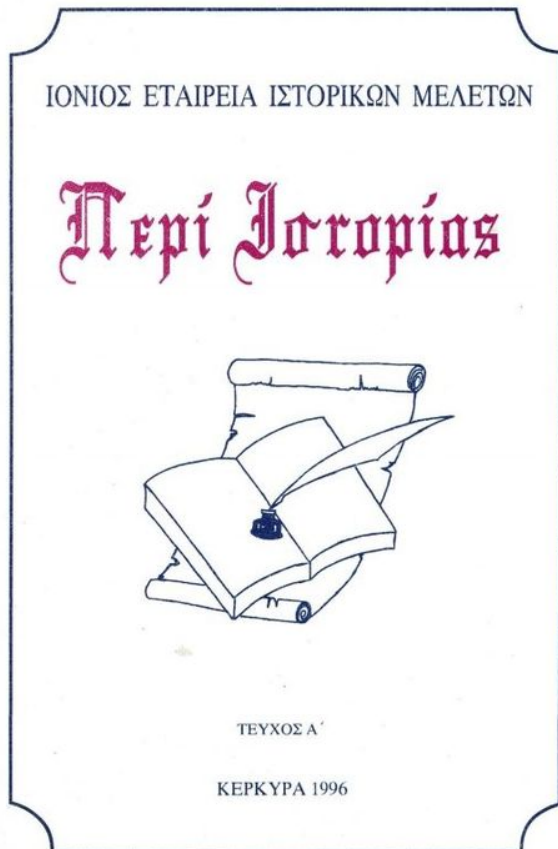


## "Περί Ιστορίας"

Τόμ. 1 (1996)



### Οι επιδράσεις της Ένωσης στη Διοίκηση των Επτανήσων

Διονύσιος Μοσχόπουλος

doi: [10.12681/p.i.24721](https://doi.org/10.12681/p.i.24721)

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μοσχόπουλος Δ. (2020). Οι επιδράσεις της Ένωσης στη Διοίκηση των Επτανήσων. "Περί Ιστορίας", 1, 87-104. <https://doi.org/10.12681/p.i.24721>

# Οι Επιδράσεις της Ένωσης στη Διοίκηση των Επτανήσων

Διονύση Μοσχόπουλου\*

## 1. Εισαγωγή

Η Ένωση των Επτανήσων με το ελληνικό κράτος, παρέχει τη δυνατότητα ποικίλων ιστορικών προσεγγίσεων. Μία από αυτές αναφέρεται στη διαδικασία ένταξης τους στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Η παραπάνω προσέγγιση συνδυάζει τη μελέτη των διοικητικών θεσμών με τις πρακτικές και καθημερινές ανάγκες της διοίκησης, δηλαδή συνδυάζει το "γράμμα του νόμου" με την πραγματικότητα. Στα πλαίσια αυτής της θεώρησης η ιστορία της διοίκησης συνδέεται με την κοινωνική ιστορία και την ιστορία του κράτους. Οι λόγοι που συνηγορούν σε αυτή τη διαπίστωση είναι οι εξής :

Οι διοικητικοί θεσμοί, ως ιδιαίτερη κατηγορία των πολιτικών θεσμών, κατά την εφαρμογή τους "δοκιμάζονται" περισσότερο από τους θεσμούς που αναφέρονται στη λειτουργία του πολιτεύματος. Οι πολιτειακές κρίσεις επικεντρώνονται σε περιορισμένες χρονικές περιόδους. Επί πλέον αν και χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερη ένταση ωστόσο ο συγκρουσιακός χαρακτήρας τους εκδηλώνεται στα πλαίσια στρατηγικών επιλογών για την λειτουργία του πολιτεύματος, η δε κοινωνική διάσταση αυτών των διεργασιών εκφράζεται μόνο μέσα από συσπειρώσεις και στρωματοποιήσεις του κοινωνικού κορμού, άμεσα συνδεδεμένες και προσδιορισμένες από την διαπάλη των πολιτικών δυνάμεων.

Αντίθετα η εξέλιξη των διοικητικών θεσμών και των εφαρμογών τους καλύπτει μεγαλύτερη χρονικά περίοδο διεργασιών και συγκρούσεων. Οι διεργασίες αυτές αναφέρονται στην κοινωνία αφ' ενός και στο κράτος αφ' ετέρου με ένα διαφορετικό τρόπο: όσον αφορά την κοινωνία, τα στοιχεία

---

\* Ο Διονύσης Μοσχόπουλος είναι λέκτορας στο Τμήμα Αρχαιολογίας - Βιβλιοθηκονομίας Ιονίου Πανεπιστημίου.

που προβάλλονται από την έρευνά τους δεν αναφέρονται πλέον στις άμεσα συνδεδεμένες με το πολιτικό σύστημα διεκδικήσεις, αλλά στις εν γένει αντιθέσεις των τοπικών και ευρύτερων κοινωνιών. Οι αντιθέσεις αυτές είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στην διατύπωση μιας συνολικής θεώρησης για την ιστορική εξέλιξη των κοινωνικών δυνάμεων μιας χώρας. Όσον αφορά το κράτος, η μελέτη των διοικητικών θεσμών και των εφαρμογών τους συμβάλλει στην προβολή της διαχειριστικής/ενοποιητικής λειτουργίας του. Μία παρόμοια θεώρηση δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί στα πλαίσια της επικρατούσας πολιτειακής/νομικής προσέγγισης της έννοιας του κράτους που από την ίδια την μεθοδολογία της προβάλλει το διαιρετικό/κατασταλτικό ρόλο της.

Κατά συνέπεια η νεωτερική δυνατότητα που παρέχει η μελέτη των διοικητικών θεσμών και των εφαρμογών τους συνίσταται στη προβολή πτυχών που αναφέρονται στην κοινωνία και στο κράτος, οι οποίες θα ήταν αδύνατον να ανιχνευθούν στα πλαίσια μιας "κλασικής" ιστορίας των πολιτικών θεσμών. Χαρακτηριστικά θέματα που προβάλλονται από παρόμοιες προσεγγίσεις είναι το ζήτημα της κεντρικής/περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, το βάρος των συλλογικών νοοτροπιών στις διοικητικές εφαρμογές, οι δυνατότητες απορρόφησης κοινωνικών εντάσεων και αντιθέσεων δια μέσου της διοικητικής λειτουργίας και ο βαθμός απεξάρτησης της διοίκησης από την πολιτική. Τα θέματα αυτά μόνο στα πλαίσια της διοικητικής ιστορίας μπορούν να ερευνηθούν.

Με άλλα λόγια από το σύνολο των πολιτικών θεσμών, οι διοικητικοί θεσμοί και οι εφαρμογές τους είναι εκείνοι που από τον ίδιο τον προορισμό τους έχουν μεγαλύτερη συνάφεια με την καθημερινή ζωή των πολιτών μιας κοινωνίας. Έχουν διαχρονία, αναφέρονται δηλαδή με διαρκή τρόπο στις σχέσεις πολίτη-κράτους αλλά και κοινωνική ένταση, αφού το σύνολο των προβλημάτων κάθε κοινωνίας αναφέρεται με εμφανείς ή άτυπες εκδηλώσεις στη διοικητική λειτουργία. Παράλληλα φωτίζουν μία άλλη πλευρά της κρατικής λειτουργίας που αναφέρεται στο βαθμό επιτυχίας του διαχειριστικού/ενοποιητικού ρόλου της, σε αντιδιαστολή με τη συνήθη πολιτειακή/νομική υπόστασή της που προβάλλει κυρίως το βαθμό της δημοκρατικής ή κατασταλτικής λειτουργίας της.

