

Bordeaux 2018

Dr David M. Pritchard (Queensland/Strasbourg)

Public Spending in Democratic Athens: 200 Years after August Böckh

Abstract

This paper calculates the public spending of classical Athens. The major public activities of the Athenian *dēmos* ('people') were the staging of religious festivals, the conducting of politics and the waging of wars. There is hot debate about what was spent on these three public activities. Ancient historians cannot agree whether the *dēmos* spent more on festivals or wars. They debate how the classical Athenians paid for their democracy. These debates go back to the first book on Athenian public finance. August Böckh famously criticised the Athenians for wasting money on their festivals instead of building up their armed forces. His book argued too that their decision to pay themselves to run the democracy forced them to tax unjustly the subjects of their empire. Calculating what they spent on their public activities would settle both debates. Böckh lacked the evidence to do such. Two centuries later this is no longer the case. But in calculating public spending this paper does more than settle longstanding debates. In classical Athens the *dēmos* had full control over public spending. In the assembly they authorised the one-off activities of their *polis* ('city-state') and any changes to its recurring activities. Assembly-goers understood the financial consequences of their decisions. They knew how much a proposal that was put before them would cost and what proportion of public income it would use up. They had a good general knowledge of what the *polis* spent on its major activities. Consequently they could judge whether a proposal cost the same as what was normally spent on such things. This made it possible for the Athenians to change their pattern of spending and so what they spent on one class of activities relative to others. Such votes allowed the *dēmos* to spend more on what they saw as a priority and less on what was less of a priority. Over time the sums that they spent on different public activities reflected the order of the priorities that they had set for their *polis*. By calculating these sums this paper confirms whether religious festivals, democratic politics or military campaigns were the Athenian people's overriding public priority.

Les dépenses publiques dans l'Athènes démocratique : 200 ans après August Böckh

Résumé

Cette conférence présente le calcul des dépenses publiques de l'Athènes antique. Les festivals, la politique et la guerre constituaient l'essentiel des activités publiques de cette démocratie directe, et le débat fait rage au sujet des sommes exactes qui y étaient engagées. Les historiens ne parviennent pas à s'accorder sur le poste budgétaire principal voté par le *dēmos* (« peuple ») : les festivals ou la guerre ? Ils s'interrogent sur la manière dont les Athéniens classiques finançaient leur démocratie, un débat qui remonte au premier ouvrage sur les finances publiques d'Athènes. En effet, en 1817, August Böckh publie sa célèbre critique, dans laquelle il accuse les Athéniens de gaspiller leurs fonds dans des festivals au lieu de renforcer leur armée. Un calcul des dépenses publiques réelles permettrait de régler la question. Böckh ne possédait pas ces données il y a deux siècles, mais aujourd'hui elles nous sont enfin accessibles. Toutefois, cette recherche apporte plus qu'une réponse à un débat vieux de 200 ans : en effet, dans l'Athènes classique, le *dēmos* contrôlait entièrement les dépenses publiques. C'est l'Assemblée qui donnait son accord à toutes les activités de l'État, et les participants étaient conscients des conséquences financières de leurs décisions. Ils étaient informés du coût des projets qui leur étaient présentés, et avaient une bonne connaissance générale des dépenses de l'État pour ses activités principales. Par conséquent, ils étaient à même de juger si le budget d'un projet déviait ou non des sommes habituelles. Ce fonctionnement a permis aux Athéniens de changer leurs habitudes de dépenses et par conséquent de favoriser les catégories de leur choix. Par le biais du vote, le *dēmos* a pu accroître les dépenses dans les domaines perçus comme prioritaires, et les réduire ailleurs. Ainsi, les sommes allouées aux différentes activités publiques ont fini par refléter les priorités fixées par les

Athéniens pour leur État. En calculant ces montants cette conférence permet d'identifier la priorité absolue du *dēmos*: religion, démocratie ou guerre?

