

# Δημοτική Διοίκηση στην Ελλάδα (1833-1914)

Της κ. Λυδ. **ΣΑΠΟΥΝΑΚΗ-ΔΡΑΚΑΚΗ**

Επικ. Καθηγ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

Η μελέτη αυτή περιορίζεται στην προσέγγιση της σχέσης Κράτους και Δήμων στο νεοσύστατο Ελληνικό Κράτος, από το 1833, όταν θεσπίστηκε ο πρώτος νόμος περί Δήμων και Κοινοτήτων μέχρι την αντικατάστασή του από τον νόμο ΔΝΖ.

Σύμφωνα με τις τρέχουσες αντιλήψεις οι νέες αξίες αναθεωρούν ή αναπαράγουν τις παλαιές λειτουργίες και χρήσεις στον αστικό χώρο και κατά συνέπεια καθορίζουν αυτή καθεαυτή την μορφή της πόλης. «Η έκφραση και η μορφή του χώρου, όπως αναφέρουν οι Bergaron και Roncayolo, ανταποκρίνονται κάθε φορά σε κάποια ανάπτυξη της οικονομίας και της κοινωνίας, των κοινωνικών σχέσεων και των πολιτισμικών διακρίσεων που περιβάλλουν αυτήν την ανάπτυξη ή που γεννιούνται εξ αιτίας της».<sup>1</sup>

Η ανάλυση της εξέλιξης του βαθμού αυτοδυναμίας κάποιων Δήμων της Ελλάδας και ο καθορισμός των οικονομικών, θεσμικών και οικονομικών παραγόντων, που έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην διαμόρφωση των σχέσεων κράτους και Δήμων, θα οδηγήσει μέσα από παραδείγματα στην απομόνωση σχέσεων που δίνουν κάποιες ενδείξεις:

1. Των στόχων της Δ.Δ. στην Ελλάδα.
2. Πως γεννήθηκαν θεσμοί και επιβλήθηκαν πρακτικές.

---

1. *L.Bergaron και M.Roncayolo: Από την προβιομηχανική στην βιομηχανική πόλη. Αθήνα 1984, 5.*

3. Πώς τέθηκαν κάποια ερωτήματα και προβληματισμοί, που ακόμη και σήμερα απασχολούν την τοπική διοίκηση.

Μέσα στη πρώτη δεκαετία της συστάσεως του Ελληνικού Κράτους, είχε γίνει ήδη αντιληπτό, ότι για να μπορέσουν οι Δήμοι να διοικήσουν θα έπρεπε να υπάρχουν δύο ανεξάρτητα δημοσιονομικά συστήματα: το ένα σε επίπεδο τοπικό και το άλλο σε επίπεδο εθνικό.<sup>2</sup>

Οι πρώτοι νόμοι της ελληνικής δημοτικής νομοθεσίας, αφορούσαν στην δημοτική οργάνωση του κράτους στις γενικές της γραμμές χωρίς να αναφέρουν τίποτε σχετικό με το δημοτικό φορολογικό σύστημα, πράγμα φυσικό, αφού το Ελληνικό κράτος προσπαθούσε να ανασυγκροτηθεί από τα ερείπια που είχε αφήσει η Ελληνική Επανάσταση του 1821.<sup>3</sup>

Για πρώτη φορά την 4 Φεβρουαρίου 1830 με ψήφισμα του Καποδίστρια προσδιορίστηκαν οι επιτόπιοι πόροι, που είχαν ως προσορισμό την κάλυψη των τοπικών αναγκών των Επαρχιών. Σύμφωνα με το ψήφισμα του Καποδίστρια η Κυβέρνηση είχε το δικαίωμα να δαπανά τους δημοτικούς φόρους και για τις γενικές ανάγκες του έθνους αν το έκρινε αναγκαίο. Οι επαρχιακές Δημογεροντίες ή Συμβούλια έπαιζαν μόνο το ρόλο του εισπράκτορα - λογιστή, αφού από το Ψήφισμα τους είχε δοθεί μόνο αυτή η αρμοδιότητα.

