

Οι Συμβασιακές πολιτικές των Ο.Τ.Α.

Της κ. **Ανδρομ. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ**

Επίκ. Καθηγ. Παντείου Παν. Κ.Π.Ε.

Α. Εισαγωγή

Ι. Η Διεύρυνση της επιχειρηματικής δράσης των Ο.Τ.Α. μέσω των συμβάσεων

Η χορήγηση κοινωνικών παροχών για την άμβλυση των κοινωνικών αντιθέσεων και για την ικανοποίηση των νέων κοινωνικών αναγκών, προεκάλεσαν την διεύρυνση των κρατικών δραστηριοτήτων¹ και την εμπλοκή του Κράτους, στη λειτουργία της οικονομίας με τη μετατόπιση του βάρους από την περιοριστική στην παροχική διοίκηση (Leistungsverwaltung)². Η συμμετοχή του Κράτους στην οικονομική δραστηριότητα γίνεται είτε με τη μορφή δράσεως του δημοσίου δικαίου, είτε με τη μορφή δράσεως του ιδιωτικού δικαίου. Η συμμετοχή του Κράτους στην οικονομική ζωή και η κρατική επιχειρηματική δράση, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο με μορφές του ιδιωτικού δικαίου, αποτέλεσαν τους νέους άξονες της αναπτυξιακής διαδικασίας και επέφεραν βαθειά αλλοίωση στη δομή της διοικητικής μηχανής³.

Η διοικητική πράξη δεν προσφέρεται ως μέσο δράσεως. Εγκαταλείπεται η μονομερούς διοικητική πράξη με την αυστηρή της μορφή και προωθείται η συμφωνημένη δράση, που ολοκληρώνεται στα πλαίσια του αναπτυξιακού προγράμματος και των οικονομικών συμβάσεων⁴. Πρόκειται για τις νέες μορφές που παίρνει η «αυτονομία» του σύγχρονου Κράτους, σε σχέση με την κοινωνία στην προσπάθειά του να αντιμετωπίσει τα δεδομένα της εποχής⁵.

1. Ι. Τζεβελικάκη: *Ζητήματα της εφαρμογής κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού εις τας δυτικές χώρας*. ΕΔΔ, 1972, σελ. 124. Α. Μάνεση: *Ατομικές ελευθερίες*, 1981, σελ. 21. Δ. Τσάτσου: *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ. α', 1981, σελ. 225. Α. Τσούτσου: *Διοίκηση και Δίκαιο*, 1979, σελ. 24.

2. I. v. Munch, *Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und Sozialen Rechtsstaat*. In *Ally VWR Erichsen-Martens*, 1981, παρ. 314, σελ. 40. Π. Δαγτόγλου: *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β', 1984, σελ. 14. Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου: *Άσκησης δημόσιας διοικήσεως μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου*, 1986, σελ. 10.

3. Μουζουράκη: *ΕΔΔ 1962*, σελ. 70, Θ. Παναγοπούλου: *Η Ευρωπαϊκή Α.Ε. και η ευρωπαϊκή δημόσια επιχείρηση*. *EEN 1967* σελ. 722.

4. Σ. Φλογαίτη: *Διοικητικοί και Δημοσιονομικοί Θεσμοί υπό το πρίσμα της θεωρίας της συμφωνημένης δράσεως*, 1981 σελ. 13. Ι. Συμεωνίδη: *Η φύση των πράξεων των Ν.Π.Ι.Δ. του Δημοσίου τομέα*, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 25.

5. Π. Παυλόπουλου: *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως*. Αθήναι, 1982, σελ. 269.

Με οργανωμένες μορφές ιδιωτικού δικαίου, προβλέπεται να ασκούνται εκτεταμένως και οι αρμοδιότητες της Τ.Α..

Οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις⁶ στα πλαίσια του δημοτικού παρεμβατισμού προβλέπουν τη σύμπραξη των Ο.Τ.Α. με ιδιώτες, για την άσκηση αρμοδιοτήτων με τοπικό χαρακτήρα. Κυρίως όμως προωθούν τη χρησιμοποίηση των απλών και αποτελεσματικών μεθόδων ενεργειών, που προσιδιάζουν στην ιδιωτική οικονομία και εμψυχώνουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις· ενισχύουν την οικονομική αυτοδυνάμωση των Ο.Τ.Α. με τη λήψη διαφόρων μέτρων, που καθιστούν απλούστερη και αποτελεσματικότερη την οικονομική δράση των Ο.Τ.Α. και ευνοούν τη συμμετοχή της στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και στην καθιέρωση νέων παραγωγικών σχέσεων. Επί πλέον, οι πρόσφατες ρυθμίσεις τόνωσαν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., επέφεραν δε τη διοικητική χειραγώγηση αυτών υπέρ της αναπτύξεως ενός ευρύτερου κοινωνικού και δημοκρατικού ελέγχου.

Οι νόμοι 1065/80 και 1416/84 εδημιούργησαν μία ελευθεριότητα και νομοτεχνική επιτυχία, μία ευέλικτη και δυναμική νομική κατασκευή, ώστε να είναι σε θέση οι Ο.Τ.Α. να ασκούν κάθε φύσεως οικονομικούς σκοπούς, για τη διασφάλιση της οικονομικής τους επάρκειας και της εκπληρώσεως της διευρυνόμενης αποστολής τους.