Selective Bibliography

- Böckh, A. 1817. *Die Staatshaushaltung der Athener*. Berlin.
- Flament, C. 2007. *Une économie monétarisée: Athènes à l'époque classique (440-338): Contribution à l'étude du phénomène monétaire en Grèce ancienne*. Louvain.
- Kallet, L. 1998. 'Accounting for culture in fifth-century Athens', in *Democracy, Empire, and the Arts in Fifth-Century Athens*, eds. D. Boedeker and K. A. Raafaub. Cambridge, MA, and London: 43-58.
- Ober, J. 2015. 'Classical Athens', in *Fiscal Regimes and the Political Economy of Premodern States*, eds. A. Monson and W. Scheidel. Cambridge: 492-522.
- Pébarthe, C. 2008. *Monnaie et marché à Athènes à l'époque classique*. Paris.
- Pritchard, D. M. 2015. *Public Spending and Democracy in Classical Athens*. Austin, TX.
- Rhodes, P. J. 2013. 'The organisation of Athenian public finance', *G&R* 40: 203-31.
- Wilson, P. 2008. 'Costing the Dionysia', in *Performance, Reception, Iconography: Studies in Honour of Oliver Taplin*, eds. M. Revermann and P. Wilson. Oxford: 88-127.

Biographical Note

Dr David M. Pritchard is Senior Lecturer in Greek History at the University of Queensland (Australia). He has won 10 research fellowships in Australia, Denmark, France, the United Kingdom and the United States of America. In 2018 Dr Pritchard is again Research Fellow in L'Institut d'Études Avancées de l'Université de Strasbourg. In 2015 he was Research Fellow in Durham University's Institute of Advanced Study. In 2014 he was Visiting Scholar in Greek History at Brown University. In 2013 Dr Pritchard was the Charles Gordon Mackay Lecturer in Greek at the University of Edinburgh. He has authored *Sport, Democracy and War in Classical Athens* (Cambridge University Press: 2013) and *Public Spending and Democracy in Classical Athens* (University of Texas Press: 2015), edited *War, Democracy and Culture in Classical Athens* (Cambridge University Press: 2010), and co-edited *Sport and Festival in the Ancient Greek World* (Classical Press of Wales: 2003). Dr Pritchard has recently finished *Athenian Democracy at War* for Cambridge University Press. Dr Pritchard regularly speaks on the radio and has written for newspapers around the world.

Biographie

David M. Pritchard est maître de conférences d'histoire grecque à l'université du Queensland en Australie et chercheur à l'Institut d'études avancées de l'université de Strasbourg. Il a obtenu 10 bourses de recherche en Australie, au Danemark, en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis. En 2015, il a travaillé en tant que chercheur à l'Institut d'études avancées de l'université de Durham. En 2014, le Dr. Pritchard a été chercheur en histoire grecque à l'université Brown et, en 2013, maître de conférences Charles Gordon Mackay en grec à l'université d'Édimbourg. Le Dr. Pritchard est également l'auteur de *Sport, Democracy and War in Classical Athens* (Cambridge University Press: 2013) et de *Public Spending and Democracy in Classical Athens* (University of Texas Press: 2015). Il a également édité *War, Democracy and Culture in Classical Athens* (Cambridge University Press: 2010) et coédité *Sport and Festival in the Ancient Greek World* (Classical Press of Wales: 2003). Il achève actuellement *Athenian Democracy at War* pour Cambridge University Press. Outre ses ouvrages, il a publié 50 chapitres de livres et articles de revue. Le Dr. Pritchard intervient régulièrement à la radio et dans la presse. Ses tribunes ont été publiées dans *The Age*, *The Australian*, *The Conversation* (France), *The Courier-Mail*, *Le Monde*, *Die Süddeutsche Zeitung*, *The Sydney Morning Herald*, *Kathimerini*, *The Herald Sun*, *The Canberra Times*, *The Advertiser*, *Neos Kosmos* et *Online Opinion*.

Table 2.1: The Cost of the Great Panathenaea in the 380s

Public Expenditure	12 t. 3000 dr.
Market Value of the Olive Oil for the Prizes	5 t. 2725 dr.
Festival Liturgies	7 t. 2000 dr.
10 <i>gumnasiarkhiai</i> for the torch race at 1200 dr. each = 2 t.	
10 liturgies for the ship race at 1500 dr. each = 2 t. 3000 dr.	
9 <i>chorēgiai</i> for the pyrrhic choruses at 800 dr. each = 1 t. 1200 dr.	
6 <i>chorēgiai</i> for the cyclic choruses at 300 dr. each = 1800 dr.	
10 liturgies for the <i>euandria</i> at 800 dr. each = 1 t. 2000 dr.	
TOTAL	25 T. 725 DR.
ANNUAL COST	6 T. 1681 DR.