Δίχως να παραγνωρίζεται η αναγκαιότητα και ο ρόλος των πολιτειακών θεσμών - που αποτελούν και το πλαίσιο λειτουργίας μιας χρηστής διοίκησης - οι διοικητικοί θεσμοί έχουν ειδικά για το ελληνικό κράτος μία ιδιαίτερη σημασία. Είναι γνωστό ότι η νεώτερη ελληνική ιστορία χαρακτηρίζεται από

τη διάκριση της κοινωνίας από την πολιτική<sup>1</sup>. Οι πολιτειακές κατακτήσεις δεν ήταν αποτέλεσμα των κοινωνικών διεργασιών αλλά του συσχετισμού των πολιτικών δυνάμεων και των ξένων επεμβάσεων. Η ιδιομορφία αυτή - της αντιδιαστολής δηλαδή των πολιτικών θεσμών από τις κοινωνικές διεργασίες - προβάλλει επιτακτικά την αναγκαιότητα μελέτης εκείνων των τομέων όπου η κοινωνία επικοινωνεί με το πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας. Οι διοικητικοί θεσμοί λοιπόν και οι εφαρμογές τους, ως κατ' εξοχή θεσμοί που καλύπτουν όλες τις πτυχές της καθημερινής πρακτικής στις σχέσεις πολίτη/κράτους, παρέχουν περισσότερο από κάθε άλλη θεσμική μελέτη μία καλή ευκαιρία ανίχνευσης των σχέσεων κοινωνίας/πολιτικής και πολιτικής/κράτους.

Ένα άλλο πλεονέκτημα για τον ερευνητή της διοικητικής ιστορίας των Ιόνιων νησιών μετά την Ένωση αναφέρεται στη σχέση του εθνικού με το διοικητικό πρόβλημα. Όπως αναφέρθηκε το διοικητικό ζήτημα είναι συμβατό με κοινωνικές διεργασίες, αφού η καθημερινή πρακτική της διοίκησης αναφέρεται στην αναβάθμιση και ποιότητα της ζωής του πολίτη και στην επίλυση θεμάτων με έκδηλο κοινωνικό χαρακτήρα. Οι πολιτικοί σχηματισμοί που δρούσαν στα Επτάνησα πριν από την Ένωση έκφραζαν σε πολιτικό επίπεδο τις διαφορετικές αντιλήψεις αναφορικά με την λειτουργία της διοίκησης. Ωστόσο προκειμένου να διευκολυνθεί η προοπτική της Ένωσης έπρεπε οι πολιτικοί σχηματισμοί που θα την υποστήριζαν να ασπασθούν την αντίστοιχη πραγματικότητα των ελλαδικών πολιτικών κομμάτων. Έπρεπε δηλαδή να ακολουθήσουν τη λογική διαχωρισμού κοινωνίας/πολιτικής - προερχόμενης από την ελλαδική πραγματικότητα - και να προβάλουν την ανωτερότητα των εθνικών/πολιτειακών κατακτήσεων σε βάρος των κοινωνικών/διοικητικών. Η προοπτική αυτή εκφράστηκε μέσα από τη γνωστή θέση του κόμματος των Ριζοσπαστών που επεδίωκε την υπονόμευση της διοίκησης αφού με την μέθοδο αυτή θα αχρηστεύονταν ο μηχανισμός της αγγλικής Προστασίας και θα διευκολυνόταν η Ένωση με το ελληνικό κράτος<sup>2</sup>.

Κατά συνέπεια η μελέτη της εξέλιξης των διοικητικών θεσμών των Επτανήσων μετά την Ένωση φωτίζει και τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες

1. Δερτιλής Γ., *Κοινωνικός Μετασχηματισμός και Στρατιωτική Επέμβαση 1880-1909*, Αθήνα 1985, σελ. 109 επ.

2. Χιώτης Π., *Ιστορία του Ιονίου Κράτους 1815-1864*, Ζάκυνθος 1874-1877, τ. Β', σελ. 229, 432 και *Ιδρωμένος Α., Πολιτική Ιστορία της Επτανήσου 1815-1864*, Κέρκυρα 1935, σελ. 58

ένα πολιτικό σύστημα, που εκφράζει το κοινωνικό γίγνεσθαι πριν την Ένωση, απορροφήθηκε από την πραγματικότητα του ελλαδικού χώρου και τελικά ασπάσθηκε και αυτό την λογική απεξάρτησης των κοινωνικών από τους πολιτικούς αγώνες.

Επί πλέον η προβολή του διοικητικού ζητήματος των Επτανήσων παρουσιάζει την εξής ιδιαιτερότητα : όπως κάθε θεσμική διεργασία έτσι και η μετεξέλιξη των διοικητικών θεσμών υλοποιείται στο πλαίσιο μιας μεγάλης χρονικής περιόδου. Η έρευνα των επιδράσεων που άσκησε η Ένωση στη Διοίκηση των Επτανήσων επιχειρείται στο πλαίσιο τουλάχιστον μιας πεντηκονταετίας. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου εκδηλώθηκαν τα προβλήματα που προκάλεσε η σύγκλιση του Ιόνιου με το ελλαδικό διοικητικό σύστημα, αναπτύχθηκαν οι θεσμικές αντιστάσεις στο νέο διοικητικό σύστημα που εφαρμόσθηκε, λειτούργησαν μεταβατικά διοικητικά σχήματα και αναδείχθηκαν διάφορες στρατηγικές. Δια μέσου παρόμοιων προσεγγίσεων που ερευνούν τη διαδικασία διοικητικής σύγκλισης ελληνικών περιοχών που προσαρτώνται στο ελλαδικό κράτος (Ηπειρος, Μακεδονία, Θράκη, Κρήτη, Δωδεκάνησα) προβάλλονται ανάγλυφα τα χαρακτηριστικά του διοικητικού φαινομένου στην χώρα μας, οι επιλογές που επιχειρούνται και οι νοοτροπίες που τις διέπουν. Το αποτέλεσμα είναι η προβολή της ιστορίας της διοίκησης, ιστορικός κλάδος απόλυτα συνδεδεμένος με το παρόν, αφού το διοικητικό πρόβλημα της χώρας μας δεν μπορεί να επιλυθεί παρά μόνο στα πλαίσια της ιστορίας του.

Στην παρουσίαση που ακολουθεί θα εξετασθούν: α) τα διοικητικά σχήματα που οργανώθηκαν στα Ιόνια νησιά και ιδιαίτερα στην Κέρκυρα μετά την Ένωση, με αποστολή την ομαλή μετάβαση στο διοικητικό σύστημα της Ελλάδας και β) η σύνθεση, οι δικαιοδοσίες τους και τα προβλήματα που αντιμετώπισαν. Το υλικό που χρησιμοποιήθηκε απόκειται στα Αρχεία Νομού Κερκύρας και αποτελείται κύρια από τα πρακτικά της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης.

## 2. Ιστορική Αναδρομή

Η δημοτική διοίκηση και διαχείριση στα Επτάνησα έλκει την καταγωγή της από την ενετική περίοδο. Με διάφορες θεσμικές μορφές διατηρήθηκε στα πολιτεύματα και πολιτειακές πράξεις της Επτανήσου Πολιτείας και των γαλλικών κυριαρχιών. Το ίδιο συνέβη και κατά την διάρκεια της αγγλικής προστασίας. Το Σύνταγμα του 1817 προέβλεπε για κάθε νησί μία δημοτική

διοίκηση και διαχείριση με επικεφαλής τον έπαρχο, ο οποίος αποτελούσε τον αντιπρόσωπο της κεντρικής κυβέρνησης αλλά ταυτόχρονα και τον πρόεδρο της δημοτικής, - εγχωρίου ή επιχωρίου - αρχής<sup>3</sup>. Τον έπαρχο διορίζε η Γερουσία υπό την προϋπόθεση της συναίνεσης του Άγγλου αρμοστή. Την εγχώρια ή επιχώρια, όπως λεγόταν, αρχή την αποτελούσαν πέντε μέλη που εκλέγονταν από τις Συγκλήτους των ευγενών κάθε νησιού<sup>4</sup>. Οι αρμοδιότητες της δημοτικής αρχής ήταν ποικίλες: σε αυτές περιλαμβάνονταν η γεωργία, η δημόσια εκπαίδευση το εμπόριο, η ναυτιλία, η αγορανομία, η πολιτική αστυνομία, τα φιλανθρωπικά ιδρύματα και τα θρησκευόμενα<sup>5</sup>.

