

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**Ο ρόλος των προγραμματικών συμβάσεων στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη**

---

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Ευαγγελία-Βελισσώ Χατζίνη**

**Αθήνα, 2021**

## **Τριμελής Επιτροπή**

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής (Επιβλέπων)

Μαρία Βενετσανοπούλου, Ομότιμη Καθηγήτρια

Αιμιλία Παπάζογλου –Μητροπούλου , Λέκτορας



Copyright © Ευαγγελία-Βελισσώ Χατζίνη, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

## Συντομογραφίες

|              |                                                            |
|--------------|------------------------------------------------------------|
| Α.Ε.         | Ανώνυμη Εταιρεία                                           |
| Α.Ε.Π.       | Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν                                  |
| Δ.Ε.Υ.Α      | Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης            |
| Δ.Σ.         | Δημοτικό Συμβούλιο                                         |
| ΔΕΗ          | Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού                             |
| Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. | Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων                  |
| Ε.Δ.Ε.Υ.Α.   | Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης      |
| Ε.Ε.         | Ευρωπαϊκή Ένωση                                            |
| Ε.Ε.Τ.Α.Α.   | Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης      |
| Ε.Κ.         | Ευρωπαϊκή Κοινότητα                                        |
| Ε.Λ.Τ.Α.     | Ελληνικά Ταχυδρομεία                                       |
| Ε.Ν.Α.Ε.     | Ελληνικά Ναυπηγεία Α.Ε.                                    |
| Ε.Ο.Κ.       | Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα                             |
| Ε.Ρ.Τ        | Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση                              |
| Ε.Σ.         | Ελεγκτικό Συνέδριο                                         |
| Ε.Σ.Δ.Α.     | Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου           |
| Ε.Σ.Π.Α.     | Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς                      |
| ΕΤ.Α.Δ       | Εταιρεία Ακινήτων Δημόσιου                                 |
| ΕΛ.Γ.Ο.      | Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός                             |
| Ε.ΥΔ.Α.Π.    | Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτευούσης              |
| Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.   | Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος                               |
| Κ.Ε.Σ.       | Κώδικας Ελεγκτικού Συνεδρίου                               |
| Κ.Δ.ΑΠ       | Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης                            |
| Κ.Π.Σ.       | Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης                                 |
| Μ.Ο.Δ.       | Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων |
| Μ.Ο.Π.       | Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα                        |
| Ν.Π.Δ.Δ.     | Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου                            |
| Ν.Π.Ι.Δ.     | Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου                           |
| Ο.Ν.Ε.       | Οικονομική και Νομισματική Ένωση                           |
| Ο.Π.Α.Π.     | Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου                 |
| Ο.Τ.Α.       | Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης                           |

|            |                                                      |
|------------|------------------------------------------------------|
| Π.Δ.       | Προεδρικό Διάταγμα                                   |
| Π.Ν.Π.     | Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου                       |
| Τ.Ε.Δ.Κ.   | Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων                    |
| Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ | Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου |
| Τμ.        | Τμήμα                                                |
| Φ.Π.Α      | Φόρος Προστιθέμενης Αξίας                            |

## Περιεχόμενα

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Συντομογραφίες .....                                                             | 3  |
| Εισαγωγή .....                                                                   | 8  |
| <b>Κεφάλαιο Ι</b> .....                                                          | 13 |
| 1. Διοικητική Οργάνωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη .....                           | 13 |
| Α. Συνταγματική κατοχύρωση .....                                                 | 13 |
| Β. Το ιδιαίτερο καθεστώς των Ο.Τ.Α.....                                          | 16 |
| Β1. Συμπεράσματα-Αίτια Προβλήματος.....                                          | 22 |
| Γ. Περιφερειακές Ανισότητες.....                                                 | 24 |
| 2. Ο θεσμός των Προγραμματικών Συμβάσεων.....                                    | 26 |
| Α. Εισαγωγή .....                                                                | 26 |
| Β. Έννοια και Σκοπός.....                                                        | 27 |
| Γ. Ιστορική Επισκόπηση .....                                                     | 29 |
| Γ1. Ο Γαλλικός Θεσμός.....                                                       | 29 |
| Γ2. Ο Ελληνικός Θεσμός.....                                                      | 32 |
| Δ. Οι τροποποιήσεις του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984 .....                         | 35 |
| Ε. Νομική φύση των προγραμματικών συμβάσεων.....                                 | 41 |
| ΣΤ. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης .....                                         | 43 |
| Ζ. Διαφορές των προγραμματικών συμβάσεων από τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις ..... | 46 |
| Η. Διακρίσεις των προγραμματικών συμβάσεων .....                                 | 47 |
| <b>Κεφάλαιο ΙΙ</b> .....                                                         | 50 |
| 1. Μορφή Προγραμματικών Συμβάσεων .....                                          | 50 |
| Α. Συμβαλλόμενα Μέρη.....                                                        | 50 |

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| B. Περιεχόμενο Προγραμματικών Συμβάσεων.....                            | 50        |
| 2. Νομολογιακές Ρυθμίσεις - Περιορισμοί Ελεγκτικού Συνεδρίου.....       | 54        |
| 3. Υλοποίηση Προγραμματικών Συμβάσεων.....                              | 56        |
| <b>Κεφάλαιο III .....</b>                                               | <b>58</b> |
| 1. Προσυμβατικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου .....                     | 58        |
| A. Εισαγωγή .....                                                       | 58        |
| B. Έλεγχος Συμβάσεων Μεγάλης Οικονομικής Αξίας .....                    | 58        |
| Γ. Ο προσυμβατικός έλεγχος σήμερα (N. 4700/2020) .....                  | 65        |
| 2. Κατασταλτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου.....                      | 70        |
| A. Το Νέο Καθεστώς του N. 4700/2020 .....                               | 72        |
| 3. Ο προσυμβατικός έλεγχος μετά τις τροποποιήσεις του N. 4820/2021..... | 75        |
| <b>IV. Επίλογος - Συμπεράσματα.....</b>                                 | <b>78</b> |
| <b>V. Βιβλιογραφία.....</b>                                             | <b>82</b> |
| <b>VI. Νομολογία – Νομοθεσία.....</b>                                   | <b>84</b> |
| <b>VII. Γνωμοδοτήσεις - Εκθέσεις.....</b>                               | <b>86</b> |
| <b>VIII. Εγκύκλιοι.....</b>                                             | <b>87</b> |
| <b>IX. Διαδικτυακές Πηγές.....</b>                                      | <b>87</b> |
| <b>Παράρτημα 1° .....</b>                                               | <b>88</b> |
| Τροποποιήσεις άρθρου 100 του Ν. 3852/2010.....                          | 88        |

|                                            |           |
|--------------------------------------------|-----------|
| <b>Παράρτημα 2° .....</b>                  | <b>90</b> |
| Παραδείγματα προγραμματικών συμβάσεων..... | 90        |

## Εισαγωγή

### Γενικά

Αποτελεί κοινό τόπο ότι το σύγχρονο Ελληνικό Κράτος, μόλις 200 χρόνια από την κήρυξη του αγώνα για την ανεξαρτησία του, και παρά τις προσπάθειες αναδιοργάνωσης, εξορθολογισμού, και συντονισμού της δράσης του, με γνώμονα την ουσιαστική ανάπτυξη, την εξασφάλιση της ευημερίας των πολιτών και την θεμελίωση της ανταγωνιστικότητας του, χρήζει ακόμη ριζικών αναπτυξιακών μεταρρυθμίσεων. Για την υλοποίηση των τελευταίων απαραίτητη κρίνεται η συμβολή όλων των οργάνων του, τα οποία οφείλουν να συνεργάζονται μεταξύ τους προς αυτή την κατεύθυνση.

Εκκινώντας από μια μικρή ανασκόπηση, η Ελλάδα των πρώτων δεκαετιών αντιμετώπιζε σημαντικά προβλήματα ανάπτυξης, τα οποία πηγάζαν από την έλλειψη ρευστότητας. Η οικονομική αυτή δυσχέρεια έμελε να στιγματίσει όχι μόνο τον ελλαδικό χώρο αλλά και ολόκληρη την Ευρώπη, λόγω των σημαντικότερων επιπτώσεων των Παγκοσμίων Πολέμων, που ακολούθησαν. Οι τελευταίοι οδήγησαν στη συσπείρωση των χωρών της Ευρώπης και στη σταδιακή υιοθέτηση των Πολιτικών Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) από τα κράτη - μέλη της<sup>1</sup>, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα.

Επρόκειτο για μια μοναδική συνεργασία μεταξύ των κεντρικών θεσμών της Ε.Ε. και της εθνικής διοίκησης (περιφερειακής και τοπικής)<sup>2</sup>, στο πλαίσιο της αρχής της συνεταιρικότητας, κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαχειριζόταν την διοχέτευση των ευρωπαϊκών κονδυλίων ως μέσο υλοποίησης των πολιτικών συνοχής και των διοικήσεων των κρατών-μελών ως αποδεκτών αυτών των κονδυλίων, υπό την προϋπόθεση της εφαρμογής των εν λόγω πολιτικών.

Είναι γνωστό ότι οι Πολιτικές Συνοχής αποσκοπούσαν στην δημιουργία μιας ισχυρής Ευρώπης, της οποίας τα κράτη - μέλη θα καθιέρωναν τις ίδιες οικονομίες κλίμακος απαλείφοντας τις κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες με την ταυτόχρονη ανάπτυξη του κέντρου και των περιφερειών σε εθνικό επίπεδο, αλλά και την εν γένει δημιουργία κοινής, δυνατής και ισότιμης οικονομίας μεταξύ των κρατών- μελών.

Πιο αναλυτικά, η Ελλάδα, εντασσόμενη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.), το 1981, ήταν οικονομικά ασθενέστερη σε σχέση με τα υπόλοιπα μέλη της Ένωσης. Εξ αυτού του

<sup>1</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτας/Κ. Μητσόπουλος*, «Οι δυνατότητες ανάπτυξης των Δήμων και Περιφερειών μέσω Ε.Σ.Π.Α. μέχρι το 2020», *Επιθεώρησης Δημόσιου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 61- Τεύχος 2, Απρίλιος – Ιούνιος 2017, σελ. 335-336.

<sup>2</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτας*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.21 επ.. Πρβλ. ομοίως και *Α. Μπαμπαλιούτας*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 458 επ.

λόγου, κρίθηκε σκόπιμο να προτείνει ένα μνημόνιο συνεργασίας με την Ε.Ο.Κ., θέτοντας το θέμα των ανισοτήτων και ζητώντας ενίσχυση για την προσαρμογή της στο μοντέλο της Ένωσης. Η ενίσχυση αυτή, ζητήθηκε με τη μορφή χρηματοδότησης έργων, τα οποία αποσκοπούσαν στην οικονομική ανάπτυξη και την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας εντός πενταετίας.

Ήταν χαρακτηριστική η κατάσταση στην οποία βρισκόταν η Ελλάδα, η οποία, όπως διατύπωσε στην έκθεση της προς την Ευρώπη (μνημόνιο της Ελληνική Κυβέρνησης), διέθετε: «...έναν υπερ-ανεπτυγμένο τριτογενή τομέα, μια εκτεταμένη μαύρη οικονομία και έναν έντονο βαθμό παρασιτισμού... η γεωργική παραγωγή αντιπροσωπεύει μόνο το 17,2% του ΑΕΠ, ενώ ο γεωργικός πληθυσμός είναι το 30% του συνολικού πληθυσμού... την περιορισμένη συνεισφορά (19,6%) της βιομηχανίας στο ΑΕΠ...». Στην έκθεση της, η Ελλάδα, ανέφερε επιπλέον, τις αδυναμίες της στους κλάδους της βιομηχανίας και της γεωργίας.<sup>3</sup>

Κατόπιν τριετών διαπραγματεύσεων, εκπονούνται τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.), τα οποία αποτέλεσαν για την Ελλάδα τα πρώτα επενδυτικά πακέτα, τα οποία χρηματοδοτούνταν από τα ταμεία συνοχής<sup>4</sup>. Το χαρακτηριστικό τους ήταν ότι επρόκειτο για πακέτα χρηματοδότησης μεταρρυθμίσεων εντός χρονικού πλαισίου πενταετίας και όχι εφάπαξ χρηματοδοτήσεις.

Τα Μ.Ο.Π. ενίσχυσαν τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, τη νότια Ιταλία και στις περιοχές της νότιας Γαλλίας, από το 1986 έως και το 1993. Στην Ελλάδα τα Μ.Ο.Π. διήρκησαν από το 1986 μέχρι το 1989. Από το 1989 μέχρι το 1993 ενσωματώθηκαν στο Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.). Με τα χρηματοδοτικά αυτά προγράμματα υποστηρίχθηκε η οικονομική δραστηριότητα και βελτιώθηκε το βιοτικό επίπεδο των περιφερειών, κυρίως αγροτικών, μέσω έργων αναμόρφωσης του επαρχιακού οδικού δικτύου, ενίσχυσης μικρών γεωργικών επιχειρήσεων και δημιουργίας τουριστικών καταλυμάτων.

Στην Ελλάδα καταρτίστηκαν συνολικά επτά (7) Μ.Ο.Π.: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδος, Αττικής και τέλος ένα θεματικό, το Μ.Ο.Π. Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των Μ.Ο.Π. ήταν η περίοδος 1984-1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Βλ. αναλυτικά το μνημόνιο της Ελληνική Κυβέρνησης στο [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2015/12/Greek\\_memo\\_1982-libre.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2015/12/Greek_memo_1982-libre.pdf) Πηγή Διανέοις (τελευταία πρόσβαση 21/9/2021).

<sup>4</sup> Οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων ήταν υφιστάμενοι, δεν δημιουργήθηκαν για την κάλυψη των επενδυτικών πακέτων, ενώ η πολιτική των διαρθρωτικών κοινοτικών ταμείων ήταν ανεξάρτητη. Το 1988, με τη ριζική μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων, η πολιτική αυτή συντονίστηκε ώστε πλέον να εξυπηρετεί τα επενδυτικά πακέτα. Προβλέφθηκε σταδιακή αύξηση των πόρων τους μέχρι το διπλασιασμό τους κατά τη χρονική περίοδο 1987-1993. Επίσης, η ευθύνη για την υλοποίηση των προγραμμάτων μοιράζεται στις εθνικές και περιφερειακές αρχές με την και στην Ε.Ο.Κ. <http://www.hellaskps.gr/Details.asp?L1=3&L2=1> (τελευταία πρόσβαση 21/9/2021).

<sup>5</sup> Βλ. <http://www.hellaskps.gr/Details.asp?L1=3&L2=1> (τελευταία πρόσβαση 21/9/2021).

Το Α' Κ.Π.Σ. (1989-1993) εστίασε στην ανάπτυξη κυρίως του πρωτογενούς τομέα, την περιφερειακή ανάπτυξη, την βελτίωση του οικονομικού επιπέδου μέσω της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, την ανάπτυξη του τουρισμού ακόμη και στην περιφέρεια. Για την υλοποίηση των προηγούμενων, καταρτίστηκαν δώδεκα (12) τομεακά και δεκατρία (13) Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Π.Ε.Π.).

Το χρονικό διάστημα 1994 -1999, η Ελλάδα συνέχισε την αναμορφωτικής της πορείας υλοποιώντας έργα υποδομής με τη χρηματοδότηση του Β' Κ.Π.Σ.. Στόχος ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα, των περιβαλλοντικών συνθηκών, αλλά και της προώθησης της απασχόλησης, της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς και της επίτευξης των πέντε (5) οικονομικών και νομικών δεικτών (κριτήρια σύγκλισης)<sup>6</sup> για την είσοδο στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Ο.Ν.Ε.). Σημειωτέον, ότι προκειμένου να υπάρξει καλύτερη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων η ελληνική περιφέρεια διαιρέθηκε σε νομαρχίες το 1994. Από το 1998 δε, επήλθε η αναδιοργάνωση των δήμων σε πιο αυτόνομα και ευέλικτα μεγέθη.

Το Γ' Κ.Π.Σ. (2000-2006) αποτέλεσε το μεγαλύτερο σε σχέση με τα προηγούμενα επενδυτικό πρόγραμμα<sup>7</sup>. Για την υλοποίηση του δημιουργήθηκαν εικοσιπέντε (25) επιχειρησιακά προγράμματα (13 Π.Ε.Π., 11 τομεακά, 1 επιχειρησιακό «Τεχνική Βοήθεια»). Στόχοι του ήταν η προώθηση της απασχόλησης μέσω της εκμετάλλευσης των ανθρώπινων πόρων, η ανάπτυξη του συστήματος μεταφορών, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας με στόχο την επίτευξη αιεφόρου ανάπτυξης<sup>8</sup>, η αγροτική ανάπτυξη και αλιεία, η περιφερειακή ανάπτυξη ως μέσο μείωσης των αποκλίσεων ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών και του κέντρου, ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητάς τους και αύξησης της απασχόλησης.

Οι παρεμβάσεις στο περιβάλλον και στη φυσική κληρονομιά, στον πολιτισμό και στον τομέα της υγείας – πρόνοιας αλλά και στην εκπαίδευση, δημόσια διοίκηση, υγεία και πρόνοια, απασχόληση, ψηφιακή οικονομία, επικοινωνίες, ήταν πληθώρες. Επρόκειτο για μια περίοδο πρόσκαιρης ανάπτυξης της Ελλάδας (Ολυμπιακοί Αγώνες 2004).

Μέσω των ανωτέρω, η Ελλάδα προσπάθησε να επιτύχει την σύγκλιση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης. Ανεξαρτήτως του ποσοστού επιτυχίας, είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι επελθούσες μεταρρυθμίσεις ήταν πολύ σημαντικές και συνέβαλαν στην ανάπτυξη της χώρας συγκριτικά με την κατάσταση στην οποία αυτή βρισκόταν κατά το πρώτο πακέτο βοήθειας.

<sup>6</sup> Βλ. σταθερότητα των τιμών, τα υγιή και βιώσιμα δημόσια οικονομικά, τα μακροπρόθεσμα επιτόκια και τη σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_el.pdf) (τελευταία πρόσβαση 21/9/2021).

<sup>7</sup> Βλ. <http://www.info3kps.gr/faq.asp> (τελευταία πρόσβαση 21/9/2021).

<sup>8</sup> Στους τομείς Μεταποίησης και Υπηρεσιών, Έρευνας και Τεχνολογίας, Τουρισμού, Ενέργειας – Φυσικών Πόρων.

Παρόλα αυτά, γνωστές ήταν και οι αστοχίες στη διαχείριση των προγραμμάτων αναφορικά με τη δυσκολία απορρόφησης όλων των κονδυλίων και την υλοποίηση όλων των προγραμματισμένων μεταρρυθμίσεων. Ο συντονισμός, η αξιολόγηση και η αποτελεσματικότητα έλλειπαν ακόμα και από την ίδια τη λειτουργία της ελληνικής διοίκησης. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα πολλά προγράμματα να αναθεωρούνται και τα Κ.Π.Σ. να παρατείνονται για επιπλέον δύο (2) έτη.

Σημειωτέον<sup>9</sup> ότι για να ανταπεξέλθει στην υλοποίηση των Πολιτικών Συνοχής, η Ελλάδα οργανώθηκε εκ νέου σε δεκατρείς (13) αποκεντρωμένες κρατικές Περιφέρειες, μέσω του θεσμικού πλαισίου που τέθηκε από τον Ν. 1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη - Δημοκρατικός Προγραμματισμός», και του Π.Δ. 51/6-3-1987<sup>10</sup> «Καθορισμός των Περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης». Ακολούθως, μεταξύ του Α' και Β' Κ.Π.Σ., με τους Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» και Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», καταργήθηκαν οι νομαρχίες και αντικαταστάθηκαν από πενήντα (50) «Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις» απλές και ενιαίες. Εξίσου σημαντικός ήταν και ο Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ο οποίος οδήγησε στη διαμόρφωση των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, με τη συνένωση των πολυάριθμων τότε Δήμων και Κοινοτήτων. Ενώ τέλος με τον καθοριστικό Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», καθιερώθηκαν οι Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού καθώς και δημιουργήθηκαν οι επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Η ανωτέρω διαίρεση είχε ως στόχο την καλύτερη οργάνωση της Χώρας, την υλοποίηση των Πολιτικών Συνοχής και την εκ βάθρων βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών.

Τα Κ.Π.Σ. διαδέχτηκαν τα ευρωπαϊκά προγράμματα Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.), ως μια προσπάθεια συνέχισης των Πολιτικών Συνοχής και υλοποίησης των δεσμεύσεων από τα κράτη - μέλη περί της επίτευξης των πολιτικών συνοχής, οι οποίες θα επέφεραν τη μεταξύ τους σύγκλιση.

Κατόπιν των ανωτέρω, προκύπτει ότι ίσως ο σημαντικότερος παράγοντας για την επιτυχή ανάπτυξη και αναμόρφωση της χώρας είναι η οργάνωση της σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιων πολιτικών (περιφερειακή ανάπτυξη) με σκοπό την ομοιόμορφη βελτίωση του κοινωνικού και οικονομικού επιπέδου.

<sup>9</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτας/Κ. Μητσόπουλος*, ό.π., σελ. 338-341.

<sup>10</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτας*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 232 επ.

Με την παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται αρχικώς να αναδειχθεί αυτή η συμβολή της περιφερειακής ανάπτυξης, η οποία εκκινεί από τα ήδη αναφερόμενα γεγονότα, στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της Χώρας, καθώς και σε δεύτερο στάδιο, ο ρόλος των προγραμματικών συμβάσεων ως εργαλείο επίτευξης αυτής της ανάπτυξης μέσω της αναλυτικής περιγραφής του θεσμικού τους πλαισίου και της μορφής τους.

## Κεφάλαιο I

### 1. Διοικητική Οργάνωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη

#### A. Συνταγματική κατοχύρωση

Η καθιέρωση της αποκλειστικής αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί των υποθέσεων της προβλέπεται συνταγματικά δημιουργώντας τεκμήριο αρμοδιότητας της και συμβάλλοντας στην επίτευξη της περιφερειακής ανάπτυξης μέσω της ενίσχυσης της τοπικής πρωτοβουλίας και δράσης.

Αναλυτικότερα, επισημαίνεται ότι η διοικητική οργάνωση του Ελληνικού Κράτους διακρίνεται:

- στο καθεαυτό νομικό πρόσωπο του Κράτους, το οποίο αποτελείται από τις κεντρικές υπηρεσίες και όργανα (κεντρική κρατική δημόσια διοίκηση - συγκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης), και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και όργανα (αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση – αποκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης). Οι τελευταίες προβλέπονται και κατοχυρώνονται στο άρθρο 101 του Συντάγματος,
- στα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα,
- στα αυτοδιοικούμενα δημόσια νομικά πρόσωπα, τα οποία διακρίνονται περαιτέρω στους Ο.Τ.Α. (Α' και Β' βαθμού) και στα αυτοδιοικούμενα δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών (ΝΠΔΔ, Δημόσια ΝΠΔ και Δημόσιες Εταιρείες). Οι Ο.Τ.Α. προβλέπονται και κατοχυρώνονται στο άρθρο 102 του Συντάγματος.

Ειδικότερα, με το άρθρο 102 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος, προσδιορίζεται η έννοια της τοπικής υπόθεσης (γεωγραφικό κριτήριο), η οποία συνδέεται άρρηκτα με την εξυπηρέτηση τοπικών αναγκών και με το εδ. β' κατοχυρώνεται το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. επί των υποθέσεων τους<sup>11</sup>. Το τεκμήριο αυτό καθορίζεται νομοθετικά και δύναται να μεταβάλλεται. Η αρμοδιότητα διακρίνεται<sup>12</sup> στις περιπτώσεις αποκλειστικής ή συντρέχουσας αρμοδιότητάς, κυρίως ρυθμιστικού χαρακτήρα στους τομείς της δημόσιας υγείας, αστυνόμευσης, επιβολής τελών, κατασκευής ή

<sup>11</sup> Βλ. σχετικά, Α. Τάχος, «ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ», 9<sup>η</sup> έκδοση, 2008, Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 185-186.

<sup>12</sup> Βλ. σχετικά, Ι. Δ. Αναστόπουλος, «Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α.», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2. Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991, σελ. 105-108.

συντήρησης πλατειών, γεφυρών. Στην εκμετάλλευση των οποίων μπορεί να συμμετέχει και ο ιδιώτης μέσω συμβάσεων παραχώρησης.

Περαιτέρω, με τα άρθρα 5 παρ. 1 και 3 και 106 παρ. 1 έως 5 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται ένα σύστημα ανοικτής οικονομίας της αγοράς με τη συνύπαρξη τόσο της ιδιωτικής όσο και της δημόσιας πρωτοβουλίας. Το Κράτος, με άλλα λόγια δύναται να παρεμβαίνει για την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος ανάπτυξης της οικονομίας και εξυπηρέτησης δημοσίου συμφέροντος, με ανταγωνιστικούς όρους, χωρίς, όμως, να υπάρχει σαφής οριοθέτηση αυτής της δράσης. Οι Ο.Τ.Α. θεωρούνται μέρος της κρατικής πρωτοβουλίας σε σχέση πάντα με τη διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων.

Από τη διατύπωση του άρθρου 101 παρ.3 του Συντάγματος προκύπτει ότι η κεντρική διοίκηση διαθέτει ειδικές αρμοδιότητες, όπως αυτές τις έχουν απονεμηθεί με νόμο, και, σε συνδυασμό με το άρθρο 118 παρ.3 του Συντάγματος, ότι το τεκμήριο αρμοδιότητας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων προβλέπεται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο δύναται να μεταβληθεί. Επίσης προκύπτει ότι η κεντρική διοίκηση δύναται να μεταβιβάσει αρμοδιότητες στην αποκεντρωμένη διοίκηση και όχι το αντίστροφο.

Από τα παραπάνω καθίσταται προφανής η ανάγκη να υπάρξει μια σαφέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α και ένας σαφέστερος προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης. Το περιεχόμενο των συνταγματικών αυτών άρθρων δεν έχει επηρεαστεί ούτε από την αναθεώρηση του 2001, καθιστώντας αυτή την ανάγκη επίκαιρη.

Όσον αφορά το άρθρο 106 του Συντάγματος, αυτό περιλαμβάνει στις παραγράφους του ρήτρες αναφορικά με τον τρόπο διαμόρφωσης της οικονομίας. Ειδικότερα, η παρ. 1 θέτει «ρήτρα για τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας», η παρ. 2 «μια γενική ρήτρα για τα όρια της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας», οι παρ. 3-5 «ειδικούς κανόνες για την αναγκαστική εξαγορά επιχειρήσεων» και η παρ. 6 «ειδική ρύθμιση για τη συμμετοχή των ωφελούμενων στη δαπάνη για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας»<sup>13</sup>. Με το άρθρο αυτό κατοχυρώνεται ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία σε αντιπαραβολή με τη δυνατότητα «ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας». Περιορισμό αυτού του κρατικού παρεμβατισμού, αποτελεί η εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος, με τον κρατικό παρεμβατισμό να δύναται να κινηθεί εντός των ορίων αυτού του συμφέροντος. Τα όρια αυτά οφείλουν να προβλέπονται νομοθετικά στο πλαίσιο «ορθολογικού προγραμματισμού» και να βρίσκονται σε άμεση συνάφεια με

---

<sup>13</sup> Βλ. σχετικά, Α. Καϊδατζής, «Ερμηνεία άρθρου 106 Συντάγματος», σε «Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία», (Επιμ. : Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης), Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1719-1720.

την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Σε αντίθετη περίπτωση, ο κρατικός παρεμβατισμός θα ήταν αυθαίρετος και αντισυνταγματικός.

Η περιφερειακή ανάπτυξη κατοχυρώνεται με την παρ. 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος, καθώς ορίζεται η υποχρέωση του Κράτους να παρεμβαίνει για τη διαμόρφωση και τον συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, συνεπαγόμενης και της περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της αξιοποίησης των πλουτοπαραγωγικών πηγών της Χώρας, με έμφαση στην προαγωγή ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.

Προκειμένου να επιτυγχάνεται η περιφερειακή ανάπτυξη απαιτείται η αποτελεσματική οργάνωση της Χώρας μέσα από το χωρισμό της σε αυτοδιοικούμενες ενότητες – περιφέρειες<sup>14</sup>, όπως ήδη έχει επέλθει στο πλαίσιο υλοποίησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων Ε.Σ.Π.Α..

Επιπλέον, απαιτείται η καθιέρωση «διαλεκτικής σχέσης» μεταξύ των τριών συστημάτων διοικητικής οργάνωσης της Χώρας (συγκεντρωτικό, αποκεντρωτικό, αυτοδιοικητικό)<sup>15</sup>, προκειμένου να υπάρξει ομαλή και αποτελεσματική συνεργασία και υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής. Με τον όρο διαλεκτική σχέση αποτυπώνεται ακριβώς αυτή η ομαλότητα, η ηπιότητα στη συνεργασία, η δημιουργία σχέσης αμοιβαιότητας και καλού επικοινωνιακού κλίματος μεταξύ τους.

Πιο αναλυτικά, η ουσιαστική διαλεκτική σχέση προϋποθέτει<sup>16</sup>:

- την ύπαρξη πληροφόρησης των αναγκών (Reporting), προγραμματισμού (Planification), τόσο από διοικητική, όσο και από οικονομική άποψη. Αυτό συνεπάγεται την εξ' αρχής εκπόνηση από κοινού προγραμμάτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους,
- την εξασφάλιση σχεδιασμού του τρόπου υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων σε σχέση με τα υφιστάμενα μέσα, αλλά και οργάνωσης (Organization) ανάλογα με τις πραγματικές προκύπτουσες ανάγκες,
- την εξασφάλιση διεύθυνσης (Coordination) μέσω της ανάπτυξης των διοικητικών ικανοτήτων των στελεχών, πρόσληψης ικανού προσωπικού (Staffing) με σκοπό την ενίσχυση των υποστελεχωμένων υπηρεσιών ιδίως των Ο.Τ.Α.,

<sup>14</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτας*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α', Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007, σελ 20 επ. και 35 επ.

<sup>15</sup> Βλ. σχετικά, *Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα*, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 1 επ.

<sup>16</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγωμένου/Α. Παπάζογλου-Μητροπούλου /Α. Μπαμπαλιούτας*, «Η συνταγματική κατοχύρωση της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα- Η διαλεκτική της σχέσης με τη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τόμος VII, Αριθμός 1, Δεκέμβριος 2016, σελ. 99-110.

- οικονομικά μέσα (Budgeting) προκειμένου να επέλθει οικονομική αυτοτέλεια και διεύρυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας,
- καθώς και εντατικού ελέγχου (Control) με αυστηρές διαδικασίες ελεγκτικής, που θα τονώσουν την εμπιστοσύνη των διοικούμενων και θα συνάδουν με την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Συνεπώς, σημαντικό στοιχείο για την επιτυχή περιφερειακή ανάπτυξη είναι η οργάνωση του Κράτους, στη βάση σχέσεων που φέρουν τα ανωτέρω χαρακτηριστικά και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας της, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, με μοναδικό σκοπό την αποτελεσματική οργάνωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών από μια αποκεντρωμένη μεν διοίκηση, αλλά όχι αποκομμένη από το Κράτος, το οποίο την εποπτεύει, χωρίς να την αποκεφαλίζει, και χωρίς να αποβλέπει στην εξυπηρέτηση οποιουδήποτε άλλου πέραν του δημοσίου συμφέροντος.

Τα ανωτέρω, δυστυχώς, δεν αποτελούν αυστηρές επιταγές κάποιου υπάρχοντος συνταγματικού ή νομοθετικού πλαισίου. Τα άρθρα 102 και 106 του Συντάγματος δεν οδηγούν σε αυστηροποίηση των προϋποθέσεων της περιφερειακής ανάπτυξης, αλλά και ούτε άλλος ειδικότερος νόμος (όπως ο Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»).

## **B. Το ιδιαίτερο καθεστώς των Ο.Τ.Α.**

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), είναι επιφορτισμένοι με τις τοπικές υποθέσεις των Περιφερειών και Δήμων της Χώρας, έχοντας πρωταρχικό μέλημα την ικανοποίηση των βιοτικών αναγκών των πολιτών - κατοίκων της περιοχής.

Στην πράξη, αυτές οι ανάγκες εξυπηρετούνται, είτε απευθείας από τους Ο.Τ.Α., είτε μέσω σύναψης με ιδιώτες, συμβάσεων παραχώρησης. Ο τρόπος αυτός υλοποίησης των πολιτικών αποτέλεσε πρακτική των Ο.Τ.Α. (τότε Δήμοι και Κοινότητες) από την ίδρυση τους και ήταν απολύτως θεμιτός, αν ληφθεί υπόψη η φύση των υποθέσεων ως τοπικών<sup>17</sup>. Προκειμένου όμως να υλοποιηθούν τα προγράμματα των Ο.Τ.Α., αυτά απαιτούσαν την συμπερίληψη τους στον κρατικό σχεδιασμό και προϋπολογισμό, αλλά και ανάλογη οργάνωση και ανθρώπινο δυναμικό. Αυτά με τη σειρά τους συνεπάγονται τη δημιουργία και διατήρηση σχέσεων καλής συνεργασίας και εν γένει επικοινωνίας με το Κεντρικό Κράτος, οι οποίες όμως δεν ήταν πάντοτε οι επιθυμητές.

<sup>17</sup> Φωτισμός της πόλης της Αθήνας με αερίοφωτος (1857-1952), Ύδρευση – Άρδευση Λάρισας (1890).

Ειδικότερα, κυρίως από το 1940 έως και τη δεκαετία του 1980, ήταν πρόδηλη η ρήξη<sup>18</sup> μεταξύ Κεντρικού Κράτους και Ο.Τ.Α., καθώς οι τελευταίοι στερούνταν πλέον των αρμοδιοτήτων τους από το Κεντρικό Κράτος, το οποίο, είτε τις ανέθετε κατευθείαν σε υπηρεσίες της κρατικής διοίκησης, είτε σε κρατικά νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών.

