

**Τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό κράτος και τις ελληνορθόδοξες κοινότητες
της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας του 19^{ου} αιώνα: δύο παράλληλες πραγματικότητες;**

*Παναγιώτης Σαβοριανάκης**

Η ιστορική διάσταση του θέματος της τοπικής αυτοδιοίκησης ή των άλλως πως αποκαλούμενων ελληνικών κοινοτήτων θα μας απασχολήσει τόσο σε σχέση με την περίοδο της συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους όσο και -συγκριτικά- με την παράλληλη πραγματικότητα των ελληνορθόδοξων κοινοτήτων της Οθωμανικής αυτοκρατορίας. Χρονολογικά, επίκεντρο της προσέγγισης αυτής αποτελεί ο εξαιρετικά ενδιαφέρων 19^{ος} αιώνας. Οι επιμέρους «πραγματικότητες» μέσα στις οποίες καλούμαστε να κινηθούμε το 19^ο αιώνα είναι κατ' αρχάς τρεις: η προεπαναστατική παραδοσιακή ελληνορθόδοξη κοινότητα, η ομοιόμορφη τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό κράτος και οι ελληνορθόδοξες κοινότητες του υπό μεταρρύθμιση οθωμανικού κράτους. Θα εστιάσουμε ωστόσο κυρίως στις δύο τελευταίες θεματικές περιοριζόμενοι χρονολογικά στην περίοδο μετά το 1830.

Από όσο γνωρίζω συγκριτική προσέγγιση των θεσμικών και κοινωνικών συντεταγμένων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ανεξάρτητο ελληνικό κράτος και της ταυτόχρονης λειτουργίας των ελληνικών κοινοτήτων στην υπό μεταρρύθμιση Οθωμανική αυτοκρατορία του 19^{ου} αιώνα, δεν έχει επιχειρηθεί ακόμη διεξοδικά. Φυσικά η ολοκληρωμένη διαπραγμάτευση του τολμηρού αυτού εγχειρήματος θα απαιτούσε ομαδική και, ενδεχομένως, διεπιστημονική δουλειά. Ο στόχος μας περιορίζεται κυρίως στην παράθεση ορισμένων διαπιστώσεων και σε κάποια πρώτη απόπειρα εξαγωγής συμπερασμάτων. Είναι πολλοί οι ειδικοί που θα μπορούσαν να εμπλακούν και φυσικά να συνεργαστούν στο εγχείρημα μιας διεξοδικής έρευνας επί του θέματος: επιστήμονες της πολιτικής ή και της κοινωνικής Ιστορίας του Νεοελληνικού κράτους, οθωμανιστές-ερευνητές των οθωμανικών πολιτικών και διοικητικών θεσμών ή και της οθωμανικής κοινωνίας της περιόδου των οθωμανικών μεταρρυθμίσεων, ακόμη και εθνολόγοι ή ανθρωπολόγοι. Οι τελευταίοι θα αποτελούσαν πολύτιμους συμπαραστάτες στο επίπεδο της *μικροϊστορίας* και της *μελέτης περιπτώσεων (case studies)* επιμέρους κοινοτήτων. Η μελέτη επιμέρους περιπτώσεων είναι μία αξιόπιστη μέθοδος για να καταλήξουμε σε τυπολογία των πολύμορφων διευθετήσεων και μορφών τοπικής οργάνωσης τόσο στο επίπεδο της συγχρονίας όσο και με άξονα τη μεταβλητή του χρόνου. Επιπλέον οι επιμέρους περιπτώσεις κοινοτικής οργάνωσης συμβάλλουν στον έλεγχο της εκάστοτε διεΐσδυσης των σχετικών θεσμών στο κοινωνικό σώμα.

* Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών, Ιστορικός.

Στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, η εξέλιξη της τοπικής κοινωνίας της ελληνορθόδοξης κοινότητας δεν υπήρξε ομοιόμορφη ούτε ως προς τις λειτουργίες ούτε ως προς την οργάνωσή της. Η πολυμορφία των κοινοτικών θεσμών αποτελεί κυρίαρχο γνώρισμα και κατά το μεγαλύτερο μέρος του 19^{ου} αιώνα. Στην παραδοσιακή προεπαναστατική ελληνική κοινωνία επιτράπη στην κοινότητα να αναπτυχθεί σύμφωνα με τους εκάστοτε γεωγραφικούς καταναγκασμούς, αλλά και κατά τους τοπικούς συσχετισμούς οικονομικής και κοινωνικής δύναμης. Η καθιέρωση από το οθωμανικό κράτος της συλλογικής ευθύνης των κατοίκων στη φορολογική υποχρέωση συνετέλεσε στην ανάδειξη της κοινότητας σε ένα δυναμικό φορέα τοπικής εξουσίας και σε πραγματικό κύτταρο πολιτισμού.

Εκκλησία, λαϊκοί πρόκριτοι και η ενίοτε η περιορισμένη ή εκτενής οθωμανική διοικητική παρεμβολή αποτέλεσαν τις επιμέρους μεταβλητές στην εσωτερική οργάνωση της υπό οθωμανική κυριαρχία κοινότητας. Ιδιαίτερα, οι ισορροπίες στις σχέσεις λαϊκών δημογερόντων και κληρικών ήταν μία μεταβλητή με διαφοροποιήσεις σε γεωγραφικό όσο και σε χρονικό επίπεδο.

Από το δεύτερο τρίτο του 19^{ου} αιώνα, τόσο στο οθωμανικό πλαίσιο του *Τανζιμάτ*, όσο και στο σύγχρονο του νεοελληνικού κράτους, ο θεσμός της κοινότητας «υποβιβάζεται» ή τείνει να «υποβιβαστεί» σε διοικητικό όργανο. Λανθασμένα έχει υποστηριχθεί ότι οι κοινοτικές πρακτικές στο οθωμανικό κράτος εξακολουθούσαν όλο το 19^ο αιώνα να ασκούνται σύμφωνα με τις προεπαναστατικές προδιαγραφές ή ότι οι διαφορές προς την προηγούμενη περίοδο περιορίζονταν σε μικρής σημασίας ζητήματα, καθώς το πνεύμα της λειτουργίας των κοινοτικών θεσμών υποτίθεται ότι παρέμενε σχεδόν αμετάβλητο. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Αν και συχνά οι υποτιθέμενες καινοτομίες που εισάγονται αποτελούσαν αναδιάρθρωση και μετασχηματισμό ή, άλλοτε παγίωση της προϋπάρχουσας από αιώνες διοικητικής οργάνωσης, σε άλλες περιπτώσεις ανάλογοι θεσμοί δεν προϋπήρχαν.

Ήδη, από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, είχαν αρχίσει να διαφαίνονται, στα πλαίσια της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, τα πρώτα συμπτώματα κοινωνικών και οικονομικών μετασχηματισμών. Συγχρόνως, τόσο στις πόλεις, όσο και στην ύπαιθρο της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, συγκεκριμένες και συνειδητές πλέον ιεραρχικές δομές άρχισαν να συγκροτούνται γύρω από την κοινοτική εξουσία. Μεσοπρόθεσμα, ωστόσο, η ένταξη των πιο ευπροσάρμοστων πληθυσμών της Οθωμανικής αυτοκρατορίας στις διεθνείς εμπορευματικές δραστηριότητες του προχωρημένου 19^{ου} αιώνα οδήγούσε στην παράλληλη απομόνωση των πληθυσμών των υπόλοιπων κοινοτήτων. Παρενέργεια αυτής της πραγματικότητας ήταν η δημιουργία ελληνορθόδοξων κοινοτήτων «δύο ταχυτήτων», εκείνων που βρίσκονταν μέσα στη δίνη των αλλαγών και εκείνων που στατικές και απομονωμένες παρακολουθούσαν κατ' επίφαση ή και καθόλου τις εξελίξεις.

