ. 56.

<sup>766</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html).



Πίνακας 1: Δημογραφικά κριτήρια συγκρότησης NUTS

Επίπεδο	Ελάχιστο όριο	Ανώτατο όριο
NUTS 1	3 εκατομμύρια	7 εκατομμύρια
NUTS 2	800.000	3 εκατομμύρια
NUTS 3	150.000	800.000

Πηγή: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html)

Η κωδικοποίηση NUTS ενσωματώθηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο με τον Κανονισμό 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2003, ενώ με συνεχείς τροποποιήσεις (το 2005, 2008 και 2013) λόγω κυρίως εντάξεων νέων κρατών μελών υπάρχουν ανάλογες μεταβολές στον αριθμό τους.<sup>767</sup>

Η ισχύουσα κατηγοριοποίηση NUTS ισχύει από 01/01/2015 και περιλαμβάνει 98 περιοχές NUT 1, 1.276 περιοχές NUT 2 και 1.342 περιοχές NUT 3. Όπως αναφέρεται στην επίσημη σελίδα της Eurostat η κωδικοποίηση των περιφερειών σε NUTS εξυπηρετεί τρεις βασικές ανάγκες:

1. Τη συλλογή, επεξεργασία και εναρμόνιση των ευρωπαϊκών περιφερειακών στατιστικών δεδομένων
2. Την κοινωνικο - οικονομική ανάλυση των περιοχών
3. Τη διαμόρφωση των περιφερειακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 2: Τομείς αξιοποίησης της κωδικοποίησης NUTS

NUT 1	Εθνικό επίπεδο - κοινωνικό - οικονομική ανάλυση
NUT 2	Επιλέξιμες περιοχές πολιτικής συνοχής
	Βασικές περιοχές εφαρμογής και αξιολόγησης των περιφερειακών πολιτικών και της πολιτικής συνοχής
NUT 3	Μικρές περιοχές ειδικών παρεμβάσεων

Πηγή: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview> και επεξεργασία του συγγραφέα.

<sup>767</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html)

Πίνακας 3: Κατηγορίες NUTS ανά κράτος - μέλος της ΕΕ (2008)

Χώρες		NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Μέλη της ΕΕ	28	-	98	-	273	-	1324
Αυστρία	AT	Ομάδες κρατιδίων	3	Κρατίδια	9	Ομάδες επαρχιών	35
Βέλγιο	BE	Περιοχές	3	Επαρχίες (+ Βρυξέλλες)	11	Διαμερίσματα (Βερβιέ - χωρίζεται σε δύο)	44
Βουλγαρία	BG	Περιφέρειες	2	Περιφέρειες σχεδιασμού	6	Επαρχίες	28
Κροατία	HR	-	1	Περιφέρειες	2	Κομητείες	21
Κύπρος	CY	-	1	-	1		1
Τσεχική Δημοκρατία	CZ	-	1	Περιοχές	8	Περιφέρειες	14
Γερμανία	DE	Κρατίδια	16	Διοικητικές περιφέρειες (ή ισοδύναμες)	39	Επαρχίες	429
Δανία	DK	-	1	Περιφέρειες	5	Εκτάσεις	11
Εστονία	EE	-	1	-	1	Ομάδες κομητειών	5
Ισπανία	ES	Ομάδες αυτόνομων κοινοτήτων	7	17 αυτόνομες κοινότητες και 2 αυτόνομες πόλεις	19	Επαρχίες + Νήσοι + Θέουτα και Μελίγια	59
Φινλανδία	FI	Ηπειρωτική Φινλανδία, Ωλαντ	2	Μεγάλες περιοχές	5	Περιφέρειες	20
Γαλλία	FR	Z.E.A.T. + DOM	9	Περιοχές + DOM	27	Νομοί + DOM	101
Ελλάδα	EL (GR)	Ομάδες περιφερειών	4	Περιφέρειες	13	Νομοί	51
Ουγγαρία	HU	Μεγάλες περιφέρειες στατιστικής	3	Περιφέρειες σχεδιασμού και στατιστικής	7	Κομητείες + Βουδαπέστη	20
Ιρλανδία	IE	-	1	Περιφερειακά Συμβούλια	2	Περιφερειακές Αρχές	8
Ιταλία	IT	Ομάδες περιφερειών	5	Περιφέρειες (Τρεντίνο-Άλτο Άντιτζε, χωρίζεται σε δύο)	21	Επαρχίες	107
Λιθουανία	LT	-	1	-	1	Κομητείες	10
Λουξ/βούργο	LU	-	1	-	1	-	1
Λετονία	LV	-	1	-	1	Περιφέρειες στατιστικής	6
Μάλτα	MT	-	1	-	1	Νήσοι	2
Ολλανδία	NL	Ομάδες επαρχιών	4	Επαρχίες	12	Περιοχές COROP	40
Πολωνία	PL	Περιφέρειες	6	Βοϊβοδάτα	16	Υποπεριφέρειες	66
Πορτογαλία	PT	Ηπειρωτική έκταση + Αζόρες + Μαδέρα	3	Περιφέρειες συντονισμού και ανάπτυξης + αυτόνομες περιφέρειες	7	Ομάδες δήμων	30
Ρουμανία	RO	Μακρο-περιφέρειες	4	Περιφέρειες	8	Κομητείες + Βουκουρέστι	42
Σουηδία	SE	Περιφέρειες	3	Εθνικές εκτάσεις	8	Κομητείες	21

Σλοβενία	SI	-	1	Μακροπεριφέρειες	2	Περιφέρειες στατιστικής	12
Σλοβακία	SK	-	1	Περιοχές	4	Περιφέρειες	8
Ηνωμένο Βασίλειο	UK	Περιφέρειες της Αγγλίας	9	Κομητείες (ορισμένες σε ομάδες), Εσωτερικό και Εξωτερικό Λονδίνο	30	Ανώτερης βαθμίδας αρχές ή ομάδες αρχών κατώτερης βαθμίδας (Ενιαίες αρχές ή συνοικίες)	93
		Ουαλία	1	Ομάδες ενιαίων αρχών	2	Ομάδες ενιαίων αρχών	12
		Σκωτία	1	Ομάδες ενιαίων αρχών ή συνοικίες	4	Ομάδες ενιαίων αρχών ή συνοικίες	23
		Βόρεια Ιρλανδία	1	-	1	Ομάδες συνοικιών	5

Πηγή: <http://el.wikipedia.org/wiki/NUTS>

Πίνακας 4: Οι εδαφικές μονάδες στον ελληνικό χώρο

Κωδικός	NUT 1	NUT 2	NUT 3
EL3	ΑΤΤΙΚΗ		
EL30		Αττική	
EL301			Βόρειος Τομέας Αθηνών
EL302			Δυτικός Τομέας Αθηνών
EL303			Κεντρικός Τομέας Αθηνών
EL304			Νότιος Τομέας Αθηνών
EL305			Ανατολική Αττική
EL306			Δυτική Αττική
EL307			Πειραιάς, Νήσοι
EL4	ΝΗΣΙΑ ΑΙΓΑΙΟΥ, ΚΡΗΤΗ		
EL41		Βόρειο Αιγαίο	
EL411			Λέσβος, Λήμνος
EL412			Ικαρία, Σάμος
EL413			Χίος
EL42		Νότιο Αιγαίο	
EL421			Κάλυμνος, Κάρπαθος, Κως, Ρόδος
EL422			Άνδρος, Θήρα, Κέα, Μήλος, Μύκονος, Νάξος, Πάρος, Σύρος, Τήνος
EL43		Κρήτη	
EL431			Ηράκλειο
EL432			Λασιθί
EL433			Ρεθύμνη
EL434			Χανιά
EL5	ΒΟΡΕΙΑ ΕΛΛΑΔΑ		
EL51		Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	
EL511			Έβρος
EL512			Ξάνθη
EL513			Ροδόπη