Παρά τη λειτουργία δημοτικής αρχής, οι δημοτικές πρόσοδοι μέχρι το 1834 δεν ήταν αυτοτελείς, αλλά συμπεριλαμβάνονταν στο δημόσιο ταμείο. Η αποστολή τους ωστόσο - να ικανοποιούν τις δημοτικές ανάγκες - δεν μεταβλήθηκε, και για τον λόγο αυτό τις αποκαλούσαν *rendite municipale pubbliche*<sup>6</sup>. Το 1834 σχετική Πράξη της Ιόνιας Γερουσίας απεχώρησε τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας κάθε νησιού και τα δημοτικά ταμεία από το δημόσιο ταμείο<sup>7</sup>. Στο εξής καθορίσθηκε επακριβώς η φύση της περιουσίας αυτής και ορίσθηκε ο τρόπος διαχείρισής της. Η δημοτική περιουσία περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, και τα έσοδα από τα εκκλησιαστικά και τα δημόσια κτήματα.

Συνέπεια της νέας διοικητικής ρύθμισης ήταν να ανακύψει από το 1834 μία νέα αντιδικία μεταξύ της δημοτικής (επιχωρίου) αρχής της Κέρκυρας και της Ιόνιας κυβέρνησης. Η αντιδικία αυτή θα επιβιώσει και στις σχέσεις των επιχώριων αρχών με το ελληνικό δημόσιο μετά την Ένωση. Αντικείμενο της διαφοράς ήταν η απαίτηση της εγχώριας διοίκησης να καταβάλλει η κυβέρνηση του Ιονίου Κράτους σε αυτήν τα ενοίκια από τα ιδιόκτητα

3. *Σύνταγμα 1817*, Κεφάλαιο Δ', Τμήμα Α', άρθρο 2, *Κώδιξ Θέμιδος 1821-1931*, Αθήνα 1932, σελ. 110 επ.

4. *Σύνταγμα 1817*, Κεφάλαιο Δ', Τμήμα Β', άρθρο 6, *ο.π.*, Αθήνα 1932, σελ. 110 επ.

5. *Σύνταγμα 1817*, Κεφάλαιο Δ, Τμήμα Γ', άρθρο 9, *ο.π.*, Αθήνα 1932, σελ. 110 επ.

6. Μυλωνόπουλος Β., *Προς την Επιτροπήν την διαχειριζομένην την των Δήμων Κερκύρας επικοινωνον περιουσιαν Υπόμνημα*, Κέρκυρα 1877, σελ. 4-5, *Αρχεία Νομού Κερκύρας, Αρχείο Εγχωρίου Διαχειρίσεως*, 1527 και Καραπιδάκης Ν., Καμονάχου Μ., "Το Αρχείο της Εγχωρίου Διαχειρίσεως στο Ιστορικό Αρχείο της Κέρκυρας", *Τα Ιστορικά*, 6/1986, σελ. 438-446

7. Πράξη ΚΣΤ της Ε' Γερουσίας, 11 - 8 - 1834, στο *Παράρτημα των Αποφάσεων του μηνός Μαρτίου 1864*, Κέρκυρα 1875, σελ. 3, *Αρχεία Νομού Κερκύρας, Αρχείο Εγχωρίου Διαχειρίσεως*, 1520.

ακίνητά της, τα οποία χρησιμοποιούσε. Η Γερουσία αποδέχθηκε το παραπάνω αίτημα και γνωμοδότησε ότι πρέπει να καταβάλλει στην δημοτική αρχή της Κέρκυρας τα σχετικά ενοίκια. Αυτό προκύπτει από σχετικό Ψήφισμα που εξέδωσε στις 7.12.1835<sup>8</sup>.

Το 1837 καταργήθηκε η Πράξη ΚΣΤ' της Ε' Γερουσίας (1834) και έπαυσε η υποχρέωση του Ιόνιου δημοσίου να καταβάλλει ενοίκια για τη χρήση ακινήτων της επιχώριας αρχής<sup>9</sup>. Ωστόσο αναφέρεται καταβολή ορισμένων ενοικίων μέχρι το 1844, 1846 και 1847<sup>10</sup>. Ακολούθησαν νέες νομοθετικές ρυθμίσεις - το 1844 και 1845 - που προσδιορίζουν και πάλι τη δημοτική περιουσία κάθε νησιού. Σύμφωνα με Πράξη της Γερουσίας του 1844 "ο Γενικός Ταμίας χρεωστή να κρατή εις χωριστόν λογαριασμόν και διακεκριμένον εκ των γενικών του Κράτους λογαριασμών, την τε επιχώριον πρόσοδον και την περί αυτής δαπάνην"<sup>11</sup>. Ενώ σύμφωνα με Πράξη της Γερουσίας του 1845<sup>12</sup> το επιχώριο ταμείο κάθε νησιού τα αποτελούσαν ενοίκια και εδαφικοί κανόνες των αστικών κτημάτων, πρόσοδοι εδαφικών κανόνων, μεριδίων και ενοικίων αγροτικών κτημάτων, πρόσοδοι μοναστηριών και άλλων εκκλησιαστικών καταστημάτων, έσοδα από εκποιήσεις κτημάτων και μεταλλαγές, ενοίκια δημοσίων αγορών, προϊόντα δημεύσεων από λαθρεμπόριο και δικαιώματα από άδειες οπλοφορίας και λειτουργίας λεσχών και καφενείων. Τέλος δασμοί εισαγωγής και εξαγωγής, λιμενικά δικαιώματα καί έσοδα από τα ιχθυοτροφεία, τις αλυκές και το υδραγωγείο. Από την ανωτέρω παράθεση αντιλαμβανόμαστε την ευρωστία των δημοτικού ταμείου στα μέσα του 19ου αιώνα.

Το Μάιο του 1848 με Πράξη της Γερουσίας ιδρύονται σε κάθε νησί περιοχικά επιχώρια συμβούλια<sup>13</sup> ενώ σύμφωνα με ρύθμιση του επόμενου

8. Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877 σελ. 5 και *Παράρτημα των Αποφάσεων .....*, Κέρκυρα 1875, σελ. 4.

9. *Παράρτημα των Αποφάσεων.....*, Κέρκυρα 1875, σελ. 4:

10. Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877, σελ. 5

11. ΞΗ' Πράξις της Ζ' Γερουσίας, 25 - 5 - 1844 στο Πάνος Ν. Πλέσκας, *Εγχειρίδιον της Δημοτικής Διοικήσεως και της Διαχειρίσεως μετά των Ιονίων Δημοτικών Νόμων*, Κέρκυρα 1866, *Αρχαία Νομού Κερκύρας, Αρχείο Εγχωρίου Διαχειρίσεως*, 1520 και Καραπιδάκης Ν., Καμονάχου Μ., *ό.π.*, σελ. 444-445

12. Γ' Πράξη της Η' Γερουσίας 14/26 - 5 - 1845 στο Πάνος Ν. Πλέσκας, *ό.π.*, Κέρκυρα 1866, σελ. 226-227

13. Πάνος Ν. Πλέσκας, *ό.π.*, Κέρκυρα 1866, σελ. 209

έτους καθορίσθηκαν οι αρμοδιότητές τους<sup>14</sup>. Αυτές συνίστανται στην επιτήρηση των σχολείων, στην επίβλεψη και διαχείριση των ενοριακών εκκλησιών, στα δημόσια έργα, στη γεωργία, στην αγορανομία, στην υγεία, στα τοπικά αρχεία, και στους δρόμους.