Οι αλλαγές στους θεσμούς ακολουθούσαν τις νέες κοινωνικές και οικονομικές πραγματικότητες. Στα νέα συμφραζόμενα διαπιστώνουμε ότι οι πορείες της ελληνικής κοινότητας είτε

σε οθωμανικό είτε στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο τείνουν, κατά κάποιο τρόπο, να γίνουν παράλληλες. Και εδώ και εκεί επιδίωξη επιβολής γραφειοκρατικών δομών, κεντρικά σχεδιασμένων θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο σύνολο των επαρχιών της Οθωμανικής αυτοκρατορίας καθιερώθηκε από τη δεκαετία του 1840, εκτός του θεσμού της *δημογεροντίας*, ο θεσμός του *προέδρου της δημογεροντίας* ή *μουχτάρη*. Περίπου συγχρόνως στην τοπική αυτοδιοίκηση του ελληνικού κράτους ο δήμαρχος αναδεικνύεται σε εκπρόσωπο της κεντρικής εξουσίας στην περιφέρεια του δήμου με σαφώς προσδιορισμένα καθήκοντα. Η εισαγωγή του θεσμού του δημάρχου, ενός μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου ήταν κάτι απολύτως καινοφανές για την ελληνική πραγματικότητα, εντελώς ξένο με τις ελληνικές κοινοτικές παραδόσεις της περιόδου της οθωμανικής κυριαρχίας. Το ανάλογο του συναντούμε στο οθωμανικό κράτος κατά την ίδια περίοδο με την εισαγωγή του θεσμού του *μουχτάρη*.

Πέρα από τις αναλογίες στις εξελίξεις των δύο διαφορετικών κρατικών οντοτήτων, εμφανείς είναι και οι διαφοροποιήσεις. Στο ελληνικό πλαίσιο η εθνολογική ομοιογένεια της τοπικής κοινότητας και το μικρά μεγέθη απλοποιούσαν τα δεδομένα της εφαρμογής των νεωτερικών θεσμικών επιταγών. Στο οθωμανικό πλαίσιο η συνύπαρξη των διαφορετικών εθνοθρησκευτικών κοινοτήτων, των *μιλλέτ*, ακόμη και στο τοπικό επίπεδο, αποτελούσε μία διαφορετική πραγματικότητα. Εδώ εξακολουθεί να είναι περισσότερο φανερή η επιμονή στην τοπικότητα και την ιδιαιτερότητα. Πάντως και στο οθωμανικό πλαίσιο, όσο πλησιάζουμε προς το τέλος του 19^{ου} αιώνα η τάση που κυριαρχεί είναι της ανατροπής παραδοσιακών δομών και επιβολής εκ των άνω μίας άλλης μορφής τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, η διείσδυση του ελληνικού κράτους, μέσω των διπλωματικών και προξενικών αρχών του, στο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο των ελληνορθόδοξων κοινοτήτων και η συνακόλουθη αυξανόμενη επίδραση της *Μεγάλης Ιδέας* στο επίπεδο των ελληνορθόδοξων κοινοτήτων έγινε ιδιαίτερα αισθητή κυρίως προς τα τέλη κυρίως του 19^{ου} αιώνα. Η ομοιογενής ενσωμάτωση των Ελλήνων υπηκόων στην κοινότητα έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην επαύξηση της διείσδυσης των εθνικών ιδεών στην τοπική κλίμακα.

Στο πιο περιορισμένο και λιγότερο ποικιλόμορφο πλαίσιο του ελληνικού κρατιδίου του 19^{ου} αιώνα, η επιθυμία της όσο το δυνατόν πιο ριζικής απομάκρυνσης από τα δεδομένα του προεπαναστατικού οθωμανικού παρελθόντος συνδυάστηκε με την πειραματική εισαγωγή επείσαστων θεσμών και πρακτικών και μάλιστα κάτω από την άμεση εποπτεία ξένων, δυτικών, πολιτικών και εμπειρογνομόνων. Από την άλλη πλευρά, το *de facto* κοινοτικό σύστημα της Οθωμανικής κυριαρχίας ήταν αδύνατο να διαιωνιστεί στα πλαίσια ενός κρατικού διοικητικού μηχανισμού δυτικού τύπου. Εξάλλου, η διατήρηση της συνέχειας του προεπαναστατικού κοινοτισμού ήταν εξαιρετικά δύσκολη στο περιβάλλον των ρήξεων με το παρελθόν που δημιούργησε η επαναστατική περίοδος. Οι παλαιές κοινότητες δεν ανθούσαν πλέον. Οι Έλληνες είχαν διεξάγει έναν αιματηρό αγώνα για δέκα χρόνια, είχαν συγκρουστεί μεταξύ τους σε δύο εμφυλίους πολέμους, είχαν υποστεί την επιδρομή του Ιμπραήμ