Με αυτόν τον τρόπο, οι Ο.Τ.Α. οδηγήθηκαν στην οικονομική τους εξάντληση, καθώς δεν διαχειρίζονταν καμία προσοδοφόρα επιχείρηση ή δράση, όπως ενδεικτικά θα μπορούσαν στους τομείς της μεταφοράς, της ύδρευσης κ.ο.κ.. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ήταν αυτά των ιαματικών πηγών (α.ν. 1831/51) με το δικαίωμα εκμετάλλευσης τους να ανήκει στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού αντί των Ο.Τ.Α., της εξαγοράς των ιδιωτικών παραχωρησιούχων και των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης-αποχέτευσης Αθηνών – Πειραιώς, με σκοπό την ίδρυση κρατικής εταιρείας (Ε.Υ.Δ.Α.Π.) και όχι δημοτικής επιχείρησης.

Με τη σταδιακή θέσπιση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και των μεταρρυθμίσεων του, κυρίως από το 1984, οι Ο.Τ.Α ανέκτησαν την οικονομική τους πρωτοβουλία επί των τοπικών υποθέσεων<sup>19</sup>. Πιο αναλυτικά, με τους Ν. 1065/1980 (άρθρο 205) και Ν. 1416/1984 (άρθρο 35), οι Ο.Τ.Α ήταν ικανοί να δημιουργούν δικές τους επιχειρήσεις ή να συμμετέχουν σε ήδη υπάρχουσες με σκοπό την εκτέλεση έργων, παροχή υπηρεσιών και προμηθειών, που υπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον και την εκμετάλλευσή τους, καθώς και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που είχαν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων. Συνεπώς, φαίνεται ότι, αναλάμβαναν ουσιαστικό ρόλο στη διευθέτηση των τοπικών τους υποθέσεων και ότι ενδυναμώθηκαν οικονομικά.

Παρόλα αυτά εξακολούθησαν φαινόμενα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς η πρώτη επιφορτιζόταν με αρμοδιότητες της δεύτερης. Δεν είναι λίγα τα φαινόμενα αλληλοεπικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Ως αποτέλεσμα τα διοικητικά όργανα αδρανούν ενίοτε να προβούν σε ενέργειες λόγω σύγχυσης αρμοδιότητας. Η παρατήρηση του φαινομένου αυτού εξακολουθεί να είναι επίκαιρη, ενώ δεν ήταν και λίγες οι απόπειρες εξορθολογισμού του.

Ειδικότερα, από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους, σταθμός στο ζήτημα αποτέλεσε ο νόμος ΔΝΖ'/1912<sup>20</sup> του Ελευθερίου Βενιζέλου, με τον οποίο επί της ουσίας γίνεται η διάκριση μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής (ΟΤΑ α' βαθμού), στους οποίους δόθηκε πλήρης αυτοδιοίκηση, κατ' άρθρο 17 αυτού: « Αι κοινότητες έχουν την αυτοδιοίκησιν των εκ του

<sup>18</sup> Βλ. σχετικά, *Ι.Δ. Αναστόπουλος*, «Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α.», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2. Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991, σελ. 103 επ.

<sup>19</sup> Βλ. του ιδίου, σελ. 104-105.

<sup>20</sup> Βλ. (ΦΕΚ Α 58/14-2-1912), « Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων». Βλ. και *Βενετσανοπούλου Μαρία* «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 201-203.

κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων, κατά τους ορισμούς των νόμων» και άρθρο 92 «οι δήμοι έχουν την αυτοδιοίκηση των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων».

Αρκετά αργότερα, λαμβάνει χώρα η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης. Με το Σύνταγμα του 75', στο άρθρο 101, η οργάνωση της Διοίκησης αποκτά αποκεντρωτικό χαρακτήρα, ενώ στο άρθρο 102, προβλέπεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, υπέρ του οποίου συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές της υποθέσεις. Παρόλα αυτά, ο έντονος παρεμβατισμός του Κράτους είναι αισθητός. Κατά τη δεκαετία του 80', οι τοπικές υποθέσεις δεν ήταν μόνο τοπικού ενδιαφέροντος αλλά ανήκαν στην συνολική προσπάθεια ανάπτυξης του Κράτους, δυσκολεύοντας την εφαρμογή του τοπικού κριτηρίου για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Με τον Ν. 1065/1980<sup>21</sup>, οι αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων διακρίνονται σε αποκλειστικές (άρθρο 23) και συντρέχουσες, αφήνοντας περιθώριο παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης. Κατά τη δεκαετία αυτή, ήταν πρόδηλη η προσπάθεια αποκέντρωσης της Κεντρικής Διοίκησης με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων και των οργάνων της Διοίκησης. Μιλάμε πλέον για αρμοδιότητες, οι οποίες όμως δεν είναι ξεκάθαρες αλλά ρυθμίζονται κατά περίπτωση με Π.Δ. δημιουργώντας σημαντικά προβλήματα οργάνωσης και κακοδιοίκησης. Με τον Ν. 1622/1986<sup>22</sup> και το Π.Δ 51/6-3-1987, εγκαθιδρύεται η περιφερειακή ανάπτυξη με τη διαίρεση του Κράτους σε 13 διοικητικές περιφέρειες. Στο τέλος της δεκαετίας, υπήρχαν 20 υπουργεία, 13 περιφέρειες, 54 νομαρχίες, 5.800 δήμους και κοινότητες, χιλιάδες ΝΠΔΔ.<sup>23</sup>

Στην αρχή της επόμενης δεκαετίας, με τον Ν. 2026/1992<sup>24</sup>, γίνεται μια εξαντλητική καταγραφή των 425 αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν από τα υπουργεία στους νομάρχες.

Με τον Ν. 2218/1994<sup>25</sup>, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον Ν. 2240/94 καταργούνται οι κρατικές Νομαρχίες και αντικαθίστανται 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (νυν ΟΤΑ β' βαθμού), οι οποίες δεν προΐσταντο των ΟΤΑ α' βαθμού. Στην αρμοδιότητα τους ήταν υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, ενώ με Π.Δ. μπορούσαν να μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ β' βαθμού αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο 3). Όσον αφορά τους ΟΤΑ α' βαθμού γίνεται μια ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων τους ενώ καταργείται η διάκριση σε αποκλειστικές και

<sup>21</sup>Βλ. (ΦΕΚ 168/Α/24-7-1980), «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».

<sup>22</sup>Βλ. (ΦΕΚ 92/Α/14-7-1986), «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

<sup>23</sup> Βλ. και Βενετσανοπούλου Μαρία ό.π. σελ. 279-281.

<sup>24</sup>Βλ. (ΦΕΚ 43/Α/23-3-1992), «Νέες αρμοδιότητες των Νομαρχών».

<sup>25</sup>Βλ. (ΦΕΚ 90/Α/13-6-1994), «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 153/Α/16-9-1994), «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

συντρέχουσες. Στα χρόνια που ακολούθησαν δημιουργείται ένταση μεταξύ των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και της Κεντρικής και Περιφερειακής Διοίκησης, καθώς οι πρώτες διεκδικούν χώρο και κεφάλαιο για να επιτελέσουν το έργο τους ενώ οι τελευταίες παρουσιάζονται διστακτικές να τα εκχωρήσουν. Μεγάλη δυσχέρεια παρουσιάζεται και στον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων που είναι «σχετικές» -όπως χαρακτηρίστηκαν από το νόμο- με τις υποθέσεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και άρα ανήκουν σ' αυτή<sup>26</sup>.

Την ένταση αυτή διαδέχτηκε μια σειρά νόμων για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οποίοι κωδικοποιήθηκαν με το Π.Δ. 30/1996<sup>27</sup>.

Ακολούθως με το επιχειρησιακό πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης «Κλεισθένης», το οποίο ήταν ενταγμένο στο Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999) και παρείχε σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους, έγιναν προσπάθειες μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης). Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης, της Περιφερειακής Διοίκησης και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τους Δήμους και τις Κοινότητες, να θεωρούνται πλέον καθιερωμένων αρμοδιοτήτων. Με τον Ν. 2503/1997<sup>28</sup> οι περιφέρειες αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες και αποτελούν την «ενιαία αποκεντρωμένη οργανωτική μονάδα του κράτους», με τον διορισμένο από την κυβέρνηση γενικό γραμματέα τους να εποπτεύει και τους νομάρχες και τους δημάρχους-προέδρους κοινοτήτων της περιοχής του<sup>29</sup>.

Με τον Ν. 2539/1997<sup>30</sup> (Πρόγραμμα Καποδίστρια) πραγματοποιείται συνένωση των 369 δήμων και 5.554 κοινοτήτων σε 900 δήμους και 133 κοινότητες. Με τον μετριασμό αυτό των ανεξέλεγκτων οργάνων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης επιτεύχθηκε καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και αναβάθμιση τους. Επίσης με τον Ν. 2647/1998<sup>31</sup> γίνεται μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία στις περιφέρειες και ΟΤΑ α' και β' βαθμού, με στόχο την αποκέντρωση. Ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων καθορίζεται από εγκυκλίους της εποχής του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>32</sup>. Κατά την προσπάθεια αποκέντρωσης το κάθε Υπουργείο έπρεπε να προσδιορίσει ποιες ήταν οι αρμοδιότητες μαζί με τη συνδρομή του Υπουργείου Εσωτερικών, ώστε να μπορούν μετά να μεταβιβασθούν. Κάθε Υπουργείο όμως, έκρινε διαφορετικά την έννοια της αρμοδιότητας

<sup>26</sup> Βλ. και Βενετσανοπούλου Μαρία ό.π. σελ. 201-203.

Βλ. της ιδίας, σελ. 282-285.

<sup>27</sup> Βλ. (ΦΕΚ 21/Α/2-2-1996), «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

<sup>28</sup> Βλ. (ΦΕΚ 107/Α/30-5-1997), «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

<sup>29</sup> Βλ. Βενετσανοπούλου ό.π. σελ. 286 και 292.

<sup>30</sup> Βλ. (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997), «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

<sup>31</sup> Βλ. (ΦΕΚ 237/Α/22-10-1998), «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

<sup>32</sup> Βλ. 52543/51/15-11-1994, 20/1996.

αποτυγχάνοντας να αποσαφηνίσει πλήρως ποιες ανήκουν σε ποιον<sup>33</sup>. Η σύγχυση αυτή αποτυπώνεται στην «Αναφορά του Υπουργείου Εσωτερικών προς Συμβούλιο της Ευρώπης για τη "Δομή και λειτουργία τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας" στην Ελλάδα (2000)» στην οποία περιέχεται πίνακας «κατανομής» αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των ΟΤΑ, καθιστώντας την ένα κείμενο απόδειξης της ασάφειας που επικρατούσε επί του θέματος<sup>34</sup> και

Η αναθεώρηση του Συντάγματος 2001, δεν επέφερε επί της ουσίας κάποια εξέλιξη στο θέμα της αποσαφήνισης της έννοιας της αρμοδιότητας. Εξαντλήθηκε στο θέμα των βαθμών και των οργάνων της Διοίκησης. Στο άρθρο 102 παρ. 5, παρέχεται οικονομική αυτοτέλεια στους Ο.Τ.Α. όχι όμως και φορολογική ικανότητα (άρθρο 102 παρ.6).

Στη δεκαετία που ακολούθησε και κάτω από την ομπρέλα του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη Δημόσια Διοίκηση (Πρόγραμμα Πολιτεία Ν. 2880/2001) έλαβε χώρα σειρά μεταρρυθμίσεων και έργων με σκοπό τον συντονισμό της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, που όμως και πάλι δεν έλυσαν το πρόβλημα, ενώ με την είσοδο της Ελλάδας στην Ο.Ν.Ε. η ανάγκη αναδιοργάνωση και οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της Διοίκησης και η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της καθίσταται επιτακτική<sup>35</sup>. Το 2005 με το αναθεωρημένο πρόγραμμα Πολιτεία («Επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007») αποτυπώνονται τα αίτια της μειωμένης αποδοτικότητας της Διοίκησης «κενά, επικαλύψεις, ανεπαρκή αξιοποίηση σύγχρονων μέσων, μη ορθολογική διαχείριση και σπατάλη πόρων, ασάφεια στόχων και σχεδιασμού»<sup>36</sup> και διατυπώνεται η ανάγκη επιτελικού ρόλου της Κεντρικής Διοίκησης «με διάκριση επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων»<sup>37</sup>. Ενώ πρότεινε και δράσεις για την επίτευξη της αποσαφήνισης: «1 αναλυτικής καταγραφής υφιστάμενων ασκούμενων αρμοδιοτήτων και διάκρισης τους (σ.σ. εννοείται σε στρατηγικές και εκτελεστικές) 2.

<sup>33</sup> «Ο τρόπος με τον οποίο κατεγράφησαν οι αρμοδιότητες στις περισσότερες περιπτώσεις Υπουργείων, δημιουργεί την εντύπωση ότι αυτά θεωρούν τις αρμοδιότητες που ασκούν ως επιτελικές και συνεπώς δεν κρίνεται ότι υπάρχουν περιθώρια για μεταβίβαση» Επιτροπή Σερέλλη, 1998, σελ. 92, πρόβλημα 3.

<sup>34</sup> Βλ. Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών με α.π. 11855/24-3-2000.

<sup>35</sup> Βλ. σημαντικά νομοθετήματα της εποχής:

N. 1662/1986 «Περί ανεξαρτησίας των τοπικών θεσμών»,

N. 1892/1990 «Περί απελευθέρωσης των αγορών και ενίσχυσης του ανταγωνισμού»,

N. 1943/1991 «Περί ενίσχυσης της διαφάνειας και καλύτερης οργάνωσης του δημοσίου τομέα»,

N. 2190/1994 «Ποργάνωσης του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα»,

N. 2218/1994 & 2232/1994 «Περί αποκέντρωσης»,

N. 2232/1994 «Περί της δημιουργίας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής»,

N. 2477/1994 «Περί της δημιουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»,

N. 2414/1996 «Περί της καλύτερης διοίκησης των ΔΕΚΟ»,

N. 2503/1997 «Περί αναδιοργάνωσης των Ο.Τ.Α. α' βαθμού»,

N. 2647/1998 «Περί μεταφοράς αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες»,

N. 2683/1999 & N. 2690/1999 «Περί εισαγωγής του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα και ΚΔΔιαδικασίας»,

N. 2880/2001 «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» «Περί μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης».

<sup>36</sup> Βλ. Έκθεση «αναθεωρημένη» ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005, σελ. 11.

<sup>37</sup> Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, «Πρόγραμμα Πολιτεία», Η επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό Τυπογραφείο, 2005.

προσδιορισμού θεσμικών όρων ανακατανομής τους 3. καθορισμού τρόπων άσκησης και οργάνωσής τους 4. σχεδιασμού μηχανισμών διαρκούς παρακολούθησης και αξιολόγησής τους 5. και διαμόρφωση μηχανισμών διάχυσής τους»<sup>38</sup>. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής θεσπίζεται ο Ν. 3463/2006<sup>39</sup>. Με τον νόμο αυτόν αποτυπώθηκαν μερικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού, αποτελώντας μια αξιόλογη προσπάθεια αποσαφήνισης. Σημειωτέον, ότι κατά την περίοδο 2000-2006, οι μεταρρυθμίσεις έγιναν με την χρηματοδότηση του Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

Το 2007-2013 διανύουμε την περίοδο της ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ υπό κοινοτική χρηματοδότηση και τη σύσταση του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ)<sup>40</sup>. Όσον αφορά την κατάσταση της χώρας, χαρακτηριστικά αναφέρεται «...Οι δυσλειτουργίες αυτές επιβαρύνουν την δημόσια διοίκηση με περιττό φόρτο εργασίας και κόστος, ενισχύουν την τυπολατρία (δηλαδή τον προσανατολισμό των υπηρεσιών προς την εφαρμογή τυπικών κανόνων και την διασφάλιση της νομιμότητας και όχι προς την αποτελεσματική παραγωγή υπηρεσιών και την ποιότητα της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με την διοίκηση) και συνιστούν υπέρογκο διαχειριστικό βάρος και οικονομικό κόστος για τους συναλλασσόμενους με την δημόσια διοίκηση, πολίτες και επιχειρήσεις. Σε συνδυασμό με τις χρονικές καθυστερήσεις που συνεπάγονται στην διεκπεραίωση των διαδικασιών και στην λήψη αποφάσεων, οι αδυναμίες αποτελούν αποφασιστικό αντικίνητρο στην επιχειρηματική δράση και στις επενδύσεις...»<sup>41</sup>, ενώ οι δείκτες κακοδιοίκησης και διαφθοράς χτυπούν κόκκινο!

Μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2008, η τοπική αυτοδιοίκηση (α' και β' βαθμού) κατοχυρώνεται (άρθρο 102) με βασικά της χαρακτηριστικά την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, β) την αρμοδιότητα τους επί τοπικών υποθέσεων, ενίοτε, και κρατικών, το εύρος και η κατανομή των οποίων καθορίζονται με νόμο, γ) την εκλογή των οργάνων της με καθολική και μυστική ψηφοφορία, δ) τον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί το Κράτος επί αυτών.

Με τον Ν. 3852/2010<sup>42</sup>, όπως αυτός τροποποιήθηκε<sup>43</sup>, τη θέση των κρατικών περιφερειών αναλαμβάνουν οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ενώ οι τέως κρατικές Περιφέρειες αποκτούν

<sup>38</sup> Βλ. Έκθεση «αναθεωρημένη» ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005, σελ. 26.

<sup>39</sup> Βλ. (ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006), «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>40</sup> Βλ. Βενετσανοπούλου Μ. «Η ελληνική εμπειρία της μετάβασης από την γραφειοκρατία στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης», τιμητικός τόμος «ΑΡΕΤΗΝ ΤΗΝ ΛΑΛΛΙΣΤΗΝ», Σύμμεκτα προς τιμήν Καλ. Μπουρδάρα, Edit.: Ioannis E. Tzamtzis/Panayotis Antonopoulos/Cristos Stavrakos, Εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021, σελ. 989.

<sup>41</sup> Βλ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΜ 2007, σελ. 34.

<sup>42</sup> Βλ. (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».

<sup>43</sup> Βλ. Ν. 3854/2010 αρ. 9, Ν. 3861/2010 αρ. 2, Ν. 3887/10 αρ. 16 και Ν. 3897/10 αρ. 22 .

Βλ. Ν. 3937/2011, Ν. 3938/11, Ν. 3943/11, Ν. 3966/11, Ν. 3979/11, Ν. 3982/11, Ν. 4018/11 κλπ.

Βλ. Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ Α85/11-4-2012), «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ».

αυτοδιοικητικό χαρακτήρα (ΟΤΑ β' βαθμού) αντικαθιστώντας τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Στον α' βαθμό παραμένουν μόνο οι Δήμοι ενώ οι Κοινότητες συνενώνονται με τους τελευταίους. Επίσης, ενισχύθηκε ο ρόλος και οι αυτονομία των Ο.Τ.Α. Σκοπός του ήταν η δημιουργία δήμων με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων στις για τις περιοχές της Αθήνας και Θεσσαλονίκης και 10.000 για την υπόλοιπη Ελλάδα, πλην των ορεινών περιοχών με πληθυσμό τουλάχιστον 2.000 κατοίκων, ως μια προσπάθεια αποτελεσματικότερης διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων με χαρακτηριστικά διοικητικής αυτοτέλειας<sup>44</sup>. Έγινε ξανά προσπάθεια κατανομής αρμοδιοτήτων όπως αυτές είχαν μέχρι τότε αποτυπωθεί σε νόμους, Π.Δ., αποφάσεις. Όμως, για άλλη μια φορά δεν υπάρχει ακριβής και ξεκάθαρη αναφορά στον τρόπο εφαρμογής τους. Ο νόμος αρκέστηκε σε εξαγγελίες και θεωρητικές προσεγγίσεις, χωρίς να ενισχύσει τον επιτελικό ρόλο της αποκεντρωμένης Διοίκησης.

## **B1. Συμπεράσματα-Αίτια Προβλήματος**

Η έκθεση του ΟΟΣΑ που δημοσιεύτηκε το 2011 αποτυπώνει το αποτέλεσμα όλων των προσπάθειών των προηγούμενων δεκαετιών. Συγκεκριμένα καταλήγει: «οι μεταρρυθμίσεις στην κεντρική διοίκηση απέτυχαν παταγωδώς να διασφαλίσουν ισχυρή, συνεκτική στρατηγική και τάση προς αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση»<sup>45</sup>, ενώ «η κεντρική διοίκηση στο σύνολό της στερείται των πρακτικών εργαλείων, της νοοτροπίας και ικανότητας να καινοτομεί, να παρακολουθεί και να εφαρμόζει συνεκτικές πολιτικές»<sup>46</sup>. Στις αδυναμίες του συστήματος τονίζεται η δυσκολία στη «διαχείριση των δεδομένων από τη συλλογή στην αντιπαραβολή και την ανάλυση»<sup>47</sup>, η «κουλτούρα του νομικού φορμαλισμού, όπως επίσης την απουσία βασικών δεδομένων και την έλλειψη εμπειρίας στη χρήση της τεκμηρίωσης για την ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών»<sup>48</sup>, όπως επίσης και το γεγονός ότι για να ανατεθεί μια νέα αρμοδιότητα απαιτείται έκδοση Π.Δ., με τον αριθμό των αρμοδιοτήτων να ξεπερνά τις χίλιες μόνο για το Υπουργείο Οικονομικών<sup>49</sup>, αλλά και η διεύρυνση των τμημάτων και των οργάνων της Διοίκησης σε υπερβολικό βαθμό χωρίς να

---

<sup>44</sup> Βλ. σχετικά, Ν. Μπλάνας/Γ. Ασπρίδης/Α. Μπαμπαλιούτας, «ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ. ΑΠΟ ΤΟ «ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΣΤΟ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». - ΣΥΝΕΧΕΙΑ Ή ΑΣΥΝΕΧΕΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ;», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τομος V(1), 2014, σελ. 29-39.

<sup>45</sup> Βλ. Έκθεση, ΟΟΣΑ, 2011, σελ. 45.

<sup>46</sup> Βλ. την ίδια, σελ. 48.

<sup>47</sup> Βλ. την ίδια, σελ. 54.

<sup>48</sup> Βλ. την ίδια, σελ. 55.

<sup>49</sup> Βλ. την ίδια, σελ. 85.

εξυπηρετούν ανάγκες αλλά να δημιουργούν προβλήματα συντονισμού<sup>50</sup>, «ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών είναι απόλυτη ανάγκη»<sup>51</sup>.

Την ανάγκη εκσυγχρονισμού, αναδιάρθρωσης και συντονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης τόνισε και η έκθεση Taskforce (2011- αρχές 2012), η οποία συντάχθηκε από Ευρωπαίους Εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος (Ν. 3985/2011). Αλλά και η Λευκή Βίβλος (2012) η οποία ανατέθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, σε ομάδα έργου και η οποία για τις αρμοδιότητες ειδικά αναφέρει: «..η αναποτελεσματικότητα... στην εφαρμογή των δημόσιων προγραμμάτων & υπηρεσιών, προέρχεται από τη μη ορθολογική κατανομή και τυποποίηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων και φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την αδυναμία διασύνδεσής τους με συγκεκριμένες επιχειρησιακές εκροές και τις ανάγκες των επωφελούμενων»<sup>52</sup>, «το πρόβλημα επιτείνεται εάν αναλογισθεί κανείς τον τρόπο και την κουλτούρα που δημιουργήθηκε όσον αφορά την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια»<sup>53</sup>, «επείγει ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο διοίκησης και ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος για να γίνει αυτό είναι να αντικατασταθεί το σημερινό λεπτομερές και «κυκεωνικό συνονθύλευμα» αρμοδιοτήτων με ορισμένες κατηγορίες πεδίων πολιτικής».

Η λεπτομερής καταγραφή των αρμοδιοτήτων σε διατάξεις νόμων, Π.Δ., υπουργικών αποφάσεων, τα οποία αλλάζουν ανάλογα με τα ανακύπτοντα προβλήματα χωρίς να αποτυπώνουν μια ευρύτερη αποστολή του κάθε διοικητικού οργάνου, δημιουργεί ένα αυξητικό τρόπο εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, περιπλέκει την δράση της Διοίκησης καταλήγοντας σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Μια σύγχρονη προσπάθεια αποτελεί ο Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». Στο νέο νόμο δεν υπάρχει διάταξη για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των ΟΤΑ. Ο νόμος επικεντρώνεται στην έννοια της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης (άρθρο 19) και στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης με στόχο την υποστήριξη του πρωθυπουργού και του κυβερνητικού έργου, καθώς και τον καλύτερο συντονισμό των Υπουργείων με επίκεντρο θέματα διαβούλευσης, λογοδοσίας και διαφάνειας (άρθρα 20 επ.).

---

<sup>50</sup>Βλ. την ίδια, σελ. 95.

<sup>51</sup>Βλ. την ίδια, σελ. 96.

<sup>52</sup>Βλ. Λευκή Βίβλος, 2012, σελ. 22.

<sup>53</sup>Βλ. την ίδια, σελ. 23.

Ο Ν. 4622/2019 είναι ένας καθ' όλα υποσχόμενος νόμος, ο οποίος θα δοκιμάσει αρκετά τις δομές και τον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Ευελπιστούμε ότι μέσα από τον συντονισμό της Κεντρικής Διοίκησης και την υιοθέτηση επιτελικού χαρακτήρα κατά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, το ζήτημα της ανακατανομής αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ θα διευθετηθεί οριστικά. Αυτό συνεπάγεται και την απαλοιφή της επικάλυψης αρμοδιοτήτων, με τους τελευταίους να αναλαμβάνουν εκτελεστικές αρμοδιότητες ως οι άμεσοι πλέον φορείς εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Καθιερώνεται ένα καθεστώς καλλίτερης οργάνωσης, αποτελεσματικότητας και ευδοκίμησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης καθώς από την εντοπισμό και τη διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων οδηγούμαστε σε μια περίοδο επιχειρησιακών, αναπτυξιακών προγραμμάτων με κύριο μέλημα την περιφερειακή ανάπτυξη.

### Γ. Περιφερειακές Ανισότητες

Πέραν των ως άνω δυσχερειών διοικητικής οργάνωσης τα οποία εμποδίζουν την επέλευση της επιθυμητής περιφερειακής ανάπτυξης, αντίστοιχα ζητήματα προκάλεσαν και άλλοι κοινωνικοί, οικονομικοί παράγοντες.

Συγκεκριμένα, μετά τους Παγκοσμίους Πολέμους έλαβε χώρα άνθιση του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα σε αντίθεση με τον πρωτογενή. Ο πληθυσμός μετακινείται στα κέντρα των πόλεων δημιουργώντας το φαινόμενο της αστικοποίησης. Την περίοδο 1961-2001, η Αθήνα συγκέντρωνε το 35% του πληθυσμού της χώρας σύμφωνα με την απογραφή του 2001, ενώ το πραγματικό ποσοστό ανερχόταν στο 40% του συνολικού πληθυσμού και στο 42% του αστικού πληθυσμού.<sup>54</sup>

Στα χρόνια αυτά, τα αστικά κέντρα και ειδικά η Αθήνα αποτελούν το κέντρο της οικονομικής δραστηριότητας και ανάπτυξης, οδηγώντας σε φαινόμενα πόλωσης, δυσλειτουργίας της πρωτεύουσας και της ανάπτυξης των υπολοίπων περιοχών της Ελλάδας. Στο τελευταίο συντέλεσε και η απώλεια του ανθρώπινου δυναμικού το οποίο μετακινήθηκε προς τα αστικά κέντρα με αποτέλεσμα να μένουν αναξιοποίητοι φυσικοί πόροι και να οδηγηθούν οι περιοχές σε «οικονομική

---

<sup>54</sup> Πηγή:

<https://tvxs.gr/news/%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD/h-%CE%B5%CE%BE%CE%AD%CE%BB%CE%B9%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1>  
(τελευταία πρόσβαση 25/9/2021), σε συνδ. με Σ. Πολύζος, «Περιφερειακή Ανάπτυξη», έκδοση 2<sup>η</sup>, 2011, Εκδόσεις: Κριτική, σελ. 181 επ.

και κοινωνική αποδιάρθρωση»<sup>55</sup>. Συνεπώς οι ανισορροπίες της περιφερειακής ανάπτυξης σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα, συνδέονται άρρηκτα με την οικονομική και κοινωνική ευημερία του πληθυσμού της περιφέρειας.

Κρίσιμη καθίσταται η εκμετάλλευση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πηγών, οι οποίοι θα κινητοποιήσουν την οικονομία και θα επιφέρουν την επιθυμητή ανάπτυξη. Για κάθε περιφέρεια οι πηγές αυτές διαφέρουν ανάλογα με την φυσιογνωμία της. Τα «εργαλεία», λοιπόν, περιφερειακής ανάπτυξης θα πρέπει να αναζητούνται κατά περίπτωση, ώστε να εξασφαλίζεται και η αποτελεσματικότητά τους. Κριτήριο αποτελούν τα γεωγραφικά – τοπικά χαρακτηριστικά τα οποία δημιουργούν το αντίστοιχο οικονομικό περιβάλλον.

Ένα σύγχρονο εργαλείο περιφερειακής και εν γένει ανάπτυξης είναι η επιχειρηματική δράση (αμφίδρομη σχέση επιχείρησης και οικονομικού περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιείται). Η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας επιφέρει οικονομική ανάπτυξη και το αντίστροφο. Η δε οικονομική ανάπτυξη οδηγεί σε κοινωνική ανάπτυξη. Για την επίτευξη ικανοποιητικής επιχειρηματικής δράσης απαιτούνται δημόσιες πολιτικές και επενδύσεις. Στην πράξη λίγες είναι οι αναπτυξιακές δράσεις που ολοκληρώνονται. Τα αίτια ποικίλουν μεταξύ θεμάτων χρηματοδότησης, έλλειψης τοπικών πρωτοβουλιών, πολιτικού σχεδιασμού αλλά και γραφειοκρατίας.

Τα αίτια αυτά αποτελούν παθογένειες του κράτους, οι οποίες εξακολουθούν να δυσχεραίνουν την προσέλκυση επενδύσεων. Επί αυτής της βάσης, η προσφυγή του κράτους και των οργάνων του σε ένα διαφορετικό «σύστημα» επίτευξης συμφωνιών για την υποστήριξη αναπτυξιακών και επιχειρηματικών δράσεων οδήγησε στο θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων. Πρόκειται για τη δημιουργία ενός στενού συμβατικού πλαισίου με την επιβολή αποκλειστικών και ανατρεπτικών ρητρών και χρονοδιαγραμμάτων ήτοι συμφωνιών που ενίοτε συνάπτουν φορείς του Κράτους με γνώμονα την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

---

<sup>55</sup> Πηγή:

<https://tvxs.gr/news/%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD/h-%CE%B5%CE%BE%CE%AD%CE%BB%CE%B9%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1> (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021).

## 2. Ο θεσμός των Προγραμματικών Συμβάσεων

### Α. Εισαγωγή

Οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν τον αποτελεσματικότερο και σημαντικότερο θεσμό επίτευξης της αναπτυξιακής πολιτικής των Ο.Τ.Α., καθώς επιτρέπουν στους τελευταίους να προβούν άμεσα στην σύναψη συμφωνιών, ικανών να εξυπηρετήσουν τις τοπικές τους ανάγκες μέσω υλοποίησης υπεράριθμων έργων και υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό, καλύπτεται το συνταγματικό κενό του τρόπου εκπλήρωσης από τους Ο.Τ.Α των αναπτυξιακών - ρυθμιστικών τους αρμοδιοτήτων και προλαμβάνεται τυχόν καθυστέρηση που θα συνεπαγόταν η μεσολάβηση της Κεντρικής Διοίκησης στον προγραμματισμό των αναπτυξιακών πολιτικών.

Με τον θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων, οι τοπικές και περιφερειακές πολιτικές ανάπτυξης εκκινούν από τους ίδιους τους τοπικούς παράγοντες, ήτοι τους τοπικούς οργανισμούς και φορείς, τις τοπικές επιχειρήσεις, την τοπική πρωτοβουλία και επιχειρηματικότητα<sup>56</sup>, και καταλήγουν σε μια συνεργασία Ο.Τ.Α. και Δημοσίων φορέων. Η συνεργασία αυτή καθίσταται αναγκαία καθώς κανένας από τους συμβαλλομένους δεν θα μπορούσε να φέρει εις πέρας με εξ ολοκλήρου ίδια μέσα, τέτοιου βεληνεκούς έργα περιφερειακής ανάπτυξης.

Η δυσκολία εξ' ολοκλήρου εκπόνησης τέτοιων έργων μόνο από την πλευρά των Ο.Τ.Α. ερείδεται στις ανωτέρω αναφερόμενες οργανωτικές ελλείψεις της Κρατικής Διοίκησης, ήτοι η αδυναμία διευθέτησης συγκρούσεων λόγω της μη οριοθετημένης κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Ο.Τ.Α., η αδυναμία χρηματοδότησης εξ ολοκλήρου από τους τελευταίους των αναπτυξιακών τους προγραμμάτων, η δυσκολία συντονισμού και άμεσης διευθέτησης εμποδίων και ζητημάτων κατά τον προγραμματισμό και την υλοποίηση τους, καθώς και το νομοθετικό κενό σε σχέση με την αντιμετώπιση και αποτροπή τέτοιων φαινομένων.<sup>57</sup>

Προς αντιμετώπιση, λοιπόν, των ανωτέρω δυσκολιών και προς εξυπηρέτηση των αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. καθιερώθηκε ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων ως μέσο επίτευξης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Με τον όρο «τοπική υπόθεση» νοούνται μόνο οι υποθέσεις τοπικής εμβέλειας και όχι εκτός αυτής (π.χ όμοροι δήμοι, περιφέρεια, κράτος) με επακόλουθο η διευθέτηση τους να αφορά μόνο τα τοπικά όργανα («όχι όργανα διατοπικού ή περιφερειακού συστήματος τα οποία λαμβάνουν αποφάσεις με ευρύτερα κριτήρια»<sup>58</sup>).

<sup>56</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγωμένον*, «Οι προγραμματικές συμβάσεις», *ΕΛΛΑΔΑ*, τόμος 42, 1998, σελ. 250 -251.

<sup>57</sup> Βλ. Γνμδ. Ν.Σ.Κ. 434/2004 και 161/2009.