Όσον αφορά την Ιόνια κυβέρνηση είχε βαθμιαία παύσει, όπως αναφέρθηκε, να καταβάλλει ενοίκια για την χρήση ακινήτων της επιχώριας αρχής. Το 1852 προσκαλείται εκ νέου η Γερουσία να καταβάλλει τα ενοίκια των επιχώριων κτημάτων που κατείχε η Γενική κυβέρνηση. Προκειμένου να βρεθεί λύση, σχετική Πράξη της Γερουσίας συνέστησε το 1862 ειδικό διοικητικό δικαστήριο για την τελεσίδικη επίλυση αυτών των διαφορών<sup>15</sup>. Αίτημα της αγωγής της εγχώριας αρχής της Κέρκυρας ήταν να επιδικασθεί η κυριότητά της στα οικήματα που διακατείχε το Ιόνιο δημόσιο, μεταξύ των οποίων ήταν το δικαστικό μέγαρο, οι φυλακές, το ταχυδρομείο, το τελωνείο, το λιμεναρχείο, το υγειονομείο, το ταμείο και το εθνικό τυπογραφείο και να καταβληθούν τα οφειλόμενα μισθώματα. Το δικαστήριο με τελεσίδικη απόφασή του, το 1864, έκανε αποδεκτό το αίτημα της εγχώριας διοίκησης της Κέρκυρας και αναγνώρισε την κυριότητά της στα παραπάνω ακίνητα. Υποχρέωσε δε την Ιόνια κυβέρνηση να καταβάλει στο εγχώριο ταμείο τα οφειλόμενα από την χρήση των ακινήτων αυτών χρηματικά ποσά από το 1845, εποχή όπου είχε επαναπροσδιοριστεί η εγχώρια περιουσία<sup>16</sup>.

Η αναλυτική παρουσίαση του ιστορικού που προηγήθηκε αποσκοπεί κύρια σε δύο λόγους: αφ'ενός να προβάλει την αντιδικία μεταξύ Ιόνιου δημοσίου και επιχώριας αρχής, ήδη από το 1835, και αφ' ετέρου να τονίσει την ενότητα διαχείρισης, τις ευρύτατες αρμοδιότητες και τις πλούσιες προσόδους της δημοτικής αρχής της εποχής. Τα δύο αυτά στοιχεία θα αποτελέσουν μείζονα προβλήματα κατά τη χρονική περίοδο μετά την Ένωση.

---

14. Β' Πράξη της Η' Γερουσίας, 21 - 5 - 1849 στο Πάνος Ν. Πλέσκας, *ό.π.*, Κέρκυρα 1866, σελ. 213-218

15. Πράξη ΙΗ' της ΙΒ Γερουσίας, 26 - 5 - 1862 στο *Παράρτημα των Αποφάσεων .....*, Κέρκυρα 1875, σελ. 5 και Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877, σελ. 5

16. Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877, σελ. 6.

### 3. Η Επιτροπή Εγγώριας Διαχείρισης

#### α. Λόγοι που την επέβαλαν

Από την παρουσίαση που προηγήθηκε προκύπτει ότι κατά τις παραμονές της Ένωσης η εγγώρια αρχή είχε επιλύσει προς όφελός της, θέματα σχετικά με την περιουσία και τις προσόδους της. Παράλληλα η ιστορική διαδρομή της από την Ενετοκρατία μέχρι τις παραμονές της Ένωσης και το θεσμικό πλαίσιο που την περιέβαλλε την είχαν αναδείξει σε αποκλειστική πηγή τοπικής εξουσίας.

Από την άλλη πλευρά η δημοτική οργάνωση του ελληνικού βασιλείου, την περίοδο αυτή ήταν διαφορετική. Σύμφωνα με το νόμο "περί Δήμων" του 1834<sup>17</sup> πηγή δημοτικής εξουσίας ήταν ο δήμος, ο οποίος είχε αρμοδιότητες διοικητικές και διαχειριστικές, στα πλαίσια της εδαφικής δικαιοδοσίας του. Ο νόμος προέβλεπε τρεις κατηγορίες δήμων ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων που περιλάμβαναν. Ο ελάχιστος αριθμός δημοτών για τη σύσταση δήμου ήταν 300 κάτοικοι.

Συνέπεια της Ένωσης ήταν η εφαρμογή στα Επτάνησα του νομαρχιακού και του δημοτικού συστήματος του ελληνικού κράτους. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το Β.Δ. της 17.12.1864 εφαρμόσθηκε στα Ιόνια νησιά ο νόμος "περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους"<sup>18</sup> και διαιρέθηκε η επικράτεια τους σε νομούς και επαρχίες. Η αντίθεση ωστόσο μεταξύ του Ιόνιου συστήματος δημοτικής διοίκησης με το ελλαδικό, επέβαλλε τη σταδιακή εφαρμογή του δημοτικού συστήματος. Έτσι τα επαρχιακά και περιοχικά συμβούλια που λειτουργούσαν κατά την περίοδο της αγγλικής προστασίας διατηρούσαν τα καθήκοντά τους μέχρι την εγκαθίδρυση των νέων δημοτικών αρχών και ορίσθηκε να προεδρεύονται από τους αρμόδιους νομάρχες και επάρχους<sup>19</sup>. Το 1865 ψηφίσθηκε η εφαρμογή στα Επτάνησα του δημοτικού συστήματος του ελληνικού κράτους<sup>20</sup>, ενώ το 1866 συστάθηκαν στο νησί της Κέρκυρας δέκα εννέα δήμοι, οι οποίοι το 1869 συγχωνεύθηκαν σε ένδεκα<sup>21</sup>.

17. *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*, αρ. 3 /10 - 1 - 1834

18. *Νόμος ΚΕ'* 5/8-12-1845

19. Β.Δ. 31 - 12 - 1864, βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος*, 1833-1912, Αθήνα 1994, σελ. 18-19, 59-61

20. *Νόμος ΡΚΕ*, 27 - 12 - 1865

21. Β.Δ. 8 - 1 - 1866.

Τα προβλήματα που άμεσα προέκυψαν από αυτήν τη θεσμική μεταρρύθμιση ήταν τα εξής : αφ' ενός οι νεοσύστατοι δήμοι δεν μπορούσαν εξ αρχής να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της δημοτικής διοίκησης και διαχείρισης, αφού δε διέθεταν περιουσία. Αφ' ετέρου έπρεπε να καταργηθεί ένας ισχυρός θεσμός με ιστορική παράδοση, εκείνος της εγχώριας διοίκησης, που διέθετε ευρύτατες κυβερνητικές αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο και χαρακτηριζόταν από διαχειριστική και διοικητική ενότητα σε αντίθεση με το δημοτικό θεσμό, που από την ίδια του τη φύση ήταν περιορισμένος γεωγραφικά αλλά και δε διέθετε κυβερνητικές αρμοδιότητες, τις οποίες ασκούσαν ο νομάρχης και ο έπαρχος.

Η ελληνική κυβέρνηση έλαβε υπ' όψη αυτές τις ιδιαιτερότητες και εφάρμοσε μία σταδιακή θεσμική μεταρρύθμιση. Έτσι με τον νόμο ΠΝ/1866 δημιούργησε σε κάθε νησί μία επιτροπή διαχείρισης της επιχώριου περιουσίας του<sup>22</sup>, η οποία ουσιαστικά αποτελούσε το διάδοχο οργανωτικό σχήμα της εγχώριας διοίκησης της αγγλικής προστασίας. Την επιτροπή κάθε νησιού επάνδρωσαν εκπρόσωποι όλων των δήμων με πρόεδρο τον προϊστάμενο της διοικητικής αρχής, δηλαδή το νομάρχη. Ο χαρακτήρας των επιτροπών παρουσιάζεται προσωρινός, οι δε αρμοδιότητές τους είναι αυστηρά προσδιορισμένες και αναφέρονται στη διαχείριση της επιχώριας περιουσίας των νησιών έως την έκδοση ειδικού νόμου για τη διανομή της.