Τρία έτη αργότερα, την 27/12/1833 στο νόμο περί του σχηματισμού και διαιρέσεων των Δήμων καθορίστηκαν οι πόροι των Δήμων. Σύμφωνα με το δημοτικό νόμο τα έσοδα των Δήμων ήταν οι πρόσοδοι από τη δημοτική περιουσία και τα πταισματικά πρόστιμα και αν αυτά ήταν ανεπαρκή, τότε για την κάλυψη των αναγκών τους οι Δήμοι μπορούσαν να χρησιμοποιούν την «κοινή εργασία».<sup>4</sup>

Εάν οι δημοτικές δαπάνες δεν μπορούσαν να καλυφθούν με τους ανωτέρω νόμους, τότε οι Δήμοι είχαν τη δυνατότητα επιβολής εμμέσων δημοτικών φόρων.<sup>5</sup> Ως εμμέσους δημοτι-

2. Βλ. *L.Sapounaki - Dracaki: Le mouvement des salaires municipaux dans la ville du Piree au XIXe siecle. Paris 1986, 17-18.*

3. Βλ. *σχετικούς νόμους στο βιβλίο: I. Ζορμπάνου: Μελέτη περί δημοτικών φόρων. Αθήνα 1902, 14-15.*

4. *Υποχρέωση δωρεάν παροχής εργασίας, είχαν όλοι οι δημότες ανάλογα με τις ανάγκες του Δήμου, εκτός από το Δήμαρχο και τους Παρέδρους.*

5. *Τα σχετικά με τους εμμέσους δημοτικούς φόρους που χαρακτηρίζονται ως έκτακτοι, αναφέρονται στο άρθρο 27 του νόμου περί Δήμων.*

κούς φόρους ο νομοθέτης ανέφερε τους δασμούς οι οποίοι επιβάλλονταν στα αντικείμενα επιτόπιας κατανάλωσης, τα δικαιώματα από την έκδοση επισήμων εγγράφων, τα διόδια των γεφυρών και των λιθόστρωτων δρόμων, τα δικαιώματα από τα πανηγύρια, τους στατήρες, αποθήκες, μακελλειά και κρεοπωλεία.<sup>6</sup>

Μία τελευταία κατηγορία εσόδων την οποία προέβλεπε ο νομοθέτης προς όφελος των Δήμων ήταν οι άμεσοι δημοτικοί έρανοι. Υποκείμενα των εράνων ήταν οι δημότες κατά αναλογία των άμεσων φόρων τους οποίους κατέβαλαν στο κράτος. Οι δημότες οι οποίοι δεν είχαν ιδιοκτησία, που να υπόκειται σε φόρο μέσα στην περιοχή του Δήμου ή αντίστοιχα δεν ασκούσαν κάποιο επάγγελμα το οποίο να φορολογείται, συνεισέφεραν σύμφωνα με ειδικές αποφάσεις που ψήφιζε το δημοτικό συμβούλιο. Με Βασιλικά διατάγματα προστέθηκαν και άλλοι έκτακτοι φόροι για την κάλυψη των αναγκών των Δήμων, γιατί στην πράξη λίγοι ήταν οι Δήμοι που είχαν έσοδα από περιουσία ή πρόστιμα.<sup>7</sup>

Μετά τη δημοσίευση του Συντάγματος του 1844, σύμφωνα με το άρθρο 52, για την επιβολή κάθε φόρου έπρεπε να εκδίδεται ειδικός νόμος και έτσι από τότε και μετά άρχισαν να εκδίδονται ετήσιοι νόμοι για τους δημοτικούς φόρους. Ο πρώτος διαρκής νόμος ήταν ο νόμος ΞΗ (περί δημοτικών φόρων) της 22/12/1847 ο οποίος ανέφερε τους τρόπους επιβολής και είσπραξης των άμεσων και έμμεσων δημοτικών φόρων. Το πνεύμα του νόμου του 1833 επιβεβαιώθηκε και το 1847 πράγμα το οποίο φαίνεται και από την εισηγητική έκθεση του νόμου ΞΗ, η οποία αναγνώριζε ότι ο δημοτικός δασμός θα αποτελούσε «πόρο σταθερό προς θεραπεία των κυριοτέρων αναγκών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».<sup>8</sup>

Συνεχίζεται...

---

6. *Παρόμοια τακτική ίσχυε και στη Γαλλία. Βλ. Μ. Δένδια: Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και η δημοτική φορολογία των διαφυλίων εν Ελλάδι και αλλαχού. Αθήνα 1948, 11-12.*

7. *Βλ. Ι. Ζορμπάνου, ό.π., 17-18.*

8. *Βλ. Μ. Δένδια, ό.π., 6-12.*