<sup>58</sup> Βλ. ΕλΣυν Πρ. VII Τμ. 25/2015 και Κλ. Πρ. Ελ. Δαπ. Τμ. VII 373/2015. Πρβλ. ΣτΕ Ολ 39/2013, 1016/2010, 1906, 2389/2004, 3194/1990, 1427-1430/1981.

## Β. Έννοια και Σκοπός

Η νομολογία<sup>59</sup> του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ιδιαιτέρως κατατοπιστική ως προς την οριοθέτηση του περιεχομένου της έννοιας των προγραμματικών συμβάσεων<sup>60</sup>. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί ότι αποτελούν ένα συμβατικό κείμενο όρων στο οποίο προβλέπεται ο τρόπος οργάνωσης και διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών και των κρατικών δραστηριοτήτων μέσω της μελέτης και εκτέλεσης έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους. Τα ανωτέρω προβλεπόμενα εκ του κειμένου, θα πρέπει να ακολουθήσουν πιστά οι συμβαλλόμενοι, ήτοι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ή της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, ή εν γένει του δημοσίου τομέα, στο βαθμό που τους αναλογεί με βάση τις υποχρεώσεις τις οποίες έχουν αναλάβει και σύμφωνα με το επιδιωκόμενο συμβατικό αντικείμενο.

Για να συμβληθούν οι φορείς, οι οποίοι μπορεί να είναι δύο ή και περισσότεροι, θα πρέπει η υλοποίηση του εκπονηθέντος έργου να εντάσσεται στον τομέα των αρμοδιοτήτων τους και να μην αποσκοπούν το πρώτον στο κέρδος όπως άλλες δημόσιες συμβάσεις<sup>61</sup>. Συνεπώς η συμβατική «αμοιβή», στις περιπτώσεις των προγραμματικών συμβάσεων υπάρχει μόνο για την κάλυψη των δαπανών από την υλοποίηση του έργου και δεν αποτελεί αντάλλαγμα αμοτεροβαρούς σύμβασης, επαχθούς αιτίας, κατά την οποία τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων<sup>62</sup>. Σκοπός, εν προκειμένω, είναι η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, η οποία εντάσσεται στην εξυπηρέτηση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και αποτελεί εκ του συντάγματος σκοπό τους. Οι συμβαλλόμενοι οφείλουν να συμμετέχουν εξ' ίσου σε όλα τα στάδια υλοποίησης της σύμβασης, εκτελώντας τα καθήκοντα με τα οποία έχουν επιφορτιστεί και έχοντας ισότιμη - συνεργατική σχέση μεταξύ τους.

Έχει κριθεί νομολογιακά<sup>63</sup> ότι η καταφυγή στο θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων αποτελεί την μοναδική λύση επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος δεν δύναται να πραγματοποιηθεί μέσα από άλλη δημόσια σύμβαση και άρα «τον μοναδικό νόμιμο τρόπο». Εξ αυτού του λόγου, η ισχύουσα νομοθεσία θέτει περιορισμούς στην δράση των αναθετουσών αρχών κατά τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων ώστε να αποφευχθεί «η μετατροπή του θεσμού αυτού σε εργαλείο παράκαμψης» του γράμματος του νόμου.

<sup>59</sup>Βλ. Πρακτικά 22<sup>ης</sup> Γεν. Συν./22-9-2004 της Ολομέλειας του ΕλΣυν, πράξεις VII Τμ. ΕλΣυν. 270/2008, 171/2009, 310/2010, 32/2012, 68/2012, 64/2013, 110/2013, Κλ. Πρ. Ελ. Δαπ. VII Τμ. 176/2015, Αποφ. Μείζονος 7μελούς Συνθ. 2007/2014.

<sup>60</sup>Βλ. σχετικά, Α. Λιγωμένου, «Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», *Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, (Επιμ.: Γ. Μαργακού), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 21-26.

<sup>61</sup>Βλ. Πραξ. ΕλΣυν 165/2013.

<sup>62</sup>Βλ. Πραξ. ΕλΣυν 81/2016 Κλ. Πρ. Ελ. Δαπ. στο VII Τμ.

<sup>63</sup>Βλ. Αποφ. ΕλΣυν VI Τμ. 2399/2009, 289/2012 και 1380/2012.

Ο σκοπός των προγραμματικών συμβάσεων, όπως ανωτέρω επισημάνθηκε, είναι η υλοποίηση αναπτυξιακών τοπικών πολιτικών μέσω της εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών που αποσκοπούν αποκλειστικά στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη<sup>64</sup>. Ο σκοπός αυτός αποτυπώθηκε και στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 1416/1984 (άρθρο 11), ο οποίος αποτέλεσε και την νομοθετική αφετηρία του θεσμού. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι με τις προγραμματικές συμβάσεις, «εξασφαλίζεται η κοινωνική συναίνεση στην εφαρμογή συγκεκριμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων, η οικονομική αποκέντρωση, καθώς και η αξιοποίηση των τοπικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής, όπου θα συγκεντρώνεται η αναπτυξιακή προσπάθεια». Καθώς και στην εισηγητική έκθεση του Ν. 2738/1999<sup>65</sup> (άρθρο 25), στην οποία αναφέρεται ότι οι δημόσιες συμβάσεις συνέβαλαν «στην εκτέλεση πλείστων έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς και στην παροχή υπηρεσιών που δεν θα μπορούσαν να προωθηθούν χωρίς την εφαρμογή του θεσμού αυτού».

«Οι επιδιώξεις του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων οδηγούν:

- Στο συντονισμό της δράσης των φορέων που συμβάλλονται στην προγραμματική σύμβαση.
- Στην εξασφάλιση της ισότιμης συνεργασίας αλλά και ευθύνη μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών (π.χ. ενός Υπουργού και ενός Δημάρχου).
- Στην αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας.
- Στην εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης με τη συμμετοχή και αξιοποίηση των κοινωνικών φορέων – κοινωνικών εταίρων (δημοτικών επιχειρήσεων, συνδέσμων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων) που μπορούν να είναι εκ τρίτου συμβαλλόμενοι στην προγραμματική σύμβαση...»<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Βλ. σχετικά, Γ. Μαραγκού, «Προγραμματικές συμβάσεις και προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο», Τεύχος 2/2010-Έτος 3<sup>ο</sup>, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 129 επ., και Δ. Ράικος, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019 σελ. 46.

<sup>65</sup> Ο οποίος αντικατέστησε το άρθρο 35 του προϊσχύοντος Ν. 3463/2016 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

<sup>66</sup> Βλ. Εγκύκλιο Υπουργείου Εσωτερικών υπ' αριθμ. 32721/ Εγκ. 27/85.

## Γ. Ιστορική Επισκόπηση

### Γ1. Ο Γαλλικός Θεσμός

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων πηγάζει από τον γαλλικό νόμο της 29 Ιουλίου 1982, ο οποίος θεσπίστηκε στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης που εισηγήθηκε ο Michel Rocard. Μέσω αυτού του νόμου δημιουργήθηκαν οι εξαετείς συμβάσεις κρατικών περιφερειών, γνωστές με τον όρο «Contrat de plan État-région», ήτοι «Σύμβαση σχεδίου κράτους-περιοχής», με την οποία το κράτος και μια περιοχή δεσμεύονταν για τον πολυετή προγραμματισμό και χρηματοδότηση μεγάλων σχεδίων χωροταξικού σχεδιασμού, όπως η δημιουργία υποδομών ή υποστήριξης για τομείς του μέλλοντος.

Σήμερα, στο γαλλικό δίκαιο ονομάζονται «Συμβάσεις Προγραμματισμού Κράτους-Περιφέρειας (CPER)», μέσω των οποίων επιτυγχάνεται η σύγκλιση της χρηματοδότησης Κράτους και Περιφέρειας προς όφελος κοινών προτεραιοτήτων και επιχειρησιακών στόχων υπέρ της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας της<sup>67</sup>. Μέσω αυτών καθίσταται το εθνικό- κρατικό σχέδιο συμβατό με τα σχέδια της κάθε περιοχής, αντιμετωπίζοντας καλύτερα τις τοπικές ανάγκες. Στη Γαλλία, οι προγραμματικές αυτές συμβάσεις έλαβαν χώρα σε έξι διαδοχικές γενιές:

- 1ης γενιάς, 1984-1988.
- 2ης γενιάς, 1989-1993.
- 3ης γενιάς, 1994-1999.
- 4ης γενιάς, 2000-2006.
- 5ης γενιάς, 2007-2013.
- 6ης γενιάς, 2015-2020.

Ήδη από την πρώτη γενιά (1984-1988) εφαρμογής τους δημοσιεύθηκαν αναλύσεις και εισηγήσεις με τις οποίες έγιναν προσπάθειες αποκωδικοποίησης και ερμηνείας τους.

Κατά την εισήγηση του J.Moreau, είχε παρέλθει η πρώτη γενιά των προγραμματικών συμβάσεων (1982-1983), η οποία συνόδευε το 9<sup>ο</sup> Πρόγραμμα με διάρκεια μέχρι την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1988. Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του, πρόκειται για συμβάσεις, προερχόμενες και ορμώμενες από τον οικονομικό σχεδιασμό-πρόγραμμα. Συμβαλλόμενοι είναι το Κράτος και οι Περιφέρειες με γνώμονα τις αρχές της συμβατικής ελευθερίας και της ισότητας των συμβαλλομένων μερών.

---

<sup>67</sup>Βλ. <https://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-4181.html> (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021).

Παρά ταύτα, κατά την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τον J.Moreau, παρατηρήθηκαν φαινόμενα καθυστερήσεων λόγω γραφειοκρατικών κωλυμάτων και εν γένει τυπολατρίας. Τα φαινόμενα αυτά οφείλονταν κυρίως στη διαδικασία που έπρεπε να ακολουθήσουν οι συμβαλλόμενοι μέχρι το στάδιο της υπογραφής της σύμβασης. Αυτή η διαδικασία ήταν συχνά πολύπλοκη, δαιδαλώδης και χρονοβόρα, καθώς οι Περιφερειάρχες υπέβαλλαν τις προτάσεις τους για τις υπηρεσίες-έργα τα οποία θα εξυπηρετούσε η εν λόγω σύμβαση, έπειτα αυτές εξετάζονταν σε ένα προκαταρκτικό στάδιο από διυπουργική επιτροπή, η οποία στη συνέχεια γνωμοδοτούσε επί αυτών, υπολογίζοντας το κόστος και την διαθεσιμότητα του προϋπολογισμού, και εφόσον οι προτεινόμενες ρυθμίσεις συμβάδιζαν με τον εθνικό-κρατικό προγραμματισμό, εγκρίνονταν από την κυβέρνηση και προχωρούσε η συμβασιοποίηση.

Τομείς ανάπτυξης των συμβάσεων, ειδικώς της πρώτης και δεύτερης γενιάς, ήταν τα δημόσια έργα οδικού δικτύου και μεταφοράς (προγράμματα «συμφωνημένου χωροταξικού σχεδιασμού»), της τοπικής ανάπτυξης μέσω της βελτίωσης του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων και της απασχόλησης<sup>68</sup>.

Επίσης η συνεργασία μεταξύ του κεντρικού Κράτους και των Περιφερειών προϋπέθετε την ισότητα και ελευθερία μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Αυτά τα χαρακτηριστικά δύσκολα καθιερώθηκαν, καθώς όλα εκκινούσαν από τη χρηματοδότηση και τον προγραμματισμό του κεντρικού Κράτους με το οποίο έπρεπε να συμπορευτεί η Περιφέρεια. Συνεπώς ήταν συχνά τα φαινόμενα ανισοτήτων κατά των οποίων οι Περιφερειάρχες υπέβαλλαν τις προγραμματικές του προτάσεις στα Διυπουργικά Συμβούλια τα οποία θα έκριναν αν συμβάδιζαν με τον εθνικό σχεδιασμό. Επίσης οι περιφέρειες συμμετείχαν με το 30% έως 65% του προϋπολογισμού τους ενώ το κράτος επένδυε το λιγότερο στον περιφερειακό σχεδιασμό (μόνο το ¼ του προϋπολογισμού του). Ακόμη τα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης ήταν πολύ στενά. Όλα τα ανωτέρω έκαναν τις εν λόγω προγραμματικές συμβάσεις να μοιάζουν με συμβάσεις προσχώρησης αντί για δημόσιες-διοικητικές συμβάσεις ίσων συμβαλλομένων και συνεργαζομένων μερών.<sup>69</sup>

Με τις συμβάσεις δεύτερης γενιάς (1989-1993), το προλεχθέν καθεστώς άλλαξε. Παρατηρήθηκε μια σταδιακή αποκεντροποίηση και αυτοδιοίκηση των Περιφερειών, οι οποίες απολάμβαναν μερικής οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Οι προκαταρκτικές γνωμοδοτήσεις των Διυπουργικών Συμβουλίων μειώθηκαν και παρέμειναν για τις περιφέρειες άνω των 100.000

<sup>68</sup> Βλ. σχετικά, Moreau J., «Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους και περιφέρειας στο γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2. Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989*, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991, σελ. 34-36.

<sup>69</sup> Βλ. σχετικά, Moreau J., ό.π., σελ. 29-32.

κατοίκων, ενώ οι διαδικασίες απλουστεύθηκαν με ελαστικότερες προθεσμίες και ευκολότερη επίτευξη συναίνεσης.<sup>70</sup> Οι γαλλικές προγραμματικές συμβάσεις ήταν τουλάχιστον πενταετής και αφορούσαν έναν συνολικό εκσυγχρονισμό και ενίσχυση του περιφερειακού κράτους με την στήριξη και καθοδήγηση του κεντρικού κράτους.

Παρόμοιες ήταν και οι ιταλικές προγραμματικές συμβάσεις, οι οποίες ήταν τριετούς διάρκειας και έπασχαν στα ίδια σημεία με τις γαλλικές, ενώ επικεντρώνονταν στους ίδιους αναπτυξιακούς τομείς. Σημαντική διαφορά συναντάμε στα συμβαλλόμενα μέρη. Ειδικότερα, από την πλευρά του κράτους συμβαλλόταν ο Υπουργός και από την άλλη, δημόσιοι ή και ιδιωτικοί όμιλοι. Επίσης ο Υπουργός εγκρίνει τη συμφωνία με διάταγμα με αποτέλεσμα η «βούληση των μερών να μετατρέπεται σε υποχρεωτική δραστηριότητα».<sup>71</sup>

Εν αντιθέσει, οι γαλλικές προγραμματικές συμβάσεις αποτέλεσαν μια προσπάθεια ανασυγκρότησης και από κοινού συμβολής στην «ανοικοδόμηση» και στον «εκσυγχρονισμό» της οικονομίας (Jean Monnet), της αποκαλούμενης «συμφωνημένης οικονομίας»<sup>72</sup>, δηλαδή μιας οικονομίας βασισμένης στη συμφωνία όλων των εμπλεκόμενων μερών («συμφωνημένη δράση») και όχι μιας διευθυνόμενης - επιβαλλόμενης από τους κρατικούς φορείς.

Την αποτελεσματικότητα αυτής της συμφωνημένης δράσης έκρινε η Γερμανία, υποστηρίζοντας ότι η συμφωνημένη οικονομία αφενός καθιστά συνυπεύθυνους όλους τους παράγοντες της οικονομίας αφετέρου καθιστά δυσκολότερη την πρόβλεψη έκβασης της καθώς απαιτεί διευθέτηση πλήθους οικονομικών ζητημάτων και άρα μόνο η μονομερής παρεμβατική δράση του Κράτους μπορεί να είναι επιτυχημένη (Konzertierte Aktion).

Οι προγραμματικές συμβάσεις δημιούργησαν σύγχυση ως προς τη φύση τους, τον νομικό τους χαρακτήρισμό, την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα τους. Ήταν ξεκάθαρο πως επρόκειτο για ένα νέο είδος συμφωνίας- σύμβασης, όπως και το ότι ήταν διοικητική αφού τα συμβαλλόμενα μέρη ήταν φορείς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Από την άλλη, διέφεραν στο ότι έθεταν πολύ συγκεκριμένα πλαίσια ως προς τα δημόσια έργα και προγράμματα που θα υλοποιούνταν καθώς και ως προς το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης τους. Το εν λόγω πλαίσιο δέσμευε απόλυτα τα μέρη και δεν ήταν δυνατό να διεργάγη.

Σημειωτέον, ότι οι προγραμματικές συμβάσεις των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών αποτέλεσαν ένα παράδειγμα εφαρμογής για την Ελλάδα. Είναι προφανές ότι όλες οι χώρες

<sup>70</sup> Βλ. σχετικά, του ιδίου, σελ. 33-36.

<sup>71</sup> Βλ. σχετικά, του ιδίου, του ιδίου, σελ. 45 επ.

<sup>72</sup> Βλ. σχετικά, Σπ. Φλογαΐτης, «Η άσκηση πολιτικής διαμέσου συμβάσεων, Η προσφυγή στη συμβατική μέθοδο, ως σύγχρονος τρόπος άσκησης πολιτικής», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2, Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989*, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991, σελ. 13 επ.

χρησιμοποίησαν και χρησιμοποιούν τις προγραμματικές συμβάσεις ως το μέσο επίτευξης μιας κοινής και ισόβαθμη αναπτυγμένης οικονομίας σε όλη τους την έκταση, με άλλα λόγια την ισότητα μεταξύ κέντρου και περιφέρειας. Οι διαφορές που παρουσιάζονται σε κάθε χώρα εκκινούν από τους εκάστοτε μηχανισμούς διάρθρωσης και οργάνωσης του Κράτους. Ο στόχος όμως και η αιτία σύναψης μιας προγραμματικής σύμβασης είναι η επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. «Πίσω» από τα μεγαλύτερα έργα υποδομών, ανάπτυξης και έρευνας υπάρχει μια προγραμματική σύμβαση, καθιστώντας τη μια ξεχωριστή περίπτωση διοικητικής σύμβασης, η απόκλιση από την οποία και η υπονόμηση του σκοπού της είναι σαφέστατα δυσκολότερη, αν όχι αδύνατη, σε σχέση με τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις που αποσκοπούν στην επίτευξη κέρδους.

Όσον αφορά την περίπτωση της Ελλάδας, παρατηρείται ένα διαφορετικό καθεστώς. Συγκεκριμένα, επειδή την περίοδο που η Γαλλία ή Ιταλία διαμόρφωναν τις προγραμματικές τους συμβάσεις, η Ελλάδα αντιμετώπιζε σοβαρά προβλήματα ρευστότητας τόσο στο κέντρο όσο και στην περιφέρεια, δεν υπήρχε ισχυρό Κράτος να στηρίξει μια προγραμματική σύμβαση. Συνεπώς, η Ελλάδα στράφηκε προς ένα άλλο κέντρο, αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τα μεσογειακά οικονομικά της προγράμματα, με τα οποία κατόρθωσε να υλοποιήσει μεγάλα έργα υποδομής και εκσυγχρονισμού της περιφέρειας αλλά εν συνεχεία και του κέντρου. Αυτός είναι και ο κύριος λόγος που οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν νεότερο θεσμό σε σχέση με αυτόν της υπόλοιπης Ευρώπης, αλλά εξίσου σημαντικό και υπαρκτό στα ελληνικά δεδομένα.

## **Γ2. Ο Ελληνικός Θεσμός**

Βασισμένο στο γαλλικό πρότυπο, το ελληνικό δίκαιο προέβλεψε τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, αρχής γενομένης το 1984, με τον Ν. 1416/1984 και συγκεκριμένα με το άρθρο 11 αυτού.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 1416/84 («Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (Α' 18)»)<sup>73</sup> σκοπός θέσπισης του ήταν «η ενίσχυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η διοικητική αυτοτέλεια και η οικονομική αυτοδυναμία». Προς επίτευξη των ανωτέρω προκρίθηκε μια σειρά προγραμμάτων και εργαλείων, μεταξύ των οποίων και οι προγραμματικές συμβάσεις.

---

<sup>73</sup>Βλ. [https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002\\_19.9.2.pdf](https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002_19.9.2.pdf) (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021).

Ο νόμος αυτός αποτέλεσε μια σημαντική προσπάθεια αποκέντρωσης και ανεξαρτητοποίησης της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλλοντας στην «αποδοτικότερη λειτουργία των Δήμων»<sup>74</sup> μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς τις τοπικές αρχές, την απεμπλοκή τους από τον πλήρη έλεγχο της κεντρικής διοίκησης, τη δημιουργία περισσότερων θέσεων αντιδημάρχων κ.ά..

Προβαίνοντας σε μια επισκόπηση του νομοθετικού του κειμένου, καθίσταται σαφές από το άρθρο 11 παρ. 1 του Ν. 1416/1984, ότι αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων ήταν η μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και η παροχή υπηρεσιών.

Για την επίτευξη του, συμβάλλονταν από τη μια πλευρά (**Α' συμβαλλόμενοι**) οι Ο.Τ.Α. και από την άλλη οι φορείς του δημοσίου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (**Β' συμβαλλόμενοι**), ήτοι :

- οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου,
- οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί (περιλαμβάνονται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης) σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου,
- οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία - Τηλεόραση κλπ.,
- τα Κοινωφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό. «Και προκειμένου για τα μέλη της Ακαδημίας Αθηνών εφ' όσον το σύνολο των ακαθαρίστων απολαβών αυτών από έξοδα παράστασης ως μελών της Ακαδημίας, συντάξεις, μισθούς ενεργείας, υπερβαίνουν τις ακαθάριστες αποδοχές του Προέδρου του Αρείου Πάγου, όπως ορίζονται στο άρθρο 6 αρ. 1 αυτού το νόμου»,
- οι Τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος, η τέως Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η τέως Κτηματική Τράπεζα, η τέως Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.ά.,

<sup>74</sup> Βλ. [https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002\\_19.9.2.pdf](https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002_19.9.2.pdf) (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021), σελ. 1.

- τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο τέως Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός και που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων νομικών προσώπων,
- οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων των εδαφίων α' - στ' αυτής της παραγράφου που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Επίσης, στις προγραμματικές συμβάσεις προβλεπόταν η δυνατότητα συμμετοχής και επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου.

Επίσης στο κείμενο της σύμβασης έπρεπε να αναφέρονται αναλυτικά η περιγραφή και οι προδιαγραφές του έργου, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων, οι πόροι, τα ποσά χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών, καθώς και ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθετο το έργο ή ο τρίτος στον οποίο θα ανατίθετο η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωση του. Σημαντικό δε στοιχείο ήταν και ο τρόπος κάλυψης της προϋπολογισθείσας δαπάνης. Στο νόμο του 1984 οι συμβάσεις χρηματοδοτούνταν από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετείχαν στη σύμβαση.

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων όπως αποτυπώθηκε με τον Ν. 1416/1984, επιδέχθηκε σχολιασμών και αποτέλεσε περιεχόμενο εισηγήσεων της εποχής. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του Νομικού Συμποσίου που έλαβε χώρα στην Αθήνα, στις 20-22 Ιανουαρίου του 1989<sup>75</sup>, διατυπώθηκαν μεταξύ άλλων απόψεις επί του νεοεισαχθέντος τότε, θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων. Μια από τις εισηγήσεις που έλαβαν χώρα ήταν και του καθηγητή κ. Σπ. Φλογαΐτη. Ο τελευταίος αναφέρθηκε στο ότι με τον Ν. 1416/1984 δόθηκε νέα πνοή στους Ο.Τ.Α. και συγκεκριμένα, ευελιξία ως προς τους τρόπους άσκησης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών τους. Εργαλείο πραγματοποίησης αυτής της ευελιξίας αποτέλεσαν και οι προγραμματικές συμβάσεις με τα χαρακτηριστικά τους. Καινοτομία για την ελληνική πραγματικότητα, κατά τον κ. Φλογαΐτη, αποτέλεσε η καταφυγή στην συμβατική ρύθμιση ζητημάτων αντί της μέχρι τότε ρύθμιση τους με μονομερή άσκηση δημόσιας εξουσίας, καθώς και η δυνατότητα των άμεσα εμπλεκόμενων με τα

<sup>75</sup> Και επί του οποίου εκδόθηκε το βιβλίο *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2, Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1991, Εκδόσεις: Ελληνική εταιρεία τοπικής ανάπτυξης και αυτοδιοίκησης.

τοπικά ζητήματα φορέων, να συμβάλλουν στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών οι οποίες αποσκοπούσαν στην προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

#### **Δ. Οι τροποποιήσεις του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984**

Εν συνεχεία, το άρθρο 11 του Ν. 1416/1984 («Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης») υπέστη κωδικοποιήσεις και αλλαγές από επόμενα νομοθετήματα: άρθρο 27 του ΠΔ 76/1985, άρθρο 1 παρ. 6 του Ν. 1832/1989<sup>76</sup>, άρθρο 28 του ΠΔ 323/1989<sup>77</sup>, άρθρο 35 του ΠΔ 410/1995<sup>78</sup>, άρθρο 225 του Ν. 3463/2006<sup>79</sup>, και το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010<sup>80</sup>.

Στα νομοθετήματα αυτά παρατηρούνται τροποποιήσεις ως προς τα συμβαλλόμενα μέρη και τη πηγή χρηματοδότησης των συμβάσεων. Συγκεκριμένα, αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», προβλέφτηκε ότι στην κατηγορία των Α' συμβαλλομένων μερών, εκτός από τους Ο.Τ.Α., περιλαμβάνονταν και η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα<sup>81</sup>. Ανάλογο είναι και το περιεχόμενο του άρθρου 35 του Π.Δ. 410/1995 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», προβλέφτηκε ότι στην κατηγορία των Α' συμβαλλομένων μερών, εκτός από τους Ο.Τ.Α., τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, τους συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων, τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., περιλαμβάνονταν και οι Τ.Ε.Δ.Κ., η Ε.Ν.Α.Ε. και τα Ν.Π.Δ.Δ..

Επίσης, ορίστηκε ότι στις Προγραμματικές συμβάσεις στις οποίες μετέχει το Δημόσιο, αυτό ήταν δυνατό να εκπροσωπείται και από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, στην οποία υλοποιήθηκε η προγραμματική σύμβαση. Στις Προγραμματικές συμβάσεις επιτρεπόταν ακόμη και η συμμετοχή επιχειρήσεων των Περιφερειακών Ταμείων των επιμελητηρίων και των επιστημονικών

<sup>76</sup> Το οποίο τροποποίησε την 1<sup>η</sup> παράγραφο του άρθρου 27 του ΠΔ 76/1985.

<sup>77</sup> Το οποίο ενσωμάτωσε το άρθρο 27 του ΠΔ 76/1985.

<sup>78</sup> Το οποίο αντικαταστάθηκε από το άρθρο 25 παρ. 1 του Ν. 2738/1999.

<sup>79</sup> Το οποίο τροποποιήθηκε από την παρ. 5 άρθρου 36 του Ν. 3801/2009.

<sup>80</sup> Όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 21 του Ν. 3879/2010 (ρύθμιση προγραμματικών συμβάσεων δια βίου μάθησης), τις παρ. 9 και 10 του άρθρου 8 του Ν. 4071/2012, με το άρθρο 36 του Ν. 4257/2014 (προσθήκη του εδ. δ' στην παρ.1 του άρθρου 100).

<sup>81</sup> Με το άρθρο 6 παρ. 24 περ. γ' του Ν. 2240/1994 (Α 153) ορίστηκε ότι: «Κατ' εξαίρεση, η κατασκευή σχολικών κτιρίων του Νομού Αττικής παραμένει στην αρμοδιότητα του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων (Ο.Σ.Κ.). Ο Ο.Σ.Κ. μπορούσε να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις, κατά τις διατάξεις του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 (ΦΕΚ 146 Α'), με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τους Ο.Τ.Α. του Νομού Αττικής».

φορέων δημοσίου δικαίου, των συνεταιρισμών και των ενώσεων συνεταιρισμών και των εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων.

Ακόμη με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων προβλεπόταν και η συμμετοχή τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων. Τα δε κοινωφελή ιδρύματα προκειμένου να συμβληθούν έπρεπε να διαθέτουν σχετική εμπειρία και το καταστατικό τους να προέβλεπε τη συμμετοχή τους σε τέτοια σύμβαση. Τα ιδρύματα αυτά, κατά την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων, θεωρούνταν φορείς κατασκευής του έργου.

Επιπροσθέτως, η χρηματοδότηση τους ελάμβανε χώρα από προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων. Ήταν δυνατή η χρηματοδότηση των συμβαλλομένων και από φορείς του δημόσιου τομέα που δεν μετέχουν στην προγραμματική σύμβαση. Ενώ εκτός από την επιτρεπτή μέχρι τότε απασχόληση προσωπικού του ενός συμβαλλομένου στον άλλον, προβλεπόταν και η παραχώρηση της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και μέσων.

Με το άρθρο 225 του Ν. 3463/2006, οριζόταν ότι στην κατηγορία των Α' συμβαλλομένων μερών, περιλήφθηκαν και τα Ιδρύματα Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης, καθώς και τα τέως Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα. Επίσης επιτράπηκε και η συμμετοχή αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών, επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούσαν, επιχειρήσεων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, ερευνητικών πανεπιστημιακών ινστιτούτων (Ε.Π.Ι.)<sup>82</sup>.

Επίσης, οριζόταν ότι στην περίπτωση κατά την οποία συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση αναθέσει σε τρίτον τη διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων αυτών, η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον κατά τη σύμβαση υπόχρεο συμβαλλόμενο.

Ακόμη, γινόταν αναφορά σε ένα καινούργιο είδος προγραμματικής σύμβασης, αυτό της πολιτισμικής ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, ειδοποιός διαφορά από τις υπόλοιπες συμβάσεις ήταν ότι εφόσον τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, προγράμματα και υπηρεσίες ήταν πολιτιστικού χαρακτήρα<sup>83</sup>, συμμετείχε, ως συμβαλλόμενος, το Υπουργείο Πολιτισμού. Η προγραμματική αυτή σύμβαση ορίστηκε ως «προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης».

<sup>82</sup> Όπως προστέθηκε με το άρθρο 36 παρ. 5 Ν. 3801/2009, (ΦΕΚ 163/ Α'4.9.2009).

<sup>83</sup> Όπως η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών, η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες,

Επίσης, για τη χρηματοδότηση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και υπηρεσιών της προγραμματικής σύμβασης προβλέφθηκε και η δυνατότητα επιβολής τέλους ανταποδοτικού χαρακτήρα, το καλούμενο «Πολιτιστικό Τέλος»<sup>84</sup>. Στις προγραμματικές συμβάσεις πολιτισμικής ανάπτυξης μπορούσαν να συμμετέχουν με αποκλειστικό σκοπό τη χρηματοδότηση μεταξύ άλλων και μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα, τα οποία επιδίωκαν, κατά το καταστατικό τους, πολιτιστικούς σκοπούς.

Τέλος, με το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010 προβλέφθηκε (παρ. 1 περιπτ. α') ότι σκοπός σύναψης των προγραμματικών συμβάσεων είναι και υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους. Συμβαλλόμενοι ορίστηκαν από την μία πλευρά (**Α' συμβαλλόμενοι**), εν κατακλείδι όλων των μέχρι τότε προβλέψεων<sup>85</sup>:

- οι δήμοι,
- οι περιφέρειες,
- οι σύνδεσμοι δήμων,
- τα δίκτυα δήμων και περιφερειών του άρθρου 101,
- οι περιφερειακές ενώσεις δήμων,
- η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και
- η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας,
- τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και
- νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.), στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας,
- οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης,
- η Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.),

---

<sup>84</sup> Όπως προστέθηκε με το άρθρο 42 του Ν. 4049/2012 (ΦΕΚ Α' 35/23.2.2012).

<sup>85</sup> Όπως το άρθρο έχει τροποποιηθεί με σειρά διατάξεων, αντικαταστάθηκε και η περ. α' διαμορφώθηκε ως άνω με το άρθρο 6 Ν. 4711/2020, (ΦΕΚ Α' 145/29.7.2020).

- οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που ανήκουν στον δημόσιο τομέα σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (Α' 65), τα οποία μέχρι τώρα ήταν αντισυμβαλλόμενα μέρη
- τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, καθώς και
- κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα

και από την άλλη πλευρά (**Β' συμβαλλόμενοι**):

- το Δημόσιο,
- η Εγνατία Οδός Α.Ε.,
- η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ) Α.Ε.,
- η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίων Α.Ε (ΕΤΑΔ Α.Ε.),
- το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων,
- το ΕΛ.Γ.Ο. - ΔΗΜΗΤΡΑ ,
- Ν.Π.Δ.Δ.,
- οι φορείς των παρ. 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 (Α' 147)<sup>86</sup>.

Επιπροσθέτως, ορίστηκε ότι μπορούσαν να συμβληθούν και μεταξύ τους μόνο οι φορείς της κατηγορίας Α' των συμβαλλόμενων καθώς και ότι οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού<sup>87</sup>, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ μπορούσαν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Επιπλέον, στις προγραμματικές συμβάσεις στις οποίες μετέχει το Δημόσιο, ορίστηκε ότι εκπροσωπείται και από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην οποία εκτελείται η προγραμματική σύμβαση καθώς και ότι οι ανωτέρω συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

<sup>86</sup> Βλ. αναλυτικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412fulltextlinks.html#art12> (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021).

<sup>87</sup> Εκτός από τις περιπτώσεις της παρ. 1 του Ν. 3852/2010.

Ακόμη γίνεται μνεία σε ένα νέο είδος προγραμματικών συμβάσεων, αυτό των νησιωτικών περιοχών. Συγκεκριμένα ορίστηκε ότι σε νησιωτικούς δήμους ήταν δυνατή η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων για το περιβάλλον και την πολιτική προστασία μεταξύ των ανωτέρω προβλεπομένων κατηγοριών (Α', Β') συμβαλλομένων και αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών, εφόσον το μεγαλύτερο ποσοστό του εταιρικού τους κεφαλαίου κατέχει ένας από τους συμβαλλόμενων (των κατηγοριών Α', Β') και, εάν πρόκειται για δράσεις πολιτικής προστασίας και δασοφυλάξης, κατόπιν σχετικής πιστοποίησης τους από την Πυροσβεστική Ακαδημία. Κατά την εκτέλεση των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων οι ανωτέρω εταιρείες θεωρήθηκαν φορείς κατασκευής του έργου.