### *β. Αρμοδιότητες*

Είναι προφανές ότι η νέα θεσμική πραγματικότητα χαρακτηριζόταν από μία λεπτή ισορροπία διαχειριστικών αναγκών και διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ της επιτροπής διαχείρισης της επιχώριας περιουσίας, αφ' ενός με το ελληνικό δημόσιο και αφ' ετέρου με τους δήμους. Οι νέες επιτροπές θα έπρεπε να συνδυάσουν το τοπικό με το εθνικό συμφέρον, ενώ ταυτόχρονα όφειλαν να συνυπάρξουν και να συνεργασθούν με τους νεοσύστατους δήμους.

Αμέσως μετά τη συγκρότησή της, τον Ιούνιο του 1866, η επιτροπή διαχείρισης της εγχώριας περιουσίας της Κέρκυρας οργάνωσε τρεις υπο-επιτροπές με τις ονομασίες : α) προσοδική, β) κτηματική και γ) δικαστική<sup>23</sup>. Στις πρώτες συνεδριάσεις της αντιμετώπισε θέματα σχετικά με τις

22. Νόμος ΠΝ/22 - 1 - 1866, άρθρο 11

23. Πρακτικά της Εγχωρίου Διαχείρισεως Κερκύρας, Συνεδρίαση της 27 - 6 - 1866, Κέρκυρα 1866, σελ. 9, Αρχαία Νομού Κερκύρας, Αρχείο Εγχωρίου Διαχείρισεως, 2581.

αρμοδιότητες και την αποστολή της. Οι αρμοδιότητες αυτές εξετάζονται σε αντιδιαστολή με τις αρμοδιότητες των δήμων. Έτσι διατυπώνεται το ερώτημα εάν οι δήμοι υποχρεούνται στην συντήρηση των αγαθοεργών ιδρυμάτων, αφού σύμφωνα "με τους ελληνικούς νόμους οι δήμοι έχουν καθήκον να εξασκώσιν την πτωχοκομίαν". Σύμφωνα με την απόφαση που λήφθηκε "δεν υποχρεούνται άπαντες οι Δήμοι εις την συντήρησιν του Πτωχοκομείου και Ορφανοτροφείου"<sup>24</sup>. Έτσι τα αγαθοεργά ιδρύματα υπάγονται στην δικαιοδοσία της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης, όπως άλλωστε ίσχυε μέχρι τότε, αφού σύμφωνα με Πράξη της Γερουσίας του 1845<sup>25</sup>, τις αρμοδιότητες αυτές ασκούσε η επιχώρια αρχή. Παράλληλα εγκρίνεται ο κανονισμός λειτουργίας της. Στα πλαίσια της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης θα λειτουργήσει, ήδη από το 1866, επιτροπή μισθολογίου με αντικείμενο τη μισθοδοσία του διοικητικού προσωπικού της, του ορθόδοξου κλήρου και την καταβολή συντάξεων. Επίσης η επιτροπή αυτή είναι επιφορτισμένη με τις δαπάνες λειτουργίας του Αστικού Νοσοκομείου, Πτωχοκομείου και Ορφανοτροφείου<sup>26</sup>. Σημειώνεται ότι το 1845 σύμφωνα με την Ι' Πράξη της Η' Γερουσίας, η εγχώρια διοίκηση είχε αναλάβει τη μισθοδοσία του κλήρου<sup>27</sup>.

Στις συνεδριάσεις της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης αναφέρεται η αντίθεση μεταξύ Ιονίου δημοτικού συστήματος και ελλαδικού. "Πριν της εγκαθιδρύσεως των δημοτικών αρχών - αναφέρει ένα μέλος της Επιτροπής - υπήρχε ενότια διαχειρίσεως ... Αλλά σήμερα ως εκάστη κοινότης απέκτησε ίδια καθήκοντα, ούτω, ανέλαβε και ίδιας υποχρεώσεις<sup>28</sup>. Η αρχική άποψη του ελληνικού κράτους για τις αρμοδιότητες της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης, σαφώς περιορίζει το ρόλο της. Σύμφωνα με τον Υπουργό των Εσωτερικών, η επιτροπή θεωρείται προσωρινή έως την έκδοση ειδικού νόμου για τη διανομή της περιουσίας των Επτανήσων στους νεοσύστατους δήμους. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι θεωρεί την επιτροπή ως όργανο διοίκησης μόνο της κοινής ακίνητης περιουσίας και όχι των εν γένει προσόδων της δημοτικής αρχής, δηλαδή της άμεσης και έμμεσης δημοτικής

24. Πρακτικά... Συνεδρίαση 14 - 7 - 1866, Κέρκυρα 1866, σελ. 42-46

25. Ι' Πράξη της Η' Γερουσίας 14/26 - 5 - 1845, στο Πάνος Ν. Πλέσκας, *ό.π.*, Κέρκυρα 1875, σελ. 226-227

26. Πρακτικά ..., Κέρκυρα 1866, σελ. 123-131.

27. Πάνος Ν. Πλέσκας, *ό.π.*, Κέρκυρα 1875, σελ. 226-227.

28. Πρακτικά ..... Συνεδρίαση 14 - 7 - 1866, Κέρκυρα 1866, σελ. 45.

φορολογίας<sup>29</sup>. Ωστόσο η επιτροπή μπροστά στις επιτακτικές διοικητικές και διαχειριστικές ανάγκες που έχει να αντιμετωπίσει είναι αναγκασμένη να διευρύνει τις αρμοδιότητές της. Κατά συνέπεια δε θεωρεί ότι είναι διαχειριστικό όργανο μόνο της ακίνητης επιχώριας περιουσίας αλλά και των συνολικών προσόδων του νησιού. Ασκεί κριτική για τον φόρο των ωνίων, που εισπράττεται υπέρ ενός μόνου δήμου, του δήμου Κερκυραίων, ενώ καταβάλλεται από τους δημότες όλων των δήμων του νησιού. Στην πραγματικότητα η επιτροπή είναι αναγκασμένη να σπκώσει το βάρος της συνολικής διοίκησης, αφού στις αρμοδιότητές της τελικά εμπίπτουν τα αγαθοεργά ιδρύματα, οι αλυκές, η μισθοδοσία του προσωπικού της και των εφημέριων του ορθόδοξου κλήρου, καθώς και η παροχή των συντάξεων ελεημοσύνης. Εξ αιτίας των συνθηκών αυτών υπερέβη τόσο τον περιορισμένο χρονικό ορίζοντα για τον οποίο συγκροτήθηκε αλλά και τις στενές αρμοδιότητές τις, όπως τις όρισε ο Υπουργός Εσωτερικών της εποχής. Η επιτροπή μετατρέπεται ουσιαστικά σε κυρίαρχη τοπική διοίκηση με ευρείες αρμοδιότητες και από τη δυνατότητά της να ανταποκριθεί σε αυτές εξαρτάται όχι μόνο η ομαλή μετάβαση στο δημοτικό σύστημα αλλά και η διατήρηση των προϋφιστάμενων κοινωφελών θεσμών.