EL514			Δράμα
EL515			Θάσος, Καβάλα
EL52		Κεντρική Μακεδονία	
EL521			Ημαθία
EL522			Θεσσαλονίκη
EL523			Κιλκίς
EL524			Πέλλα
EL525			Πιερία
EL526			Σέρρες
EL527			Χαλκιδική
EL53		Δυτική Μακεδονία	
EL531			Γρεβενά, Κοζάνη
EL532			Καστοριά
EL533			Φλώρινα
EL54		Ήπειρος (Ipeiros)	
EL541			Άρτα, Πρέβεζα
EL542			Θεσπρωτία
EL543			Ιωάννινα
EL6	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ		
EL61		Θεσσαλία	
EL611			Καρδίτσα, Τρίκαλα
EL612			Λάρισα
EL613			Μαγνησία
EL62		Ιόνια Νησιά	
EL621			Ζάκυνθος
EL622			Κέρκυρα
EL623			Ιθάκη, Κεφαλληνία
EL624			Λευκάδα
EL63		Δυτική Ελλάδα	
EL631			Αιτωλοακαρνανία
EL632			Αχαΐα
EL633			Ηλεία
EL64		Στερεά Ελλάδα	
EL641			Βοιωτία
EL642			Εύβοια
EL643			Ευρυτανία
EL644			Φθιώτιδα
EL645			Φωκίδα
EL65		Πελοπόννησος	
EL651			Αργολίδα, Αρκαδία
EL652			Κορινθία
EL653			Λακωνία, Μεσσηνία

Πηγή: [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_CLS\\_DLD&StrNom=NUTS\\_2013L&StrLanguageCode=EN&StrLayoutCode=HIERARCHIC#](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NUTS_2013L&StrLanguageCode=EN&StrLayoutCode=HIERARCHIC#) και επεξεργασία του συγγραφέα.

Εκτός από τα τρία επίπεδα NUTS υπάρχουν και δύο επίπεδα τοπικών διοικητικών μονάδων (Local Administrative Units - LAUs) τα οποία βρίσκονται κάτω από τα επίπεδα NUTS και αποτελούν τις χαμηλότερες διοικητικές βαθμίδες διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους - μέλους, ενώ υπάρχουν κράτη - μέλη που δεν αντιστοιχούν τα κατώτερα αυτά επίπεδα, επιπέδου 1ου ΟΤΑ, βάση της ευρωπαϊκής κωδικοποίησης των LAUs<sup>768</sup>.

Η κωδικοποίηση σε LAUs αντιστοιχεί για κάθε κράτος - μέλος της ένωσης δύο επίπεδα σε ό, τι αφορά τον 1ο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτά των LAU-1 και LAU-2, Αυτά ονομάζονταν επίπεδα NUTS 4 και 5, μέχρι τον Ιούλιο του 2003, αλλά επίσημα καταργήθηκαν, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις περιγράφονται με την παλαιά τους κωδικοποίηση<sup>769</sup>. Λόγω των διαφορετικών μορφών διοικητικής οργάνωσης των κρατών - μελών, σε ορισμένες χώρες, το επίπεδο LAU-1 δεν ορίζεται αυτοτελώς και ταυτίζεται με το επίπεδο NUTS-3<sup>770</sup>.

Πίνακας 5: Κατηγορίες LAUs ανά κράτος - μέλος της ΕΕ (2008)

Countries		LAU 1		LAU 2	
EU members	27		8772		120968
Austria	AT	same as NUTS 3	35	Municipalities	2357
Belgium	BE	same as NUTS	44	Municipalities	589
Bulgaria	BG	Municipalities	264	Settlements	5329
Croatia	HR	same as NUTS 3	21	Municipalities	546
Cyprus	CY	Districts (Eparchies)	6	Municipalities, communities (Dimoi, koinotites)	613
Czech Republic	CZ	Districts	77	Municipalities	6249
Germany	DE	Collective municipalities	1457	Municipalities	12379
Denmark	DK	Municipalities	99	Parishes	2148
Estonia	EE	Counties	15	Municipalities	227
Spain	ES	same as NUTS 3	59	Municipalities	8111
Finland	FI	Sub-regions	77	Municipalities	416
France	FR	Cantons	3787	Communes	36683
Greece	GR	Δήμοι / Κοινότητες	1034	Municipal districts / Community districts (Demotiko diamerisma / Koinotiko diamerisma)	6130
Hungary	HU	Statistical sub-regions	174	Settlements	3152
Ireland	IE	Counties/Cities	34	Electoral Districts	3441

<sup>768</sup> «Σημειωτέον ότι δεν έχουν όλες οι χώρες κατηγορίες για κάθε επίπεδο, καθώς αυτό εξαρτάται από το μέγεθός τους. Μια από τις πιο ακραίες περιπτώσεις είναι το Λουξεμβούργο, το οποίο έχει μόνο LAUs, ενώ τα τρία επίπεδα NUTS αντιστοιχούν στη συνολική επικράτεια της χώρας.», <http://el.wikipedia.org/wiki/NUTS>

<sup>769</sup> <http://el.wikipedia.org/wiki/NUTS>

<sup>770</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_administrative\\_unit](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_administrative_unit)

Italy	IT	same as NUTS 3	107	Municipalities	8101
Lithuania	LT	Municipalities	60	Elderships	518
Luxembourg	LU	Cantons	13	Communes	105
Latvia	LV	Districts, republic cities	33	Cities, municipalities, parishes	527
Malta	MT	Districts	6	Councils	68
Netherlands	NL	same as NUTS 3	40	Municipalities	443
Poland	PL	Districts and city districts	379	Municipalities	2478
Portugal	PT	Municipalities	308	Parishes	3091
Romania	RO	same as NUTS 3	42	Communes + Municipalities + Cities	3174
Sweden	SE	same as NUTS 3	21	Municipalities	290
Slovenia	SI	Administrative units	58	Municipalities	211
Slovakia	SK	Districts	79	Municipalities	2928
United Kingdom	UK	- In England and Wales: districts or individual unitary authorities - In Scotland: Individual unitary authorities or LECs - In Northern Ireland: districts	443	Wards	10664

Πηγή: [http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_administrative\\_unit](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_administrative_unit)

Πίνακας 6: Η διάρθρωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών στα κράτη - μέλη της Ε.Ε.