και είχαν, ακόμη, προλάβει να σκοτώσουν τον Καποδίστρια. Η ύπαιθρος είχε πληγεί και η de facto κοινοτική ομοιογένεια και οργάνωση της προηγούμενης περιόδου είχε εκ των πραγμάτων υπονομευτεί.

Μία άλλη σκοπιμότητα που επέβαλε τις παρεμβάσεις αυτές στον κοινοτικό χώρο ήταν η ανάγκη διευθέτησης του εκκλησιαστικού ζητήματος. Γνωρίζουμε τη σαφή εμπλοκή της Εκκλησίας στην κοινοτική διοίκηση ορισμένων περιοχών κατά την οθωμανική κυριαρχία. Παράλληλα, γνωρίζουμε και την προσπάθεια απεξάρτησης του ελληνικού κράτους από το Πατριαρχείο και τις διοικητικές του δομές. Το αυτοκέφαλο θα επιβαλλόταν μόνο με την απεξάρτηση της κοινότητας από την παλαιά πατριαρχική διοικητική δομή.

Σε αυτά τα πλαίσια, ήταν λοιπόν φυσική συνέπεια και στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως και στο σύνολο της ελληνικής κουλτούρας και κοινωνικής πραγματικότητας, να κυριαρχεί αυτό το περίπλοκο κράμα της λανθάνουσας διαιώνισης στοιχείων της παράδοσης, ταυτόχρονα με τη δυναμική εισαγωγή νεωτερικών θεσμών από τη Δύση.

Στα όρια του ελληνικού κράτους, η περίοδος μετά την Επανάσταση χαρακτηρίζεται από την ουσιαστική κατάργηση του θεσμού των κοινοτήτων, ενός δεδομένου που προσδιόριζε καθοριστικά την ελληνική παράδοση της οθωμανικής περιόδου. Οι προεπαναστατικές κοινότητες αντικαταστάθηκαν ή απορροφήθηκαν από τους *δήμους* της εποχής του Όθωνα, έως την επαναστάσή τους -σε άλλα πια συμφραζόμενα- από το Βενιζέλο το 1912. Η θέσπιση των μεγάλης έκτασης δυσλειτουργιών και δύσκαμπτων δήμων-εξαρτημάτων της κεντρικής διοίκησης αποτέλεσε τη βασική σταθερά της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα πρώτα ογδόντα χρόνια ζωής του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους.

Η συγκεντρωτική τάση είναι εκείνη που χαρακτηρίζει τη διοικητική Ιστορία της Ελλάδας. Ήταν η τάση που ανέτρεψε τον παραδοσιακό προεπαναστατικό ελληνικό κοινοτισμό και αγνόησε προβληματισμούς του νεοελληνικού Διαφωτισμού για ένα αποκεντρωμένο δημοκρατικό κράτος, όπως τους παρέθετε στα 1797 ο Ρήγας στο Σύνταγμά του. Αντί αυτού, διαμορφώθηκε ένα αυταρχικό, υπερτροφικό, γραφειοκρατικό κράτος. Την ίδια εποχή, κάτω από τη διαρκή πίεση της Δύσης και παρά τη συνεχιζόμενη ποικιλομορφία των κατά τόπους προσαρμογών, σημαντικές ήταν οι αλλαγές και στο πλαίσιο των ελληνορθόδοξων κοινοτήτων του «μεγάλου ασθενούς», της Οθωμανικής αυτοκρατορίας.