

# Δημοτική Διοίκηση στην Ελλάδα

Της κ. **Λυδ. ΣΑΠΟΥΝΑΚΗ-ΔΡΑΚΑΚ**  
Επικ. Καθηγ. Π.Π.Κ.Π.

Συνέχεια εκ προηγουμένου τεύχου

Η ελληνική δημοτική φορολογία στηρίχθηκε κυρίως σε ένα φόρο καταναλώσεως, το φόρο ωνίων και εμπορευμάτων, απλό μεν και αποδοτικό, αλλά ταυτόχρονα αναχρονιστικό (αφού εφαρμοζόταν στην Γαλλία ήδη από την εποχή του φεουδαλισμού). Ο φόρος των ωνίων συνέχισε να ισχύει στην Ελλάδα μέχρι το 1948, παρά τις αντιρρήσεις και την έγκριση, που προκαλούσε η χρησιμότητα της εφαρμογής του, τόσο κατά την περίοδο του Τρικούπη, όσο και κατά την περίοδο του Βενιζέλου. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα το 1860 σε σύνολο 352 Δήμων οι 120 περιελάμβαναν στον προϋπολογισμό τους δημοτικούς δασμούς, το 1879 στους 365 Δήμους της χώρας οι 155,<sup>19</sup> και το 1946-47 λίγα έτη πριν από την κατάργηση του δημοτικού δασμού, το προϊόν της φορολογίας από τα διαπύλια τέλη στους περισσότερους Δήμους αποτελούσε το μεγαλύτερο ποσοστό στο σύνολο των δημοτικών τους εσόδων.<sup>20</sup>

Το είδος, «η ταυτότητα» των δημοτικών δαπανών στην Ελλάδα καθορίστηκε με τον νόμο του 1833 περί Δήμων. Στην αρμοδιότητα των Δήμων, ανήκε η εκτέλεση όλων των υποχρεώσεων, οι οποίες πηγάζαν από τον κοινωνικό τους ρόλο ή από άλλους, σύμφωνα με τον νόμο ειδικούς λόγους.<sup>21</sup>

Τα έξοδα των Δήμων διακρίνονταν σε υποχρεωτικά και προαιρετικά, τα πρώτα είχαν το δικαίωμα να τα επιβάλλει ή συμπληρώσει ο Νομάρχης. Έτσι, και ο Δήμος Πειραιώς, έκανε δαπάνες, που από την φύση τους χαρακτηρίζονταν ως δημοτικές, δηλαδή δαπάνες για την δημοτική διοίκηση, έργα κ.ά.<sup>22</sup>, και παράλληλα κάλυπτε κοινωνικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας για την εκπαίδευση, αγαθοεργίες κ.λ.<sup>23</sup>

19. Βλ. άρθρο ανώνυμο «Δημοτικοί Δασμοί», *Οικονομική Επιθεώρηση*, 32, (Οκτώβρ. 1875), 360-366. (Αθήνα) καθώς και «Γενικός πίναξ των κατά το 1879 Προϋπολογισθέντων Εσόδων των Δήμων του Κράτους εξεχθείς εκ των πινάκων των Νομαρχιών», που εκδόθηκε στο παράρτημα ΦΕΚ τ. 1881.

20. Βλ. Μ. Δένδιας: *ό.π.*, σ. 11-12.

21. Το άρθρο 18 του νόμου περί Δήμων του 1833 ανέφερε το ποιές ήταν οι δημοτικές δαπάνες χωρίς η αναφορά να είναι περιοριστική παρά μόνο δηλωτική.

22. Βλ. R. Delorme και C. Andre: *L'Etat et l'Economie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*. Paris, 1983, p.87.

23. Μ. Δένδιας: *ό.π.*, σ. 15.

Κωνσταντίνος ΓΕ.  
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμ. Οικ. και  
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

**ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ  
ΚΙΝΗΤΡΑ  
ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ  
ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Αθήναι, 1993

Κωνσταντίνος ΓΕ.  
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμημ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ.  
Παντείου Πανεπιστημίου  
Κ.Π.Ε. Αθηνών

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ  
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ  
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ  
ΑΝΘΡΩΠΙΝΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ  
ΔΙΑΦΗΜΙΣΗ  
ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ  
ΠΡΟΠΑΓΑΝΔΑ  
ΜΕΣΑ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ  
ΝΟΜΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ  
ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΠΡΟΒΟΛΗ**

Θ' έκδοση  
Αθήναι, 2001

Έτσι, με τον νόμο, που προαναφέρθηκε, καθώς και τις οδηγίες<sup>24</sup>, που δίνονταν στους φορείς της δημοτικής εξουσίας για την άσκηση των καθηκόντων τους, οι αρμοδιότητες των δημοτικών Αρχών και οι δαπάνες, τις οποίες αυτές συνεπάγονταν, είτε είχαν χαρακτήρα αναδιανεμητικό του τοπικού εισοδήματος είτε συνέτειναν στην αναδιανομή των συντελεστών παραγωγής, με την προσφορά δημοτικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, που από τη φύση τους δεν παράγονταν στην αγορά.