Αυστρία	9 ομόσπονδα κρατίδια, 99 διοικητικά διαμερίσματα (εκ των οποίων 15 πόλεις), 2.359 δήμοι.
Βέλγιο	3 περιφέρειες (οι Βρυξέλλες έχουν ειδικό καθεστώς), 3 κοινότητες (ομόσπονδες κοινότητες), 10 επαρχίες, 589 κοινότητες.
Κύπρος	6 διοικητικά διαμερίσματα, 33 δήμοι, 486 κοινοτικά συμβούλια.
Τσεχία	14 περιφέρειες, 6.249 δήμοι.
Δανία	13 περιφέρειες, 269 δήμοι, 2 αυτόνομοι δήμοι (Κοπενχάγη και Frederiksberg), 1 δήμος - περιφέρεια (Bornholm).
Εσθονία	15 νομοί, 241 δήμοι (39 αστικοί και 202 αγροτικοί).
Φιλανδία	19 περιφερειακά συμβούλια, 1 αυτόνομη επαρχία του Åland (με 16 δήμους), 444 δήμοι.
Γαλλία	26 περιφέρειες (22 μητροπολιτικές και 4 υπερπόντιες), 100 νομοί (96 + 4 υπερπόντιοι), 36.763 κοινότητες.
Γερμανία	16 ομόσπονδα κρατίδια, ± 12.900 τοπικές αρχές (323 νομοί, δήμοι, κοινότητες).
Ελλάδα	13 περιφέρειες, 51 νομοί - νομαρχίες, 900 δήμοι, 113 κοινότητες.
Ουγγαρία	7 διοικητικές περιφέρειες, 19 νομοί, 3.168 δήμοι (3.122 δήμοι και κοινότητες, 22 πόλεις - νομοί και η πρωτεύουσα Βουδαπέστη με 23 δημοτικά διαμερίσματα).
Ιρλανδία	2 περιφερειακές συνελεύσεις, 8 περιφερειακές αρχές, 29 κοιμητειακά συμβούλια, 5 δημοτικά συμβούλια, 80 δήμοι.
Ιταλία	20 περιφέρειες (15 «κοινές» περιφέρειες και 5 περιφέρειες με «ειδικό καθεστώς»), 2 αυτόνομες επαρχίες «Bolzano και Trento), 106 επαρχίες, 14 μητροπολιτικές περιοχές, 8.103 τοπικές αρχές (κοινότητες).
Λετονία	26 διοικητικά διαμερίσματα, 7 μητροπολιτικοί δήμοι, 53 δήμοι, 441 αγροτικές κοινότητες, 29 μεικτές κοινότητες.
Λιθουανία	10 νομοί, 60 δήμοι.

Λουξεμβούργο	3 διοικητικά διαμερίσματα, 12 νομοί, 118 κοινότητες.
Μάλτα	3 διοικητικές ενότητες που συγκεντρώνουν τα τοπικά συμβούλια (Gozo, Malta Majjistral και Malta Xlokk), 68 τοπικά συμβούλια.
Ολλανδία	12 επαρχίες, 483 κοινότητες.
Πολωνία	16 περιφέρειες, 315 νομοί ή διοικητικά διαμερίσματα, ± 2.500 κοινότητες (δήμοι και αγροτικές κοινότητες), 64 δήμοι με ειδικό καθεστώς διοικητικών διαμερισμάτων. Ο Δήμος της Βαρσοβίας διαθέτει ειδικό καθεστώς.
Πορτογαλία	2 αυτόνομες περιφέρειες (Αζόρες και Μαδέρα), 18 διοικητικά διαμερίσματα, 308 δήμοι, 4.254 ενορίες, 2 μητροπολιτικές περιοχές (Λισαβόνα και Πόρτο).
Σλοβακία	8 αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, 8 περιφέρειες, 50 διοικητικά διαμερίσματα, 2. 879 δήμοι.
Σλοβενία	58 αποκεντρωμένες κρατικές διοικητικές οντότητες, 193 δήμοι (συμπεριλαμβανομένων 11 αστικών δήμων).
Ισπανία	17 αυτόνομες περιφέρειες, 2 αυτόνομοι δήμοι (Ceuta και Melilla), 50 επαρχίες, 8.109 δήμοι.
Σουηδία	2 περιφέρειες (Sköne και Västra Götaland), 19 κομητειακά συμβούλια (συμπεριλαμβανομένου του Gotland με καθεστώς νομού), 21 νομοί, 290 δήμοι.
Ηνωμένο Βασίλειο	Αγγλία: 8 περιφέρειες με συντονιστικά καθήκοντα, Εκτελεστική Αρχή του Μείζονος Λονδίνου, 34 κομητείες, 47 συμβούλια ενιαίας αρχής, 33 αυτόνομοι δήμοι του Λονδίνου (συμπεριλαμβανομένου του City of London), 36 μητροπολιτικά διαμερίσματα, 238 διοικητικά διαμερίσματα, ± 7.900 ενοριακά και και δημοτικά συμβούλια. Ουαλία: Εθνική Συνέλευση, 22 συμβούλια ενιαίας αρχής, 732 δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Σκωτία: Κοινοβούλιο της Σκωτίας, 32 ενιαίες αρχές. Βόρεια Ιρλανδία: Ημιαυτόνομη Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας, 26 συμβούλια ενιαίας αρχής.

Πηγή: Καμχής Μ., *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου...*, σ. 54-6 και επεξεργασία του συγγραφέα.

Χάρτης 1: NUTS και LAUs στον ευρωπαϊκό χώρο



Πηγή: <http://el.wikipedia.org/wiki/NUTS> και επεξεργασία του συγγραφέα.

# Βιβλιογραφία

## Ελληνόγλωσση

ΑΔΕΔΥ, Κοινωνικό Πολύκεντρο, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, Αθήνα 2014.

Ανδρικοπούλου Ελένη, «Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο ευρωπαϊκό χώρο», *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος - Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Επιμ. Ανδρικοπούλου Ε. - Καυκαλάς Γρ., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σ. 339-80.

Μπιμπίκου - Αντωνιάδη Ελένη, «Ερημωμένα χωριά στην Ελλάδα - Ένας προσωρινός απολογισμός», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> - 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 191-259.

Ασδραχάς Σπύρος, *Ζητήματα ιστορίας*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1983.

Βακαλόπουλος Απόστολος, *Ιστορία του νέου ελληνισμού. Τουρκοκρατία (1453 - 1669): Οι ιστορικές βάσεις της νεοελληνικής κοινωνίας και οικονομίας*, Τ. Β', Εκδ. Σταμούλη, Θεσσαλονίκη 2000.

Βαμιεδάκης Στέφανος, *Το κίνημα των αγροτικών συνεταιρισμών στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, σεμιναριακή εργασία, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Τμήμα ιστορίας - Αρχαιολογίας, ΠΜΣ Νεότερη και Σύγχρονη Ευρωπαϊκή και Ελληνική Ιστορία, 2007.

Βασιλάκης Παναγιώτης, *Κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση*, μεταπτυχιακή εργασία, Ε.Μ.Π., Αθήνα 2008.

Βασιλάκης Παναγιώτης, *Κινήματα πόλης: Δημοκρατικός μετασχηματισμός του άστεως ή πεδίο έκφρασης της ταξικής πάλης;*, Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική - Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., Αθήνα 2009.

Βεζυριαννίδου Σουλτάνα, *Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α' Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, 4<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος, Σεπτέμβριος 2015.

Βεργόπουλος Κώστας, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα - Η κοινωνική ενσωμάτωση της γεωργίας*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975.

Βεργόπουλος Κώστας, *Κράτος και οικονομική πολιτική στον 19<sup>ο</sup> αιώνα*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1994.



Βερναρδάκης Χριστόφορος, Μαυρής Γιάννης, *Κόμματα και κοινωνικές συμμαχίες στην προδικτατορική Ελλάδα - Οι προϋποθέσεις της μεταπολίτευσης*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1991.