#### γ. Πρόσοδοι και δαπάνες

Εκτός όμως από το πρόβλημα του προσδιορισμού αρμοδιοτήτων, όπως αυτό συζητήθηκε στις πρώτες συνεδριάσεις της επιτροπής, σημαντικό είναι και το πρόβλημα των προσόδων της. Οι αυξημένες υποχρεώσεις της είναι επόμενο να απαιτούν και τους ανάλογους πόρους. Ωστόσο η οικονομική κατάσταση της επιτροπής χαρακτηρίζεται από τα μέλη της οικτρή. Τα κύρια αίτια της όπως αναφέρονται στα πρακτικά των συνεδριάσεων είναι τα εξής: α) η μη καταβολή από το 1864 των οφειλόμενων από το ελληνικό δημόσιο μισθωμάτων για την χρήση ακινήτων που ανήκουν στην εγχώρια διαχείριση, β) η μη καταβολή των οφειλόμενων ενοικίων από ακίνητα που μισθώνει ο δήμος Κερκυραίων και γ) η εξαίρεση της επιτροπής από την είσπραξη του "φόρου των ωνίων" που εισπράττεται αποκλειστικά από το δήμο Κερκυραίων<sup>30</sup>.

29. Έγγραφο Υπουργού Εσωτερικών προς Νομάρχη Κερκύρας με ημερομηνία 17.9.1866 στα Πρακτικά ....., Συνεδρίαση 20 - 10 - 1866, Κέρκυρα 1866, σελ. 167-168

30. Πρακτικά .... Συνεδρίαση 20 - 7 - 1867, Κέρκυρα 1867, σελ.286

Στην πραγματικότητα η επιτροπή διαθέτει πολύ λιγότερες προσόδους από εκείνες που διέθετε πριν την Ένωση. Ήδη της έχει αφαιρεθεί το λεγόμενο 1/7 επικουρικό, το οποίο αντιστοιχούσε στο 1/7 των τελωνειακών τελών<sup>31</sup>. Επί πλέον της έχουν αφαιρεθεί οι ποικίλοι δασμοί εισαγωγής και εξαγωγής, τα λιμενικά δικαιώματα, τα έσοδα από άδειες όπλων και εργοστασίων που εξέδιδε καθώς και τα πρόστιμα από τις δημεύσεις. Η μόνη πρόσοδος που της έχει απομείνει είναι η κτηματική περιουσία της, η οποία ωστόσο δεν αποφέρει τα αναμενόμενα έσοδα εξ αιτίας των οφειλών του ελληνικού δημόσιου.

Συνδεδεμένο με την οικονομική δυσπραγία της Επιτροπής Διανομής είναι και το πρόβλημα του *Μοντζενίγειου κληροδοτήματος*. Η διαθήτιδα του Ελένη Μοντζενίγου κληροδότησε το 1840 την κινητή περιουσία της στη δημοτική αρχή της Κέρκυρας, προκειμένου να σπουδάσουν από τις ετήσιες προσόδους της, άποροι νέοι. Το 1842 και 1852 η Ιόνια κυβέρνηση έλαβε από τη δημοτική αρχή της Κέρκυρας τα κεφάλαια του κληροδοτήματος ως δάνειο. Τις παραμονές όμως της Ένωσης επεδίωξε να συμφωνήσει το παραπάνω χρέος με τις οφειλές που είχε προς αυτήν η δημοτική αρχή. Αυτόν τον συμφωνισμό δεν αποδέχθηκε η Ιόνια Γερουσία. Από την άλλη πλευρά, τον Μάρτιο του 1864 το ελληνικό κράτος αναγνώρισε το δημόσιο χρέος των Ιόνιων νησιών, στο οποίο περιλαμβανόταν και το χρέος προς το Μοντζενίγειο κληροδοτήμα. Κατά την Ένωση ωστόσο το ζήτημα αυτό δεν είχε επιλυθεί με αποτέλεσμα η επιτροπή εγχώριας διαχείρισης που συγκροτήθηκε το 1866, σαν διάδοχο σχήμα της εγχώριας διοίκησης, να βαρύνεται μεταξύ άλλων και με το χρέος προς το Μοντζενίγειο κληροδοτήμα, δηλαδή με τη δαπάνη υλοποίησης του σκοπού του κληροδοτήματος. Αυτό επιδεινώνει τα ελλείμματά της, αφού έπρεπε να καταβάλει κάθε χρόνο μεγάλα χρηματικά ποσά. Τα ποσά αυτά αντιστοιχούσαν στα 2/3 των συνολικών εσόδων της. Το 1867 τα Εφετείο της Κέρκυρας αποφαινεται ότι το Μοντζενίγειο κληροδοτήμα ανήκει στο δήμο Κερκυραίων, ωστόσο επιβάλλει στην επιτροπή εγχώριας διαχείρισης την υποχρέωση καταβολής των χρεών του. Το θέμα θα εξακολουθήσει να παραμένει άλυτο μέχρι το 1887, οπότε εκδόθηκε σχετικός νόμος<sup>32</sup> για συμβιβαστική λύση των εκκρεμών διαφορών μεταξύ του δημοσίου, της εγχωρίου περιουσίας της Κέρκυρας και του Μοντζενίγειου κληροδοτήματος,

31. *Πρακτικά* ....., Συνεδρίαση 2 - 11 - 1867, Κέρκυρα 1867, σελ. 361 επ.

32. Νόμος ΑΦΔ, 28 - 5/8 - 6/1887

που αντιπροσωπευόταν από τη δημοτική αρχή της πόλης<sup>33</sup>. Ως πλαίσιο της συμβιβαστικής επίλυσης ήταν η παραχώρηση στο δημόσιο της κυριότητας των ακινήτων που χρειαζόταν πριν την Ένωση για τη στέγαση κρατικών υπηρεσιών, ο συμψηφισμός των εκατέρωθεν απαιτήσεων εγχωρίου διαχειρίσεως και δημοσίου, όπως και η καταβολή υπό του δημοσίου ετησίως χρηματικού ποσού στο δήμο Κερκυραίων για την εκτέλεση των όρων του κληροδοτήματος.

Ήταν λοιπόν επόμενο να τίθεται, ως κυρίαρχο θέμα στις συνεδριάσεις της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης, η δεινή οικονομική της κατάσταση και η ανάγκη διευθέτησης των οικονομικών διαφορών της με το ελληνικό δημόσιο. Σε συνεδρίαση της επιτροπής τον Μάιο του 1867 προτείνεται από μέλος της η δικαστική επιδίωξη των απαιτήσεων της κατά του δημοσίου, ενέργεια η οποία επικρίνεται από άλλο μέλος "διότι ως Έλληνας πολίτης οφείλει να μην επισπεύδει εις ότι επαύξανε τα της κυβερνήσεως δυσχέρειας"<sup>34</sup>. Παράλληλα ζητείται η διανομή του δασμού των ωνίων σε όλους τους δήμους και η καταβολή μισθωμάτων για τα κτίρια που χρησιμοποιούσε ο δήμος Κερκυραίων. Το 1868, ο Υπουργός Εσωτερικών προτείνει το διορισμό μιας επιτροπής συμβιβασμού,<sup>35</sup> την οποία θα στελέχωναν αντιπρόσωποι του Υπουργείου και της επιτροπής προκειμένου να επιλυθεί η διαφορά των οφειλομένων μισθωμάτων. Πράγματι συνετάγη το 1869 πρωτόκολλο συμβιβασμού, το οποίο όμως δεν εφαρμόστηκε και το 1876 η επιτροπή εγχώριας διαχείρισης στράφηκε δικαστικά κατά του δημοσίου<sup>36</sup>. Η απροθυμία της επιτροπής να προβεί σε συμβιβασμό οφείλεται στην πεποίθησή της ότι οι παραπάνω διαφορές έχουν πλήρως επιλυθεί στα πλαίσια της δικαστικής απόφασης του 1864, που δικαίωνε την εγχώρια διοίκηση. Αντιλαμβανόμαστε πώς από ένα αυστηρά διαχειριστικό όργανο - όπως αντιλαμβανόταν την επιτροπή ο Υπουργός Οικονομικών της εποχής - η επιτροπή αναδεικνύεται σε ισχυρό τοπικό παράγοντα ικανό να προβεί ακόμα και σε συμβιβασμούς!