Table 2.2: Annual Figures for Public Sacrifices in the 330s

Celebration	Hide Sales	Cows	Cost
Sacrifice to <i>Eirēnē</i>	794 dr.	113	1 t. 2136 dr.
Panathenaea	–	43	3096 dr.
Great Panathenaea	–	25	1800 dr.
Eleusinia	–	84	1 t. 48 dr.
Sacrifice to <i>Dēmokratia</i>	414 dr.	59	4248 dr.
Epidauria	1000 dr.	143	1 t. 4296 dr.
Theseia	1183 dr.	169	2 t. 168 dr.
Dionysia of the Piraeus	311 dr.	44	3168 dr.
Lenaia	106 dr.	15	1080 dr.
Sacrifice to <i>Agathē Tukhē</i>	131 dr.	19	1368 dr.
Asklepieia	284 dr.	41	2952 dr.
City Dionysia	557 dr.	80	5760 dr.
Olympieia	601 dr.	86	1 t. 192 dr.
Sacrifice to Hermes Hegemonios	–	84	1 t. 48 dr.
Bendideia	457 dr.	65	4680 dr.
Sacrifice to Zeus the Saviour	1831 dr.	262	3 t. 864 dr.
TOTALS		1332	15 T. 5902 DR.

Table 2.3: Festival Liturgies in the 350s

Festival	Liturgies
City Dionysia	28
Lenaea	7
Thargelia	10
Hephaesteia	10
Prometheia	10
(Great) Panathenaea	(40) 19
Arrhaphoria	1
Amphiareia	10
Festivals outside of Athens	2
TOTAL	(118) 97

Table 3.3: The Annual Cost of the Democracy

Fixed-Operating Costs	420s	370s	330s
Jurors	53 t. 2800 dr.	26 t. 4400 dr.	26 t. 4400 dr.
Councillors	9 t. 4625 dr.	11 t. 3600 dr.	14 t. 3000 dr.
Assemblygoers	0	20 t.	45 t.
Magistrates	69 t. 3195 dr.	29 t. 3025 dr.	29 t. 3025 dr.
Undersecretaries	2 t. 5360 dr.	1 t. 5680 dr.	1 t. 5680 dr.
Public Slaves	21 t. 1527 dr.	8 t. 3527 dr.	8 t. 3527 dr.
Gold Crowns	0	0	2 t.
TOTAL	156 T. 5507 DR.	98 T. 2232 DR.	128 T. 1632 DR.