Βισβίζης Ιάκωβος, *Η πολιτική δικαιοσύνη κατά την Ελληνική Επανάσταση μέχρι του Καποδιστρίου*, Αθήνα 1941.

Γετίμης Παναγιώτης, «Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα», *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Επιμ. Μαλούτας, Θ., Οικονόμου Δ., Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1988, σ. 149-182.

Γετίμης Παναγιώτης, Καυκαλάς Γρηγόρης, «Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα», *Τόπος - Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών*, τ. 1, Αθήνα 1990, σ. 3-20.

Μέικσινς Γουντ Έλεν, *Η αυτοκρατορία του κεφαλαίου*, Εκδ. ΚΨΜ, Αθήνα 2008

Δεμαθάς Ζαχαρίας, Τσουγιόπουλος Γιώργος, «Η Νεοελληνική Πόλη: Η διαδικασία ανάπτυξης της. Ένα πλαίσιο θεωρητικής προσέγγισης», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β΄, Αθήνα 1985, σ. 505-10.

Δεσποτόπουλος Αλέξανδρος Ι., *Ο κυβερνήτης Καποδίστριας και η απελευθέρωση της Ελλάδος*, Διατριβή επί διδακτορία, Φιλοσοφική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 1954, Ανατύπωση, Εκδ. Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 2008.

Σαπουνάκη - Δρακάκη Λυδία, «Δημοτική διοίκηση στην Ελλάδα», *Επιθεώρηση αποκέντρωσης τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης*, τ. 30, Αθήνα 2002, σ. 24-6.

Δρακάκης Αλέξανδρος Θ., Κούνδουρος Στυλιανός Ι., *Αρχεία περί της Συστάσεως και Εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1836 - 1939 και της διοικητικής Διαιρέσεως του Κράτους*, Τ. Α΄, Αθήνα 1939.

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), *Κοινωνικός και Οικονομικός Άτλας της Ελλάδας - Οι Πόλεις*, Τ.1, - Εκδ. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 2000.

Ε.Μ.Π., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., *Στρατηγικό πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης για την Αθήνα – Αττική*, Ερευνητικό πρόγραμμα, Σύνοψη, Αθήνα 2004.

Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού, *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης - Η τοπική αυτοδιοίκηση σε σταυροδρόμι: Αποτελέσματα μιας ολοκληρωμένης ερευνητικής προσέγγισης*, Λεμεσός 2014.

Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, *Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*, Αθήνα 1997.

Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων, *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα*

*Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα 06-04-2006.*

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση μέσω της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, 2007-2013*, Ανακοίνωση, COM(2007) 798 τελικό, Βρυξέλλες 2007.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Απολογισμός της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, Ανακοίνωση, COM(2014) 130 final, Βρυξέλλες 2014.

Ηλιόπουλος Νάσος, *Μεταξύ εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα και επανάστασης, η εμπειρία της λαϊκής εξουσίας στην Ελεύθερη Ελλάδα*, ανακοίνωση στο συνέδριο «Αριστερά και Αστικός Πολιτικός Κόσμος 1940-1960», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, Αθήνα 17 - 20 Απριλίου 2013.

Θεοδώρου Θεόδωρος Ε., *Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων*, Εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982.

Θεοδώρου Θεόδωρος Ε., *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τ.3, Εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1995.

Ιωακείμογλου Ηλίας, Μηλιός Γιάννης, «Η έννοια της κρίσης υπερσυσσώρευσης στο “Κεφάλαιο” του Karl Marx», *Θέσεις*, τ. 36, Αθήνα 1991, σ. 25-36.

Ιωαννίδης Γ. Παναγιώτης, *Η επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωσζ και στην ανάπτυξη του Οικονομικού Χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, Διδακτορική Διατριβή, ΔΠΘ - Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Κομοτηνή 2014.

Καλαφάτη Ελένη, «Κράτος, δημοτική διοίκηση και οργάνωση του χώρου τον 19<sup>ο</sup> αιώνα», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β΄, Αθήνα 1985, σ. 367-73.

Καλαφάτης Θανάσης, «Το αγροτικό ζήτημα: Εθνικές γαίες, φυτείες και αρόσιμες καλλιέργειες κατά το β΄ μισό του 19ου αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μουσιδής Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 87-105.

Καλόγρη Παναγιώτα, Τσοκόπουλος Βάσιος, «Βιομηχανία και πόλεις στην Ελλάδα το δεύτερο ήμισυ του 19<sup>ου</sup> αι.», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β΄, Αθήνα 1985, σ. 431-38.

Καμχής Μάριος, *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006 - Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2007.

Καποδίστριας Ιωάννης Α., *Επιστολαί Ι. Α. Καποδίστρια, Κυβερνήτου της Ελλάδος*, Τύποις

Κωνσταντίνου Ράλλη, Τ. IV, Αθήνα 1843.

Καραμούζη Ανθούλα, «Καταγραφή και χαρτογράφηση των προσφυγικών οικισμών στον ελληνικό χώρο από το 1821 έως σήμερα - Προσέγγιση στα πλαίσια των πολιτικών εξελίξεων και της παράλληλης κρατικής δραστηριότητας», *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα - Οι προσφυγούπολεις στην Ελλάδα*, Επιστημονικό συμπόσιο, Εκδ. Εταιρεία σπουδών νεοελληνικού πολιτισμού και γενικής παιδείας, Αθήνα 1997, σ. 15-57.

Καρύδης Δημήτρης Ν., *Χωρο-γραφία Νεωτερική ή λόγος για την εξέλιξη των ελληνικών πόλεων από τον 15<sup>ο</sup> στον 19<sup>ο</sup> αι.*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., Αθήνα 1993.

Καστέλς Μανουέλ, *Πόλη και κοινωνικοί αγώνες*, Εκδ. Αγώνας, Αθήνα 1980.

Κατσούλης Δημήτρης, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Σάκουλας, Αθήνα 1993

Καυκαλάς Γρηγόρης, «Η περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής οικονομίας 1948 - 1974», *Πόλη και Περιφέρεια*, τ. 2, Αθήνα 1981, σ. 7-38.

Καυκαλάς Γρηγόρης, *Περιφερειακή οργάνωση της βιομηχανίας: ολοκλήρωση και αναδιάρθρωση στη δεκαετία 1969 - 78*, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984.

Καυκαλάς Γρηγόρης, «Προοπτικές της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τάσεις συγκρότησης του νέου ευρωπαϊκού χώρου», *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος - Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Επιμ. Ανδρικοπούλου Ε. - Καυκαλάς Γρ., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σ. 19-40.

Κ.Ε.Δ.Ε., *Οι θέσεις & διεκδικήσεις της Α' Βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς, Σεπτέμβριος 2015.

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - ΕΕΤΑΑ, *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη - Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες*, Αθήνα 2010.

Κ.Κ.Ε. - Πανελλαδική Συνδιάσκεψη του Κομμουνιστικού Κόμματος της Ελλάδας, *Το ΚΚΕ, επίσημα κείμενα, (1940-1945)*, Τ. 5, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1981.

Κλειώσης Χρήστος Π., *Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, Εκδ. Επτάλοφος, Αθήνα 1981.

Κοινωνία Των Εθνών, *Η Εγκατάσταση των Προσφύγων στην Ελλάδα (Γενεύη 1926)*, Εκδ. Τροχαλία, Αθήνα 1997.