Τέλος, ορίστηκε ότι οι προγραμματικές συμβάσεις μπορούσαν να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων μέσω προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή/και από χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα ή τα ειδικά προγράμματα<sup>88</sup>, καθώς και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων<sup>89</sup>.

Το νέο καθεστώς των προγραμματικών συμβάσεων όπως επήλθε με τον Ν. 3852/2010 υπέστη εκ νέου τροποποιήσεις, όπως αυτές περιγράφονται αναλυτικά στο Παράρτημα της παρούσας.

Παρατηρούμε ότι με την πάροδο των ετών, ο αριθμός των συμβαλλομένων μερών μιας προγραμματικής σύμβασης διευρύνθηκε. Από τη μια πλευρά, αυτό είναι εύλογο λόγω της ολοένα αναπτυσσόμενης οικονομίας, με τη δημιουργία επιχειρήσεων οι οποίες ανήκουν έμμεσα στο Κράτος ή ελέγχονται ως ένα βαθμό από αυτό. Αυτές οι σύγχρονες επιχειρήσεις αλλά και οι φορείς κρατικού ενδιαφέροντος καλύπτουν αδιαμφισβήτητα τις ανάγκες του Δημοσίου για παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών και προμηθειών και πάντοτε με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Από την άλλη πλευρά, όσο μεγαλώνει η λίστα των συμβαλλομένων μερών τόσο μεγαλώνει και ο κίνδυνος εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς, εξ αυτού του λόγου δεν είναι τυχαίος ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προσυμβατικό έλεγχο.

Ακόμη με τον Ν. 4555/2018<sup>90</sup> διατίθενται εργαλεία προς υποβοήθηση Φορέων (Δήμων, Νομικών Προσώπων κλπ.) που δεν διαθέτουν τεχνική επάρκεια για την υλοποίηση μελετών και έργων. Συγκεκριμένα, στους Δήμους οι οποίοι δεν διαθέτουν την τεχνική επάρκεια δόθηκε η

<sup>88</sup> Των άρθρων 69 και 71 του Ν. 4509/2017 (Α' 201).

<sup>89</sup> Όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 21 παρ. 4 Ν. 4690/2020, (ΦΕΚ Α' 104/30.05.2020).

<sup>90</sup> Βλ. Ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»)».

δυνατότητα ανάθεσης στην Μ.Ο.Δ. Α.Ε. της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών, σχετικά με τις διαδικασίες εκπόνησης, ανάθεσης και επίβλεψης μελετών και στην ωρίμανση ή δημοπράτηση έργων.

Επίσης με το Ν. 4674/2020 σε συνδυασμό με το άρθρο 21 του Ν. 4690/2020 προβλέπεται η σύσταση Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ειδικού σκοπού, τα οποία λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, υπό τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Τα Ν.Π.Ι.Δ. αυτά δεν ταυτίζονται με τις υφιστάμενες Αναπτυξιακές Εταιρείες, οι οποίες αποτελούν επιχειρήσεις ΟΤΑ, με περιορισμένο σκοπό σύστασης και αρμοδιότητες. Πρόκειται για ένα καινοτόμο μηχανισμό με ρόλο συνοδοιπόρου των Ο.Τ.Α. στον δρόμο για την επίτευξη αναπτυξιακών πολιτικών. Στις επιπρόσθετες αρμοδιότητες τους περιλαμβάνεται η συμμετοχή σε προγραμματικές συμβάσεις με όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης ενώ μπορούν να ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης.

Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί έχουν την δυνατότητα :

- επιστημονικής, συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης των Ο.Τ.Α. και των ενώσεών τους (αποτελούν, δηλαδή, το θεσμοθετημένο σύμβουλο των Ο.Τ.Α. για θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους),
- ωρίμανσης έργων (η περίοδος της προπαρασκευής του έργου που καλύπτει χρονικά όλο το φάσμα σχεδιασμού, της σύνταξης μελετών, τη λήψη απαιτούμενων αδειοδοτήσεων, την εξασφάλιση πόρων κ.α., η οποία ξεκινάει από τον γενικό προγραμματισμό και καταλήγει στη διακήρυξη της δημοπρασίας),
- υλοποίησης πολιτικών κοινωνικής συνοχής (όπως ενδεικτικά : δράσεις μετριασμού ή άρσης του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως λειτουργία κοινωνικών παντοπωλείων και φαρμακείων, δράσεις κοινωνικής ένταξης ευπαθών ομάδων και μεταναστών κ.α.),
- υλοποίησης πολιτικών ψηφιακής σύγκλισης (αναζήτηση, επιλογή και εφαρμογή, διαχείριση, λειτουργία, ανάπτυξη, ολοκληρωμένων λύσεων και υπηρεσιών στους τομείς της ηλεκτρονικής, των τηλεπικοινωνιών, της πληροφοριακής, του διαδικτύου, καθώς και τον σχεδιασμό, εκτέλεση και διαχείριση αναπτυξιακών προγραμμάτων ψηφιακής σύγκλισης),
- βιώσιμης ανάπτυξης (υλοποίηση σχεδίων βιώσιμης αστικής κινητικότητας μέσα από συστήματα μεταφορών χαμηλών ή μηδενικών εκπομπών ρύπων, αξιοποίηση ΑΠΕ, εφαρμογή αναπτυξιακών σχεδίων νέων τεχνολογιών και διαδικασιών για τη βιοοικονομία, εναλλακτική διαχείριση βιολογικών αποβλήτων - βιοενέργεια),

- ανάληψης καθηκόντων τεχνικής υπηρεσίας των ΟΤΑ (σύναψη, εποπτεία και επίβλεψη δημοσίων συμβάσεων μελετών και έργων κατ' άρθρο 3 Ν. 4674/2020),
- διοικητικής υποστήριξης Τεχνικών Υπηρεσιών και Υπηρεσιών Δόμησης των ΟΤΑ (για δήμους, οι οποίοι την 11.3.2020 ασκούσαν τις λοιπές αρμοδιότητες των Υπηρεσιών αυτών (πλην των διαδικασιών σύναψης, εποπτείας και επίβλεψης δημοσίων συμβάσεων μελετών και έργων) μέσω διοικητικής υποστήριξης από έτερο δήμο κατ' άρθρο 4 Ν. 4674/2020),
- εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων ΟΤΑ (άρθρο 7 Ν. 4674/2020),
- υποστήριξης των ΟΤΑ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (συμβατικές αναθέσεις υποστήριξης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ κατ' άρθρο 8 παρ. 2 Ν. 4674/2020)<sup>91</sup>.

## Ε. Νομική φύση των προγραμματικών συμβάσεων<sup>92</sup>

Η νομική φύση των προγραμματικών συμβάσεων προβληματίσε αρκετά τη θεωρία περί του αν πρόκειται για συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου, δημοσίου δικαίου, ή μεικτές. Πρόκειται σίγουρα για συμβάσεις ομοιογενείς καθώς καταρτίζονται μεταξύ νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή φορέων που υπάγονται στο δημόσιο ή τους «εκμεταλλεύεται» το δημόσιο. Με τον όρο δε σύμβαση νοείται σύμφωνα με τον κ. Σπηλιωτόπουλο, η νομική πράξη, η οποία καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων (των συμβαλλομένων) με τη σύμπτωση της δήλωσης της βούλησής τους (δηλαδή με συμφωνία ή ομοφωνία της βούλησής τους) και έχει ως αντικείμενο τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης (και ειδικότερα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων), και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και στην πραγματοποίηση των σκοπών, τους οποίους επιδιώκει κάθε συμβαλλόμενος. Τα συμφέροντα και οι σκοποί αυτοί δύνανται να είναι κοινοί ή να διαφέρουν, χωρίς αναγκαιώς να αντιτίθενται.

Επί του ανωτέρω προβληματισμού περί της φύσεως των προγραμματικών συμβάσεων έχουν διαμορφωθεί δύο απόψεις. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη<sup>93</sup>, οι προγραμματικές συμβάσεις είναι ιδιωτικού δικαίου καθώς αποτελούν μια ειδικότερη έκφραση «μίσθωσης έργου» των άρθρων 681 έως και 702 του Α.Κ. διότι διαθέτουν τα εξής χαρακτηριστικά:

<sup>91</sup> Βλ. Εγκύκλιος 200/16-6-2020 (ΑΔΑ: ΨΞΤΟ46ΜΤΛ6-1ΡΛ), Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Εσωτερικών & Οργάνωσης, Γεν. Δ/ση Αποκέντρωσης & Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δ/ση Οργάνωσης & Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Νομικών Προσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>92</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγωμένου*, «Οι προγραμματικές συμβάσεις», *ΕΛΛΑΔ*, τόμ. 42, 1998, σελ. 257 και *Α. Λιγωμένου*, «Προγραμματικές συμβάσεις-Καλλικράτης», σε *«Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, (Επιμ.: Γ. Μαραγκού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 30-32.

<sup>93</sup> Βλ. σχετικά, *Σ. Ξανθόπουλο*, «Προγραμματικές Συμβάσεις στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις Επιχειρήσεις τους», 2007, εκδ. Χ2Χ Training, σελ. 99 επ.

- τα συμβαλλόμενα μέρη είναι ισότιμα συμμετέχοντας από κοινού στις υποχρεώσεις και στα δικαιώματα που απορρέουν από τη σύμβαση,
- αν και προβλέπονται ρήτρες εξουσίας των φορέων του δημοσίου που συμμετέχουν στη σύμβαση και οι οποίες θα καθιστούσαν τη σχέση των συμβαλλομένων άνιση, αυτές δεν συνίστανται,
- τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που περιέχονται στις συμβάσεις είναι ιδιωτικού δικαίου.

Σύμφωνα με την άλλη άποψη<sup>94</sup>, οι προγραμματικές συμβάσεις είναι διοικητικού δικαίου καθώς έχουν τα εξής χαρακτηριστικά<sup>95</sup>:

- τουλάχιστον ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή Ο.Τ.Α., ή ιδιώτης που ενεργεί κατ' εντολή και για λογαριασμό τους,
- σκοπός της σύμβασης είναι η εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος μέσα από την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας,
- η κατάρτιση και εκτέλεση της σύμβασης να διέπονται έστω εν μέρει από κανόνες του διοικητικού δικαίου και η σύμβαση να περιέχει όρους που παρέχουν στο συμβαλλόμενο Δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή Ο.Τ.Α. υπερέχουσα δικαιοπρακτική θέση (ύπαρξη ρητρών εξουσίας υπέρ του δημοσίου).

Την άποψη αυτή απηχεί και η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου (ΑΕΔ 10, 15/1992, 21/1997, 1/2015, 42/2011) και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 205/2017, 3525/2000, 1334/2003, 2660/2005).

Όμως το τελευταίο χαρακτηριστικό των εξουσιαστικών ρητρών υπάρχει μόνο κατ' εξαίρεση και για λόγους αφερεγγυότητας του αντισυμβαλλομένου σε μια προγραμματική σύμβαση, καθώς όλα τα συμβαλλόμενα μέρη είναι κατά κανόνα ισότιμα μεταξύ τους. Η έλλειψη αυτή είναι σημαντική καθώς σύμφωνα με τη νομολογία τα ανωτέρω χαρακτηριστικά πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά.

<sup>94</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγωμένου*, «Οι προγραμματικές συμβάσεις», *ΕΛΛΑΔ*, 1998, σελ. 31 και *Ι. Θεοδώρου*, «Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων», 3<sup>η</sup> έκδοση, Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 294.

<sup>95</sup> Βλ. σχετικά, *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 15<sup>η</sup> έκδοση, τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 175-178.

Προς αντικατάσταση αυτού του τρίτου χαρακτηριστικού και θεμελίωσης της διοικητικής φύσεως των προγραμματικών συμβάσεων προβάλλεται η άποψη<sup>96</sup> ότι τα συμβαλλόμενα μέρη της προγραμματικής σύμβασης διέπονται από το εξαιρετικό και διεξοδικώς αναφερόμενο καθεστώς του Ν. 3852/2010 και δεν ακολουθούν το νομοθετικό καθεστώς των λοιπών δημόσιων συμβάσεων (Ν. 4412/2016 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Συνεπώς πρόκειται για ένα «ειδικό διοικητικό σύστημα, που εντάσσεται στο διοικητικό δίκαιο, στους κανόνες του οποίου εντάσσονται και μόνο επικουρικά εφαρμόζονται οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου».

Προς την ίδια κατεύθυνση, είναι και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο με τις οδηγίες του 2014/25/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ αποδίδει τον όρο δημόσια σύμβαση ως εξής: «στην κατηγορία της δημόσιας σύμβασης περιλαμβάνονται οι συμβάσεις που συνάπτουν το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και οι Ο.Τ.Α., καθώς και Ν.Π. του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία χαρακτηρίζονται ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου», που έχουν συσταθεί με σκοπό την εξυπηρέτηση αναγκών γενικού συμφέροντος και η δραστηριότητα τους χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το Δημόσιο, ή ΝΠΔΔ ή Ο.Τ.Α. ή άλλον οργανισμό δημοσίου δικαίου... Συνεπώς οι διοικητικές συμβάσεις είναι μια ειδική κατηγορία των δημοσίων συμβάσεων.»

## **ΣΤ. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης**

Στη θεωρία<sup>97</sup> συναντάται ο ορισμός «σύμβαση δημοσίου ή διοικητικού δικαίου» σε αντιπαραβολή με την έννοια «σύμβαση ιδιωτικού δικαίου». Όσον αφορά την έννοια της σύμβασης δημοσίου ή διοικητικού δικαίου, αυτή αναλύεται είτε σύμφωνα με το τυπικό ή οργανικό κριτήριο, είτε σύμφωνα με το ουσιαστικό ή λειτουργικό κριτήριο. Πιο αναλυτικά, προκειμένου μια σύμβαση να είναι διοικητική ή δημόσια πρέπει είτε ο ένας από τους δύο συμβαλλομένους να είναι το κράτος ή Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ. (τυπικό ή οργανικό κριτήριο), είτε η σύμβαση να εξυπηρετεί δημόσιο συμφέρον μέσω της οποίας ασκείται δημόσια εξουσία (ουσιαστικό ή λειτουργικό κριτήριο). Σήμερα, όμως, «λόγω της εναλλακτικότητας των μορφών οργανώσεως στη χώρα μας και της αναδιοργανώσεως δημοσίων υπηρεσιών ή Ν.Π.Δ.Δ. ως ανώνυμων εταιρειών (π.χ Ο.Τ.Ε., Ε.Λ.Τ.Α., Ε.Ρ.Τ., Δ.Ε.Η., Τ.Π.Δ.Δ.), η έννοια του φορέα διοικήσεως με τον οποίο πρέπει να συνάπτεται μια διοικητική σύμβαση είναι λειτουργική και όχι οργανική<sup>98</sup>». Συνεπώς παρά την επικράτηση του οργανικού κριτηρίου στη νομολογία<sup>99</sup>, στην πρακτική εφαρμόζεται το λειτουργικό κριτήριο.

<sup>96</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγυμένου*, «Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», σε «*Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*», (Επιμ.: *Γ. Μαραγκού*), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 32-34.

<sup>97</sup> Βλ. σχετικά, *Πρ. Δαγτόγλου*, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 6<sup>η</sup> εκδ., Εκδ Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 333, και *Δ. Ράικος*, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», 3<sup>η</sup> έκδ., Εκδ, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 15-16.

<sup>98</sup> Βλ. σχετικά, *Πρ. Δαγτόγλου*, *ό.π.*, σελ. 334.

<sup>99</sup> Βλ. ΣτΕ 2589/2010, 3011/2009, 349/2007 κ.ά.

Παραδείγματα σύγχρονων δημοσίων συμβάσεων και της «εν τις πράγμασι» εφαρμογής του λειτουργικού κριτηρίου ανακύπτουν μέσω της εφαρμογής του Ν. 4412/2016, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει<sup>100</sup>, ως τον νόμο ρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 4412/2016<sup>101</sup>: «ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών».

Με το ανωτέρω άρθρο ρυθμίστηκαν ειδικώς οι περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων μέσω των οποίων παρέχονται αγαθά και υπηρεσίες με χρηματοδότηση δημοσίου χρήματος, όχι όμως με τη μορφή επιχορηγήσεων αλλά σύμφωνα με τις ανωτέρω προϋποθέσεις.

Αποκωδικοποιώντας τον ανωτέρω ορισμό, προκύπτουν οι κάτωθι προϋποθέσεις παραδεκτής κατάρτισης δημόσιας σύμβασης:

- Σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας.
- Έγγραφος τύπος.
- Συμβαλλόμενοι ένας ή περισσότεροι οικονομικοί φορείς και μια ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές.
- Αντικείμενο: προμήθεια αγαθών, παροχή υπηρεσιών, εκτέλεση έργων, μελετών, επιστημονικών υπηρεσιών.

Με το χαρακτηριστικό «εξ επαχθούς αιτίας», νοείται η προϋπόθεση ύπαρξης αντιτίμου, δηλαδή αμοιβής για τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή αγαθά, έστω και αν ο σκοπός της σύμβασης δεν αφορά το κέρδος του οικονομικού φορέα αλλά *απλή αποζημίωση για τις παρεχόμενες υπηρεσίες*, όπως συμβαίνει με συμφωνίες πλαίσιο όπου η σύμβαση δεν ανατίθεται με σκοπό το κέρδος αλλά την προαγωγή π.χ. της κοινωνικής ανάπτυξης, ενώ η αμοιβή εξυπηρετεί μόνο την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων για την εκτέλεση της σύμβασης<sup>102</sup>.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 περ. 1 α' του Ν. 4412/2016: «ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου

<sup>100</sup> Βλ. Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ 36/Α/09.03.2021).

<sup>101</sup> Όπως αντικατέστησε το άρθρο 2 παρ. 2α' του ΠΔ 60/2007.

<sup>102</sup> Βλ. σχετικά Δ.Ράικος,, ό.π., σελ. 13.

δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223<sup>103</sup>», και ως «αναθέτοντες φορείς» νοούνται οι αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 224, ήτοι «αναθέτοντες φορείς είναι εκείνοι οι οποίοι: α) είναι αναθέτουσες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες ασκούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 228 έως 234 (δηλαδή σχετικές με την εκμετάλλευση φυσικού αερίου και θερμότητας, ηλεκτρισμού, ύδωρ, υπηρεσιών μεταφορών, λιμένων και αερολιμένων, ταχυδρομικών υπηρεσιών, εξόρυξης πετρελαίου και φυσικού αερίου και αναζήτησης ή εξόρυξης άνθρακα και άλλων στερεών καυσίμων) β) αν δεν είναι αναθέτουσες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις, ασκούν, μεταξύ των δραστηριοτήτων τους, κάποια από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 228 έως 234 ή συνδυασμό τέτοιων δραστηριοτήτων και λειτουργούν επί τη βάση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων τα οποία εκχωρεί αρμόδια αρχή της Ελλάδας».

Ενώ σύμφωνα με την περ. 2 του ιδίου άρθρου και παραγράφου ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για το συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Συμπερασματικά, στην έννοια των αναθετουσών αρχών υπάγεται το Δημόσιο με την στενή του όρου έννοια αλλά και όσοι φορείς υπάγονται σε αυτό και ελέγχονται - εξαρτώνται από αυτό ή τους έχει ανατεθεί με νόμο κάποια ρυθμιστική αρμοδιότητα που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Στην δε έννοια των οικονομικών φορέων υπάγονται σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο στην παρ. 1 περ. 11, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών. Στην έννοια αυτή περιλαμβάνεται και ο όρος «εργοληπτική επιχείρηση».

<sup>103</sup> Ήτοι «ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου».

Συνεπώς ενώ στην έννοια της αναθέτουσας αρχής περιλαμβάνεται μόνο το Δημόσιο, σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο (άσκηση δημόσιας εξουσίας), αλλά και δημόσιες επιχειρήσεις, στην έννοια του συμβαλλόμενου οικονομικού φορέα δύναται να συμπεριληφθεί τόσο φορέας ή πρόσωπο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου φορέα.

Εν αντιθέσει, οι προγραμματικές συμβάσεις δεν υπάγονται στο ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο<sup>104</sup>, εκτός αν ο ένας φορέας από τους εκ τρίτου συμβαλλομένους αναλάβει εξ ολοκλήρου την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης<sup>105</sup>.

## **Z. Διαφορές των προγραμματικών συμβάσεων από τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις**

Οι ανωτέρω δημόσιες συμβάσεις αποτελούν συμβάσεις ετερογενείς, καθώς το δημόσιο συμβάλλεται με τον ιδιωτικό τομέα (ανάδοχος) για την επίτευξη διαφορετικών στόχων για το κάθε συμβαλλόμενο μέρος. Ενώ, οι προγραμματικές συμβάσεις είναι ομοιογενείς καθώς συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα για την επίτευξη κοινού σκοπού, ήτοι την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, με την τυχόν ανάμειξη του ιδιωτικού τομέα να αφορά μόνο το στάδιο της εκμετάλλευσης του παρασχεθέντος έργου.

Επίσης, βασική προϋπόθεση και κύρια διαφορά των προγραμματικών συμβάσεων από τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις είναι ο σκοπός για τον οποίο συνάπτονται να μην δύναται να επιτευχθεί μέσω άλλης μορφής δημόσιας σύμβασης. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος, ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α. ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της.<sup>106</sup> Με άλλα λόγια, η διαδικασία σύναψης τους προβλέπεται νομοθετικά και είναι ειδικότερη σε σχέση με τις άλλες δημόσιες συμβάσεις, ενώ δεν δύναται να αποκλίνει από την εν λόγω νομοθετική πρόβλεψη.

Επίσης, εν αντιθέσει με τις υπόλοιπες συμβάσεις, συνάπτονται με γνώμονα την προαγωγή της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης μέσα από την εκπόνηση μελετών, την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής καθώς και την παροχή υπηρεσιών και υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους. Με άλλα λόγια, πρόκειται για μια προσπάθεια μεταξύ φορέων που ασκούν

<sup>104</sup> Βλ. Π.Δ. 60/2007, όπως καταργήθηκε με το άρθρο 377 παρ.1 περ.60 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147 Α'8-8-2016).

<sup>105</sup> Βλ. Ελ. Συν Τμημ. VI Αποφ. 607/2012.

<sup>106</sup> Βλ. ΕλΣυν Μειζ 3582/2015.

δημόσια εξουσία να αντιμετωπίσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και εντός της αρμοδιότητας τους κοινωνικά ζητήματα, με στόχο την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών (π.χ κατασκευή αντιπλημμυρικών έργων).

Ο στόχος αυτός πρέπει να επιδιώκεται και από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη και όχι μόνο από τον έναν, όπως συμβαίνει στις έτερες δημόσιες συμβάσεις<sup>107</sup>. Έτσι, δεν πρόκειται, απλά, για την υλοποίηση μιας προμήθειας ή την παροχή μιας υπηρεσίας ή έργου, την οποία το Δημόσιο, αντί να πραγματοποιήσει με ίδια μέσα, στηρίζεται στον ιδιωτικό τομέα, έναντι αμοιβής, για να το φέρει εις πέρας, καθώς σ' αυτή την περίπτωση δεν τίθεται κοινός στόχος. Συγκεκριμένα, από την μία πλευρά ο φορέας δημόσιας εξουσίας επιδιώκει την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, άμεσα ή έμμεσα, και από την άλλη ο ιδιώτης-ανάδοχος προσδοκά το κέρδος από την εκτέλεση των προβλεπόμενων υπηρεσιών ή προμηθειών ή έργων.

Συνεπώς ο σκοπός και η νομική υπόσταση των αντισυμβαλλομένων μερών αποτελούν τις βασικές διαφορές των προγραμματικών συμβάσεων με τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις, ενώ ακολουθούν και άλλες διαφορές, όπως τα στενά χρονοδιαγράμματα, η κατ' εξαίρεση μόνο παράταση μιας προγραμματικής σύμβασης.

## **Η. Διακρίσεις των προγραμματικών συμβάσεων**

Λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των προγραμματικών συμβάσεων, ως μέσου επίτευξης κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, αυτές δύνανται να διακρίνονται σε διάφορα είδη.

Αρχικώς, κατηγοριοποιούνται σε συμβάσεις εκτέλεσης έργων και σε συμβάσεις παροχής υπηρεσιών. Επίσης είναι εφικτό να λάβουν τη μορφή σύμβασης – πλαίσιο, η οποία αποτελεί σε γενικές γραμμές, σύμβαση ευρύτερου περιεχομένου, η οποία θέτει όρους και προϋποθέσεις επί των οποίων θα δεσμευτούν μελλοντικά, και μέσω επιμέρους εκτελεστικών συμβάσεων, τα συμβαλλόμενα μέρη.

Επιπροσθέτως, στην περίπτωση που η προγραμματική σύμβαση αφορά την παροχή υπηρεσιών υποστήριξης δραστηριοτήτων που προάγουν την τέχνη, τα γράμματα, τις επιστήμες, την ανάδειξη και η διατήρηση της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, η σύμβαση καλείται προγραμματική σύμβαση πολιτιστικής ανάπτυξης<sup>108</sup>. Παραδείγματα<sup>109</sup> τέτοιων συμβάσεων είναι οι αφορώσες την ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμού, προστασίας και συντήρησης μνημείων και διατηρητέων

<sup>107</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ. Μειζ.Συνθ. 2007/2014, Τμ. 6° 2967, 3067/2014.

<sup>108</sup> Βλ. το άρθρο 8 παρ. 10 του Ν. 4071/2012.

<sup>109</sup> Βλ. σχετικά *Α. Αιγωμένου*, «Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», σε *«Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, (Επιμ.: Γ. Μαραγκού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 34-35.

κτηρίων. Συμβαλλόμενοι σ' αυτές τις συμβάσεις είναι η οικεία Περιφέρεια και το Υπουργείο Πολιτισμού, λόγω της φύσεως των εν λόγω συμβάσεων.

Ένα άλλο είδος προγραμματικής σύμβασης είναι η κοινωνικού χαρακτήρα και αφορά τη συνεργασία κοινωνικών συνεταιριστικών επιχειρήσεων με Ο.Τ.Α. για την πραγματοποίηση και εξυπηρέτηση των εκ του καταστατικού τους σκοπών<sup>110</sup>, όπως η διατήρηση και διαφύλαξη χώρων πρασίνου εντός των διοικητικών τους ορίων<sup>111</sup>.

Ακόμη ένα είδος είναι οι προγραμματικές συμβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και την πολιτική προστασία<sup>112</sup>. Προϋποθέσεις σύναψης τους είναι να συμβάλλονται ένα από τους φορείς του δημοσίου, όπως προελέχθη, με αντισυμβαλλόμενο αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία, εφόσον το μεγαλύτερο ποσοστό του εταιρικού της κεφαλαίου ανήκει στο Δημόσιο και εάν πρόκειται για δράσεις πολιτικής προστασίας και δασοφυλάξεως, κατόπιν σχετικής πιστοποίησής τους από την Πυροσβεστική Ακαδημία. Στο πλαίσιο των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων δεν επιτρέπεται η πιστοποίηση ή εκπαίδευση εθελοντικών ή άλλων οργανώσεων για δραστηριοποίηση στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Επιμέρους ζητήματα εφαρμογής της παρούσας δύναται να ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Οι συμβάσεις αυτές καλύπτουν ειδικώς τις ανάγκες περιοχών, οι οποίες παρουσιάζουν ελλείψεις ως προς την στελέχωση και την τεχνική επάρκεια, ενώ οι ως άνω προϋποθέσεις πρέπει να τηρούνται σωρευτικά από τους συμβαλλομένους.

Επίσης για την πραγματοποίηση επενδύσεων, την εφαρμογή προγραμμάτων και την υλοποίηση δράσεων που περιλαμβάνονται σε εθνικό ή περιφερειακό ή τοπικό πρόγραμμα δια βίου μάθησης, για την παροχή υπηρεσιών δια βίου μάθησης κάθε είδους και για την παροχή υπηρεσιών υποστήριξης της εκπαίδευσης και της δια βίου μάθησης, το Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων και οι φορείς διοίκησης της δια βίου μάθησης μπορούν να συνάπτουν, μεμονωμένα ή από κοινού, προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα<sup>113</sup>, περιλαμβανομένων των φορέων παροχής υπηρεσιών δια βίου μάθησης, εφόσον αυτοί ανήκουν στο δημόσιο τομέα ή και με τους λοιπούς φορείς των ως ανωτέρω κατηγοριών (Α', Β'). Στις Προγραμματικές Συμβάσεις Δια Βίου Μάθησης μπορεί το Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων να εκπροσωπείται από τον Γενικό Γραμματέα Δια Βίου Μάθησης<sup>114</sup>.

<sup>110</sup> Βλ. το άρθρο 12 του Ν. 4019/2011.

<sup>111</sup> Βλ. ΕλΣυν Πρ. 293/2014 Κλ. Πρ. Ελ. Δαπ. VII Τμημ.

<sup>112</sup> Βλ. το άρθρο 36 του Ν. 4257/2014.

<sup>113</sup> Όπως αυτός ορίζεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982.

<sup>114</sup> Βλ. το άρθρο 21 παρ. 1 του Ν. 3879/2010.

Επιπλέον το Υπουργείο Παιδείας Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων εποπτεύει τα Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα (Ε.Π.Ι.), τα οποία δύνανται να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις από κοινού και όχι εξ ολοκλήρου, καθώς κάτι τέτοιο θα καθιστούσε τη σύμβαση παράνομη<sup>115</sup>, με τα νομικά πρόσωπα των ως ανωτέρω κατηγοριών (Α', Β') για την ανάπτυξη τομέων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα.

---

<sup>115</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ. Μειζ. Συνθ. 3172/2013, 2771, 2770, 2769/2011, Τμ. VI 2227/2011, 2399/2009, Τμ. VII πράξεις 78, 133/2008, 137/2007.

## Κεφάλαιο II

### 1. Μορφή Προγραμματικών Συμβάσεων

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη σύναψη μιας προγραμματικής σύμβασης, αποτελεί η δέσμευση του εθνικού προϋπολογισμού ή των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών ταμείων, ακολούθως η έγκριση της εν λόγω δαπάνης και τέλος απόφαση του αρμόδιου αποφασίζοντος διοικητικού οργάνου (π.χ. Απόφαση Διοικητικού ή Δημοτικού Συμβουλίου) εκάστου των συμβαλλομένων, με την οποία το αποφασίζον όργανο εγκρίνει αφενός την, σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 άρθρο 100, σύναψη της προγραμματικής σύμβασης και αφετέρου τον φορέα/αντισυμβαλλόμενο με τον οποίο θα συμβληθεί καθώς και τους όρους της σύμβασης<sup>116</sup>.

Επίσης, σύμφωνα τόσο με το προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο (άρθρο 36 του Ν. 4129/2013 «Κύρωση Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου»), όσο και με το νέο (άρθρο 324 του Ν. 4700/2020) οι προγραμματικές συμβάσεις υπόκεινται σε προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αυτό συνεπάγεται ότι πριν την υπογραφή τους καθίσταται υποχρεωτική η αποστολή του πλήρους φακέλου τους με όλα τα συνταχθέντα προπαρασκευαστικά και μη έγγραφα, εκ των οποίων και η απόφαση του αρμόδιου αποφασίζοντος οργάνου που εκπροσωπεί το Δημόσιο, πριν τη σύνταξη της σχετικής σύμβασης, και τέλος το προσχέδιο της σύμβασης<sup>117</sup>.

#### A. Συμβαλλόμενα Μέρη

Σύμφωνα με τα ανωτέρω αναφερόμενα, συμβαλλόμενα μέρη μιας προγραμματικής σύμβασης είναι τα οριζόμενα στην παρ. 1α του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010<sup>118</sup>.

#### B. Περιεχόμενο Προγραμματικών Συμβάσεων

Σύμφωνα, με την παρ. 2α' του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, μια Προγραμματική Σύμβαση πρέπει να περιλαμβάνει τα κάτωθι<sup>119</sup>:

---

<sup>116</sup> Βλ. ΣτΕ 460/2011.

<sup>117</sup> Βλ. σχετικά, Π. Ζυγούρης, - Ζ. Ζυγούρη, «Πρότυπος οδηγός για τις προγραμματικές συμβάσεις», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2020, Αρ. Τεύχους 130, σελ. 731-732.

<sup>118</sup> Βλ. ανωτέρω «Οι τροποποιήσεις του άρθρου 11 του ν.1416/1984», σελ. 25.

<sup>119</sup> Βλ. σχετικά Α.Λιγωμένου, «Κεφάλαιο Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», σε «Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση», (Επιμ.: Γ. Μαργακού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 27-29.

1. Πρόβλεψη του αντικειμένου της σύμβασης, ήτοι περιγραφή του έργου, η διεκπεραίωση του οποίου αναλαμβάνεται με την σύμβαση, το προσωπικό<sup>120</sup>, το οποίο θα χρησιμοποιηθεί, και τις εργασίες που το απαρτίζουν και θα οδηγήσουν στην πλήρη αποπεράτωση του.

Προκειμένου δε να ληφθεί εις πέρας το αντικείμενο της σύμβασης κρίνεται αναγκαίο στο κείμενο της τελευταίας να προβλέπονται αναλυτικά τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του κάθε συμβαλλομένου ώστε να είναι σαφή τα όρια των αρμοδιοτήτων του καθενός και να επέλθει η ομαλή υλοποίηση του ανατεθειμένου αντικειμένου της σύμβασης. Ακόμη δύναται, κατ' εξαίρεση, να προβλεφθούν μελλοντικές μεταβολές - τροποποιήσεις της αρχικής προγραμματικής σύμβασης, εφόσον όμως αυτές αναφέρονται στο αρχικό κείμενο της σύμβασης, συνοδευόμενες από τον ακριβή προσδιορισμό του περιεχομένου τους, της διάρκειας τους καθώς και του ποσού της επιβάρυνσης του προϋπολογισμού που αυτές θα συνεπάγονται<sup>121</sup>.

Με τη ρητή και λεπτομερή αναφορά στο περιεχόμενο επιτυγχάνεται η εξοικονόμηση πόρων, με τη διάθεση των απολύτως αναγκαίων (οικονομικών και φυσικών πόρων), η αποφυγή τυχόν παράνομων επιχορηγήσεων<sup>122</sup> και η εν γένει υλοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί και θα λάβουν χώρα μέσα από την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης, με γνώμονα την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και την τήρηση των δεσμεύσεων που συνεπάγεται η σύναψη μιας προγραμματικής σύμβασης.