Είναι προφανές από την εξέλιξη των γεγονότων ότι το Υπουργείο θεωρεί την επιτροπή όχι σαν ένα απλό διοικητικό όργανο με περιορισμένες

33. Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877, σελ. 8-10.

34. *Πρακτικά...*, Συνεδρίαση 11 - 5 - 1867, Κέρκυρα 1867, σελ. 235-236

35. Το Υπουργείον των Οικονομικών προς τον Νομάρχη Κερκύρας, 31 - 8 - 1868, βλ. *Πρακτικά ...*, Κέρκυρα 1868, σελ. 605-606

36. Μυλωνόπουλος Β., *ό.π.*, Κέρκυρα 1877, σελ. 6-7.

αρμοδιότητες, αλλά προσδίδει σε αυτήν διακριτική ευχέρεια ρύθμισης οικονομικών διαφορών, με άλλα λόγια τη θεωρεί αποφασιστική εγχώρια αρχή, διάδοχο σχήμα της εγχώριας διοίκησης της Ιόνιας κυβέρνησης.

#### δ. Οργανωτικά σχήματα

Την επιτροπή εγχώριας διαχείρισης επάνδρωναν - όπως έχει αναφερθεί - σύμφωνα με τον νόμο ΡΝ'/22.1.1866, εκπρόσωποι όλων των δήμων κάθε νησιού με επικεφαλής το νομάρχη. Το 1868 το οργανωτικό σχήμα της επιτροπής αλλάζει. Σύμφωνα με τον νόμο ΣΟΕ'/6.11.1868 η επιτροπή μετονομάζεται σε διαχειριστική και αποτελείται από τον προϊστάμενο της διοικητικής αρχής, τον προϊστάμενο της εισαγγελικής αρχής και από τρία μέλη που εκλέγουν τα αρμόδια επαρχιακά συμβούλια. Η επιτροπή με την νέα σύνθεσή της λειτουργεί μόνο στο νησί της Κέρκυρας. Οι αρμοδιότητές της, όπως προκύπτουν από το σχέδιο εσωτερικού κανονισμού που αυτή συνέταξε, είναι και πάλι ευρύτατες<sup>37</sup>. Διαχειρίζεται την κοινή περιουσία και επιβλέπει τη διαχείριση των κληροδοτημάτων καθώς και των αγαθοεργών καταστημάτων. Διαιρείται σε τρία τμήματα διαχείρισεως, εκκαθαρίσεως και επιβλέψεως. Κάθε τμήμα διευθύνεται από ένα μέλος της επιτροπής εκ των τριών που αποστέλλουν τα επαρχιακά συμβούλια. Το τμήμα διαχείρισεως εισπράττει τα εισοδήματα, μισθώνει τα ακίνητα, καταβάλλει τα έξοδα, και επιτηρεί τις οικοδομές. Το τμήμα εκκαθαρίσεως εξελέγχει τις μη εκκαθαρισμένες απαιτήσεις και τους λογαριασμούς του τμήματος διαχείρισεως. Τέλος το τμήμα επιβλέψεως προσδιορίζει τις ετήσιες δαπάνες και υποβάλλει προτάσεις στο Υπουργείο Εσωτερικών. Καθίσταται σαφές από τη νέα οργανωτική μορφή της Επιτροπής ότι αυτή αποκτά μονιμότερο χαρακτήρα και ασκεί ευρείες αρμοδιότητες, τις οποίες δεν είναι σε θέση ακόμη να αναλάβουν οι δήμοι.

Η ουσιαστικότερη όμως ρύθμιση που αναφέρεται στη διανομή της εγχώριας περιουσίας θα γίνει το 1887 με τον νόμο ΑΦΙ'. Σύμφωνα με αυτήν ορίζονται τα εξαιρούμενα διανομής κτήματα, καθορίζονται τα ακίνητα που θα περιέλθουν στην κυριότητα του δήμου Κερκυραίων και το χρονοδιάγραμμα διανομής. Στο νόμο περιλαμβάνονται ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν τις αλυκές, το υδραγωγείο και το ενεχυροδανειστήριο. Η

---

37. *Πρακτικά της Διαχειριστικής Επιτροπής*, Κέρκυρα 1869, σελ. 33-39, Κέρκυρα 1869, *Αρχαία Νομού Κερκύρας, Αρχείο Εγχωρίου Διαχειρίσεως*, 2581.

επιτροπή, που αποτελείται πλέον από το νομάρχη Κέρκυρας, τον εισαγγελέα εφετών και τον επαρχιακό ταμία, εξακολουθεί και έχει στη δικαιοδοσία της, την εποπτεία των τριών αγαθοεργών ιδρυμάτων.

Το 1894 νέος νόμος - ο ΒΣΙΓ'- τροποποιεί την σύνθεση της διαχειριστικής Επιτροπής με την προσθήκη τεσσάρων μελών που διορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Οι νέες αρμοδιότητες της επιτροπής συνίστανται στην διαδικασία απαλλαγής των ακινήτων από τις διηνεκείς τιμαριωτικές παροχές. Η αποστολή αυτή δε θα ολοκληρωθεί και έτσι το 1908 με το νόμο ΓΣΠ' η επιτροπή θα επιφορτισθεί εκ νέου με τη διακρίβωση της τιμαριωτικής φύσης ορισμένων ακινήτων. Νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με το ίδιο θέμα βρίσκουμε το 1912<sup>38</sup> και 1914<sup>39</sup>. Η επιτροπή θα εξακολουθήσει να επιβιώνει, για να καταργηθεί οριστικά το 1931<sup>40</sup>.

#### 4. Ιδρύματα και Οργανισμοί

Στα πλαίσια λειτουργίας της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης, ή διαχειριστικής επιτροπής, προβλέπονται ρυθμίσεις και για τη λειτουργία των διάφορων ιδρυμάτων και οργανισμών που λειτουργούσαν στα Επτάνησα πριν την Ένωση. Εννοούμε κατ' αρχήν τα αγαθοεργά ιδρύματα (αστικό νοσοκομείο, πτωχοκομείο, ορφανοτροφείο) που τελούν υπό την εποπτεία και το διαχειριστικό έλεγχο της διαχειριστικής επιτροπής. Επίσης αναφερόμαστε και σε άλλους αυτοτελείς οργανισμούς, όπως είναι το υδραγωγείο και το ενεχυροδανειστήριο. Τέλος ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται και για τις αλυκές της Κέρκυρας. Ας εξετάσουμε συγκεκριμένα τη διοικητική εξέλιξη αυτών των ιδρυμάτων και οργανισμών:

α. *Τα αγαθοεργά ιδρύματα* τελούν υπό την εποπτεία της επιτροπής εγχώριας διαχείρισης. Η διοίκησή τους δεν παρουσιάζει μεταβολή μέχρι το 1887. Ο νόμος ΑΦΙ/1887 αναθέτει τη διοίκηση των αγαθοεργών ιδρυμάτων σε αδελφάτα, σύμφωνα με τους νόμους του ελληνικού βασιλείου. Το 1929 διαμορφώνεται νέο νομικό πλαίσιο διοίκησης των αγαθοεργών ιδρυμάτων. Σύμφωνα με αυτό το νοσοκομείο, το πτωχοκομείο και το ορφανοτροφείο της Κέρκυρας διοικούνται από επταμελές αδελφάτο, τα μέλη του οποίου εκλέγονται. Η εκλογή γίνεται από δώδεκα εκλέκτορες, οι οποίοι

---

38. Νόμος ΔΝΔ/1912

39. Νόμος 423/1914

40. Νόμος 5190/1931.