Κομνηνός Νίκος, *Ανάπτυξη της πόλης και προγραμματισμός*, Εκδ. Τιμαίος, Θεσσαλονίκη 1982.

Κομνηνός Νίκος, *Θεωρία της αστικότητας*, Εκδ. Σύγχρονα Θέματα, Θεσσαλονίκη 1986.

Κοντογιώργη Ελισάβετ, «Προσδοκίες και όρια στην εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής στο Νομό

Σερρών κατά τον μεσοπόλεμο», *Οι Σέρρες και η περιοχή τους, από την Οθωμανική κατάκτηση μέχρι τη σύγχρονη εποχή*, Πρακτικά συνεδρίου, Τ. Α΄, Σέρρες 2013, 267-90.

Κοντογιώργης Γιώργος Δ., *Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση – Οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας*, Εκδ. Νέα Σύνορα – Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 1982.

Κορασίδου Μαρία, «Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας κατά τον 19<sup>ο</sup> αι.», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μωυσίδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 23-48.

Κοτέα Μαριάνθη Γ. Α., *Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση – Ο Εκσυγχρονισμός της Δημοτικής Διοίκησης στην Ελλάδα του 19<sup>ου</sup> αιώνα*, Εκδ. Διόνικος, Αθήνα 2007.

Κωστόπουλος Τρύφων, *Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση και εθνικό κράτος - Περιφέρειες και περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Αδελφών Κυριακίδη Α.Ε., Θεσ/νίκη 2012.

Λεονταρίτης Γεώργιος, «Οικονομία και κοινωνία από το 1914 ως το 1918», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Τ. ΙΕ΄, Εκδ. Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 2008, σ. 74-85.

Λεοντίδου Λίλα, «Σχέδιο ανάλυσης της δομής της πόλης και του ρόλου της πολεοδομίας στη σύγχρονη Ελλάδα. Αδιέξοδα και προοπτικές.», *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τ. 11, 1977, σ. 94-101.

Λεοντίδου Λίλα, «Αναζητώντας την χαμένη εργασία: η κοινωνιολογία των πόλεων στη μεταπολεμική Ελλάδα», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τ. 60, 1986, σ. 72-109.

Λεοντίδου Λίλα, *Πόλεις της σιωπής - Εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά*, Εκδ. ΕΤΒΑ - Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα, Αθήνα 2011.

Μάμουκας Ανδρέας Ζ., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος – Ήτοι συλλογή των περί την αναγεννώμενην Ελλάδα συνταχθέντων πολιτευμάτων, νόμων και άλλων επίσημων πράξεων, από του 1821 μέχρι τέλους του 1832*, Τ. Α΄, Εν Πειραιεί, Εκ της του Ηλία Χριστοφορίδου τυπογραφίας «Η αγαθή τύχη», 1839.

Μάμουκας Ανδρέας Ζ., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος – Ήτοι συλλογή των περί την αναγεννώμενην Ελλάδα συνταχθέντων πολιτευμάτων, νόμων και άλλων επίσημων πράξεων, από του 1821 μέχρι τέλους του 1832*, Τ. Θ΄, Εν Πειραιεί, Εκ της του Ηλία Χριστοφορίδου τυπογραφίας «Η αγαθή τύχη», 1839.

Μάμουκας Ανδρέας Ζ., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος – Ήτοι συλλογή των περί την αναγεννώμενην Ελλάδα συνταχθέντων πολιτευμάτων, νόμων και άλλων επίσημων πράξεων, από του 1821 μέχρι τέλους του 1832*, Τ. ΙΑ΄, Εν Πειραιεί, Εκ της του Ηλία Χριστοφορίδου τυπογραφίας «Η αγαθή τύχη», 1839.

Μαραβέγιας Ναπολέον, «Περιφερειακή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση - Θεωρία και*

- Πολιτική*, Επιμ. Μαραβέγιας Ν. – Τσινιτσιζέλης Μ., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σ. 181-201.
- Μαρκαντωνάτου Μαρία Β., «Κράτος και νέο δημόσιο μανάτζμεντ», *Θέσεις*, τ. 116, Αθήνα 2011, σ. 53-76.
- Μαρξ Καρλ, *Το Κεφάλαιο*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Τ. 1, Αθήνα 1978.
- Μαρξ Καρλ, *Το Κεφάλαιο*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Τ. 3, Αθήνα 1978.
- Μαρξ Καρλ, *Προκαπιταλιστικοί Οικονομικοί Σχηματισμοί*, εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1982.
- Μαρξ Καρλ, *Η 18<sup>η</sup> Μπρυμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 2005.
- Μαρξ Καρλ, Ενγκελς Φρίντριχ, *Το μανιφέστο του κομμουνιστικού κόμματος*, Εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1978.
- Μαρξ Καρλ, Ενγκελς Φρίντριχ, *Η Γερμανική Ιδεολογία*, Εκδ. Gutenberg, Τ. Α΄ & Β΄, Αθήνα 1989.
- Μαυρογορδάτος Γιώργος Θ. κ.ά., *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1992.
- Μέρινγκτον Τζων, «Πόλη και ύπαιθρος στη μετάβαση προς τον καπιταλισμό», *Η μετάβαση από το φεουδαλισμό στον καπιταλισμό*, συλλογικό έργο, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1986, σ. 245-84.
- Μηλιός Γιάννης, *Τρόποι παραγωγής και μαρξιστική ανάλυση*, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1997.
- Μηλιός Γιάννης, *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός – Από τον επεκτατισμό στην καπιταλιστική ανάπτυξη*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2000.
- Μηλιός Γιάννης, «Η ελληνική οικονομία κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μουσιδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 259-88.
- Μηλιός Γιάννης, Σωτηρόπουλος Δημήτρης Π., *Ιμπεριαλισμός, χρηματοπιστωτικές αγορές, κρίση*, Εκδ. Νήσος, Αθήνα 2011.
- Μιχαλόπουλος Ιωάννης Γ., *Εκθεσις περί του τρόπου επεξεργασίας των δελτίων της απογραφής του πληθυσμού της 18ης Δεκεμβρίου 1920*, Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Διεύθυνση Στατιστικής, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1922.
- Μοσκόφ Κωστής, *Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα, 1830-1909: Ιδεολογία του μεταπρατικού χώρου*, Εκδ. Νέα Πορεία, Αθήνα 1972.
- Μπαμπούνης Χάρης, *Τοπική αυτοδιοίκηση και ελλαδικός χώρος*, Εκδ. Βάνιας, Θεσσαλονίκη 2007.
- Μπαμπούνης Χάρης, *Όψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος*, Εκδ. Παπαζήση,

Αθήνα 2008.

Μπέικος Γεωργούλας, *Η λαϊκή εξουσία στην Ελεύθερη Ελλάδα*, Εκδ. Θεμέλιο, Τ. ΙΙ, Αθήνα 1979.

Μπελαντής Δημήτρης, «Ο χειμώνας θα διαρκέσει πολύ – Σκέψεις εργασίας για την ανασύνταξη της Αντικαπιταλιστικής Αριστεράς», *Αριστερή Συνσπείρωση*, τ.6, Αθήνα 2001, σ. 16-33.