2. Πρόβλεψη του σκοπού της σύμβασης, ο οποίος οφείλει να προάγει την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη μέσω της υλοποίησης αναπτυξιακών προγραμμάτων. Τα τελευταία πρέπει να προβλέπονται αναλυτικά στο περιεχόμενο της προγραμματικής σύμβασης και να προκύπτει η συμβολή τους στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Στην περίπτωση που κρίνεται σημαντική η διεξαγωγή μελέτης για την πραγματοποίηση του σκοπού της σύμβασης, αυτή η αναγκαιότητα θα προβλέπεται ρητώς και αναλυτικώς στο κείμενο της προγραμματικής σύμβασης.

3. Πρόβλεψη των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, αναλυτικώς και σαφώς<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμ. Ζ' Πράξη 328/2012.

<sup>121</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμήμα 7<sup>ο</sup> Πράξη 117/2010.

<sup>122</sup> Βλ. άρθρο 265 παρ. 3 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για την επιχορήγηση των αναπτυξιακών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., και, ΕλΣυν Πράξεις VI Τμημ. 2227/2011, 30/2005, VII Τμήμ. 46/2005, 171/2009 και Ζ' Κλιμ. 112/2006, 165/2013.

<sup>123</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμάκιο Ζ' Πράξη 2915/2005.

4. Πρόβλεψη χρονοδιαγράμματος το οποίο θεωρείται απαραίτητο στοιχείο μιας προγραμματικής σύμβασης<sup>124</sup>. Το χρονοδιάγραμμα αυτό καθορίζει τον ακριβή χρόνο εκτέλεσης κάθε εργασίας και εν γένει ολοκλήρωσης του αντικειμένου της σύμβασης, αποφεύγοντας την σπατάλη χρόνου και κόστους. Το χρονοδιάγραμμα κρίνεται βέλτιστο, για να είναι νόμιμη η σύμβαση, να εκκινεί από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης και να μην ανατρέχει σε προγενέστερο χρόνο<sup>125</sup>. Στις περιπτώσεις δε τμηματικής καταβολής του προβλεπομένου συμβατικού τιμήματος θεωρείται σημαντικό να υπάρχει αντιστοιχία μεταξύ του χρονοδιαγράμματος εργασιών με το χρονοδιάγραμμα τμηματικών καταβολών του τιμήματος.

5. Πρόβλεψη του προϋπολογισμού, αναφορικά με την κάλυψη των εργασιών για την πραγματοποίηση του έργου και απεκδυόμενου του κερδοφόρου χαρακτήρα μιας αμοτεροβαρούς σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας. Η πρόβλεψη κρίνεται απαραίτητο να είναι αναλυτική μέσω κοστολόγησης των προς εκτέλεση υπηρεσιών, ώστε να διαπιστώνεται αν η προϋπολογισθείσα αποτίμηση του αντικειμένου της σύμβασης ανταποκρίνεται στην προβλεπόμενη δαπάνη. Επίσης θα πρέπει να προβλέπεται ειδικώς στην προγραμματική σύμβαση, αν το τίμημα θα καταβληθεί τμηματικά ή εφάπαξ. Επίσης δύναται κατ' εξαίρεση να προβλεφθεί τροποποίηση του προϋπολογισμού, μόνο όμως από το εποπτεύον την σύμβαση όργανο και μόνο για την αποφυγή καταχρηστικής αύξησης του<sup>126</sup>.

6. Πρόβλεψη της πηγής ή πηγών χρηματοδότησης της σύμβασης. Αρμόδιο όργανο να κρίνει το ύψος της χρηματοδότησης είναι το εκάστοτε αποφασίζον, όπως το Δ.Σ. και το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας της χρηματοδότησης αυτής. Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρ. 100 του Ν. 3852/2010, οι συμβαλλόμενοι σε προγραμματική σύμβαση, φορείς δύνανται να χρηματοδοτούνται από:

α) το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων μέσω προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή/και προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους,

β) τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα ή τα ειδικά προγράμματα ανάπτυξης και ενίσχυσης του έργου των Ο.Τ.Α. με σκοπό την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, την εκπόνηση μελετών και την κατασκευή έργων ιδίως στους τομείς της βασικής υποδομής, της ψηφιακής σύγκλισης, της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και την προμήθεια αγαθών και

<sup>124</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμάκιο Ζ' Πράξη 55/2013 και 500/2012.

<sup>125</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμημ. 7<sup>ο</sup> Πράξη 117/2020.

<sup>126</sup> Βλ. Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους 218/2012.

υπηρεσιών πολιτικής προστασίας και προστασίας της δημόσιας υγείας, την αύξηση της απασχόλησης και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας<sup>127</sup>,

γ) τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων,

δ) φορείς του δημόσιου τομέα που δεν μετέχουν στην προγραμματική σύμβαση,

7. Πρόβλεψη διάρκειάς της, ήτοι ημερομηνίας έναρξης και λήξης, προς αποφυγή ανακριβούς ορισμού, αοριστίας της<sup>128</sup>.

8. Πρόβλεψη οργάνου παρακολούθησης ορθής και έγκαιρης εκτέλεσης της σύμβασης, το οποίο συνήθως είναι συλλογικό, αποτελούμενο από τουλάχιστον τρία μέλη<sup>129</sup>.

9. Πρόβλεψη ρητρών, οι οποίες εγγυώνται την τήρηση όλων των όρων της προγραμματικής σύμβασης επί ποινή επιβολής κυρώσεων. Η επιβολή τους καθίσταται αναγκαία για την έγκαιρη και ποιοτική επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων και την πιστή διεκπεραίωση του χρονοδιαγράμματος.

10. Πρόβλεψη (προαιρετικά) της διαχείρισης, εκμετάλλευσης και συντήρησης του επιτευχθέντος αντικειμένου της σύμβασης μετά την ολοκλήρωση της, από τον ένα συμβαλλόμενο<sup>130</sup> ή τρίτο<sup>131</sup>.

11. Επίσης δύναται να υπάρχει πρόβλεψη για τη σύναψη επί μέρους εκτελεστικών συμβάσεων μεταξύ των συμβαλλομένων ή με τρίτους, οι οποίες συμβάλλουν στην υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης. Αυτή η δυνατότητα προκύπτει από τυχόν ελλείψεις προσωπικού ενός εκ των συμβαλλομένων μερών ή απαιτήσεις εξειδικευμένων γνώσεων που δεν καλύπτονται από το ήδη υπάρχον προσωπικό<sup>132</sup>. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να τηρούνται οι διατυπώσεις του νόμου για την ανάθεση.

12. Πρόβλεψη της δυνατότητας απασχόλησης προσωπικού και χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων από τα συμβαλλόμενα μέρη<sup>133</sup>.

Προγραμματική σύμβαση που δεν περιλαμβάνει με λεπτομέρεια και ακρίβεια τα ανωτέρω στοιχεία δεν είναι έγκυρη<sup>134</sup>.

<sup>127</sup> Βλ. τα άρθρα 69 και 71 του Ν. 4509/2017.

<sup>128</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμάκιο Ζ' Πράξη 500/2012.

<sup>129</sup> Βλ. άρθρο 13 παρ. 2 του Ν. 2690/1999.

<sup>130</sup> Βλ. παρ. 2β του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010.

<sup>131</sup> Βλ. παρ. 2γ του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010.

<sup>132</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ. Σύνθ. 3582/2015.

<sup>133</sup> Βλ. παρ. 4 του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010.

## 2. Νομολογιακές Ρυθμίσεις - Περιορισμοί Ελεγκτικού Συνεδρίου

Όπως αναφέρθηκε ήδη, βασικός σκοπός μιας προγραμματικής σύμβασης είναι η επίτευξη αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω της εκπόνησης των οποίων θα επέλθει κοινωνική και οικονομική άνθιση και ευημερία καθώς και βελτίωση του βιοτικού επιπέδου. Εξ αυτού του λόγου, κρίθηκε ότι η σύναψη προγραμματικής σύμβασης αποτελεί τον μοναδικό τύπο σύμβασης δυνάμενο να εξυπηρετήσει ένα τέτοιο σκοπό. Παρά ταύτα, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις προγραμματικών συμβάσεων οι οποίες δεν είχαν αναπτυξιακό σκοπό ή οι οποίες κρίθηκαν ως μη νόμιμες από το Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς επρόκειτο είτε για υποκρυπτόμενες δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών, έργων, υπηρεσιών.

Δεδομένου τούτου, ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνεται ως υψίστης σημασίας και εκτείνεται στην διαπίστωση της νομιμότητας ή μη των προγραμματικών συμβάσεων, κυρίως ως προς το σκοπό, την αιτία και την πηγή χρηματοδότησης.

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου βρίθει περιπτωσιολογίας νόμιμων και μη νόμιμων προγραμματικών συμβάσεων. Ενδεικτικά παραδείγματα νόμιμων προγραμματικών συμβάσεων<sup>135</sup> είναι:

1. Δημόσια Σύμβαση για την «χρηματοδότηση διαχείρισης στερεών αποβλήτων Νομού ως εκτελεστική σύμβαση της αρχικής προγραμματικής»<sup>136</sup>,

2. Δημόσια Σύμβαση για την «ενίσχυση μηχανογραφικής, ψηφιακής ανασυγκρότησης της Διεύθυνσης Δημοτικής Αστυνομίας Δήμου και διαχείριση των υλικοτεχνικών υποδομών της»<sup>137</sup>,

3. Δημόσια Σύμβαση για την «ασφαλτόστρωση αγροτικών δρόμων».<sup>138</sup>

Αντίθετα, βασικά χαρακτηριστικά μη νόμιμων προγραμματικών συμβάσεων είναι:

α. Η ύπαρξη επαχθούς αιτίας, με σκοπό το κέρδος, αντί ανταλλάγματος το οποίο αντιστοιχεί απλώς στην κάλυψη των αναγκών μιας προγραμματικής σύμβασης.

---

<sup>134</sup> Βλ. ΕλΣυν VI Τμημ Απόφ. 1748/2007.

<sup>135</sup> Βλ. σχετικά, Π. Ζυγούρης, - Ζ. Ζυγούρη, «Πρότυπος οδηγός για τις προγραμματικές συμβάσεις», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2020, Αρ. Τεύχους 130, σελ. 730, Α. Λιγωμένου, «Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», σε «*Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*», (Επιμ.: Γ. Μαραγκού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 29-30.

<sup>136</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμάκιο Ζ Πράξη 259/2015 και Ελ Συν Τμ. 6<sup>ο</sup> 25/2017.

<sup>137</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ. 6<sup>ο</sup> 389/2016.

<sup>138</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ. 6<sup>ο</sup> 214/2017.

β. Η χρηματοδότηση γίνεται από τον εθνικό προϋπολογισμό ή γενικά τον προϋπολογισμό ο οποίος θα κάλυπτε μια δημόσια σύμβαση και όχι από το πρόγραμμα επενδύσεων όπως εν μέρει προβλέπεται στις προγραμματικές συμβάσεις.

γ. Τα μέρη προβαίνουν στην σύναψη προγραμματικής σύμβασης με σκοπό την εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων και όχι ενός κοινού αναπτυξιακού στόχου<sup>139</sup>.

Οι συμβάσεις αυτές είναι στην πραγματικότητα, συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών, έργων και μελετών, οι οποίες υποκρύπτονται κάτω από τον μανδύα των προγραμματικών συμβάσεων.

Σύμφωνα με την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>140</sup>, προκειμένου να είναι νόμιμη η σύναψη μιας προγραμματικής σύμβασης παροχής υπηρεσιών «όταν δήμος συμβάλλεται ...απαιτείται προηγούμενη εγκριτική απόφαση του οικείου διοικητικού συμβουλίου, το οποίο έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας για κάθε θέμα του δήμου, πλην εκείνων που υπάγονται ρητά στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή της δημορχιακής επιτροπής ...στα οποία πάντως δεν συγκαταλέγεται η έγκριση σύναψης προγραμματικών συμβάσεων και ο καθορισμός του ουσιαστικού τους περιεχομένου...».

Περιπτωσιολογία<sup>141</sup>:

1. Δημόσια Σύμβαση μεταξύ Ε.Μ.Π. και Δήμου η οποία ουσιαστικά δεν ήταν προγραμματική αλλά δημόσια σύμβαση για την πραγματοποίηση σχετικής μελέτης<sup>142</sup>,

2. Δημόσια Σύμβαση με τίτλο «διερεύνηση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων στις εισόδους της πόλης Σπάρτης και σε κόμβους της κεντρικής περιοχής», η οποία κρίθηκε εξίσου ως δημόσια σύμβαση με σκοπό την υλοποίηση μελέτης<sup>143</sup>,

3. Δημόσια Σύμβαση μεταξύ Δήμου και Κοινωφελούς Δημοτικής Επιχείρησης για την «αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών και ΚΔΑΠ που εποπτεύει την Επιχείρηση», η οποία κρίθηκε μη προγραμματική<sup>144</sup>,

4. Δημόσια Σύμβαση μεταξύ Δήμου και Ανώνυμης Εταιρείας του για την εξυπηρέτηση αναγκών των κτιρίων του Δήμου, η οποία κρίθηκε ως δημόσια σύμβαση υπηρεσιών<sup>145</sup>,

5. Άλλη μια δημόσια σύμβαση για την κατασκευή ανισόπεδου κόμβου που κρίθηκε ως δημόσια σύμβαση μελετών<sup>146</sup>,

<sup>139</sup> Βλ. Ελ.Συν Τμ. Μείζ. 7μελούς Συνθ. 2007/2014 και Κλιμ. Ζ' 176/2014 και 56/2014.

<sup>140</sup> Βλ. Ελ.Συν Απόφ. Ολ. 1992/2013.

<sup>141</sup> Βλ. σχετικά, *Π. Ζυγούρη*, Γνωμοδότηση, από 18-02-2021, Πηγή: <https://edeva.gr/2013-09-23-10-58-06/2013-09-23-11-11-03/gnwmodotiseis/gnomodotiseis-2020-1/1229-3572020/file> (τελευταία πρόσβαση 25-9-2021).

<sup>142</sup> Βλ. Ελ.Συν Τμ. 7<sup>ο</sup> Πράξη 266/2014.

<sup>143</sup> Βλ. Ελ.Συν Τμ. 7<sup>ο</sup> Πράξη 324/2014.

<sup>144</sup> Βλ. Ελ.Συν Τμ. 7<sup>ο</sup> Πράξη 48/2015.

<sup>145</sup> Βλ. Ελ.Συν Κλιμ. Τμ 7<sup>ο</sup> Πράξη 141/2015.

6. Δημόσια Σύμβαση Δήμου με Κοινωφελές Ίδρυμα για την εν γένει στέγαση και φροντίδα απόρων που αποτελούσε σύμβαση μίσθωσης ακινήτου<sup>147</sup>,

7. Δημόσια Σύμβαση με στόχο την παροχή υπηρεσιών «επιστημονικής και αναπτυξιακής υποστήριξης Δ.Ε.Υ.Α.», η οποία αποτελούσε επί της ουσίας δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών<sup>148</sup>,

8. Δημόσια Σύμβαση για την εκπόνηση «υδρογεωλογικής μελέτης», κρίθηκε ως δημόσια σύμβαση ανάθεσης μελέτης<sup>149</sup>,

Από τα ως άνω συνάγεται ότι φαινόμενα μη νόμιμων προγραμματικών συμβάσεων διαπιστώνονται συνήθως στις περιπτώσεις των συμβάσεων μελετών και υπηρεσιών. Ουσιώδης διαφορά των συμβάσεων αυτών από τις προγραμματικές συμβάσεις είναι ο σκοπός του. Ενώ στην πρώτη περίπτωση είναι διερευνητικός και υποστηρικτικός ως προς την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών έναντι χρηματικού ανταλλάγματος, στη δεύτερη περίπτωση είναι αναπτυξιακός με επίκεντρο την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και πάντα για την ικανοποίηση ήδη υπαρχόντων αναγκών.

Συνεπώς οι προγραμματικές συμβάσεις καλύπτουν κάθε περίπτωση σύμβασης που δεν δύναται να επιτευχθεί με άλλον τρόπο και αποτελούν μια διαφορετική από κάθε άλλη περίπτωση δημόσιας σύμβασης με συγκεκριμένες προϋποθέσεις και κανόνες.

### 3. Υλοποίηση Προγραμματικών Συμβάσεων

Η υλοποίηση της προγραμματικής σύμβασης προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010 και λαμβάνει χώρα με βάσει τους ρητούς όρους που έχουν προβλεφθεί στην προγραμματική σύμβαση και τις αναλυσκόμενες από το κάθε συμβαλλόμενο μέρος δεσμεύσεις. Στο πλαίσιο αυτό όπως αναφέρθηκε ανωτέρω δύναται να λάβει χώρα η παραχώρηση προσωπικού του ενός συμβαλλόμενου στον άλλο, καθώς και η χρήση ακινήτων, εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και μέσων, χωρίς όμως να απαιτείται πράξη μετάταξης ή απόσπασης.

Τροποποίηση της προγραμματικής σύμβασης ως προς την διάρκεια της, την προϋπολογισθείσα δαπάνη, τα μέλη της επιτροπής παρακολούθησής της, κ.ά. είναι εφικτή εφόσον

---

<sup>146</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμ. Τμ.7° Πράξη 142/2015.

<sup>147</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμ. Τμ. 7° Πράξη 219/2015.

<sup>148</sup> Βλ. ΕλΣυν Τμ.6° Απόφαση 1928/2016.

<sup>149</sup> Βλ. ΕλΣυν Κλιμ. Τμ. 7° Πράξη 354/2016.

δεν καταστρατηγεί την αρχική σύμβαση, και οι τροποποιητικοί όροι βρίσκονται εντός της παρεχόμενης με την προγραμματική σύμβαση διακριτικής ευχέρειας των συμβαλλομένων μερών, χωρίς να αντίκειται στους όρους και το σκοπό της σύμβασης<sup>150</sup>. Αν όμως εναπόκειται στην ελεύθερη βούληση των συμβαλλομένων η τροποποίηση όρων της σύμβασης, αυτή είναι παράνομη καθώς «αντίκειται στη γενική αρχή της διαφάνειας και της εξασφάλισης του ειλικρινούς και υγιούς ανταγωνισμού»<sup>151</sup>.

Η αποπληρωμή της προγραμματικής σύμβασης λαμβάνει χώρα όπως προβλέπεται σ' αυτή και συνήθως τμηματικά ανάλογα με την πρόοδο των εργασιών.

---

<sup>150</sup> Βλ. σχετικά *Α. Λιγωμένου*, «Κεφάλαιο Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», σε *«Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, (Επιμ.: Γ. Μαραγκού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 36.

<sup>151</sup> Βλ. ΕλΣυν Πράξεις 52/2005 και 71/2005 Ζ' Κλιμάκιου.

## **Κεφάλαιο ΙΙΙ**

### **1. Προσυμβατικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

#### **Α. Εισαγωγή**

Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, λαμβάνει χώρα από το Ελεγκτικό Συνέδριο, χρονολογείται από τη δεκαετία του 1990 και τέθηκε σε ισχύ με τον Ν. 2145/1993. Στην πρώτη αυτή μορφή του ήταν σε άμεση και δέσμια εξάρτηση από την βούληση του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος αποφάσιζε την διεξαγωγή του ελέγχου.

Αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου ήταν και είναι ο έλεγχος νομιμότητας αφενός των διοικητικών πράξεων του συνόλου της διοικητικής διαδικασίας πριν τη σύνταξη του σχεδίου της δημόσιας σύμβασης και αφετέρου του σχεδίου της δημόσιας αυτής σύμβασης πριν την υπογραφή της. Με τον προληπτικό αυτόν έλεγχο της ροής του δημοσίου χρήματος, παρεμποδίζεται η αλόγιστη και αδικαιολόγητη χρήση του, ενώ παράλληλα προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον.

Σημειωτέον, ότι η διενέργεια του ελέγχου απαιτούσε, μέχρι το 1999, έγκριση του αρμόδιου Υπουργού. Η συνταγματική του κατοχύρωση έλαβε χώρα με την αναθεώρηση του 2001.

Στη συνέχεια με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, άρθρο 98, εδ. β', παρ. 1 και το άρθρο 278 του Ν. 3852/2010, κατοχυρώθηκε και ο προσυμβατικός έλεγχος των προγραμματικών συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.

Επισημαίνεται ότι από το 1999 μέχρι και το 2011, έχουν ελεγχθεί περί τις 10.000 συμβάσεις από τις οποίες έχουν «απορριφθεί» οι 1.000.

#### **Β. Έλεγχος Συμβάσεων Μεγάλης Οικονομικής Αξίας**

##### **Β1. Ιστορική αναδρομή**

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, ο έλεγχος της νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό

πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>152</sup>. Ο έλεγχος είναι προληπτικός καθώς λαμβάνει χώρα πριν την υπογραφή της σύμβασης.

Στην έννοια των νομικών προσώπων που εξομοιώνονται με το Δημόσιο, περιλαμβάνονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, βάσει του κριτηρίου της εγγύτητας προς το νομικό πρόσωπο του κράτους και του κριτηρίου της άσκησης δημόσιας εξουσίας. Επιπλέον, περιλαμβάνονται οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι εισηγμένες δημόσιες επιχειρήσεις, όπως η ΔΕΗ, η ΕΥΔΑΠ και ο ΟΠΑΠ, οι οποίες λειτουργούν με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις που διέπουν τις εταιρείες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο Δημόσιο<sup>153</sup>.

Επίσης, εκτός της συνταγματικής του κατοχύρωσης, πλαισιώθηκε από μια σειρά νομοθετημάτων με τα οποία καθορίστηκε η διαδικασία και αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>154</sup> όπως:

- Ο Ν. 2741/1999 (άρθρο 8), με το οποίο ορίστηκε ότι αναφορικά με τις προμήθειες αγαθών αξίας άνω των 500.000.000 δραχμών καθώς και για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του 1.000.000.000 δραχμών, διενεργείται υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας της οικείας συμβάσεως, πριν από τη σύναψή της, από κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ίδιο ισχύει και στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όταν το προϋπολογιζόμενο οικονομικό αντικείμενό του υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) δραχμών. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη.
- Ο Ν. 2947/2001 (άρθρ. 6), με το οποίο ορίστηκε ότι ειδικά για τις συμβάσεις που συνδέονται με τα Ολυμπιακά έργα και τα έργα υποδομής, οι προθεσμίες που αναφέρονται στην παράγραφο αυτή για την ολοκλήρωση του ελέγχου των οικείων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τη σύναψή τους, συντέμνονται σε τριάντα (30) ημέρες αντίστοιχα
- Ο Ν. 3060/2002 (άρθρ. 2), με το οποίο προσαρμόζονται τα ανωτέρω όρια υπαγωγής των συμβάσεων σε προσυμβατικό έλεγχο σε τιμή του ευρώ, ως εξής: η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) δραχμών ή ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) ευρώ, καθώς και για την εκτέλεση έργων από

<sup>152</sup> Βλ. άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος σε συνδυασμό με άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος

<sup>153</sup> Βλ. άρθρα 23 παρ. 2 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος

<sup>154</sup> Βλ. σχετικά *Ι. Καραβοκύρης*, «Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 10-11, 2008, σελ. 1149 επ.

το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή Οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου (1.000.000.000) δραχμών ή δύο εκατομμυρίων εννιακοσίων χιλιάδων (2.900.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας συμβάσεως, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ίδιο ισχύει και στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όταν το προϋπολογιζόμενο οικονομικό αντικείμενό τους υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) δραχμών ή ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) ευρώ.

- Ο Ν. 3193/2003 (άρθρ. 19), με το οποίο διευκρινίστηκε ότι για τον προσδιορισμό του ποσού της προϋπολογιζόμενης δαπάνης των οικείων συμβάσεων δεν λαμβάνεται υπόψη ο αναλογών φόρος προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.)
- Ο Ν. 3433/2006, ο οποίος αφορά τις προμήθειες αμυντικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων.

Τα ανωτέρω αποτελούν μερικά από τα νομοθετήματα τα οποία ρύθμιζαν θέματα του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων. Με τον Ν. 4129/2013 («Κώδικας Ελεγκτικού Συνεδρίου») ο προσυμβατικός έλεγχος ρυθμίστηκε ενιαία, αντικαθιστώντας τις διάφορες νομοθετικές διατάξεις.

## **B2. Είδη συμβάσεων κατά τον Ν. 4129/2013**

Σύμφωνα με τον Ν. 4129/2013, οι δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας διακρίνονταν:

1) Στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του Ν. 2286/1995<sup>155</sup> (Α' 19), εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονταν από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερέβαινε το ποσό του 1.000.000€ (άρθρο 35 παρ. 1).

2) Στις συγχρηματοδοτούμενες από κοινοτικούς πόρους συμβάσεις προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) (άρθρο 35 παρ. 3).

---

<sup>155</sup> Καταργήθηκε με το άρθρο 377 παρ. 1 περ. 53 του Ν. 4412/2016.

3) Στις προγραμματικές συμβάσεις, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ δύο αναθετουσών αρχών, όπως αυτές ορίζονται στην παρ. 9 του άρθρου 1 του Ν. 3316/2005<sup>156</sup> και αφορούσαν συγχρηματοδοτούμενα έργα, εφόσον το ύψος του προϋπολογισμού των έργων τα οποία αφορά η προγραμματική σύμβαση ήταν ανώτερο των 10.000.000,00 ευρώ (άρθρο 35 παρ. 4).

4) Στις συμβάσεις που συνάπτονταν από το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο» (πρώην Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων) με δικαιούχους για την εκτέλεση των χρηματοδοτικών προγραμμάτων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φ.Π.Α., ποσού μεγαλύτερου ή ίσου των 300.000 ευρώ (άρθρο 35 παρ. 6).

5) Στις συμβάσεις που συνάπτονταν από το ΤΑΙΠΕΔ. Ειδικότερα, κατ' εξαίρεση της παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν. 3986/2011 (Α' 152), οι διατάξεις του άρθρου 35, εφαρμόζονταν αναλόγως για τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και των εταιρειών των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο που συνάπτονταν κατά τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 5 του Ν. 3986/2011, «ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για αρχική σύμβαση ή για τροποποίηση υφιστάμενης σύμβασης και ανεξάρτητα από το αν η τροποποιούμενη σύμβαση είχε υπαχθεί στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου» εφόσον το τίμημα ή το χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερέβαινε το ποσό των 500.000 ευρώ και αφού προηγουμένως είχε γνωμοδοτήσει το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων,

Παρατηρούμε, δηλαδή, ότι στην περίπτωση του ΤΑΙΠΕΔ το κριτήριο υπαγωγής στον έλεγχο προσαρμόζόταν με τις ειδικότερες συνθήκες και μετατοπιζόταν από την προϋπολογιζόμενη δαπάνη στο τίμημα ή στο χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης.

6) Στις συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την εκτέλεση δρομολογίων στις θαλάσσιες ενδομεταφορές, οι οποίες καταρτίζονταν με βάση τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 8 του Ν. 2932/2001 (Α' 145)<sup>157</sup>. Ωστόσο, οι συμβάσεις αυτές, κατ' εξαίρεση των προβλεπομένων στις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 35, μπορούσαν να συναφθούν και χωρίς να είχε υποβληθεί προηγουμένως στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχέδιο σύμβασης με το σχετικό φάκελο ή και πριν την ολοκλήρωση του παραπάνω ελέγχου νομιμότητας. Στις περιπτώσεις αυτές, η συναφθείσα σύμβαση και ο σχετικός φάκελος υποβάλλονταν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός προθεσμίας δεκαπέντε εργάσιμων ημερών από την υπογραφή της. Εάν η σύμβαση και ο σχετικός φάκελος δεν

<sup>156</sup> Καταργήθηκε με την παρ. 1 περ. 40 του άρθρου 377 του Ν. 4412/2016.

<sup>157</sup> Που προστέθηκαν με το άρθρο 27 του Ν. 3511/2006 (ΦΕΚ Α' 258).

υποβάλλονταν εντός της ανωτέρω προθεσμίας ή εάν ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου απέβαινε αρνητικός, η σύμβαση θεωρούταν ως μηδέποτε συναφθείσα.

7) Στις συμβάσεις που διέπονταν από το Ν. 3978/2011 (Α' 137), εφόσον η προϋπολογισθείσα αξία της σύμβασης υπερέβαινε το όριο του 1.000.000,00 € χωρίς Φ.Π.Α.. Από τον έλεγχο αυτόν εξαιρούνταν, όμως, οι συμβάσεις που προβλέπονται στις περιπτώσεις α', β', γ', στ', ζ' και θ' του άρθρου 17 του Ν. 3978/2011 (άρθρο 35 παρ. 9), ήτοι, συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που έχει συναφθεί μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών - μελών και μιας ή περισσοτέρων τρίτων χωρών, συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει συναφθείσας διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που συνδέεται με τη στάθμευση στρατευμάτων και αφορά επιχειρήσεις κράτους - μέλους ή τρίτης χώρας, συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού, που αγοράζει για δικό του σκοπό ή σε συμβάσεις που πρέπει να αναθέσει κράτος - μέλος σύμφωνα με τους ως άνω κανόνες, συμβάσεις που ανατίθενται στο πλαίσιο προγράμματος συνεργασίας βάσει έρευνας και ανάπτυξης, που εκτελείται από κοινού από τουλάχιστον δύο κράτη - μέλη για την ανάπτυξη νέου προϊόντος και, κατά περίπτωση, τις μεταγενέστερες φάσεις για όλα ή μέρη του κύκλου ζωής του προϊόντος αυτού- μόλις ολοκληρωθεί ένα τέτοιο πρόγραμμα συνεργασίας μεταξύ κρατών - μελών μόνο, τα κράτη - μέλη αναφέρουν στην Επιτροπή το ποσοστό των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης σε σχέση με το συνολικό κόστος του προγράμματος, τη συμφωνία επιμερισμού του κόστους, καθώς και το προβλεπόμενο ποσοστό αγορών ανά κράτος - μέλος, εάν υπάρχουν, συμβάσεις που έχουν συναφθεί σε τρίτη χώρα, περιλαμβανομένων των μη στρατιωτικών αγορών που διενεργούνται όταν δυνάμεις αναπτύσσονται εκτός του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν οι ανάγκες των επιχειρήσεων απαιτούν οι συμβάσεις αυτές να συναφθούν με οικονομικούς φορείς που βρίσκονται στην περιοχή των επιχειρήσεων, συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση σχετικά με: την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού ή ευαίσθητου εξοπλισμού, έργα και υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με τέτοιο εξοπλισμό ή, έργα και υπηρεσίες ειδικά για στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες, στις υπηρεσίες διαιτησίας και συμβιβασμού, στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες εκτός των υπηρεσιών ασφάλισης, στις συμβάσεις εργασίας, στις υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης, πλην εκείνων τα οφέλη των οποίων ανήκουν αποκλειστικά στην αναθέτουσα αρχή για ίδια χρήση κατά την άσκηση της δραστηριότητας της, εφόσον η αμοιβή για την παροχή της υπηρεσίας καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή.

**8)** Στις τροποποιητικές συμβάσεις αυτών, εφόσον υπερέβαιναν το προηγούμενο όριο, ανεξαρτήτως του εάν η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 35 παρ. 10).

**9)** Στις συμβάσεις που συνάπτονταν από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, δυνάμει του Ν. 3852/2010 από 1-10-2011 υπάγονταν σε προληπτικό έλεγχο και οι συμβάσεις που συνάπτονταν από δήμους, καθώς και από τα νομικά πρόσωπα αυτών. Με την ιδιαιτερότητα ότι για το ποσό των 200.000 ευρώ έως 500.000 ευρώ, ο έλεγχος των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τις παραγράφους 1-2 του άρθρου 36 του Ν. 4129/2013, διενεργούνταν από τους κατά τόπο Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και για το ποσό άνω των 500.000 ευρώ από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**10)** Στις συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών, οι οποίες παρά το γεγονός ότι δεν αναφέρονταν ρητά στον Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει κριθεί ότι δεν διέφευγαν του ελέγχου.

**11)** Στις συμβάσεις σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που προβλέπονταν από το Ν. 3389/2005. Οι συμβάσεις σύμπραξης είναι οι έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία τις οποίες συνάπτουν οι Δημόσιοι Φορείς της παρ. 1 του άρθρου 1 του ως άνω νόμου σε τομείς της αρμοδιότητας τους για την εκτέλεση των έργων και παροχή υπηρεσιών αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με Ν.Π.Ι.Δ., τα οποία δημιουργούν πριν την υπογραφή της σύμβασης σύμπραξης, ανώνυμη εταιρία ειδικού σκοπού. Η ανάθεση των συμβάσεων σύμπραξης γίνεται από τον Δημόσιο Φορέα (αναθέτουσα αρχή) με κριτήριο την χαμηλότερη τιμή, είτε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Οι δε διαδικασίες διακρίνονται σε ανοικτές και κλειστές, διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου και διαδικασία διαπραγμάτευσης υπό τους όρους που προβλέπονται στην Οδηγία 2004/18ΕΚ και στα άρθρα 12, 13, και 14 του Ν. 3389/2005.

**12)** Επίσης μια άλλη κατηγορία συμβάσεων που υπάγονταν στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι οι συμπληρωματικές. Καθίστανται αναγκαίες όταν κατά την εκτέλεση ενός έργου προκύψουν απρόβλεπτες καταστάσεις, που όμως δεν μπορούν να ρυθμιστούν με την αρχική σύμβαση. Οι προϋποθέσεις σύναψης συμπληρωματικών συμβάσεων ορίζονται στο άρθρο 156 του Ν. 4412/2016.

### **B3. Διαδικασία Ελέγχου κατά τον Ν. 4129/2013**

Ο έλεγχος αφορούσε (και αφορά) τη διαπίστωση της νομιμότητας της διαδικασίας σύναψης και εκτεινόταν (και εκτείνεται) επί του συνόλου των πράξεων που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής αναδόχου και καταλήγουν στην προς υπογραφή σύμβαση, καθώς και των όρων του σχεδίου σύμβασης και επικεντρωνόταν (και επικεντρώνεται) μόνο στην ύπαρξη ή όχι ουσιωδών νομικών πλημμελειών και στην αιτιολογία των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου έργου ή υπηρεσίας ή προμηθευτή καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας<sup>158</sup>.