αντιπροσωπεύουν τους κατοίκους των δήμων της Κέρκυρας. Η θητεία των μελών του αδελφάτου είναι ισόχρονη με την θητεία των δημοτικών και κοινοτικών αρχών<sup>41</sup>.

β. Η δαπάνη για τη λειτουργία των αλυκών βαρύνει από το 1866 την επιτροπή εγχώριας διαχείρισης. Το 1887, οι αλυκές εξαιρούνται της διανομής της εγχώριας περιουσίας στους δήμους και τα εισοδήματά τους περιέρχονται στην επιτροπή, προκειμένου αυτή να καταβάλλει τις τιμαριωτικές αποζημιώσεις. Μόλις το 1900 οι αλυκές υπήχθησαν στο μονοπώλιο του ελληνικού κράτους<sup>42</sup> με αποτέλεσμα η καλλιέργεια και διαχείρισή τους να ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομικών. Συνέπεια αυτής της ρύθμισης ήταν και η υπαγωγή στην κυριότητα του δημοσίου όλων των κτιριακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού των αλυκών χωρίς αποζημίωση. Ωστόσο ο νόμος προέβλεπε ετήσια χρηματικά χορηγία στη διαχειριστική επιτροπή της Κέρκυρας, προκειμένου να συντηρήσει τα αγαθοεργά ιδρύματα και να αποζημιώσει τους πρώην τιμαριούχους.

γ. Το υδραγωγείο της Κέρκυρας, τμήμα και αυτό της επιχώριας περιουσίας, περιέρχεται το 1887 στην εποπτεία του δήμου Κερκυραίων, διοικούμενο από επιτροπή. Το 1922 καθίσταται αυτοτελές νομικό πρόσωπο, διοικούμενο από πενταμελή επιτροπή που την αποτελούν ένας δημοτικός σύμβουλος του δήμου της Κέρκυρας, ένας νομομηχανικός, ένα μέλος του ιατρικού συλλόγου και ένα μέλος του επαγγελματικού επιμελητηρίου<sup>43</sup>. Τα μέλη της επιτροπής εκλέγονται ανά τετραετία από τους οικείους συλλόγους, η δε θητεία του δημοτικού συμβούλου, που εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο, συμπίπτει με τη δημοτική περίοδο. Οι πόροι του ιδρύματος διαχωρίζονται από τους δημοτικούς.

δ. Το *ενεχυροδανειστήριο* αποτελεί σύμφωνα με την διατύπωση του νόμου ΑΦΙ/1887 δημοτικό ιδιοσυντήρητο αγαθοεργό ίδρυμα. Το 1917 χαρακτηρίζεται νομικό πρόσωπο, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>44</sup>. Μέλη της διοικητικής του επιτροπής είναι ο νομάρχης, ο εισαγγελέας και ο δήμαρχος Κερκυραίων καθώς και δύο εκπρόσωποι της Ιονικής και Εθνικής Τράπεζας. Το ακίνητο στο οποίο στεγάζεται και το

41. Νόμος 3687/10.12/29.1/1929.

42. Νόμος ΒΨΒ' της 27/30 - 3 - 1900

43. Νόμος 2806/20/24 - 6 - 1922

44. Νόμος 1033/3/7 - 11 - 1917 και Β.Δ. 3/5 - 5 - 1918

οποίο είχε εξαιρεθεί της διανομής το 1887, περιέρχεται στην ιδιοκτησία του ιδρύματος. Το 1929 περιέρχεται στην ιδιοκτησία του Οργανισμού Αγροτικής Πίστewς<sup>45</sup>.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα αγαθοεργά ιδρύματα και οι κοινωφελείς οργανισμοί ακολούθησαν μία πολύχρονη πορεία μέχρι τη διοικητική τους ένταξη στο ελληνικό κράτος. Παρέμειναν ουσιαστικά έως το 1887 στην εγχώρα περιουσία, η οποία ασκούσε την εποπτεία και διαχείρισή τους, ενώ στη συνέχεια με ποικίλους τρόπους εντάχθηκαν στους διοικητικούς θεσμούς του ελληνικού βασιλείου.

## 5. Συμπεράσματα

Από την παρουσίαση που επιχειρήσαμε διαπιστώνουμε το μεγάλο χρονικό ορίζοντα που απαιτήθηκε για να διευθετηθούν ζητήματα που αφορούσαν τη δημοτική (επιχώρια) αρχή της Κέρκυρας και την επίλυση των οικονομικών διαφορών της με το δημόσιο. Οι βραδείς ρυθμοί που ακολουθήθηκαν, οι διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις, τα ποικίλα διοικητικά όργανα, μαρτυρούν στην ουσία τους τις θεσμικές αντιστάσεις της τοπικής διοίκησης να ενταχθεί στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, που κυρίως οφείλονταν στην διαφορετικότητα των δύο διοικητικών μοντέλων: του βαυαρικού που εφαρμόζε η ελληνική διοίκηση και του ενετικού στο οποίο στηριζόταν η επτανησιακή διοίκηση.

Η εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου στα Επτάνησα επιβεβαιώνει τα χαρακτηριστικά της διοικητικής ιστορίας. Τα χαρακτηριστικά αυτά συνίστανται στη διάρκεια, δηλαδή τη διοικητική συνέχεια θεσμών και νοστροπιών, στοιχείο που δεν παρατηρείται στην πολιτική και συνταγματική ιστορία. Η πολιτική ιστορία κυριαρχείται από ασυνέχειες, τομές προσανατολισμών, εναλλαγή πηγών εξουσίας. Όμοια και η συνταγματική ιστορία στα πλαίσια πολιτειακών ρυθμίσεων χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένα χρονικά και γεωγραφικά ορόσημα στη ζωή ενός συγκροτημένου κράτους. Αντίθετα, η διοικητική ιστορία είναι διαρκής, οι θεσμοί της μεταβάλλονται αργά και σταδιακά, την καθορίζει η πραγματικότητα, οι καθημερινές και πρακτικές ανάγκες της διοίκησης. Κατά συνέπεια ενώ η πολιτική και συνταγματική ιστορία εξετάζει το

---

45. Νόμος 3905/15/16 - 2 - 1929

φαινόμενο της Ένωσης, κυρίως στα πλαίσια των εθνικών, κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών που προηγήθηκαν, η διοικητική ιστορία εξετάζει το γεγονός αυτό με χρονική αντιστροφή. Εξετάζει δηλαδή την χρονική περίοδο που επακολούθησε της Ένωσης. Σε αυτήν την περίοδο διαδραματίζονται για τη διοικητική ιστορία τα κυριότερα γεγονότα που ενδιαφέρουν το επιστημονικό της πεδίο, γεγονότα τα οποία κυρίως προκύπτουν από τον πλούτο των αρχειακών πηγών.

Παρατηρούμε επίσης ότι η επτανησιακή διοίκηση εντάχθηκε στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, μετά από μία μεγάλη χρονική περίοδο προσαρμογών και θεσμικών αντιστάσεων. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα ωστόσο, προσκολλημένο στο βαυαρικό διοικητικό μοντέλο, δεν αξιοποίησε τις θετικές πλευρές της επτανησιακής διοίκησης, με τρόπο ώστε να εμπλουτίσει τους διοικητικούς θεσμούς του και να αξιοποιήσει δημιουργικά στον τομέα της διοίκησης την Ένωση των Επτανήσων με το ελληνικό κράτος.

Καταλήγουμε με την διαπίστωση ότι η διαδικασία ένταξης των Επτανήσων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, αποτελεί μία πλούσια και ανεξερεύνητη πτυχή της ιστορίας του ελληνικού κράτους και της διοίκησής του. Με άλλα λόγια αποτελεί μία πρόκληση ιδιαίτερα για τους φοιτητές μιας ιστορικής σχολής που φοιτούν σε ένα τόπο με τα πλουσιότερα αρχειακά τεκμήρια της χώρας.