Μπεριάτος Ηλίας, «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: Η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)», *Τόπος - Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών*, τ. 8, Αθήνα 1994, σ. 41-70.

Μπεριάτος Ηλίας, «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση», *Βιβλίο Πρακτικών 3<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Επιμ. Ντυκέν Μ.Ν. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος 2012, σ. 2-9.

Μοσχοβάκης Νικόλαος, *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, Διατριβή επί Υψηγείας, τυπογραφείο Χ.Ν. Φιλαδελφείως, Εν Αθήναις 1882.

Μπουρνόβα Ευγενία, Προγουλάκης Γιώργος, «Ο Αγροτικός Κόσμος, 1830 - 1940», *Εισαγωγή στη Νεοελληνική Οικονομική Ιστορία 18<sup>ος</sup> - 20<sup>ος</sup> αιώνας*, Επιμέλεια Σταυρόπουλος Χρ., Εκδ. Δαρδανός, Αθήνα 2000, σ. 45-104.

Μουσιδης Αντώνης, *Η αγροτική κοινωνία στη σύγχρονη Ελλάδα: Παραγωγική και κοινωνική διάρθρωση στην ελληνική γεωργία 1950-1980*, Εκδ. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1986.

Μουσιδης Αντώνης et.al., *Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα: Μετασχηματισμοί και Σύγχρονα Δεδομένα*, Επιμ. Ανθοπούλου Θ. και Μουσιδης Α., Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 2001.

Μουσιδης Αντώνης, «Το αγροτικό ζήτημα κατά τον 20ο αιώνα», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μουσιδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 289-312.

Μουσιδης Αντώνης et.al., *Το αγροτικό κίνημα στην Ελλάδα - Από το 19<sup>ο</sup> αιώνα ως σήμερα*, Επιμ. Μουσιδης Α., Εκδ. Νήσος, Αθήνα 2011.

Νεκίδου Αγγελική, *Η αγροτική μεταρρύθμιση του Αλέξανδρου Παπαναστασίου (1876 - 1936)*, πτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τμήμα Ιστορίας, Αρχαιολογίας και Διαχείρισης Πολιτισμικών Αγαθών, Καλαμάτα 2013.

Νικολόπουλος Ηλίας Ι., *Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία*, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1988.

Οικονόμου Δημήτρης, Γετίμης Παναγιώτης et. al., *Ο διεθνής ρόλος της Αθήνας – Σημερινή κατάσταση και στρατηγική για την ανάπτυξη του*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλία, Βόλος 2001.

Παναγιωτόπουλος Βασίλης, «Αγροτική έξοδος και σχηματισμός της εργατικής δύναμης στην ελληνική πόλη», *Νεοελληνική Πόλη – οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος*, πρακτικά συνεδρίου, Εκδ. Μνήμων, Τ. Β΄, Αθήνα 1985, σ. 521-31.

Πανταζόπουλος Νικόλαος, *Ελλήνων συσσωματώσεις κατά την τουρκοκρατίαν*, Ανάτυπο από το περιοδικό Γνώσεις, Αθήναι 1958.

Παπαδημητρίου Γεώργιος, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1986.

Παπαρρηγόπουλος Κωνσταντίνος, *Ιστορία του ελληνικού έθνους*, Βιβλίον ΙΔ΄, Εκδ. Γαλαξίας, Αθήνα 1971.

Παρρής Φάνης, Σκολαρίκος Κώστας, «Η πολιτική συμμαχιών του ΚΚΕ στις δεκαετίες 1950 - 1960. Η πείρα της ΕΔΑ», *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τ. 4-5, Αθήνα 2012, σ. 167-192.

Πασχάλης Δημήτρης, *Κοτζαμπάσηδες*, Εκδόσεις Μπάυρον, Αθήνα 1973.

Πατρώνης Βασίλης, «Από τον «κοινωνικό πειραματισμό» του 1900 στον κρατικό παρεμβατισμό του Μεσοπολέμου: Η Αγροτική Πίστη και οι Συνεταιρισμοί πριν την ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας (1900-1930)», *Agricultural co-operatives in South and Central Europe, 19th - 20th century: a comparative approach*, Επιμ. Γαρδίκια - Κατσιαδάκη Ε., Μπρέγιαννη Κ., Εκδ. ΚΕΙΝΕ - Κέντρον Ερεύνης της Ιστορίας του Νεωτέρου Ελληνισμού, Αθήνα 2013, σ. 167-79

Θεοδωράκη-Πάτση Τζούλια, *Αρχιτεκτονική στον Αγροτικό Χώρο*, πανεπιστημιακό εγχειρίδιο, Ε.Μ.Π., Αθήνα 2008.

Πελαγίδης Ευστάθιος, «Η ανθρωπογεωγραφία του προσφυγικού ζητήματος (1913-1930)», *Οι Πρόσφυγες στη Μακεδονία - Από την τραγωδία, στην εποποιΐα*, Επιμ. Κολιόπουλος Ι. - Μιχαηλίδης Ι., Εταιρεία Μακεδονικών Σπουδών, Εκδ. Μίλητος, Αθήνα 2009, σ. 72-78.

Πετμεζιάς Σωκράτης Δ., «Οι κοινωνικές δομές κατά τον 19<sup>ο</sup> αι.», *Η Ελλάδα στο 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα – Εισαγωγή στην νεοελληνική κοινωνία*, Επιμ. Μωυσίδης Α. - Σακελλαρόπουλος Σπ., Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2010, σ. 49-69.

Πετρίδης Παύλος Β. κ.ά., *Ιωάννης Καποδίστριας 1776 - 1831: – Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος*, Εκδ. Γκοβόστης, Αθήνα 1992.

Πορτάλιου Ελένη, *Εισαγωγή στις θεωρίες συλλογικής δράσης και των κοινωνικών κινήματων*, Κείμενο της Διάλεξης 1 στο πλαίσιο του μαθήματος «Η πόλη ως κοινωνικό έργο, αντικείμενο και πεδίο πολιτικής: Αστικά κοινωνικά κινήματα» του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., 2007.

Πορτάλιου Ελένη, *Θεωρίες για την πόλη - Αστικά κοινωνικά κινήματα*, Κείμενο της Διάλεξης 2 στο

πλαίσιο του μαθήματος «Η πόλη ως κοινωνικό έργο, αντικείμενο και πεδίο πολιτικής: Αστικά κοινωνικά κινήματα» του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου, Ε.Μ.Π., 2007.

Πουланτζάς Νίκος, *Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2001.

Πουλιόπουλος Παντελής, *Δημοκρατική ή σοσιαλιστική επανάσταση στην Ελλάδα;*, Εκδ. Εργατική Πάλη, Αθήνα 2003.

Ρουμπάνης Θεόδωρος, *Δημοτικές Εκλογές - η άγνωστη ιστορία*, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, *Τα αίτια του απριλιανού πραξικοπήματος 1949 - 1967*, Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 1998.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, *Η Ελλάδα στη μεταπολίτευση - Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974 - 1988*, Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2001.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, *Ο μύθος της παγκοσμιοποίησης και η πραγματικότητα του ιμπεριαλισμού*, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 2004.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, «Για το χώρο και την πόλη», *Εκτός Γραμμής*, τ. 13, Αθήνα 2006, σ. 21-5.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, «Στρατός και καθεστώς της 21<sup>ης</sup> Απριλίου», *Θέσεις*, τ. 115, Αθήνα 2011, σ. 83-117.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, *Κρίση και κοινωνική διαστρωμάτωση στην Ελλάδα του 21<sup>ου</sup> αιώνα*, Εκδ. Τόπος, Αθήνα 2014.