Ο όρος ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες αφορά περιπτώσεις νόθευσης του ανταγωνισμού, έλλειψης αμεροληψίας στις πράξεις της Διοίκησης, η οποία προκαλεί βλάβη στο δημόσιο συμφέρον ή αδιαφάνειας των διαδικασιών, παράβασης των περιβαλλοντικών διατάξεων κ.ό.κ..

Αφορά, με άλλα λόγια, την μη προσβολή εννόμων αγαθών που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος (αυτεπάγγελτος έλεγχος). Εξετάζονταν, επίσης, ζητήματα που είτε τέθηκαν από τη Διοίκηση και αποτέλεσαν αντικείμενο διαφωνιών μεταξύ των Επιτρόπων του διαγωνισμού είτε υποβλήθηκαν με τη μορφή ενστάσεων ή προσφυγών. Ο εν λόγω έλεγχος νομιμότητας δεν υποκαθιστούσε τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων αλλά ούτε ερευνούταν κατά τη διεξαγωγή του η ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης. Πιο αναλυτικά, εξεταζόταν (και εξετάζεται) το σύννομο της επιλεγείσας διαδικασίας, της διακήρυξης, της δημοσιότητας του Διαγωνισμού, της επιλογής του αναδόχου - έλεγχος των δικαιολογητικών που υπέβαλλαν οι υποψήφιοι εταιρείες και ερευνάται αν καλύπτουν τις απαιτήσεις του νόμου και της διακήρυξης-, των αποφάσεων των Επιτρόπων ή της Προϊστάμενης Αρχής.

Ο αρμόδιος Υπουργός ή Φορέας υπέβαλε φάκελο στο αρμόδιο Κλιμάκιο<sup>159</sup> του Ελεγκτικού Συνεδρίου με όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τη συμμετοχή της επιχείρησης στο διαγωνισμό. Το Κλιμάκιο είχε προθεσμία 30 ημερών να εκδώσει πράξη. Αν ο φάκελος ήταν ελλιπής ή προέκυπταν ασάφειες, το κλιμάκιο ζητούσε τη συμπλήρωση του και εκκινούσε εκ νέου τριακονθήμερη προθεσμία. Ακόμη και αν παρερχόταν η προθεσμία, η Διοίκηση ήταν υποχρεωμένη να περιμένει την έκδοση της για να υπογράψει τη σύμβαση. Αν με την Πράξη του το Κλιμάκιο αποφαινόταν περί της μη νομιμότητας της διαδικασίας του διαγωνισμού, τότε η Διοίκηση και η ανάδοχος εταιρεία

<sup>158</sup> Βλ. ΕλΣυν Πράξη 5/2010 ΣΤ' Κλιμακίου .

<sup>159</sup> Το Ε' Κλιμάκιο είναι αρμόδιο για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και τις αντίστοιχες προγραμματικές, το ΣΤ' είναι αρμόδιο για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και τις αντίστοιχες προγραμματικές, και το Ζ' είναι αρμόδιο για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών/ μελετών και τις αντίστοιχες προγραμματικές.

μπορούσαν να ασκήσουν αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος και μόνο αν το τελευταίο ανακαλούσε την Πράξη, μπορούσε να υπογραφεί η σύμβαση. Η προθεσμία για την άσκηση της ήταν 15 ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης στους ενδιαφερομένους<sup>160</sup>. Η πράξη που εκδιδόταν κοινοποιούνταν με τηλεομοιοτυπία στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούταν αμελλητί να την κοινοποιήσει με τηλεομοιοτυπία σε όλους τους συμμετέχοντες στην ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία ανάδειξης αναδόχου. Εάν δεν διενεργούνταν ο έλεγχος, η σύμβαση που συναπτόταν ήταν άκυρη.

Εν συνεχεία, το Δημόσιο ή ο αναθέτων φορέας ή αυτός που είχε ασκήσει παρέμβαση κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης, για λόγους παράβασης της διαδικασίας που προβλεπόταν κατά τη σύναψη της συμβάσεως, εσφαλμένης ερμηνείας ή εφαρμογής του νόμου, καθώς και σε περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων κατά την έννοια του άρθρου 48 παρ. 3, 4 και 5 του Ν. 4129/2013, μπορούσε να ασκήσει αίτηση αναθεώρησης εντός έτους από την κοινοποίηση της πράξης κατά των αποφάσεων του VI Τμήματος, ενώπιον του Τμήματος Μείζονος (7μελούς) Σύθεσης.

Εξάλλου, ο Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52), όριζε στο άρθρο 89 ότι: «Οι οριστικές αποφάσεις των Τμημάτων υπόκεινται στο έκτακτο ένδικο μέσο της αναθεώρησης, το οποίο ασκεί στο Τμήμα που εξέδωσε την απόφαση, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 48 (...) ο ενδιαφερόμενος (...)» και στο άρθρο 48 ότι: «1. (...). 3. Η αίτηση αναθεώρησης επιτρέπεται να ασκηθεί (...): α) λόγω πλάνης περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους, β) αν προσαχθούν νέα κρίσιμα έγγραφα, γ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή απαλλάχθηκαν αλλά η ψευδορκία αναγνωρίστηκε δικαστικά, δ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα, εφόσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικά έστω και στο σκεπτικό της δικαστικής απόφασης ή του βουλεύματος. Αν η αίτηση γίνει δεκτή, γίνεται επανέλεγχος της σύμβασης».

### **Γ. Ο προσυμβατικός έλεγχος σήμερα (Ν. 4700/2020)**

Σήμερα με τον Ν. 4700/2020<sup>161</sup>, άρθρα 324 έως 337 προβλέπεται εκ νέου το νομοθετικό καθεστώς του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. τους, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.

<sup>160</sup> Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας του ΕλΣυν, της 25<sup>ης</sup> Γενικής Συνέλευσης στις 26-10-2005.

<sup>161</sup> Βλ. (ΦΕΚ 127 Α'/29-6-2020), «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».

Επιπλέον, περιλήφθηκαν στον προσυμβατικό έλεγχο, οι συμβάσεις αγοράς ακινήτων των ως άνω φορέων. Αναπροσαρμόστηκαν τα κατώτατα όρια υπαγωγής των συμβάσεων στον υποχρεωτικό προσυμβατικό έλεγχο. Επίσης προβλέφθηκε, κατά την εκδίκαση των διαφορών που ανακύπτουν από τον έλεγχο αυτό, η δυνατότητα να συμμετέχει και η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), ως σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ακόμη αυξήθηκε η τιμή του παραβόλου, η προσκόμιση του οποίου απαιτείται για την παραδεκτή άσκηση της αίτησης αναθεώρησης κατά της απόφασης επί της αίτησης ανάκλησης, συνολικής πλέον τιμής εκατόν πενήντα ευρώ (150,00 €).

Επιπρόσθετα με το άρθρο 341 ρυθμίστηκαν τα ζητήματα που ανέκυψαν μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών (χρηματικών ενταλμάτων του Δημοσίου). Συγκεκριμένα, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών θα ασκείται πλέον από τα όργανα εσωτερικού ελέγχου κάθε φορέα και εποπτεύεται τακτικά από τις Υπηρεσιών Επιτρόπου οι οποίες δύνανται να επεμβαίνουν μετά από έγκριση της Ολομέλειας και όπου η διαδικασία είναι εκκρεμής. Η εν λόγω αρμοδιότητα προβλεπόταν ήδη με τα άρθρα 169 παρ.2 του Ν. 4270/2014 και 39 παρ.2 περ. ζ' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 4700/2020, πλήρη και αυτοτελή δικαιοδοτικό όργανο, η δικαιοδοσία του οποίου καθορίζεται με βάση τις κείμενες διατάξεις.

Στον αρμοδιότητα του υπάγεται και ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Ο έλεγχος αυτός διατηρεί τα ίδια χαρακτηριστικά του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου, ήτοι, είναι εξωτερικός έλεγχος διοικητικής φύσεως, δηλαδή ανεξάρτητος από οποιοδήποτε έλεγχο που πραγματοποιεί εσωτερικά το διοικητικό όργανο και επικεντρώνεται στον έλεγχο νομιμότητας της σύνθετης διοικητικής πράξης, δηλαδή, της διαδικασίας σύναψης της δημόσια σύμβασης από την δέσμευση του προϋπολογισμού μέχρι και την κατάρτιση του σχεδίου της σύμβασης.

Δεν πρόκειται για έλεγχο σκοπιμότητας, δηλαδή του λόγου για τον οποίο έχει συναφθεί ούτε για τον αν η κρίση των διοικητικών οργάνων τα οποία προέβησαν στη διαδικασία αυτή ήταν ορθή. Εντούτοις πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας των τυπικών αλλά και ουσιαστικών προϋποθέσεων για την κατάρτιση μιας δημόσιας σύμβασης, όπως αυτή προβλέπεται από το νόμο για το δημόσιο λογιστικό<sup>162</sup>.

Βασικά χαρακτηριστικά του ελέγχου αυτού είναι η πληρότητα, η καθολικότητα, το αυτεπάγγελτο του ελέγχου. Αν το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπιστώσει, όπως ήδη ελέγχθη, την ύπαρξη

---

<sup>162</sup> Βλ. τα άρθρα 129, 130, 150, 155 του Ν. 4270/2017.

ουσιωδών νομικών πλημμελειών της διοικητικής διαδικασίας ήτοι παραβίαση των αρχών της διαφάνειας, αμεροληψίας ελεύθερου ανταγωνισμού, και εν γένει σοβαρών πλημμελειών που θα έθιγαν τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων και θα παρακώλυαν την υπογραφή της σύμβασης<sup>163</sup>.

Ειδικότερα, με το άρθρο 324 του Ν. 4700/2020 καθορίζονται τα νέα χρηματικά όρια υπαγωγής μιας σύμβασης σε έλεγχο. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου ευρώ (**1.000.000,00€**), μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από **Κλιμάκιο** του Ελεγκτικού Συνεδρίου (παρ. 1).

Ενώ, στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ (**300.000,00€**), μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο του ενός εκατομμυρίου ευρώ (**1.000.000,00€**), διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον **Επίτροπο** του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών (παρ.2).

Ειδικά για τις συμβάσεις των ανωτέρω περιπτώσεων, για τις οποίες προβλέπεται συγχρηματοδότηση από ενωσιακούς πόρους, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων ευρώ (**5.000.000,00€**) (παρ.3).

Επίσης, γίνεται ειδική αναφορά για την υπαγωγή στον ανωτέρω έλεγχο μεταξύ άλλων και των προγραμματικών συμβάσεων και συγκεκριμένα ορίζεται ότι στον προσυμβατικό έλεγχο συμπεριλαμβάνονται οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση

---

<sup>163</sup> Βλ. *Α. Ράικος*, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», 3<sup>η</sup> εκδ., Εκδ. Σάκουλας: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 548-551.

προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια (παρ.4 περιπτ. α').

Ακολούθως, προβλέπεται η διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου και στις τροποποιήσεις των ανωτέρω συμβάσεων όταν: α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης, β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει τα ανωτέρω εκάστοτε όρια (παρ. 5).

Επιπλέον, δύναται ο αρμόδιος υπουργός ή φορέας να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της υποκείμενης σε έλεγχο σύμβασης (παρ. 6).

Εν συνεχεία, με το άρθρο 326 του Ν. 4700/2020 καθορίζεται η διαδικασία άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου, η οποία δεν διαφοροποιείται από το προηγούμενο καθεστώς, εκτός από την πρόβλεψη κοινοποίησης με ηλεκτρονικά πλέον μέσα της οριστικής Πράξης του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου.

Αναλυτικότερα, ορίζεται ότι για τον σκοπό του ελέγχου, υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου ή στον Επίτροπο από τον αρμόδιο υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου. Αν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η οποία, στην περίπτωση αυτή, διακόπτεται. Η έκδοση μη οριστικής κατά τα ανωτέρω πράξης από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο επιτρέπεται μία μόνο φορά (παρ.1).

Η οριστική πράξη του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου κοινοποιείται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούται αμελλητί να την κοινοποιήσει με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο σε όλους τους υποψηφίους που συμμετείχαν στην ελεγχόμενη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου, άλλως προβλέπεται παραπομπή των Προϊστάμενων των αρμόδιων υπηρεσιών του φορέα στην αρμόδια πειθαρχική δικαιοδοσία (παρ.2).

Επίσης προβλέπεται ότι στο πλαίσιο του ελέγχου, το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλει να διασφαλίσει το απόρρητο των στοιχείων του φακέλου. Ενώ σημαντικές για την ενότητα της νομολογίας υποθέσεις ή υποθέσεις στις οποίες αυτό ενδείκνυται λόγω αντικειμένου της σύμβασης ή

για άλλον σπουδαίο λόγο, μπορεί να εισάγονται απευθείας, με πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη μείζονα Ολομέλεια (παρ.3).

Επίσης με το άρθρο 327 του ίδιου νόμου κατοχυρώνεται ο προσυμβατικός έλεγχος ως απαραίτητη προϋπόθεση σύναψης των δημοσίων συμβάσεων ελλείψει του οποίου πάσχουν ακυρότητας.

Η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ανάκλησης και προσφυγής αναθεώρησης κατά των ανωτέρω πράξεων ρυθμίζεται στα άρθρα 328 και 329 του νόμου και έχει τις ίδιες προθεσμίες με το προγενέστερο καθεστώς, ήτοι δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου στον αρμόδιο φορέα και τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ενώ η απόφαση για την προσφυγή ανάκλησης εκδίδεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη συζήτησή της.

Εν κατακλείδι, σκοπός του προσυμβατικού ελέγχου ήταν και είναι αφ' ενός η προστασία του δημοσίου συμφέροντος από τυχόν σφάλματα, παραλείψεις και πλημμέλειες των διοικητικών οργάνων κατά τη διαδικασία συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων, αφετέρου δε η εμπέδωση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης.

Ειδικά για τις προγραμματικές συμβάσεις θα πρέπει να αναφερθεί ότι στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται όχι μόνο τα σχέδια τους, δηλαδή το κείμενο πριν την υπογραφή του αλλά και οι επιμέρους εκτελεστικές συμβάσεις που συνάπτονται για την υλοποίηση του περιεχομένου των προγραμματικών συμβάσεων. Αυτό καθίσταται αναγκαίο καθώς οι εν λόγω εκτελεστικές συμβάσεις αποτελούν μέρος των προγραμματικών και συντελούν στην πραγματοποίηση ενός ενιαίου «έργου». Έτσι για την υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο λαμβάνεται υπόψη η συνολική αξία της σύμβασης<sup>164</sup>. Επίσης στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται και οι συμβάσεις που τροποποιούν την αρχική σύμβαση, ανεξαρτήτου προϋπολογισμού και εφόσον η αρχική είχε υπαχθεί σε έλεγχο ή εφόσον το άθροισμα και των δύο είναι εντός των οικονομικών ορίων του ελέγχου.

Επίσης βασική διαφορά του προσυμβατικού ελέγχου των προγραμματικών συμβάσεων από αυτόν των υπολοίπων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας είναι ότι<sup>165</sup>: «οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, παρέχοντας τη

<sup>164</sup> Βλ. σχετικά, *Α. Λιγωμένου*, «Κεφάλαιο Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτη», σε *«Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, (Επιμ.: Γ. Μαργακού), Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 37 επ.

<sup>165</sup> Βλ. ΕΛΣυν 6<sup>ο</sup> Τμήμα Αποφ. 1977/2020.

δυνατότητα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να συμβάλλονται με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, ή μεταξύ τους, συνδυάζοντας ή αλληλοσυμπληρώνοντας τις αρμοδιότητες ή τα οικονομικοτεχνικά μέσα που διαθέτουν με εκείνα του αντισυμβαλλόμενου φορέα, προκειμένου να επιτευχθεί η εκπόνηση μελετών, η κατασκευή έργων ή η παροχή υπηρεσιών που εντάσσονται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων και των καταστατικών τους σκοπών (Ε.Σ. VI Τμ. 13/2019, 957, 293/2018, 2967/2014, 3236/2013, 390/2013). Κατά συνέπεια, οι συμβάσεις αυτές θέτουν το γενικό περίγραμμα των προγραμματισμένων δράσεων και συνήθως, πλην άλλων, άγουν στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ή στην επίλυση προβλημάτων χρηματοδότησης των δημοσίων έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που θα πραγματοποιηθούν με τις εκτελεστικές συμβάσεις που έπονται αυτών. Τούτων δοθέντων και λαμβάνοντας υπόψιν ότι το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1 περ. β') επιτάσσει τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, τον οποίο ο κοινός νομοθέτης ορίζει ως προληπτικό και επάγει ως συνέπεια της παράλειψής του την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σύμβασης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η μη υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σύμβασης υψηλού οικονομικού αντικείμενου (όπως τούτο εξειδικεύεται κάθε φορά από τον κοινό νομοθέτη) συνεπάγεται ως κύρωση την αυτοδίκαιη ακυρότητά της όταν αυτή έχει αμιγώς οικονομικό αντικείμενο, προς το σκοπό διασφάλισης του δημοσίου χρήματος και της προστασίας των γενικών αρχών (αρχή διαφάνειας, προστασία ανταγωνισμού κ.λπ.) που η έννομη τάξη θέτει. Αντιθέτως, όταν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση, με την οποία μεταβιβάζεται αρμοδιότητα σε φορέα που άλλως δεν θα είχε τη δυνατότητα να προβεί στην εκτέλεση του αντικείμενου της ή παρέχει τη δυνατότητα εξεύρεσης των πόρων χρηματοδότησης των συμφωνηθεισών δράσεων, αυτή δεν έχει αμιγώς οικονομικό αντικείμενο, καθόσον θέτει το γενικό πλαίσιο υπό το οποίο η εκτελεστική αυτής σύμβαση (με το οικονομικό αντικείμενο) μπορεί να πραγματοποιηθεί. Σε αυτή την περίπτωση, η μη υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο της προγραμματικής σύμβασης δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την αυτοδίκαιη ακυρότητα τόσο αυτής όσο και της ερειδόμενης επ' αυτής εκτελεστικής σύμβασης, καθόσον αυτή δύναται να ελεγχθεί στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου της ως άνω εκτελεστικής, οπότε και θα κριθεί η νομιμότητά της ως αναγκαίο πρόκριμα της τελευταίας (Ε.Σ. VI Τμ.143,3237/2013)».

## **2. Κατασταλτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Στο άρθρο 98 παρ.1 περ. γ' του Συντάγματος προβλέπεται ο κατασταλτικός έλεγχος που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δαπάνες του Δημοσίου αλλά και στα Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α' και

β' βαθμού<sup>166</sup>, Ν.Π.Ι.Δ.<sup>167</sup>, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων<sup>168</sup>, καθώς και σε κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό<sup>169</sup>.

Αναφορικά, με τις προγραμματικές συμβάσεις ο κατασταλτικός έλεγχος κρίνεται το ίδιο κρίσιμος με τον προσυμβατικό. Το γεγονός αυτό στηρίζεται στη φύση των συμβάσεων αυτών, ήτοι στο ότι αφορούν στην σύναψη μιας συμφωνίας αυστηρών συμβατικών όρων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών επί της οποίας δύνανται να στηριχθούν επιμέρους συμβάσεις διαχείρισης μεγάλης συνήθως διάρκειας. Αυτό συνεπάγεται την ανάγκη ορθής και συνεπούς οικονομικής και λογιστικής τους διαχείρισης, ώστε να μην υπάρξουν αποκλίσεις από τους όρους, τα χρονοδιαγράμματα της σύμβασης και να επιτυγχάνεται σε κάθε περίπτωση η προστασία του δημοσίου χρήματος και συμφέροντος. Συνεπώς, κρίνεται σκόπιμο πέραν του προσυμβατικού ελέγχου και ο παραπέρα έλεγχος των δαπανών που τις ακολουθούν.

Ο κατασταλτικός έλεγχος εξετάζει την νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων που δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικά. Ο έλεγχος λαμβάνει χώρα από ελεγκτές υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι στελεχώνουν τις Υπηρεσίες Επιτρόπου ή συγκροτούν ομάδες ελέγχου<sup>170</sup>. Αντικείμενο του ελέγχου είναι οι λογαριασμοί των υπολόγων των ανωτέρω φορέων.

Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκείται, όπως ελέγχθη, από Υπηρεσίες Επιτρόπων, οι αρμοδιότητες των οποίων έχουν ορισθεί με αποφάσεις της Ολομέλειας<sup>171</sup>.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Η αρχή χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτάσσει ότι η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους και τους δημοσιονομικούς κινδύνους της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Επίσης, ότι καθίσταται επιτακτική η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, όπως επίσης η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών

<sup>166</sup> Βλ. τα άρθρα 1 και 3 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) και 33 του Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν.

<sup>167</sup> Βλ. ΕλΣυν Ολ Πρακτ. 5<sup>ης</sup> Γεν. Συν./10.3.2005, 28<sup>ης</sup> Γεν. Συν./2.7.1997, Θέμα Α', 11<sup>ης</sup> Γεν. Συν./4.5.1998.

<sup>168</sup> Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 περ. β' του Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν.

<sup>169</sup> Βλ. άρθρο 1 παρ.1 περ. β' του Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν.

<sup>170</sup> Βλ. άρθρ. 135 Π.Δ. 1225/1981.

<sup>171</sup> Βλ. ήδη από το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο, παρ. 1β του άρθρου 1 και του άρθρου 38 του Ν. 4129/2013.

πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, η νόμιμη λήψη δανείων, παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, η νόμιμη και σύμφωνα με την αρχή που προβλέπεται στην περίπτωση α' διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας, η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων, τα συστήματα λειτουργίας του φορέα (έλεγχος συστημάτων) και η συμμόρφωση του φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η αρχή αυτή εξειδικεύεται ως ακολούθως:

- **στην αρχή της οικονομικότητας**, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων.

- **στην αρχή της αποδοτικότητας**, σύμφωνα με την οποία πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων.

- **στην αρχή της αποτελεσματικότητας**, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

#### **A. Το Νέο Καθεστώς του Ν. 4700/2020**

Με τα άρθρα 345-347 του Ν. 4700/2020, επικαιροποιείται το καθεστώς των κατασταλτικών ελέγχων και θωρακίζονται οι ελεγκτικές διαδικασίες. Επί της ουσίας προβλέπεται η έκταση και ο τρόπος με τον οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί έλεγχο στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων.

Η διαδικασία διεξαγωγής του προβλέπεται αναλυτικά στο άρθρο 345 του Ν. 4700/2020, το οποίο τροποποίησε και αντικατέστησε τις παραγράφους των άρθρων 38, 46, 47, 56, 63, 64, 80 του προϋσχύοντος Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, προβλέπεται ότι ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων, των απολογισμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των

ειδικών λογαριασμών, καθώς και των λοιπών λογαριασμών διεξάγεται από τον Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου ο οποίος αποφαινεται για την ορθότητα ή μη των λογαριασμών και κηρύσσει με πράξη του τούς λογαριασμούς των υπολόγων ως ορθώς έχοντες ή καταλογίζει τον υπόλογο με το έλλειμμα που διαπιστώθηκε ή με εκείνο που προκύπτει από την παράλειψη είσπραξης ή βεβαιώνει σε πίστωση αυτού το τυχόν πλεόνασμα. Για ελλείμματα άνω των εκατό χιλιάδων (100.000,00) ευρώ, αρμόδιο για τον καταλογισμό είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι αρμόδιες δε δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να συνεργάζονται πλήρως με τον Επίτροπο κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου.

Στο άρθρο 346 προβλέπονται οι ρυθμίσεις για τους ελέγχους σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ο έλεγχος των οποίων καθίσταται υποχρεωτικός, ετήσιος, τακτικός και κυρίως δειγματοληπτικός. Με τον έλεγχο αυτό διαπιστώνεται και η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσοτέρων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις.

Ειδικότερα, από το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών<sup>172</sup>. Ο έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο είναι ο ίδιος Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των υπόχρεων φορέων. Για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες αρμόδιος είναι ο Επίτροπος της έδρας τους. Ειδικά για την Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής αρμόδιοι για τις οικείες περιφερειακές ενότητες είναι οι Επίτροποι που ορίζονται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα, ο οποίος συνοδεύεται:

- από τις σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων του,

---

<sup>172</sup> Άρθρο 266 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

- την έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών και
- από κάθε σχετικό με τον έλεγχο στοιχείο, που καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σε κάθε περίπτωση εντός του επομένου διαχειριστικού έτους, από αυτό που αφορά ο κατασταλτικός έλεγχος.

Η σχετική έκθεση περί των αποτελεσμάτων του διενεργηθέντος κατασταλτικού ελέγχου, για το σύνολο των υπόχρεων φορέων διαβιβάζεται στους Υπουργούς Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, καθώς και στην Επιτροπή Διαφάνειας και θεσμών της Βουλής.

Σε κάθε περίπτωση ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διατάξει έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο της διαχείρισης ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου αυτού.

Σε περίπτωση μη υποβολής του απολογισμού ή και του ισολογισμού Ο.Τ.Α. α' βαθμού στο Ελεγκτικό Συνέδριο επιβάλλεται σε βάρος του υπολόγου χρηματική ποινή μέχρι το ποσό των μηνιαίων αποδοχών του και συγχρόνως καλείται να υποβάλει τους λογαριασμούς του μέσα σε προθεσμία που δεν υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες από την ημερομηνία κοινοποίησης της πρόσκλησης<sup>173</sup> και παράλληλα διενεργείται έκτακτος έλεγχος.

Κατά δε τον έλεγχο των απολογισμών των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. και των άλλων ελεγχόμενων φορέων εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις που αφορούν τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Ο έλεγχος των λογαριασμών των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των λοιπών νομικών προσώπων επιτρέπεται να ενεργείται στο Κατάστημά τους. Ο έλεγχος του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων ασκείται στο Κατάστημα του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.), σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4700/2020 και του Ν. 992/1979.

Κάθε δημόσια υπηρεσία υποχρεούται να ανακοινώνει χωρίς καθυστέρηση στο Ελεγκτικό Συνέδριο τη σύσταση ή κατάργηση κάθε Ν.Π.Δ.Δ. ή άλλου φορέα που τελεί υπό την εποπτεία της.

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδίδει κατ' έτος πρόγραμμα ελέγχου λογαριασμών των Ν.Π.Δ.Δ. εκτός από τους Ο.Τ.Α.

Με το πρόγραμμα καθορίζονται:

<sup>173</sup> Βλ. αναλυτικά άρθρο 346 παρ.1 Ν. 4700/2020 σε συνδ. άρθρο 45 Ν. 4129/2013.

- τα Ν.Π.Δ.Δ. που θα ελεγχθούν,
- η περίοδος της διαχείρισης ανά οικονομικά έτη που θα υποβληθεί στον έλεγχο,
- το ποσοστό της δειγματοληψίας, το οποίο σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να αφορά λιγότερες από τριάντα πράξεις διαχείρισης και το πέντε τοις εκατό των πιστώσεων του προϋπολογισμού κάθε οικονομικού έτους που ελέγχεται,
- το όριο ανοχής σφάλματος, η υπέρβαση του οποίου επιβάλλει τη διενέργεια καθολικού ελέγχου, το οποίο δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από το ενάμισι τοις εκατό των πράξεων διαχείρισης ή του ύψους των πιστώσεων που ελέγχθηκαν,
- ο χώρος διενέργειας του ελέγχου, που μπορεί να είναι και το Κατάστημα του νομικού προσώπου που ελέγχεται ή άλλος χώρος όπου φυλάσσονται τα κρίσιμα στοιχεία και
- η ημερομηνία περάτωσης του ελέγχου.

Το πρόγραμμα ελέγχου κοινοποιείται, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή του, στους αρμόδιους για την εποπτεία των νομικών προσώπων Υπουργούς και στα νομικά πρόσωπα, τα οποία θα υποβληθούν στον έλεγχο.

Ο έλεγχος διενεργείται από τις αρμόδιες καθ' ύλην Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή από ομάδες ελέγχου οριζόμενες από τον Πρόεδρο για το σκοπό αυτόν. Το νομικό πρόσωπο, για το οποίο αποφασίστηκε ο επιτόπιος έλεγχος, ενημερώνεται από τον αρμόδιο Επίτροπο ή τον Πρόεδρο για την ημερομηνία έναρξης του ελέγχου πέντε εργάσιμες ημέρες πριν από την έναρξη του ελέγχου. Κατά τον επιτόπιο έλεγχο μπορεί να παρίσταται και εκπρόσωπος του νομικού προσώπου. Για κάθε νομικό πρόσωπο συντάσσεται μετά τον έλεγχο και ειδική έκθεση, στην οποία διατυπώνονται αιτιολογημένα παρατηρήσεις σχετικές με τη βελτίωση της διαχείρισης του νομικού προσώπου και η οποία αποστέλλεται στους αρμόδιους φορείς. Σε επείγουσες ή έκτακτες περιπτώσεις, το πρόγραμμα ελέγχου για μεμονωμένα νομικά πρόσωπα δύναται να εκδώσει και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οπότε ισχύουν τα ανωτέρω αναλόγως εφαρμοζόμενα.

### **3. Ο προσυμβατικός έλεγχος μετά τις τροποποιήσεις του Ν. 4820/2021**

Στο άρθρο 9 παρ. 9 του Ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» προβλέπεται η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να διενεργεί έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο

νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό, όπως ειδικότερα προβλέπεται στα άρθρα 324 έως 327 του Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ Α' 127), και δικάζει τις διαφορές και αμφισβητήσεις που προκύπτουν από τον έλεγχο αυτό κατά τα άρθρα 328 έως 337 του ίδιου Νόμου.

Η αναγωγή του προσυμβατικού ελέγχου σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας εξατομικευμένων πράξεων κατοχυρώνεται στο άρθρο 99 του Ν. 4829/2021. Επίσης με το άρθρο 168 του ίδιου Νόμου<sup>174</sup> προβλέπεται η άσκηση κατά προτεραιότητα προσυμβατικού ελέγχου σε σχέδια συμβάσεων, που αφορούν στην εθνική άμυνα, τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία, καθώς και την απορρόφηση πόρων από προγράμματα της Ένωσης. Η επιτάχυνση της διαδικασίας αυτής επιτυγχάνεται με την κατανομή της ελεγκτέας ύλης στα απαιτούμενα Κλιμάκια τα οποία συστήνονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ε.Σ.

Εξίσου σημαντική αλλαγή αποτελούν οι διαδικαστικές ρυθμίσεις που εισάγονται με το άρθρο 169 του νέου Νόμου<sup>175</sup>. Συγκεκριμένα προβλέπεται η διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, σύμφωνα με όσα ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η διεξαγωγή του ελέγχου επιτρέπεται με βάση ειδικά ερωτηματολόγια ελέγχου, στα οποία καταγράφονται υποχρεωτικά όλες οι ουσιώδεις πλημμέλειες, τις οποίες οφείλει να ελέγξει το ελεγκτικό όργανο. Επίσης, ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρακολουθεί την πορεία των εργασιών των Κλιμακίων προσυμβατικού ελέγχου και φροντίζει, όπου επιβάλλεται κατά την κρίση του για την επιτάχυνση των εργασιών, να ενισχύει το Κλιμάκιο αυτό για ορισμένο χρόνο με Παρέδρους ή Εισηγητές που έχουν τοποθετηθεί σε Τμήματα ή άλλα Κλιμάκια του Δικαστηρίου. Το ίδιο εφαρμόζεται ανάλογα και για την ενίσχυση του Τμήματος που δικάζει τις προσφυγές ανάκλησης, μετά από αίτημα του Προέδρου του Τμήματος.

Ακόμη με το άρθρο 170 του Νόμου<sup>176</sup> κατοχυρώνεται η υποχρεωτικότητα των επιδόσεων και κοινοποιήσεων με μέσα Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.), οι οποίες θεωρούνται ότι ολοκληρώθηκαν, εφόσον επιστραφεί στον αποστολέα από τον παραλήπτη ηλεκτρονική απόδειξη παραλαβής. Αν η απόδειξη παραλαβής δεν επιστραφεί εντός πέντε (5) ημερών από την ηλεκτρονική αποστολή, η επίδοση ή κοινοποίηση θεωρείται ότι ολοκληρώθηκε με την παρέλευση δέκα (10) ημερών από την ηλεκτρονική αποστολή. Με το άρθρο 171 του νέου Νόμου<sup>177</sup> προβλέπονται εξαιρέσεις από αυτή την υποχρεωτικότητα που οφείλονται κυρίως στη φύση του εγγράφου, τεχνικές αδυναμίες αλλά και οι αποφάσεις, πράξεις και τα λοιπά έγγραφα και οι

<sup>174</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 338 του Ν. 4700/2020.

<sup>175</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 339 του Ν. 4700/2020.

<sup>176</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 340 του Ν. 4700/2020.

<sup>177</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 341 του Ν. 4700/2020.

κλήσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας: (α) χορήγησης προσωρινής διαταγής αναστολής εκτέλεσης, που υποβάλλεται αυτοτελώς (άρθρο 99), (β) εκδίκασης αγωγών για καθυστερούμενες συντάξεις, όταν το σύνολο του ποσού που είναι αντικείμενο της διαφοράς δεν υπερβαίνει τα χίλια πεντακόσια (1.500,00 €) ευρώ (παρ. 2 του άρθρου 34), και (γ) χορήγησης του ευεργετήματος της пенίας (άρθρο 319). Ακολουθώντας στο άρθρο 172<sup>178</sup> αναφέρονται τα έγγραφα που πρέπει να υποβληθούν ηλεκτρονικά αλλά και, σύμφωνα με το άρθρο 173<sup>179</sup>, η κατά συγκεκριμένες περιπτώσεις εξ αποστάσεως πρόσβαση των διαδικών κατόπιν έγκρισης του Δικαστηρίου στα δικόγραφα ή έγγραφα που έχουν υποβληθεί ή που έχουν επιδοθεί με μέσα Τ.Π.Ε. ή ψηφιοποιηθεί. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 174<sup>180</sup>, υποβάλλονται με χρήση μέσων Τ.Π.Ε. και οι αιτήσεις καταλογισμού που ασκούνται από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επίσης παρέχεται και στον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου η δυνατότητα εξ αποστάσεως πρόσβασης στα δικόγραφα ή έγγραφα που έχουν υποβληθεί ή που έχουν επιδοθεί με μέσα Τ.Π.Ε. ή ψηφιοποιηθεί. Όλα τα ανωτέρω ισχύουν από το δικαστικό έτος 2022-2023, σύμφωνα με το άρθρο 175<sup>181</sup>.