Table 3.1: Numbers and Daily Pay-Rates of Magistrates in the 330s

10	<i>sōphronistai</i>	1 dr.	1	<i>polemarkhos</i>	4 ob.
1	<i>kosmētēs</i>	1 dr.	6	<i>thesmothetai</i>	4 ob.
1	<i>tamias stratiōtikōn</i>	4 ob.	10	<i>athlothetai</i>	1 ob.
10	<i>hoi epi to theōrikon</i>	4 ob.	10	<i>stratēgoi</i>	1 dr.
1	<i>ho tōn krēnōn epimelētēs</i>	4 ob.	10	<i>taxiarkhoi</i>	1 dr.
10	<i>tamias tēs Athēnas</i>	4 ob.	2	<i>hipparkhoi</i>	1 dr.
10	<i>pōlētai</i>	4 ob.	10	<i>phularkhoi</i>	1 dr.
10	<i>apodektai</i>	1 ob.	1	<i>hipparkhos eis Lēmnon</i>	1 dr.
10	<i>katalogeis</i>	1 ob.	1	<i>tamias tēs Paralou</i>	0
1	<i>tamias tois adunatois</i>	4 ob.	1	<i>tamias tēs tou Ammōnos</i>	0
10	<i>hierōn episkeuastai</i>	2 ob.	5	<i>amphiktuones eis Dēlian</i>	0
10	<i>astunomoi</i>	4 ob.	1	<i>anagrapheus</i>	4 ob.
10	<i>agoranomoi</i>	4 ob.	1	<i>antigrapheus</i>	4 ob.
10	<i>metronomoi</i>	4 ob.	10	<i>boōnai</i>	2 ob.
35	<i>sitophulakes</i>	4 ob.	1	<i>grammateus epi ta psēphismata</i>	4 ob.
10	<i>epimelētai tou emporiou</i>	4 ob.	10	<i>epimelētai tōn neōriōn</i>	4 ob.
11	<i>hoi endeka</i>	4 ob.	10	<i>epimelētai tou Amphiareiou</i>	1 ob.
5	<i>eisagōgeis</i>	2 ob.	10	<i>epistatai Braurōnothen</i>	1 ob.
40	<i>hoi tettarakonta</i>	2 ob.	7	<i>epistatai Eleusinothen</i>	4 ob.
5	<i>hodopoioi</i>	4 ob.	10	<i>epistatai tou argurokopiou</i>	2 ob.
10	<i>logistai</i>	2 ob.	10	<i>epistatai tou Asklēpieiou</i>	1 ob.
10	<i>sunēgoroi tois logistais</i>	2 ob.	10	<i>epistatai tou hierou tēs Agathēs Tukkēs</i>	1 ob.
1	<i>grammateus kata prutaneian</i>	4 ob.	1	<i>hieromnēmōn</i>	1 dr.
1	<i>grammateus epi tous nomous</i>	4 ob.	10	<i>hieropoioi eis Panathenēnaia</i>	1 ob.
1	<i>grammateus tou dēmou</i>	4 ob.	10	<i>hieropoioi tais semnais theais</i>	1 ob.
10	<i>hieropoioi epi ta ekthusmata</i>	2 ob.	9	<i>nomophulakes</i>	1 ob.
10	<i>hieropoioi kat' eniauton</i>	4 ob.	10	<i>praktores</i>	2 ob.
1	<i>arkhōn eis Salamina</i>	1 dr.	2	<i>tamiai toin theoin</i>	4 ob.
1	<i>dēmarkhos eis Peiraieia</i>	4 ob.	1	<i>tamias eis ta neōria</i>	4 ob.
1	<i>grammateus tois thesmothetais</i>	4 ob.	1	<i>tamias kremastōn</i>	2 ob.
1	<i>arkhōn eponumos</i>	4 ob.	1	<i>tamias triēropoiikōn</i>	2 ob.
10	<i>epimelētai eis Dionysia</i>	1 ob.	1	<i>tamias tēs boulēs</i>	4 ob.
4	<i>epimelētai mustēriōn</i>	2 ob.	1	<i>tamias tou dēmou</i>	2 ob.
1	<i>basileus</i>	4 ob.	200	20 other boards of religious supervisors	1 ob.

TOTAL NUMBER OF MAGISTRATES

658

TOTAL ANNUAL COST

29 T. 3025 DR.

Table 4.1: Public Spending on the Armed Forces in the 420s

Archon Year	Tribute	Other Imperial Income	Internal Surplus	War Tax	War Loans	TOTAL
433/2	388 t.	212 t.	100 t.	0	76 t.	776 t.
432/1	388 t.	212 t.	100 t.	0	1145 t.	1845 t.
431/0	388 t.	212 t.	100 t.	0	1370 t.	2070 t.
430/29	388 t.	212 t.	100 t.	0	1300 t.	2000 t.
429/8	388 t.	212 t.	100 t.	0	600 t.	1300 t.
428/7	388 t.	212 t.	100 t.	200 t.	200 t.	1100 t.
427/6	388 t.	212 t.	100 t.	200 t.	100 t.	1000 t.
426/5	388 t.	212 t.	100 t.	200 t.	261 t.	1161 t.
425/4	1200 t.	212 t.	100 t.	0	130 t.	1642 t.
424/3	1200 t.	212 t.	100 t.	0	163 t.	1675 t.
423/2	1200 t.	212 t.	100 t.	0	253 t.	1765 t.
ANNUAL AVERAGE						1485 T.

Table 4.2: The Full Cost of the Armed Forces in the 370s

Archon Year	Capital Costs	Fixed-Operating Costs	Variable-Operating Costs	TOTAL
378/7	24 t.	133 t.	72 t.	229 t.
377/6	24 t.	133 t.	112 t.	269 t.
376/5	7 t.	133 t.	787 t.	927 t.
375/4	7 t.	133 t.	858 t.	998 t.
374/3	7 t.	133 t.	229 t.	369 t.
373/2	7 t.	133 t.	500 t.	640 t.
372/1	7 t.	133 t.	787 t.	927 t.
371/0	7 t.	133 t.	0	140 t.
370/69	7 t.	133 t.	60 t.	200 t.
ANNUAL AVERAGE				522 T.