Σακελλαρόπουλος Σπύρος, Σωτήρης Παναγιώτης, *Αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός - Κοινωνικοί και πολιτικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2004.

Σαμαράς Στ., «Περιφερειακή Πολιτική: Τα χρηματοδοτικά όργανα», *ΕΟΚ - θέματα κοινοτικής πολιτικής*, συλλογικό έργο, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 225-85.

Σαρηγιάννης Γεώργιος Μ., «Αριστερά και Τοπική Αυτοδιοίκηση», *Διάπλους*, τ. 11, Αθήνα 2006, σ. 32-35.

Τομαρά – Σιδέρη Ματούλα, *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, κοινότητα βίου – κράτους – πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999.

Σιμάτου Έλλη, Ψυχάρης Ιωάννης, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα, Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, Τ. 9, τ. 29, (29), 2003, σ. 645-684.

Σκαλιδάκης Γιάννης, *Η ελεύθερη Ελλάδα - Η εξουσία του ΕΑΜ στα χρόνια της κατοχής (1943 - 1944)*, Εκδ. Αρσίνη, Αθήνα 2014.



- Σταματόπουλος Τάκης Α., *Ο εσωτερικός αγώνας – πριν και κατά την επανάσταση του 1821*, Τ. Α΄, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1978.
- Σταυρόπουλος Θεόδωρος Γ., *Ιστορική ανάλυση του αγροτικού ζητήματος στην Ελλάδα*, Εκδ. Νέα Σύνορα, Τ. Α΄, Αθήνα 1979.
- Στογιαννίδου Μάιρα, «Η καπιταλιστική πόλη και η αξία της εργασιακής δύναμης», *Θέσεις*, τ.11, Αθήνα 1985, σ. 97-111.
- Τζόκας Σπύρος, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και το εγχείρημα του αστικού εκσυγχρονισμού 1928 - 1932 - Η οικοδόμηση του αστικού κράτους*, Εκδ. Θεμέλιο 2002.
- Τοντόροφ Νικολάι, *Η βαλκανική πόλη, 15<sup>ος</sup> - 19<sup>ος</sup> αιώνας*, Εκδ. Θεμέλιο, Τ. Α΄ & Β΄, Αθήνα 1986.
- Τσοποτός Δημήτρης Κ., *Γή και γεωργοί της Θεσσαλίας κατά την Τουρκοκρατίαν*, Εκδ. Επικαιρότητα, Αθήνα 1983.
- Τσουκαλάς Γιώργος, «Οι εγγενείς αδυναμίες των Εθνοσυνελεύσεων και των Προσωρινών Κυβερνήσεων και οι επιπτώσεις τους στην εκπαίδευση της επαναστατικής περιόδου (1821-1827)», *Επιστημονικό Βήμα*, τ. 6, Αθήνα 2006, σ. 15-23.
- Τσουκαλάς Κωνσταντίνος, *Εξάρτηση και Αναπαραγωγή - ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830 - 1922)*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2006.
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ*, Αθήνα 2006.
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013*, Αθήνα 2007.
- Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα «Υποδομές, Επενδύσεις, Ανάπτυξη»*, Αθήνα, Μάιος 2015.
- Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, *Νομός Αχαΐας, Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης - Οικιστική Δομή, Σχεδιασμός Ανοικτών Πόλεων*, Αθήνα, Μάρτιος 1984
- Φίλιας Βασίλης Ι., *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα – Ι. η νόθα αστικοποίηση 1800 – 1864*, Εκδ. Β. Μακρυωνίτης & Σία Ο.Ε., Αθήνα 1975.
- Φλογαΐτης Σπυρίδων. Ι., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Εκδ. Σακκούλας, Αθήνα 1987.
- Χαμπέρμας Γιούργκεν, *Αυτονομία και Αλληλεγγύη*, Εκδ. Ύψιλον, Αθήνα 1987.
- Χίλτον Ρόντινι, «Καπιταλισμός - τι σημαίνει η λέξη», *Η μετάβαση από το φεουδαλισμό στον καπιταλισμό, συλλογικό έργο*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1986, σ. 209-28.

Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή, «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση», *Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης*, τ. 7, Μάρτιος 1996, σ. 124-53.

Anderson Perry, *Το απολυταρχικό κράτος*, Εκδ. Οδυσσέας, Εκδ. Β', Αθήνα 2003.

Barkan Ömer Lütfi, «Οι μορφές οργάνωσης της αγροτικής εργασίας στην οθωμανική αυτοκρατορία το ΙΕ' και το ΙΣΤ' αιώνα», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> – 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 45-86.

Burgel Guy, *Αθήνα - Η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*, Εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1976.

Cvetkova Bistra A., «Η εξέλιξη του τουρκικού φεουδαλικού καθεστώτος από τα τέλη του ΙΣΤ' ως τα μέσα του ΙΗ' αιώνα», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> – 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 87-112.

Divitzioglou Sencer, «Οικονομικό μοντέλο της οθωμανικής κοινωνίας: ΙΔ' και ΙΕ' αιώνας», *Η οικονομική δομή των βαλκανικών χωρών (15<sup>ος</sup> – 19<sup>ος</sup> αιώνας) στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας*, Επιμ. Ασδραχάς Σπ., Εκδ. Μέλισσα, Αθήνα 1979, σ. 113-32.

Harnecker Marta, *Βασικές Έννοιες του Ιστορικού Υλισμού*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1976.

Lefebvre Henry., *Δικαίωμα στην πόλη – Χώρος και πολιτική*, Εκδ. Κουκίδα, Αθήνα 2007.

Miaille Michel, *Το κράτος του δικαίου - Εισαγωγή στην κριτική του συνταγματικού δικαίου*, Εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα 1983.

Rodinson Maxime, *Ισλάμ και καπιταλισμός*, Εκδ. Κάλβος, Αθήνα 1980.

Stoianovich Traian, «Αγρότες και γαιοκτήμονες των Βαλκανίων και οθωμανικό κράτος: Οικογενειακή οικονομία, οικονομία αγοράς και εκσυγχρονισμός», *Εκσυγχρονισμός και βιομηχανική επανάσταση στα Βαλκάνια τον 19<sup>ο</sup> αιώνα*, συλλογικό έργο, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1980, σ. 158-98.

Vanhove Norbert, Klaassen Leo H., *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών - μελών της*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1983.

Weber Max, *Η Πόλη*, Αθήνα, Εκδ. Κένταυρος, Αθήνα 2003

## Ξενογλώσση

Baran, P.A., Sweezy P.M., *Monopoly Capital*, Penguin books, Harmondsworth, Middlesex, England, 1973.

Brenner Robert, «The origins of Capitalist Development: A Critique of NeoSmithian Marxism», *New Left Review* 104, 1977, σ. 25-92.

Brenner Robert, «The Agrarian Roots of European Capitalism», στο Asthon, T.H - Philpin, C.H.E. (επιμ.), 1988, σ. 213-327.

Byres T., «Differentiation of the Peasantry Under Feudalism and the transition to Capitalism: In defence of Rodney Hilton», *Journal of Agrarian Change* 6 (1), 2006, σ. 17-68.