Πρωτοποριακή είναι η διάταξη του άρθρου 176<sup>182</sup>, με την οποία προβλέπεται η ανάπτυξη λογισμικού τεχνητής νοημοσύνης για τη σάρωση των δικογράφων που κατατίθενται σε ηλεκτρονική μορφή. Η σάρωση πρέπει να επιτρέπει τη μηχανική ανάγνωση των δικογράφων, ώστε να καθίσταται δυνατή η θεματική κατηγοριοποίησή τους και ο εντοπισμός της σχετικής με την υπόθεση νομολογίας και νομοθεσίας, καθώς και των αποφάσεων του Δικαστηρίου που αντιμετώπισαν τα ίδια ζητήματα με αυτά που τίθενται στο δικόγραφο που σαρώνεται. Σε επόμενη φάση εξέλιξης του ίδιου λογισμικού, στοχεύεται η μηχανική ανάγνωση του ηλεκτρονικού φακέλου της υπόθεσης, ώστε να εντοπίζονται κρίσιμα δεδομένα για τη συγκρότηση της ελάχιστονης πρότασης του δικανικού συλλογισμού!

Όλες οι ανωτέρω είναι μερικές από τις αλλαγές που επέφερε το νέο νομοθετικό πλαίσιο του οργανικού νόμου του Ε.Σ.. Από τις διατάξεις αυτές καθίσταται πρόδηλη η εισαγωγή των ελέγχων νομιμότητας σε ένα νέο καθεστώς ηλεκτρονικής διαχείρισης με σκοπό την επιτάχυνση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών.

---

<sup>178</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 342 του Ν. 4700/2020.

<sup>179</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 343 του Ν. 4700/2020.

<sup>180</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 344 του Ν. 4700/2020.

<sup>181</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 345 του Ν. 4700/2020.

<sup>182</sup> Όπως αυτό αντικατέστησε το άρθρο 346 του Ν. 4700/2020.

#### IV. Επίλογος - Συμπεράσματα

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποτέλεσε ιδίως από τη δεκαετία του 80' και έπειτα, τον κύριο μηχανισμό επίτευξης αναπτυξιακών στόχων για το Κράτος και τους φορείς του. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, παρέχεται η δυνατότητα στους δήμους, περιφέρειες, συνδέσμους δήμων, περιφερειακές ενώσεις δήμων κ.ά. να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα, για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης. Η συνεργασία αυτή, συνέδραμε το Κράτος στην προσπάθεια υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών του και εν γένει στην πραγμάτωση του ρόλου και του σκοπού του, που είναι η δημιουργία ενός κοινωνικού κράτους και κράτους δικαίου<sup>183</sup>.

Με αυτόν τον σκοπό, το Κράτος επεμβαίνει στην οικονομία μέσω της σύναψης συμβάσεων που του επιτρέπουν να δημιουργήσει έργα, υπηρεσίες και καταστάσεις που θα βελτιώσουν το βιοτικό επίπεδο των πολιτών, μειώνοντας τις κοινωνικές ανισότητες, δημιουργώντας ένα αίσθημα ασφάλειας, ευημερίας και συμβαδίζοντας με τις εξελίξεις και τις επιταγές της Ε.Ε. Επίσης, εκτός από τη σύναψη, και η εκτέλεση αυτών των συμβάσεων εκκινεί την τοπική οικονομία, ενώ η εκμετάλλευση τους από ιδιώτες δημιουργεί συνθήκες οικονομικής άνθισης, θέσεις εργασίας και ανάπτυξης.

Επιπρόσθετα, το αυστηρό, στενό πλαίσιο και οι προϋποθέσεις υλοποίησης των προγραμματικών συμβάσεων, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω, εγγυώνται την έλλειψη οποιουδήποτε ιδιοτελούς συμφέροντος και εκμετάλλευσης από την πλευρά του Κράτους και τυχόν εμπλεκόμενων ιδιωτών, διασφαλίζοντας ταχύτητα και αμερόληπτη επίτευξη άκρως αναπτυξιακών στόχων, οι οποίοι οδηγούν σε κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Ως αποτέλεσμα, ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων δύναται να οδηγήσει αποτελεσματικά στην εξάλειψη κοινωνικών ανισοτήτων και της οικονομίας δύο ταχυτήτων, μέσω της ταυτόχρονης ανάπτυξης του κέντρου και της περιφέρειας. Ενώ η νομοθετική του κατοχύρωση συμβάλλει στην αποφυγή παρατυπιών και παράνομων δράσεων, σε συνδυασμό με τον έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Από την άλλη πλευρά, ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποτελεί ακόμη και σήμερα ένα νέο μηχανισμό επίτευξης αναπτυξιακών πολιτικών, εγείροντας ερωτήματα αναφορικά με τη σύναψη, εφαρμογή και εκτέλεση τους<sup>184</sup>. Ενώ δεν ελλείπουν οι περιπτώσεις όπου συναφθείσες

<sup>183</sup> Άρθρο 25 Συντάγματος.

<sup>184</sup> Βλ. ΓνΝΣΚ 258/2000: Είναι επιτρεπτή η σύναψη Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ α) του Ελληνικού Δημοσίου όπου εκπροσωπείται από τον Υπουργό Πολιτισμού και β) του Δήμου Χανίων Κρήτης με αντικείμενο την αποκατάσταση του κτιρίου Μεγάλο Αρσεχάλι –Κέντρο Αρχιτεκτονικής της Μεσογείου, ΓνΝΣΚ 638/1992 (Τμ.Β'): Μελέτη και εκτέλεση έργων από Ο.Τ.Α. με προγραμματική σύμβαση, ΓνΝΣΚ 318/2001: Επιτρέπεται, στο πλαίσιο προγραμματικής

συμβάσεις έχασαν τον χαρακτήρα τους ως προγραμματικές καθώς δεν ακολουθούσαν το στενό νομοθετικό πλαίσιο των προγραμματικών, με αποτέλεσμα να αποτελούν συμβάσεις αναθέσεων υπηρεσιών και μελετών. Τα ανωτέρω μαρτυρούν μια δυσκολία, έως σήμερα, επί των θεμάτων υπαγωγής στο θεσμό και γενικότερα διαχείρισης του.

Επιπροσθέτως, αξίζει να σημειωθεί ότι εκτός από μια ιδιόζουσα μορφή δημόσιας σύμβασης, οι προγραμματικές συμβάσεις συνδέθηκαν άρρηκτα με την ανάπτυξη και την πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, δόθηκε η δυνατότητα στους τελευταίους να συμβληθούν ισότιμα με το Κεντρικό Κράτος μέσω μιας πρωτοποριακής, άκρως δεσμευτικής και παραγωγικής συνεργασίας, συμμετέχοντας άμεσα στη διευθέτηση των τοπικών τους υποθέσεων. Αυτό είναι το θετικό επακόλουθο της συγκρότησης, με το ν.3852/2010, της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο βαθμίδες, ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Οι Ο.Τ.Α. απέκτησαν πλέον ενεργό ρόλο μέσω ενός ισχυρού συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης, συμμετοχής και εκπροσώπησης των κατοίκων όλης της χώρας. Οι πολιτικές ασκούνται κοντά στον πολίτη, με επίγνωση των τοπικών αναγκών και σε συνδυασμό με τη μεταφορά προς την τοπική αυτοδιοίκηση των αναλογούντων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Η αποκέντρωση της διοίκησης προσδίδει χαρακτηριστικά ευελιξίας, ορθής αξιοποίησης των τοπικών αναπτυξιακών πλεονεκτημάτων, επηρεάζει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη επιτυγχάνοντας την περιφερειακή ανάπτυξη και αναδεικνύει τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών. Ο μετασχηματισμός αυτός της τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτεί και τα κατάλληλα εργαλεία υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών που χαράσσει, χωρίς να αναμένει την στήριξη της κεντρικής διοίκησης. Επίσης τα εργαλεία αυτά, κρίνεται κρίσιμο να είναι όσο το δυνατόν ανεξάρτητα από γραφειοκρατικούς μηχανισμούς. Το ρόλο αυτό αναλαμβάνει αποτελεσματικά ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων.

Ο τελευταίος, αφενός διέπεται από δικούς του κανόνες και διαδικασίες, καθιστώντας απλούστερη τη διαχείριση του, αφετέρου συμβάλλει στην ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην επίτευξη της περιφερειακής ανάπτυξης, στην τοπική οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική ευημερία. Συγκεκριμένα, η υλοποίηση έργων κοινωνικού σκοπού (έργα υποδομής, υγειονομικά, πολιτισμικά κ.λπ.) λαμβάνουν χώρα άμεσα μέσα από την πρωτοβουλία των κατά τόπους αρμόδιων Δήμων ή/και Περιφερειών και προς όφελος των υφιστάμενων κατοίκων τους.

---

σύμβασης, η παροχή υπηρεσιών στους επιβλέποντες ή βοηθούς επιβλέποντες σε έργα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης υπό την προϋπόθεση της εξειδίκευσης και επαρκούς εμπειρίας των επιβλεπόντων μηχανικών κ.ά.

Οι προγραμματικές συμβάσεις καθιέρωσαν ένα συμβατικό περιβάλλον διαφάνειας κατά την κατανομή δημοσίων πόρων, σχεδιασμού και προγραμματισμού των έργων σε μια γεωγραφική περιοχή, ανάληψης αμοιβαίων δεσμεύσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, αποτροπής οποιουδήποτε κινδύνου διαφθοράς, κατάχρησης δημοσίου χρήματος, μέσω αυστηρών όρων και χρονοδιαγραμμάτων. Εξ αυτού του λόγου, η καταφυγή στη σύναψη τους εγγυάται ασφάλεια, αποτελεσματικότητα και ευημερία, υπό τον όρο συμμόρφωσης με το νομοθετικό τους καθεστώς.

Πρόκειται, συνεπώς, για έναν συνεχώς εξελισσόμενο και νομολογιακά διαμορφούμενο θεσμό, ο οποίος εναπόκειται στη βούληση των συμβαλλομένων μερών, πάντοτε σύμφωνα με το προβλεπόμενο νομοθετικό πλαίσιο, και ο οποίος συντελεί στην δημιουργία και επίτευξη των μεγαλύτερων ίσως έργων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, από τα οποία προκύπτει συλλογικό και όχι ατομικό όφελος.

Συνοψίζοντας, επισημαίνονται τα εξής:

- Η νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων με τον Ν. 3852/2010, κρίνεται κατ' ελάχιστον λογική καθώς μόνο μέσα από την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. δύναται να υλοποιηθεί αποτελεσματικά μια προγραμματική σύμβαση. Με άλλα λόγια, για τη σύναψη της τελευταίας κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη αυτοτέλειας των συμβαλλομένων μερών προκειμένου να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες, έγκυρα, έγκαιρα και αποτελεσματικά.
- Αντιστρόφως, μέσω του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων υλοποιούνται άμεσα και αποτελεσματικά οι τοπικές πολιτικές και δράσεις των Ο.Τ.Α., αποδεικνύοντας στην πράξη τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια.
- Οι προγραμματικές συμβάσεις παρέχουν στα συμβαλλόμενα μέρη αφενός την ευελιξία και ταχύτητα που διέπει μια σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, το περιεχόμενο της οποίας (αντικείμενο, χρονοδιάγραμμα, ρήτρες κ.λπ.) καθορίζεται από τα μέρη, αφετέρου λόγω της επίτευξης κοινωνικού και όχι οικονομικού οφέλους, παρέχουν τις εγγυήσεις και τη προστασία των συμβάσεων δημοσίου δικαίου, καθώς οποιαδήποτε παρέκκλιση από τους όρους και τα χαρακτηριστικά, που η προγραμματική σύμβαση κατά νόμο οφείλει να φέρει, συνεπάγεται την ακυρότητα της.
- Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων εγγυάται ακόμη την κοινωνική και εν συνεχεία οικονομική ευημερία καθώς η σύναψη τους συνεπάγεται την πραγματοποίηση στόχων κοινωνικού, πολιτιστικού και εν γένει αναπτυξιακού χαρακτήρα, οι οποίοι συμβάλλουν στην βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών και στην κατ' ακολουθία ανάπτυξη του συνόλου της Χώρας. Πρόκειται για θεσμό εξυπηρέτησης δημοσίου,

κοινωνικού συμφέροντος, ο οποίος σε καμία περίπτωση δεν δύναται να αναχθεί σε μέσο εξυπηρέτησης ιδιωτικών, οικονομικών συμφερόντων.

Ως εκ των ανωτέρω, οι προγραμματικές συμβάσεις κρίνονται ως ο πλέον επωφελής και σημαντικός θεσμός ανάπτυξης που έχει στη διάθεσή της η Χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες, στον οποίο κρίνεται βέλτιστο να εξακολουθήσει να επενδύει.

## V. Βιβλιογραφία

1. Αναστόπουλος Ι.Δ., «Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α.», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης* 2. Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991.
2. Βενετσανοπούλου Μαρία, «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002.
3. Της ιδίας, «Η ελληνική εμπειρία της μετάβασης από την γραφειοκρατία στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης», τιμητικός τόμος «ΑΡΕΤΗΝ ΤΗΝ ΛΑΛΛΙΣΤΗΝ», Σύμμεικτα προς τιμήν Καλ. Μπουρδάρα, Edit.: Ioannis E. Tzamtzis/Panayotis Antonopoulos/Cristos Stavrakos, Εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021.
4. Δαγτόγλου Πρ., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 6<sup>η</sup> εκδ., Εκδ Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
5. Δουατζής Γ., «Τοπική αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Εξάντας, 1986.
6. Θεοδώρου Ι., «Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων», 3<sup>η</sup> έκδοση, Θεσσαλονίκη, 2007.
7. Ζυγούρης Π., - Ζυγούρη Ζ., «Πρότυπος οδηγός για τις προγραμματικές συμβάσεις», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 130, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2020.
8. Καϊδατζής Α., «Ερμηνεία άρθρου 106 Συντάγματος», σε «Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία», (Επιμ. : Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης), Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017.
9. Καραβοκύρης Ι., «Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 10-11, 2008.
10. Λιγωμένου Α., «Οι προγραμματικές συμβάσεις», *ΕΛΛΑΔ*, τόμος 42, 1998.
11. Της ιδίας, «Προγραμματικές συμβάσεις- Καλλικράτης», *Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, (Επιμ.: Γ. Μαραγκού), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

12. Λιγωμένου Α./Παπάζογλου-Μητροπούλου Α./ Μπαμπαλιούτας Α., «Η συνταγματική κατοχύρωση της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα- Η διαλεκτική της σχέσης με τη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τόμος VII, Αριθμός 1, Δεκέμβριος 2016.
13. Λύτρας Σ./Σιούτη Γ., «Κείμενα διοικητικού δικαίου», Εκδόσεις ANT. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 1992 και 1996.
14. Moreau J., «Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους και περιφέρειας στο γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2. Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989*, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991.
15. Μαραγκού Γ., «Προγραμματικές συμβάσεις και προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο», Τεύχος 2/2010-Έτος 3<sup>ο</sup>, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*.
16. Μπαμπαλιούτας Α., «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007.
17. Του ιδίου, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013.
18. Μπαμπαλιούτας Α./Μητσόπουλος Κ., «Οι δυνατότητες ανάπτυξης των Δήμων και Περιφερειών μέσω Ε.Σ.Π.Α. μέχρι το 2020», *Επιθεωρήσεις Δημόσιου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 61- Τεύχος 2, Απρίλιος – Ιούνιος 2017.
19. Μπλάνας Ν./Ασπρίδης Γ./Μπαμπαλιούτας Α., «ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ. ΑΠΟ ΤΟ «ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΣΤΟ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». -ΣΥΝΕΧΕΙΑ Ή ΑΣΥΝΕΧΕΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ;», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τομος V, (1), 2014.
20. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1998.
21. Της ίδιας, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010.

22. Πολύζος Σ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη», έκδοση 2η, Εκδόσεις: Κριτική, 2011.
23. Ράικος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», 3<sup>η</sup> έκδ., Εκδ, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.
24. Σπηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 15<sup>η</sup> έκδοση, τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.
25. Συμεωνίδης Ι. Α., «Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα», Εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1991.
26. Τάχος Α., «ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ», 9η έκδοση, Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
27. Ξανθόπουλο Σ., «Προγραμματικές Συμβάσεις στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις Επιχειρήσεις τους», 2007, σελ. 99 επ., εκδ. Χ2Χ Training.
28. Φλογαΐτης Σπ., «Η άσκηση πολιτικής διαμέσου συμβάσεων, Η προσφυγή στη συμβατική μέθοδο, ως σύγχρονος τρόπος άσκησης πολιτικής», *Νομικά Θέματα Αυτοδιοίκησης 2, Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989*, Εκδόσεις: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 1991.

## **VI. Νομολογία – Νομοθεσία**

1. Ε.Σ. Ολομέλεια Πρακτικά 5ης Γενικής Συνέλευσης/10.3.2005, 28ης Γενικής Συνέλευσης/2.7.1997, Θέμα Α', 11ης Γενικής Συνέλευσης/4.5.1998.
2. Ε.Σ. Κλιμάκιο Ζ', Πράξη 2915/2005.
3. Πρακτικά της Ολομέλειας του Ε.Σ., της 25ης Γενικής Συνέλευσης στις 26-10-2005.
4. Ε.Σ. Τμήμα 7ο, 227/2006.
5. ΣτΕ 349/2007.
6. ΣτΕ 3011/2009.
7. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 117/2010.
8. Ε.Σ. Τμήμα 5<sup>ο</sup>, 2057/2010.
9. ΣτΕ 2589/2010.

10. ΣτΕ 460/2011.
11. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 219/2012.
12. Ε.Σ. Κλιμάκιο Ζ', Πράξη 328/2012.
13. Ε.Σ. Κλιμάκιο Ζ', Πράξη 500/2012.
14. Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/Α/28-2-2013) «Κώδικα Νόμων για το Ε.Σ.».
15. Ε.Σ. Κλιμάκιο Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 157/2013.
16. Ε.Σ. Κλιμάκιο Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 165/2013.
17. Ε.Σ. Κλιμάκιο Ζ', Πράξη 55/2013.
18. Ε.Σ. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 2007/2014.
19. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, 3067/2014.
20. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 266/2014.
21. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 324/2014.
22. Ε.Σ. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 4112/2015.
23. Ε.Σ. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 3582/2015.
24. Ε.Σ. Κλιμάκιο Ζ', Πράξη 259/2015.
25. Ε.Σ. Κλιμάκιο Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 141/2015.
26. Ε.Σ. Κλιμάκιο Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 142/2015.
27. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 48/2015.
28. Ε.Σ. Κλιμάκιο Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 219/2015.
29. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 279/2015.
30. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 354/2016.
31. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, Απόφαση 1928/2016.
32. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, Πράξη 389/2016.
33. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, Πράξη 25/2017.
34. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, Πράξη 214/2017.
35. Ε.Σ. Τμήμα 7<sup>ο</sup>, Πράξη 117/2020.
36. Ε.Σ. Τμήμα 6<sup>ο</sup>, Πράξη 1977/2020.
37. ΦΕΚ 127/Α'/29-6-2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».

38. ΦΕΚ 209/ Α΄/21.9.2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος».
39. ΦΕΚ 168/Α΄/24-7-1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».
40. ΦΕΚ 92/Α΄/14-7-1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός».
41. ΦΕΚ 43/Α΄/23-3-1992 «Νέες αρμοδιότητες των Νομαρχών».
42. ΦΕΚ 90/Α΄/13-6-1994 « Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».
43. ΦΕΚ 153/Α΄/16-9-1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
44. ΦΕΚ 114/Α΄/8-6-2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
45. ΦΕΚ 87/Α΄/7-6-2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».
46. ΦΕΚ 85/ Α΄/11-4-201 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ».

## **VII. Γνωμοδοτήσεις - Εκθέσεις**

1. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 218/2012.
2. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 434/2004.
3. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 161/2009.
4. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 258/2000.
5. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 638/1992 (Τμήμα Β΄).
6. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 318/2001.
7. Γνωμοδότηση *Ζυγούρη Π.*, (Πηγή: <https://edeya.gr/2013-09-23-10-58-06/2013-09-23-11-11-03/gnwmodotiseis/gnomodotiseis-2020-1/1229-3572020/file>) (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021)
8. Έκθεση «αναθεωρημένη» ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005.
9. Έκθεση ΟΟΣΑ, 201.
10. Λευκή Βίβλος, 2012.

## VIII. Εγκύκλιοι

1. Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών υπ' αριθμ. 32721/ Εγκ. 27/85.
2. Εγκύκλιος 200/16-6-2020 (ΑΔΑ: ΨΞΤΟ46ΜΤΛ6-1ΡΛ), Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Εσωτερικών & Οργάνωσης, Γεν. Δ/ση Αποκέντρωσης & Τοπικής Αυτοδιοίκησης , Δ/ση Οργάνωσης & Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Νομικών Προσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## IX. Διαδικτυακές Πηγές (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021)

1. <https://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-4181.html>
2. [https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002\\_19.9.2.pdf](https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18312/2/A002_19.9.2.pdf)
3. <https://edeya.gr/2013-09-23-10-58-06/2013-09-23-11-11-03/gnwmodotiseis/gnomodotiseis-2020-1/1229-3572020/file>
4. [http://patt.gov.gr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32004&catid=3&Itemid=31](http://patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=32004&catid=3&Itemid=31)
5. [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2015/12/Greek\\_memo\\_1982-libre.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2015/12/Greek_memo_1982-libre.pdf)
6. <http://www.hellaskps.gr/Details.asp?L1=3&L2=1>
7. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_el.pdf)
8. <http://www.info3kps.gr/faq.asp>
9. <https://tvxs.gr/news/%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD/h-%CE%B5%CE%BE%CE%AD%CE%BB%CE%B9%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1>

## Παράρτημα 1<sup>ο</sup>

### Τροποποιήσεις άρθρου 100 του Ν. 3852/2010

Το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010, έχει υποστεί αρκετές τροποποιήσεις από επερχόμενους νόμους. Οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες.

Η περιπτ. α' της παρ. 1 του άρθρου 100, διαμορφώθηκε, όπως ισχύει σήμερα και αναλύθηκε ανωτέρω με το άρθρο 6 Ν. 4711/2020 (ΦΕΚ 145/Α'/29.7.2020). Επίσης η πρόβλεψη των προγραμματικών συμβάσεων των νησιωτικών Δήμων προστέθηκε με το άρθρο 36 Ν. 4257/2014 (ΦΕΚ 93/Α'/14.7.2014).

Όσον αφορά την περιπτ.ε' της παρ. 1 του άρθρου 100, ήτοι: *«Για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων της παρ. 2 του άρθρου 44 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147), η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ ΑΕ) μπορεί, στο πλαίσιο των συμφωνούμενων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, να συνάπτει συμβάσεις έργου με μηχανικούς της απαιτούμενης ειδικότητας, κατά παρέκκλιση του άρθρου 6 του Ν. 2527/1997 (ΦΕΚ Α' 206), μέσω μητρώου μηχανικών που η ίδια τηρεί. Ως προς το περιεχόμενο της προγραμματικής σύμβασης, τις εξ αυτής ευθύνες, τους εκπροσώπους των μερών και τα αποφαινόμενα όργανα, εφαρμόζονται οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 44 του Ν. 4412/2016»*, αυτή προστέθηκε με το άρθρο 179 παρ. 2 του Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'/19.7.2018) και αντικαταστάθηκε ως άνω, με το άρθρο 21 παρ. 2 του Ν. 4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α'/30.05.2020).

Σημειωτέον ότι κατά το άρθρο 21 παρ. 7 του Ν. 4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α'/30.05.2020), για την εφαρμογή της περ. ε' της παρ. 1 του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, καταρτίζεται ηλεκτρονικό μητρώο μηχανικών με μέριμνα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ (ΕΕΤΑΑ ΑΕ). Στο Μητρώο εγγράφονται μηχανικοί ανά ειδικότητα, οι οποίοι δηλώνουν κατά την εγγραφή τις περιφερειακές ενότητες στις οποίες επιθυμούν να απασχοληθούν. Το προσωπικό που απαιτείται για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων του προηγούμενου εδαφίου, επιλέγεται αποκλειστικά μέσω του μητρώου, από Επιτροπή, η οποία συγκροτείται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της ΕΕΤΑΑ, μεταξύ των μηχανικών της περιφερειακής ενότητας όπου έχει έδρα ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ. Μηχανικός που συνάπτει σύμβαση μίσθωσης έργου κατά τα προηγούμενα και έως την ολοκλήρωση της συμβατικής διάρκειας, δεν μπορεί να συμμετέχει σε επόμενες διαδικασίες επιλογής, εκτός αν δεν υπάρχουν άλλοι υποψήφιοι στην περιφερειακή ενότητα όπου εδρεύει ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ.

Ενώ σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 21 του Ν. 4690/2020, προβλέπεται ότι για τον υπολογισμό της αμοιβής των συμβάσεων έργου της περ. ε' της παρ. 1, εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις της υπ' αρ. 137675/ΕΥΘΥ1016/2018 υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ Β' 5968). Ο συνολικός προϋπολογισμός των συμβάσεων της παρ. 2 του άρθρου 44 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147) μπορεί να προσαυξάνεται έως έξι τοις εκατό (6%) για την κάλυψη λοιπών λειτουργικών εξόδων εκτέλεσης της προγραμματικής σύμβασης. Για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων του παρόντος άρθρου και στο πλαίσιο των συμφωνούμενων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλόμενων, επιτρέπεται η απασχόληση προσωπικού του ενός συμβαλλόμενου στον άλλον, καθώς και η μεταξύ τους παραχώρηση χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και μέσων.

Επίσης, το περιεχόμενο μιας προγραμματικής σύμβασης όπως αυτό αναφέρεται στην παρ. 2 περιπτ. α' του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, διαμορφώθηκε με το άρθρο 179 παρ. 3 του Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'/19.7.2018), όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ. 3 του Ν. 4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α'/30.05.2020).

Επιπλέον, η παρ. 5 του άρθρου 100 όπως ισχύει σήμερα<sup>185</sup>, αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 παρ. 10 του Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ 85/Α'/11.04.2012). Με το άρθρο 8 παρ. 11 του ιδίου νόμου ορίζεται ότι: «11. Υφιστάμενα σχολεία, δημοτικά κτίρια και δημοτικές υποδομές, περιλαμβανομένων των αθλητικών που στερούνται οικοδομικής αδείας και έχουν κατασκευαστεί μετά από δημόσιο διαγωνισμό, υπάγονται με τον παρόντα νόμο στις διατάξεις του Ν. 4014/2011, χωρίς να απαιτείται καμία διαδικασία ή πρόστιμο. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κτίρια και οι υποδομές του προηγούμενου εδαφίου προέκυψαν από αλλαγή χρήσης ή από δωρεά, για την υπαγωγή τους στις διατάξεις του Ν. 4014/2011 απαιτείται βεβαίωση στατικής επάρκειας».

Ενώ η παρ. 6 όπως ισχύει σήμερα<sup>186</sup> είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 8 παρ. 2 του Ν. 4674/2020 (ΦΕΚ 53/Α'/11.3.2020), και αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ. 6 του Ν. 4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α'/30.05.2020).

---

<sup>185</sup> «5. Εφόσον τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, προγράμματα και υπηρεσίες είναι πολιτιστικού χαρακτήρα, όπως η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών, η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες, συμμετέχει, ως συμβαλλόμενος η οικεία Περιφέρεια και το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού. Η προγραμματική σύμβαση καλείται «προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης». Το τέλος ανταποδοτικού χαρακτήρα που μπορεί να επιβληθεί, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, για τη χρηματοδότηση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και υπηρεσιών της προγραμματικής σύμβασης, καλείται «Πολιτιστικό Τέλος».

<sup>186</sup> «6. Εκτός των περιπτώσεων της παρ. 1, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.».

## Παράρτημα 2<sup>ο</sup>

### Παραδείγματα προγραμματικών συμβάσεων

Η Περιφέρεια Αττικής με σκοπό την ενίσχυση της υγείας των πολιτών και την αναβάθμιση των υπηρεσιών υγείας των ενόπλων δυνάμεων, σύνηψε με το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, με ημερομηνία δημοσίευσης στην ηλεκτρονική διεύθυνση της Περιφέρειας την 3/7/2019<sup>187</sup>, προγραμματική σύμβαση για την υλοποίηση μελέτης με την χρηματοδότηση της Περιφέρειας ώστε να κατασκευαστεί νέο κτήριο Φαρμακευτικών Εργαστηρίων στην 441 Αποθήκη Βάσεως Υγειονομικού Υλικού (ΑΒΥΥ), προϋπολογισμού ύψους 590.000 ευρώ με ΦΠΑ.

Το κτήριο αυτό προβλέφθηκε ότι θα έχει συνολικό εμβαδόν 3.600 τ.μ. περίπου, και θα βρίσκεται στο Στρατόπεδο «Αποστολίδη», ενώ θα χρησιμοποιείται για την παραγωγή φαρμακευτικού υλικού συμπεριλαμβανομένων ενέσιμων προϊόντων. Το κτήριο θα περιλαμβάνει τους κύριους και βοηθητικούς χώρους, τις Η/Μ εγκαταστάσεις και τον απαιτούμενο Μηχανολογικό Εξοπλισμό για την απρόσκοπτη λειτουργία της παραγωγικής διαδικασίας όλων των προϊόντων του. Προβλέπεται επίσης η διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου του κτιρίου, καθώς και η κατασκευή νέας πύλης εισόδου του Στρατοπέδου.

Ο στόχος της προγραμματικής σύμβασης αυτής, όπως είχε σημειώσει η Περιφερειάρχης είναι διττός: «Υπηρετεί τη μέθοδο της συνέργειας δύο φορέων της Πολιτείας, που για μία ακόμη φορά αθροίζουν δυνάμεις για το δημόσιο συμφέρον. Και παράλληλα συμβάλλει στη δημιουργία εκείνων των προϋποθέσεων που ενισχύουν το δικαίωμα των πολιτών στην υγεία. Ειδικά σήμερα που το αγαθό της υγείας απειλείται από ποικίλα συμφέροντα, ενώνουμε δυνάμεις για το καλό όλων των πολιτών που έχουν ανάγκη αξιόπιστων και προσιτών φαρμάκων, μακριά από κερδοσκοπικές λογικές και λογικές αποκλεισμών».

Ένα ακόμη παράδειγμα αποτελεί η προγραμματική σύμβαση που σύνηψε η Εταιρεία Αναβάθμισης Παλιάς Ξάνθης Αναπτυξιακή Α.Ε. Ο.Τ.Α (Ε.Α.ΠΑ.Ξ. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ) με το Δήμο Ξάνθης και τη Σχολική Επιτροπή Β' Βάθμιας Εκπαίδευσης. Όπως παρατηρούμε από το υπ' αριθμόν 108 και με αριθμό ΑΔΑ: 45ΨΟΟΛΔ8-ΡΛΩ, πρακτικό του Διοικητικού Συμβουλίου της πρώτης, το οποίο συνεδρίασε στην Ξάνθη την 16-11-2011 με θέμα «Έγκριση Προγραμματικής σύμβασης μεταξύ της Ε.Α.ΠΑ.Ξ. Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ, Δήμου Ξάνθης και Σχολική Επιτροπή Β'

<sup>187</sup> Πηγή: [http://patt.gov.gr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32004&catid=3&Itemid=31](http://patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=32004&catid=3&Itemid=31) (τελευταία πρόσβαση 25/9/2021).

*Βάθμιας Εκπαίδευσης». Το πρακτικό αυτό περιλαμβάνει όλους τους αναγκαίους όρους όπως τους αναλύσαμε παραπάνω, ενώ στο προοίμιο του περιγράφεται λεπτομερώς ο αναπτυξιακός της στόχος ο οποίος εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον μέσα από την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και συγκεκριμένα:*

*« Προοίμιο*

*Η ανάγκη υπογραφής της προγραμματικής αυτής σύμβασης προκύπτει από το ότι με την εφαρμογή του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ από την 01-01-11 δημιουργήθηκαν πολλά προβλήματα στη λειτουργία των νέων Καλλικρατικών Δήμων, σε συνδυασμό με την τρέχουσα δύσκολη δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση υπάρχει **μεγάλη έλλειψη εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού στο Δήμο Ξάνθης, με αποτέλεσμα την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού ανάπτυξης και εφαρμογής αναπτυξιακής προοπτικής και σκοπό έχει:***

- 1. Την οικονομική ανάπτυξη των περιοχών του νέου Καλλικρατικού Δήμου Ξάνθης.*
- 2. Την περιβαλλοντική ανάπτυξη και ανάδειξη του Φυσικού περιβάλλοντος.*
- 3. Την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων ανάπτυξης και περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης.*
- 4. Την εφαρμογή καινοτόμων δράσεων και εκμετάλλευσης προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.*
- 5. Την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού του Δήμου Ξάνθης.*

*Προκειμένου να υπάρχει μια ολοκληρωμένη στρατηγική σε θέματα περιβάλλοντος και ανάπτυξης είναι απαραίτητη η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με την ΕΑΠΑΞ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ, Δήμου Ξάνθης και την Σχολική Επιτροπή Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης με απώτερο σκοπό την επίτευξη των παραπάνω στόχων.»*

***Άρθρο 1.***

***Αντικείμενο της σύμβασης***

- 1. Έρευνα για χρησιμοποίηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε Δημοτικά κτίρια (Δημοτικά Λύκεια- Αθλητικοί χώροι)*
- 2. Μελέτη βιωσιμότητας οργάνωσης και λειτουργίας Δασικού χωριού «ΕΡΥΜΑΝΘΟΣ» στο Λειβαδίτη.*

3. Μελέτη βιωσιμότητας οργάνωσης και λειτουργίας Ξενώνα «ΗΝΙΟΧΟ» και Ξενώνα «ΔΡΥΜΙΑΣ»

4. Μελέτη και οργάνωση δράσεων περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης μαθητών Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης και συμμετοχή σε πιλοτικές δράσεις όπως προγράμματα εμβολιασμών άγριων δέντρων, κλπ..