Αυτός, ο οποίος πρώτος ασχολήθηκε με το θέμα της κεντρικής ή όχι κατευθύνσεως των δημοτικών δαπανών, ήταν ο J.S. Mill. Ακολούθησαν ο Goschen, το 1901 η Royal Commission, η Kempe Committee και αργότερα άλλοι κυρίως στις Ηνωμένες Πολιτείες.<sup>25</sup>

Μέσα από την ιστορική εξέλιξη των δημοτικών δαπανών του Δήμου Πειραιώς, θα μπορέσουμε ίσως να διακρίνουμε, κατά πόσο οι ανωτέρω αρχές επηρέασαν την Ελληνική πραγματικότητα, έμμεσα, όταν το Ελληνικό κράτος υιοθετούσε θεσμούς, οι οποίοι υπήρχαν σε άλλα κράτη και άμεσα, όταν πρωτοπορούσε κατοχυρώνοντας νομοθετικά θεσμούς, όπως την δωρεάν δημοτική εκπαίδευση στους άπορους, οι οποίοι δεν ι-

24. Βλ. Β. Δεζουρδέν: *Οδηγίες προς τους Δημάρχους, Παρέδρους και Δημοτικούς Συμβούλους μεταφρασθείσα εκ του Γαλλικού και προσαρμοσθείσα όσον ένευσι έως την νομοθεσίαν μας. Μετ. Γ. Καλογνώμων, Αθήνα, 1841.*

25. Βλ. C. Foster, R. Jackman και M. Perlman: *Local government finance in a unitary state. Λονδίνο, 1980, σ.3.*

σχυσαν ούτε σε προηγμένα ευρωπαϊκά κράτη. Οι αρμοδιότητες των Δήμων ήταν ως τότε σποραδικές, δαπάνες κατ' εξοχήν δημοτικές περνούσαν στη διακαιοδοσία του κράτους ή κρατικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα η επιτήρηση από το κράτος να καταλήγει τελικά σε κηδεμονία, με όλες τις επιπτώσεις, τις οποίες η τελευταία συνεπάγονταν στις σχέσεις Κράτους - Δήμων.<sup>26</sup>

Ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα συγκέντρωσης της διοίκησης,<sup>27</sup> θα μπορούσε να αναφερθεί η δημοτική εκπαίδευση, η οποία μέχρι το 1888 ήταν κατά κανόνα «δημοσυντήρηση» και μόνο όταν ο Δήμος ήταν άπορος την επιχορηγούσε η Κυβέρνηση.<sup>28</sup>

Από το 1888 και μετά, με την σύσταση του ειδικού ταμείου δημοτικής εκπαίδευσης, στοιχειώδης εκπαίδευση έπαψε να ανήκει στη δικαιοδοσία των Δήμων, οι οποίοι ως τότε ήταν υποχρεωμένοι να καταβάλουν και εισφορά στο ταμείο.<sup>29</sup>

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Δήμου Πειραιώς, που μέχρι το 1849 τα αστυνομικά δικαιώματα (πρόστιμα κ.ά.) αποτελούσαν σημαντική πηγή χρηματοδότησης του δημοτικού προϋπολογισμού και μετά το 1849 έπαψαν να εισπράττονται από την Δημοτική Αστυνομία, αφού τότε αυτή συγχωνεύθηκε με την Δημοτική Αστυνομία της Αθήνας.

Ανάλογο παράδειγμα είναι και το παράδειγμα της Δημοτικής Εκπαίδευσης.

Όσο οι αρμοδιότητες των Δήμων περιορίζονται τόσο οι σχέσεις Κράτους - Δήμων ξεκαθαρίζονται σε ρήξη. Τελικά επικρατούσε η άποψη της ανώτερης διοικητικής αρχής. Το 1857 για παράδειγμα μετά από πίεση του Δημοτικού Συμβουλίου του Πειραιά, ορίστηκε με νόμο να επιστρέφονται στον Δήμο τα αστυνομικά δικαιώματα που πλεόναζαν μετά την κάλυψη των αστυνομικών εξόδων, με αποτέλεσμα το κονδύλι των μονίμων δικαιωμάτων του Δήμου να είναι αυξημένο. Μετά το 1860 το δημόσιο έπαψε να πληρώνει τα πλεονάσματα και ο νόμος έπεσε σε αδράνεια.

Τα ιστορικά αρχεία μεγάλων Δήμων επιβεβαιώνουν, ότι τον 19ο αιώνα στην Ελλάδα οι Δήμοι δεν χρηματοδοτούσαν με τον προϋπολογισμό τους μόνο δαπάνες, που από τη 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.

Ως τόσο δημοτική δημοσιονομική πολιτική μπόρεσε να ασκηθεί μόνο σε μεγάλους ευπορούς 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. Ως τόσο 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.

26. Βλ. *L. Sarpoukaki: o.p., 105.*

27. Βλ. *Διαμαρτυρίες σχετικά με την πολιτική δαπανών του Τρικούπη στην Εφ. Σφαίρα 2479, 13-1-1889 (Πειραιάς).*

28. Βλ. *σχετικό νόμο της ανιβασιλείας «Περί δημοτικών σχολείων», 6/18 Φεβρουαρίου 1834.*

29. Βλ. *N. ΑΧΜΑ/1888 Περί συστάσεως ταμείου της δημοτικής εκπαιδεύσεως, 11-6-1888.*