Castells Manuel, *The city and the grassroots*, London: Edward Arnold, 1983.

Clark S.D., *The suburban society*, Toronto: University of Toronto Press, 1966.

Cockburn Cynthia, *The local state*, London: Pluto Press, 1977

DEXIA: *EU subnational governments*, 2011 Ανακτήθηκε στις 2-7-2017 από: <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>.

Dobb Maurice, *Studies in development of capitalism*, London: Routledge Paperback, 1963.

Dumont Louis, «The “Village Community“ from Munro to Maine», *Contributions to Indian Sociology*, vol 9, 1966, σ. 67-89.

Ferlie Ewan, Pettigrew Andrew, Ashburner Lynn, Fitzgerald Louise, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Gibb H. A. R. and Bowen Harold, *Islamic Society and the West*, Oxford University Press, 1950

Goodwin Godfrey, *The Janissaries*, London: Saqi, 1997.

Hlepas N.K. (2010), *Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008–09) Wave of Reforms*, *Local Government Studies*, 36, (2), 223-249.

Irfan Habib, *The Agrarian System of Mughal India 1556-1707*, Oxford University Press, 2012.

Harvey David, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford 1989.

Holton Robert J., «Marxist Theories of Social Change and the Transition from Feudalism to Capitalism», *Theory and Society* 10 (6), 1981, σ. 833-867.

Inalcik Halil, *The Ottoman Empire: Conquest, Organization and Economy*, London: Variorum, 1978.

- Machiel Kiel, *The Study of Ottoman Monuments and Urban Sites in the Balkans and their significance*, University of Wisconsin, Madison, 1979.
- Leontidou Lila, *Working class and land allocation: the urban history of Athens 1880-1980*, Ph.D. Thesis, University of London, LSE, 1981.
- Leontidou Lila, *The Mediterranean city in transition: social change and urban development*, Cambridge University Press, 1989.
- Lewis Bernard, *Istanbul and the Civilization of the Ottoman Empire*, University of Oklahoma Press, 1963.
- Lewis Bernard, *The Arabs in History*, Oxford University Press, 1993.
- Maddison Angus, *Economic Growth and Class Structure. India and Pakistan since the Moghuls*, Taylor & Francis Ltd, 2006.
- Pentzopoulos Dimitri, *The Balkan Exchange of Minorities and its Impact upon Greece*, C Hurst & Co Publishers Ltd, London 1982.
- Stanford Shaw, *The Ottoman View of the Balkans, The Balkans in Transition*, Μπέρκλεϊ – Λος Άντζελες 1963.
- Resnick S. & Wolff R., The Theory of Transition Conjunctures and the Transition from Feudalism to Capitalism in Western Europe, in: *Review of Radical Political Economics*, Fall 1979, pp. 3-22.
- Soja Edward, *The Contemporary Restructuring of Regional Development Politics, Periodicity and the Production of Space*, Naxos Seminar Proceedings, Sep. 1983.
- Stavrianos Leften S., *The Balkans since 1453*, New York University Press, New York 1958.
- Schacht Joseph, *An Introduction to Islamic Law*, Oxford University Press, 1964.
- Thorner Daniel, «Marx on India and the Asiatic Mode of Production», *Contributions to Indian Sociology*, vol 9, 1966, σ. 33-66.
- Wittek Paul, *The Rise of the Ottoman Empire: Studies on the History of Turkey, 13th-15th centuries*, Abingdon: Routledge, 2012.
- Strong Frederic, *Greece as a Kingdom*, Longman, Brown, Green and Longmans, London, 1842

## Περίληψη

Η παρούσα διδακτορική διατριβή διαπραγματεύεται την πορεία και την εξέλιξη του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης από την πρώτη περίοδο συγκρότησης του ελληνικού κράτους μέχρι τη σημερινή περίοδο, προσεγγίζοντας τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς όρους συγκρότησής της από τη μετεπαναστατική περίοδο μέχρι τη σύγχρονη φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης του «Σχεδίου Καποδίστρια» και του «Προγράμματος Καλλικράτη».

Παράλληλα διερευνήθηκε η τυχόν σχέση των εδραιωμένων μορφών τοπική διοίκησης στον προεπαναστατικό ελλαδικό χώρο με αυτές που συγκροτήθηκαν μετεπαναστατικά στο νέο ελληνικό αστικό κράτος, αλλά και η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον κρατικό μηχανισμό και τον οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό ρόλο της ανά ιστορική και πολιτική συγκυρία στον ιστορικό χρόνο που ορίζεται από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αι. μέχρι τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αι.

Στο πλαίσιο αυτό, οι μεταβολές που συντελέστηκαν στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελληνικό χώρο ερμηνεύονται ως αποτέλεσμα της σχετικής υστέρησης που παρουσιάζει ο διοικητικός μηχανισμός σε σχέση με τις εξελίξεις στην παραγωγική διαδικασία και τις εδραιωμένες κάθε φορά κοινωνικές σχέσεις εξουσίας.

Σε συνέχεια, οι επιμέρους μετασχηματισμοί / αναδιρθρώσεις του μηχανισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης αναλύονται σε συσχέτιση με τα ειδικά χαρακτηριστικά τεσσάρων ιστορικών περιόδων, της περιόδου του 19ου αιώνα, της περιόδου του μεσοπολέμου, της μεταπολεμικής περιόδου και της σύγχρονης περιόδου από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα.

Με βάση τα παραχθέντα επιμέρους πορίσματα υποστηρίζεται τέλος, η βασική ερευνητική θέση της παρούσας, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση - ως μορφή, οργάνωση και λειτουργία - στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του κρατικού μηχανισμού, συμβάλλοντας στην αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας και διαδραματίζοντας καθοριστικό ρόλο στην εμπέδωση της πολιτικής, οικονομικής και ιδεολογικής ηγεμονίας των κυρίαρχων κοινωνικών μερίδων, στην προώθηση κυρίαρχων οικονομικών και αναπτυξιακών σχεδιασμών και στην πολιτική ενσωμάτωση των κυριαρχούμενων στρωμάτων.

## Abstract

This doctorate thesis discusses the course and evolution of the Greek local government system beginning with the constitution of the Greek state until modern day era, touching upon the political, economic and social aspects of its formation from the post-revolutionary period until the current status of the administrative restructuring of the “Kapodistrias Plan” and the “Kallikratis Programme”.

At the same time, we examine the potential relation between established forms of local government in the pre-revolutionary Greek space with those in the new post-revolutionary Greek state, as well as the relation between local government with the central government functions and the economic, political and ideological role it played in every historical and political setting from the beginning of the 19<sup>th</sup> century until the beginning of the 21<sup>st</sup> century.

In this context, the changes in local government in the Greek space are owed to the relative lag of the administrative sector compared to the evolution of the production process and the established social authority relations at any given time period.

The individual transformations / restructurings of the local government function are analyzed further relating to the distinct characteristics of four historical eras, the 19<sup>th</sup> century, the interwar period, the post-war period and the modern-day era between 1980 and today.

Based on the individual findings, we underpin the main argument of this thesis, which is local government – as a form, structure and function – in the Greek social formation is an integral part of the central government function, contributing to the reiteration of the social authority relations and plays a decisive role in consolidating the political, economic and ideological supremacy of the dominant social layers, promoting dominant economic and development patterns and politically embodying the dominated social layers.