5. Υποβολή προτάσεων χρηματοδότησης από προγράμματα Ευρωπαϊκής ένωσης (ΕΣΠΑ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΡΕΙΝΗ ΡΟΔΟΠΗ κλπ.)

6. Έρευνα και δημιουργία θεματικών πάρκων όπως Βοτανικός κήπος στο φυτώριο Καλλιθέας, πάρκων πόλης, τεχνολογικό πάρκο, κλπ.

7. Φύλαξη – Λειτουργία - Συντήρηση Αθλητικών χώρων και εγκαταστάσεων (ΧΛΟΟΤΑΠΗΤΕΣ –ΤΑΡΤΑΝ-ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΧΩΡΟΣ)

8. Οργάνωση και λειτουργία Δημοτικού Σκοπευτηρίου Ολυμπιακών προδιαγραφών οικισμού Δαφνώνα (Αεροβόλο πιστόλι οργάνωση προγραμμάτων σκοποβολής Β΄ Βάθμιας εκπαίδευσης)

## **Άρθρο 2.**

### **Ισχύς και διάρκεια της σύμβασης**

Η σύμβαση ισχύει από την υπογραφή της με καταληκτική ημερομηνία την 31/12/2012 με χρονοδιάγραμμα δράσεων ως ισχύει στην συνημμένη οικονομοτεχνική μελέτη.

## **Άρθρο 3**

### **Υποχρεώσεις των συμβαλλομένων**

Οι Συμβαλλόμενοι αναλαμβάνουν να συνεργαστούν μεταξύ τους για την διασφάλιση της πληρότητας των εργασιών και του φυσικού αντικειμένου, όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 της παρούσας και στην εν γένει ομαλή και αποτελεσματική υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης.

Συγκεκριμένα

### **Ο Δήμος Ξάνθης ως φορέας χρηματοδότησης αναλαμβάνει τις εξής υποχρεώσεις**

Την χρηματοδότηση των δράσεων, την παραχώρηση υλικοτεχνικής υποδομής , την παραχώρηση των απαιτήτων διευκολύνσεων και συντονισμό των συμμετεχόντων φορέων. Να συνεργάζεται σε όλη τη διάρκεια της σύμβασης με τους συμβαλλομένους και τα αρμόδια όργανά τους, να εγκρίνει το πρόγραμμα κάθε διοργάνωσης και να παρέχει κάθε αναγκαία βοήθεια στο πλαίσιο του ρόλου και των δυνατοτήτων του για ολοκλήρωση των προβλεπόμενων στη σύμβαση αυτή αντικειμένων.

*Σε περίπτωση που απαιτείται η συνδρομή και άλλων φορέων για την υλοποίηση της σύμβασης να παρεμβαίνει κατάλληλα και να συντονίζει τις ενέργειες των συμβαλλομένων μερών προς τους φορείς αυτούς. Να διαθέσει εκπρόσωπό του στη στελέχωση της Κοινής Επιτροπής της σύμβασης.*

***Η Σχολική επιτροπή Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης.***

*Αναλαμβάνει την προώθηση των προγραμμάτων στα Γυμνάσια και Λύκεια αρμοδιότητάς τους και την δημιουργία εθελοντικών τμημάτων συμμετοχής στις πιλοτικές δράσεις.*

*Να διαθέτει εκπρόσωπό της στη στελέχωση της Κοινής Επιτροπής της Σύμβασης.*

***Η Ε.Α.Π.Α.Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ αναλαμβάνει ως φορέας υλοποίησης***

*Να εκτελέσει το αντικείμενο της προγραμματικής σύμβασης όπως αυτό περιγράφεται στο άρθρο 1 της παρούσας σύμφωνα με όσα έχουν αποφασίσει τα συμβαλλόμενα μέρη.*

*Να διαθέσει τα απαραίτητα στελέχη και προσωπικό προκειμένου να εξασφαλισθεί η άμεση και απρόσκοπτη εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης. Η υλοποίηση των ως άνω ενεργειών θα γίνει σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που τίθενται γενικότερα από την Νομοθεσία που εφαρμόζεται κατά το χρόνο υλοποίησης της παρούσας σύμβασης, στις Επιχειρήσεις των ΟΤΑ.*

*Να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες επαφές και συνεννοήσεις με τους συμβαλλόμενους ώστε να συντονίζονται ικανοποιητικά οι ενέργειες που θα υλοποιηθούν, να συζητούνται οι κατευθύνσεις υλοποίησης σύμφωνα και με τις ανάγκες σε τοπικό επίπεδο και να επιλύονται τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση.*

*Να προβάλλει τις ενέργειες και δράσεις εντός και εκτός ορίων της πόλης μας.*

*Να θέτει σε έγκριση στην Κοινή Επιτροπή τον ενδεικτικό προϋπολογισμό και τον απολογισμό των δράσεων.*

*Να διαθέτει εκπρόσωπό της στη στελέχωση της Κοινής Επιτροπής της Σύμβασης.*

*Ρητά συμφωνείται ότι για την εκτέλεση του συνόλου των υποχρεώσεων της, του «αντικειμένου» δηλαδή της σύμβασης θα περιέλθει στην Ε.Α.Π.Α.Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της παρούσας το ποσό των 499.995,00€ συμπεριλαμβανομένου και του ΦΠΑ.*

#### **Άρθρο 4**

##### **Προϋπολογισμός έργου – Τρόπος καταβολής**

4.1 Ο συνολικός προϋπολογισμός του αντικειμένου της σύμβασης θα ανέλθει στο ποσό των 499.995,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένου και του ΦΠΑ. και θα βαρύνει τον προϋπολογισμό του Δήμου Ξάνθης του οικονομικού έτους 2011 το ποσό των 200.000,00€ και για το οικονομικό έτος 2012 το ποσό των 299.995,00€ .

4.2 Οι πόροι για το έργο θα εκταμιεύονται από το Δήμο Ξάνθης ως εξής με την υπογραφή της παρούσης έως το 50% και με την κάλυψη της προκαταβολής ανά δίμηνο τα ποσά θα προκαταβάλλονται με την υποχρέωση όμως της Ε.Α.ΠΑ.Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΑΕ ΟΤΑ να προσκομίζει ανάλυση δαπανών μετά το τέλος κάθε διοργάνωσης.

4.3 Οι δαπάνες του έργου θα βαρύνουν τον εξής κωδικό αριθμό, ΚΑ με τίτλο Προγραμματική σύμβαση με Ε.Α.ΠΑ.Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ «ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΦΟΡΕΩΝ ΔΗΜΟΥ ΞΑΝΘΗΣ ΓΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ» του προϋπολογισμού του Δήμου Ξάνθης οικονομικού έτους 2011 και 2012.

#### **Άρθρο 5.**

##### **Επιτροπή παρακολούθησης**

1. Τα συμβαλλόμενα μέρη αναθέτουν το συντονισμό όλων των ενεργειών που απαιτούνται για την εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης και την παρακολούθηση της εφαρμογής των όρων αυτής σε Επιτροπή, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και των Διοικητικών Συμβουλίων και αποτελείται από:

- Τον εκπρόσωπο του Δήμου Ξάνθης, με αναπληρωτή την κ. .
- Τον κ. εκπρόσωπο της Σχολικής Επιτροπής Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης νομού Ξάνθης με αναπληρωτή τον .
- Τον εκπρόσωπο της Ε.Α.ΠΑ.Ε. Α.Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ Α.Ε. ΟΤΑ με αναπληρωτή τον κ. .

Τις εργασίες της Επιτροπής μπορούν να παρακολουθούν, χωρίς δικαίωμα ψήφου, έως δύο εκπρόσωποι των εργαζομένων

2. Η Επιτροπή συνεδριάζει τακτικά , εκτάκτως δε , όταν κριθεί αναγκαίο και ζητηθεί από την πλειοψηφία των μελών αυτής

3. Έργο της Επιτροπής είναι η εποπτεία της εκτέλεσης της Σύμβασης ειδικότερα:

- Παρακολουθεί την πορεία του αντικειμένου της Προγραμματικής Σύμβασης σύμφωνα με τους όρους αυτής
- Ελέγχει την ορθή εφαρμογή της Προγραμματικής Σύμβασης
- Εισηγείται στους συμβαλλόμενους για κάθε μέτρο που κρίνει αναγκαίο για την απρόσκοπη υλοποίηση του αντικειμένου της Προγραμματικής Σύμβασης
- Εισηγείται τροποποιήσεις της Σύμβασης
- Επιλύει κάθε διαφορά και διαφωνία που πιθανόν να προκύψει μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για την εφαρμογή της παρούσας Σύμβασης

4. Κατά την συνεδρίαση της Επιτροπής τηρούνται πρακτικά για τις συζητήσεις και τις αποφάσεις που λαμβάνονται, καταγράφεται δε υποχρεωτικά και η άποψη της μειοψηφίας. Αντίγραφα και αποσπάσματα των πρακτικών υπογράφονται από τον Πρόεδρο της Επιτροπής ή τον αναπληρωτή του και χορηγούνται σε κάθε μέλος που τυχόν τα ζητήσει.

#### **Άρθρο 6.**

##### **Απασχόληση προσωπικού**

Είναι δυνατή η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα στον άλλο όπως επίσης και η παραχώρηση της χρήσης ακινήτων εγκαταστάσεων μηχανημάτων και μέσων σύμφωνα με το άρθρο 45 παραγ. 5 του Ν 3731/08 για τις ανάγκες της προγραμματικής σύμβασης.

#### **Άρθρο 7.**

##### **Επίλυση διαφορών**

Οποιαδήποτε διαφορά προκύψει από την παρούσα σύμβαση επιλύεται από τα καθ' ύλη αρμόδια δικαστήρια.

Τα παραπάνω έγιναν αμοιβαίως αποδεκτά από τα συμβαλλόμενα μέρη, συμφωνήθηκαν βεβαιώθηκαν και υπογράφονται ως έπεται από τους συμβαλλόμενους σε τέσσερα πρωτότυπα, λαμβάνει σε κάθε συμβαλλόμενο μέρος ένα.

## **Άρθρο 8.**

### **Ρήτρες – Καταγγελία της Σύμβασης**

Επειδή οι όροι της παρούσας σύμβασης είναι ουσιώδεις η μη εφαρμογή αυτών από τα συμβαλλόμενα μέρη οδηγεί στη διάλυση της σύμβασης.

Συμφωνείται, ότι οποιαδήποτε αντισυμβατική συμπεριφορά συμβαλλομένου μέρους δίδει το δικαίωμα στα υπόλοιπα να υπαναχωρήσουν από την Σύμβαση και να αξιώσουν την καταβολή αποζημιώσεως για ενδεχόμενη ζημιά που εξ αυτού του λόγου, υπέστησαν. Ειδικότερα, σημειώνεται, ότι ο Δήμος Ξάνθης έχει το δικαίωμα μονομερούς καταγγελίας της σύμβασης, χωρίς τήρηση προθεσμίας με απλή έγγραφη προειδοποίηση καθώς και αναζήτησεως του συνόλου της χρηματοδότησεως του παρόντος προγράμματος, εάν τούτο δεν ήθελε πραγματοποιηθεί προσηκόντως και κατά όρους της παρούσας.

## **Άρθρο 9.**

### **Ανωτέρα βία**

Ο Δήμος Ξάνθης δεν ευθύνεται για παράλειψη εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεων του, αν η παράλειψη αυτή είναι συνέπεια ανωτέρας βίας και διατηρεί το δικαίωμα μονομερούς υπαναχώρησης (αρ.388 επ. Α.Κ. )

## **Άρθρο 10.**

### **Παράρτημα**

Ο Προϋπολογισμός και το χρονοδιάγραμμα δράσεων είναι αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης.

Ο Αντιπρόεδρος κ. ....εισηγήθηκε την έγκριση της Προγραμματικής σύμβασης μεταξύ Ε.Α.ΠΑ.Ε. Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ, Δήμου Ξάνθης και Σχολική Επιτροπή Α΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης, Σχολική Επιτροπή Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης. Το Διοικητικό Συμβούλιο ύστερα από διαλογική συζήτηση αποφασίζει ομόφωνα την έγκριση της Προγραμματικής Σύμβασης και εξουσιοδοτεί τον Πρόεδρο& Διευθύνοντα Σύμβουλο για την υπογραφή του ιδιωτικού συμφωνητικού μεταξύ Ε.Α.ΠΑ.Ε. Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ , Δήμου Ξάνθης και Σχολική Επιτροπή Α΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης , Σχολική Επιτροπή Β΄ Βάθμιας Εκπαίδευσης και ορίζει σαν μέλος στην Επιτροπή παρακολούθησης τον κ. Τσέπελη Εμμανουήλ με αντικαταστάτη τον κ.....

Μη υπάρχοντος άλλου θέματος για συζήτηση λύεται η συνεδρίαση και αφού συντάχτηκε το παρόν πρακτικό, υπογράφηκε όπως ακολουθεί:

Η έγκριση της εν λόγω προγραμματικής σύμβασης έγινε με το από το υπ' αριθμόν 109 και με αριθμό ΑΔΑ: 45ΨΩΟΛΔ8-ΕΔ7 της «ΕΤΑΙΡΙΑ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗΣ ΠΑΛΙΑΣ ΞΑΝΘΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΑΕ ΟΤΑ », η οποία συνεδρίασε την 15-12-2011 και με θέμα «Έγκριση Προγραμματικής σύμβασης μεταξύ της Ε.Α.ΠΑ.Ξ. Αναπτυξιακή ΑΕ ΟΤΑ , Δήμου Ξάνθης και Κέντρο Πολιτισμού Δήμου Ξάνθης».

Μια άλλη προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης συνήφθηκε μεταξύ α) της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, που εδρεύει στην Ερμούπολη της Σύρου, όπως εκπροσωπείται νόμιμα από τον Περιφερειάρχη Νοτίου Αιγαίου κ. Ιωάννη Μαχαιρίδη, β) του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού νόμιμα εκπροσωπούμενο από τη Γενική Γραμματέα, κ. Λίνα Μενδώνη, κάτοικο Αθηνών και γ) της Ιεράς Μητρόπολης Σύμης- Χάλκης και Καστελλορίζου, που εδρεύει στη Σύμη, όπως εκπροσωπείται νόμιμα από τον Μητροπολίτη κ.κ. Χρυσόστομο, με στόχο της σύμβασης αυτής την επισκευή και συντήρηση του κωδωνοστασίου της Ιεράς Μονής Ταξιάρχου Μιχαήλ του Πανορμίτη στη Σύμη που αποτελεί ιστορικό διατηρητέο μνημείο ιδιαίτερης αρχαιολογικής, ιστορικής και καλλιτεχνικής αξίας.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο Νοτίου Αιγαίου, συνεδρίασε στην Σύρο την 24<sup>η</sup> -2-2014 και ενέκρινε την σύναψη της εν λόγω σύμβασης με την υπ' αριθμόν 47/ 2014 «που έχει καταχωρηθεί στο υπ' αριθμόν 3<sup>ο</sup> πρακτικό της από 24-2-2014 συνεδρίασης του περιφερειακού συμβουλίου Νοτίου Αιγαίου» και δημοσιευθεί στην ΔΙΑΥΓΕΙΑ με τον αριθμό ΑΔΑ: ΒΙΚΘ7ΛΞ-3ΕΦ. Το περιεχόμενο της οποίας είναι το ακόλουθο:

**«ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ  
Ι. ΜΗΤΡΟΠΟΛΗ ΣΥΜΗΣ-ΧΑΛΚΗΣ –ΚΑΣΤΕΛΛΟΡΙΖΟΥ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΕΡΓΟ:**

**«Επισκευή και συντήρηση κωδωνοστασίου της Ιεράς Μονής Πανορμίτη Σύμης»**

Στην Αθήνα σήμερα την \_\_\_\_\_ του μηνός \_\_\_\_\_ 2014 οι παρακάτω φορείς καλούμενοι στο εξής «Συμβαλλόμενοι»:

α) Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, που εδρεύει στην Ερμούπολη της Σύρου, όπως εκπροσωπείται νόμιμα από τον Περιφερειάρχη Νοτίου Αιγαίου κ. Ιωάννη Μαχαιρίδη,

β) Το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού νόμιμα εκπροσωπούμενο από τη Γενική Γραμματέα, κ. Λίνα Μενδώνη, κάτοικο Αθηνών και

γ) Η Ιερά Μητρόπολη Σύμης- Χάλκης και Καστελλορίζου, που εδρεύει στη Σύμη, όπως εκπροσωπείται νόμιμα από τον Μητροπολίτη κ.κ. Χρυσόστομο, συνομολογούν και συναποδέχονται τα ακόλουθα:

**Προόμιο**

Μεταξύ των Συμβαλλομένων υπογράφεται η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση σύμφωνα με:

1. Τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ 153/Α/28.6.2002) «Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς»,

2. Το Π.Δ. 191/2003 (ΦΕΚ 146/Α/13-6-2003) «Οργανισμός Υπουργείου Πολιτισμού» σε συνδυασμό με το Π.Δ. 118/2013 (ΦΕΚ 152/Α/25-6-2013) «Τροποποίηση του Π.Δ. 85/2012 (Α'141) – Ίδρυση Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού» και την υπ'αρ. ΥΠ.ΠΟ.Α./ΔΙΟΙΚ/Α1/111292/17875/14872/7779/1-7-2013 Κοινή Απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Πολιτισμού σχετικά με το διορισμό της κας Στυλιανής Μενδώνη του Γεωργίου στη θέση της Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Πολιτισμού & Αθλητισμού.

3. Την αριθμ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΔΥ/ΔΟΕΠΥ/127853/19799/268 (ΦΕΚ 1781/Β/23-7-2013) Υ.Α. «Μεταβίβαση του δικαιώματος υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στους Γενικό Γραμματέα, Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού», άρθρο 1 παρ. 25».

4. Το Π.Δ. 145/2010 (ΦΕΚ 238Α - 27/12/2010) «Οργανισμός της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου»
5. Το άρθρο 81 του Ν. 1958/1991 (ΦΕΚ 122/Α/5.8.91),
6. Τις διατάξεις του Ν. 3812/09 «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 234/Α/28.12.09),
7. Το Π.Δ 99/1992 (ΦΕΚ 46/Α/23.3.92) «Μελέτη και εκτέλεση αρχαιολογικών εν γένει έργων»,
8. Το Ν. 3852/2010 “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης” (ΦΕΚ 87/Α/07-06-2010) και ειδικότερα το άρθρο 100 αυτού, όπως οι παρ. 1α και 5 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 8 παρ. 9 και 10 του Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ Α΄ 85),
9. Το άρθρο 1 παρ 6 περ. στ΄ του Ν. 1256/1982.
10. Το άρθρο 43, παρ. 5 του Ν. 4049/2012 (ΦΕΚ 35Α/23-02-2012).
11. Την με αρ. .../.../ 2014 Απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου Νοτίου Αιγαίου.
12. Την υπ. αρ. Α/Α ...../.../2014 Απόφαση Ανάλυσης Υποχρέωσης της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.
13. Τον αριθμό καταχώρησης α/α ..... Στο Βιβλίο Εγκρίσεων και Εντολών Πληρωμής της Υ.Δ.Ε.

Με την παρούσα Σύμβαση καθορίζεται το πλαίσιο συμφωνίας για την εκπόνηση και την εφαρμογή του εν θέματι έργου και προσδιορίζονται οι τρόποι και οι διαδικασίες υλοποίησής του.

## **Άρθρο 1**

### **Περιεχόμενο της Σύμβασης**

Η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση περιέχει τις διατάξεις και τις διαδικασίες που θα ισχύουν για την εκτέλεση του Προγράμματος και συγκεκριμένα:

- Το προοίμιο και το περιεχόμενο της Σύμβασης (άρθρο 1).
- Ο σκοπός και το περιεχόμενο του Προγράμματος (άρθρο 2).
- Το αντικείμενο της Σύμβασης (άρθρο 3).
- Τη χρονική διάρκεια της σύμβασης – Χρονοδιάγραμμα του έργου (άρθρο 4).
- Τον φορέα εκτέλεσης του Προγράμματος (άρθρο 5).
- Τους πόρους που θα διατεθούν και τον τρόπο χρηματοδότησης του Προγράμματος (άρθρο 6).
- Τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των Συμβαλλομένων (άρθρο 7).
- Το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τη χρήση του χώρου (άρθρο 8).
- Το όργανο παρακολούθησης της Προγραμματικής Σύμβασης και αρμοδιότητές του (άρθρο 9).

- Τα προβλεπόμενα σε περίπτωση αντισυμβατικής συμπεριφοράς – ρήτρες (άρθρο 10)
- Τις Τροποποιήσεις της σύμβασης (άρθρο 11)
- Τα όρια της Σύμβασης και τις Τελικές Διατάξεις (άρθρο 12).

## **Άρθρο 2**

### **Σκοπός και Περιεχόμενο του Προγράμματος**

Στόχος του προγράμματος είναι η επισκευή και συντήρηση του κωδωνοστασίου της Ιεράς Μονής Ταξιάρχου Μιχαήλ του Πανορμίτη στη Σύμη που αποτελεί ιστορικό διατηρητέο μνημείο ιδιαίτερης αρχαιολογικής, ιστορικής και καλλιτεχνικής αξίας.

Για να επιτευχθεί το παραπάνω αποτέλεσμα απαιτείται η εκπόνηση συμπληρωματικών μελετών και στερεωτικών εργασιών, όπως περιγράφεται παρακάτω:

1. Μελέτη σύστασης κονιαμάτων.
2. Τυχόν συμπληρωματική μερική αποτύπωση.
3. Εργασίες στερέωσης όπως περιγράφονται, όπως περιγράφονται στην υπ. αρ. \*\*\*\* άδεια της 4ης ΕΒΑ.

## **Άρθρο 3**

### **Αντικείμενο της Σύμβασης**

Οι εργασίες που απαιτούνται στη παρούσα φάση είναι αυτές όπως εγκρίθηκαν με την υπ. αρ. \*\*\*\*\* άδεια της 4ης ΕΒΑ:

1. Εργασίες αντιστήριξης – προστερέωσης – υποστήλωσης όλων των ανοιγμάτων τοξωτών και μη. Κατασκευή δαπέδου εργασίας σε κάθε όροφο με ικριώματα καθ' όλο το ύψος του κωδωνοστασίου. Θα διασφαλιστεί η ασφαλής διέλευση των προσκυνητών.
2. Καθαίρεση όλων των σαθρών επιχρισμάτων διακοσμητικών και φερόντων στοιχείων και προσεκτική απομάκρυνση όλων των προϊόντων της καθαίρεσης με τα χέρια.
3. Καθαρισμός όλων των επιφανειών, συρραφή – συγκόλληση ρωγμών στον φέροντα οργανισμό, στερέωση τοιχοποιίας καθ' όλο το ύψος, όπου απαιτείται.
4. Αντικατάσταση των σιδηρών κατεστραμμένων ελκυστήρων με νέους από πιθανόν άλλο υλικό (π.χ. τιτάνιο) όπου απαιτείται, καθώς επίσης και των κεραμοπλαστικών και άλλων διακοσμητικών στοιχείων.
5. Συντήρηση όλων των μεταλλικών κατασκευών (κλιμακοστάσιο).

6. Αποκατάσταση (κατασκευή επί τόπου με χυτά καλούπια - τοποθέτηση).

- Βάσης στήριξης της μεταλλικής κλίμακας.
- Στηθαίων
- Κορνιζών
- Διακοσμητικών στοιχείων
- Αετωμάτων
- Θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη σύνθεση των κονιαμάτων.

7. Χρωματισμοί με ειδικά χρώματα όλων των επιχρισμάτων και μεταλλικών επιφανειών.

#### **Άρθρο 4**

##### **Χρονική διάρκεια της σύμβασης – Χρονοδιάγραμμα του έργου**

Η διάρκεια της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης είναι ένα (1) έτος, χρόνος έναρξης της παρούσας σύμβασης θεωρείται η ημερομηνία υπογραφής της.

#### **Άρθρο 5**

##### **Φορέας υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμβασης**

Φορέας υλοποίησης του προαναφερθέντος Προγράμματος ορίζεται η 4η ΕΒΑ.

Η εκτέλεση του έργου θα πραγματοποιηθεί με αυτεπιστασία και απολογιστικά από την 4<sup>η</sup> ΕΒΑ, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

#### **Άρθρο 6**

##### **Προϋπολογισμός, πόροι και τρόπος χρηματοδότησης του Προγράμματος**

Η συνολική δαπάνη του περιγραφόμενου στο άρθρο 2 της παρούσης, έργου ανέρχεται στο ποσό των εκατόν ογδόντα χιλιάδων ευρώ (180.000€), συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α. Το έργο χρηματοδοτείται από τους ίδιους πόρους της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου (ΚΑΕ 9899) του προϋπολογισμού της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου) και μέχρι του ποσού των εκατόν ογδόντα χιλιάδων ευρώ (180.000€), συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α. Στο ποσό αυτό περιλαμβάνονται όλες οι επιμέρους δαπάνες προκειμένου να εκτελεστεί η παρούσα σύμβαση. Η καταβολή του ποσού θα γίνεται από την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (4η Εφορεία Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων) στο τέλος κάθε μήνα, με βάση τις δαπάνες που θα έχουν πραγματοποιηθεί, όπως αυτές θα καταγράφονται στη συγκεντρωτική κατάσταση πληρωμών. Η διαχείριση των πιστώσεων θα γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τη μελέτη και την εκτέλεση των αρχαιολογικών έργων.

Ρητά συμφωνείται ότι για την εκτέλεση ή πραγμάτωση του αντικειμένου της παρούσας Σύμβασης, ουδεμία επιβάρυνση ή δαπάνη έναντι των συμβαλλομένων ή και τρίτων θα προκαλείται σε βάρος του προϋπολογισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. Το κόστος ανάληψης της οποιασδήποτε υποχρέωσης του Υπουργείου, θα καλυφθεί από τον προϋπολογισμό (180.000 €) της παρούσας.

## **Άρθρο 7**

### **Δικαιώματα και υποχρεώσεις των Συμβαλλομένων**

Για την υλοποίηση των στόχων της παρούσας σύμβασης καθένα από τα Συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνει τις κατωτέρω υποχρεώσεις:

**A.** Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου αναλαμβάνει:

- Τη χρηματοδότηση του έργου με το ποσό των 180.000,00 € (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.)
- Την παρακολούθηση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου του έργου.
- Τον έλεγχο των απαραίτητων δικαιολογητικών από την Διεύθυνση Διοικητικού- Οικονομικού της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου και τη μέριμνα για την αποστολή τους στην αρμόδια Υ.Δ.Ε. για εκκαθάριση και έκδοση των αντίστοιχων χρηματικών ενταλμάτων.
- Τη συμμετοχή εκπροσώπων της στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης του άρθρου 9 της παρούσας.

**B.** Το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού και συγκεκριμένα η 4η Εφορεία Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων αναλαμβάνει:

- Την εκτέλεση του Προγράμματος σύμφωνα με τα όσα ορίζονται από το Νόμο και τη Σύμβαση.
- Τη μέριμνα για την έκδοση όλων των απαιτούμενων εγκρίσεων, πριν από την έναρξη του έργου.
- Να προβεί σε όλες τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία ενέργειες για την πρόσληψη του αναγκαίου προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.
- Την ευθύνη των εργασιών, διαθέτοντας ή προσλαμβάνοντας με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, το απαιτούμενο εξειδικευμένο και έμπειρο προσωπικό, για να φέρει σε πέρας το παραπάνω έργο.

- Κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου, την ευθύνη για την οργάνωση του εργοταξίου, την τήρηση των κανόνων ασφαλείας και υγιεινής, την επίβλεψη των εργασιών και την έντεχνη εκτέλεσή τους.

- Την οικονομική διαχείριση του έργου μέχρι την αποπεράτωσή του. Στη 4η Εφορεία Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων, θα μεταβιβάζονται οι αναγκαίες κάθε μήνα πιστώσεις.

- Τη μέριμνα για αποστολή στη Δ/ση Οικονομικών της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου του συνόλου των απαραίτητων δικαιολογητικών σε τρία επικυρωμένα (3) αντίγραφα για κάθε πιστοποίηση, προκειμένου να προχωρούν απρόσκοπτα οι διαδικασίες πληρωμής.

- Τη μέριμνα για αποστολή στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης μέσω της Δ/σης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου ενός (1) αντιγράφου κάθε πιστοποίησης με τα συνημμένα δικαιολογητικά της, προκειμένου να προχωρούν απρόσκοπτα οι διαδικασίες πληρωμής.

- Τη συμμετοχή εκπροσώπων της στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης του άρθρου 9 της παρούσης.

- Την τοποθέτηση στο χώρο του έργου πινακίδας, όπου θα αναφέρεται ο χρηματοδότης. Επίσης να γίνεται σχετική καταχώρηση στα έντυπα που τυχόν εκδοθούν.

*Γ. Η Ιερά Μητρόπολη Σύμης να διαθέτει ότι στοιχείο υπάρχει στο αρχείο της και ζητηθεί από τον φορέα εκτέλεσης του έργου καθώς επίσης και να παράσχει κάθε συνδρομή για την απρόσκοπτη υλοποίησή του.*

## **Άρθρο 8**

### **Ιδιοκτησιακό καθεστώς – Χρήση χώρου**

Ο χώρος, στον οποίο θα εκτελεστεί το έργο της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης ανήκει στην Ιερά Μητρόπολη Σύμης. Είναι κηρυγμένο ιστορικό διατηρητέο μνημείο(.....), ευρισκόμενο εντός κηρυγμένου και θεσμοθετημένου αρχαιολογικού χώρου (.....) και προστατεύεται από τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς».

Μετά την ολοκλήρωση του Προγράμματος, φορέας λειτουργίας του μνημείου θα είναι η Ιερά Μητρόπολη Σύμης.

## **Άρθρο 9**

### **Όργανο παρακολούθησης της Προγραμματικής Σύμβασης και αρμοδιότητές του.**

Για την ορθή παρακολούθηση της εφαρμογής της παρούσας συνιστάται Κοινή Επιτροπή, αποτελούμενη από εκπροσώπους των συμβαλλομένων (με τους νόμιμους αναπληρωτές τους), ως ακολούθως:

- Από την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου ορίζεται ο κ. ....  
ο οποίος θα εκτελεί χρέη προέδρου της Επιτροπής, αναπληρούμενος από τον κ.  
.....
- Από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού ορίζεται η κ. ....  
....., αναπληρούμενη από τον κ. ....
- Από την Ιερά Μητρόπολη Σύμης- Χάλκης και Καστελλορίζου  
κ.κ. ...., αναπληρούμενος από τον κ. ....

Έργο της Επιτροπής είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής, η εν γένει επίλυση των όποιων προβλημάτων παρουσιάζονται και η έγκριση ειδικότερων ρυθμίσεων στα πλαίσια της παρούσας σύμβασης.

## **Άρθρο 10**

### **Αντισυμβατική συμπεριφορά – ρήτρες**

Η παράβαση οποιουδήποτε από τους όρους αυτής της σύμβασης, που θεωρούνται όλοι ουσιώδεις, από οποιοδήποτε από τα συμβαλλόμενα μέρη, παρέχει στο άλλο το δικαίωμα να αξιώσει αποκατάσταση των αντισυμβατικών ενεργειών σε εύλογο χρόνο. Σε περίπτωση αρνήσεως, αδυναμίας ή αμέλειας του ενός μέρους, προς αποκατάσταση της πλευράς του άλλου μέρους, ο αντισυμβαλλόμενος έχει το δικαίωμα να καταγγείλει τη σύμβαση σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, αξιώνοντας κάθε θετική ή αποθετική ζημιά.

Τυχόν διαφωνίες ή διαφορές μεταξύ των συμβαλλομένων για την ερμηνεία και την εφαρμογή των όρων της παρούσας υπάγονται στην αρμοδιότητα των Δικαστηρίων.

## **Άρθρο 11**

### **Τροποποιήσεις της σύμβασης**

Με κοινή έγγραφη συμφωνία των συμβαλλομένων μερών, η παρούσα προγραμματική σύμβαση μπορεί να τροποποιείται ή να συμπληρώνεται ως προς το αντικείμενο, τους πόρους, το

χρονοδιάγραμμα και λοιπούς όρους της σύμβασης καθώς επίσης και να παραταθεί η διάρκειά της, πέραν του χρόνου που έχει συμφωνηθεί και συνομολογηθεί με το άρθρο 4 της παρούσας σύμβασης.

## **Άρθρο 12**

### **Όρια της Σύμβασης και Τελικές Διατάξεις**

Η μη άσκηση δικαιωμάτων ή η παράλειψη υποχρεώσεων από οποιοδήποτε συμβαλλόμενο μέρος ή η ανοχή καταστάσεων αντίθετων προς την παρούσα Προγραμματική Πολιτισμική Σύμβαση ή η καθυστέρηση στη λήψη μέτρων που προβλέπει η Σύμβαση αυτή από οποιοδήποτε συμβαλλόμενο μέρος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παραίτηση των συμβαλλομένων μερών από δικαιώματα ή απαλλαγή από τις υποχρεώσεις τους ή αναγνώριση δικαιωμάτων στα συμβαλλόμενα μέρη που δεν αναγνωρίζονται από την Προγραμματική αυτή Σύμβαση.

Αυτά συμφώνησαν, συνομολόγησαν και αποδέχτηκαν οι συμβαλλόμενοι και προς απόδειξή τους συντάχθηκε το παρόν και υπογράφηκε σε τέσσερα πρωτότυπα και έλαβε κάθε συμβαλλόμενο μέρος από ένα και δύο για την πληρωμή.

### **ΟΙ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΟΙ**

**Για την Περιφέρεια    Για το Υπουργείο Πολιτισμού    Για την Ιερά Μητρόπολη  
και Αθλητισμού Νοτίου Αιγαίου    Σύμης- Χάλκης-Καστελλορίζου**

**Ο Περιφερειάρχης**

**Η Γενική Γραμματέας**

**Ο Μητροπολίτης**