Ο Ν. 1065/80 (περί κυρώσεως Δημοτικού, Κοινοτικού Κώδικα) αναφέρεται στο πέμπτο κεφάλαιο αρθ. 205 στις επιχειρήσεις, που μπορούν να συσταθούν από τους Δήμους και τις Κοινότητες, καθώς και στη συμμετοχή Δήμων και Κοινοτήτων στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Η Τ.Α. αποτελεί κύριο μοχλό υλοποιήσεως των κρατικών προγραμμάτων αναπτύξεως, για την επίτευξη της τοπικής οικονομικής αναπτύξεως και της κοινωνικοπολιτικής λειτουργίας του ελέγχου της οικονομίας⁷. Και τούτο, διότι στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού και ιδιαίτερα με την εκμετάλλευση της σύγχρονης τεχνολογίας, μπορούν να αξιοποιούν ικανοποιητικότερα τους τοπικούς φυσικούς πόρους και τους οικονομικούς πόρους των κατοίκων μίας περιοχής. Για να αντιμετωπίσει ταχέως και επιτυχώς τα ανακλύπτοντα προβλήματα της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής ζωής, υιοθετεί νέα συστήματα και δράσεις που ταιριάζουν στην ιδιωτική οικονομία. Ακολουθεί μεθόδους του ιδιωτικού δικαίου για να συντονίσει και κατευθύνει τους φορείς στην υλοποίηση των στόχων τους. Δημιουργείται λοιπόν μία μορφή «συμφωνημένης δράσης»⁸, με τη δημιουργία συμβατικών σχέσεων με άλλες υποκειμενικές μορφές που ασκούν δημόσια εξουσία. Η δημιουργία ιδιαίτερα ευρύτερων οικονομικών ενώσεων ενδυναμώνει τις λειτουργικές δυνατότητες της Τ.Α. και οδηγεί στην ορθότερη αξιοποίηση και κατανομή του χώρου της. Οι Ο.Τ.Α. είναι σε θέση να αναπτύσσονται με τις επιχειρήσεις τους την οικονομία τοπικής κλίμακας διατηρώντας την

6. Ν. 1065/80, Ν. 1416/84.

7. Π. Παπαγαρυφάλλου: Το πρόβλημα της ουσιαστικοποίησης αρμοδιοτήτων της Τ.Α. εν Ελλάδι και οι δικαιολογητικά βάσεις διευρύνσεως τούτων σελ. 192. Η τοπική αυτοδιοίκηση στο νέο Σύστημα Ε.Τ.Α. 1976, σελ. 436.

8. Σ. Φλογαίτη: Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, 1984, σελ. 96. Παπαϊωάννου: ένθ. α-νωγ. σελ. 24.

οικολογική ισορροπία και να βοηθούν στην επανασύνδεση του πλεονάσματος στο τόπο παραγωγής⁹.

Η αύξηση των εσόδων και της οικονομικής δυναμικότητας των Ο.Τ.Α., μέσω της επιχειρηματικής τους δράσης θα προωθήσει αποφασιστικά τη λύση του προβλήματος του περιεχομένου και των εξουσιών της Τ.Α. και θα επαναπροσδώσει σ' αυτήν τον πρέποντα ρόλο της Τ.Α.

Οι συμβάσεις αυτές είναι οικονομικές και το χαρακτηριστικό αυτό τις διακρίνει από άλλες συμβάσεις, όπως οι συμβάσεις παραχωρήσεως της ασκήσεως μίας δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες μπορεί να αποτελούν ένα τρόπο οικονομικής παρεμβάσεως αλλά δεν έχουν αποκλειστικά οικονομικό αντικείμενο¹⁰.

Οι πρόσφατες διατάξεις και ιδιαίτερα εκείνες του Ν. 1418/84, ευνοούν τη δραστηριοποίηση για επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. με αντικείμενο τη συντήρηση και κατασκευή έργων μικρού και μεσαίου μεγέθους, που συνιστούν υποδομή κλίμακος έργων σε βιομηχανικές και βιοτεχνικές ζώνες και έργων οικιστικής υποδομής. Η ανάπτυξη επιχειρηματικής δράσεως των Ο.Τ.Α. ενθαρρύνεται και από άλλες διατάξεις του Ν. 1416/84, όπως εκείνες του αρθ. 29 παρ. 6 για την απ' ευθείας ανάθεση από το Δήμο ή την Κοινότητα της εκτελέσεως έργων σε κατασκευαστικές επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., επηρεασμένες από τις νέες αναπτυξιακές αντιλήψεις μπορούν να μετασχηματίσουν προοδευτικά τις ανταγωνιστικές σχέσεις οικονομικών μονάδων, που έχουν κοινή βάση και ομόρροπες κατευθύνσεις και επιδιώξεις και να αξιοποιήσουν παράλληλα την ατομική πρωτοβουλία με κοινωνικοοικονομικά κίνητρα ευρύτερα από το κίνητρο του κέρδους.

Το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. για την ίδρυση και λειτουργία επιχειρήσεων, θεμελιώνεται κατ' αρχήν στην καθιερωμένη από το Σύνταγμα και τον ΔΚΚ αρχή της καθολικότητας του κύκλου ενέργειας των Ο.Τ.Α.¹¹. Οι ΟΤΑ μπορεί να δραστηριοποιηθούν σε όλους τους τομείς της οικονομίας, όχι μόνο για την εξυπηρέτηση του κοινού αλλά και για την πραγματοποίηση εσόδων¹².

II. Η ιδιωτικοποίηση της επιχειρηματικής δράσης των Ο.Τ.Α.

Το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. για την ίδρυση και λειτουργία επιχειρήσεων, κατοχυρώνεται κατ' αρχήν στην καθιερωμένη από το Σύνταγμα και το ΔΚΚ αρχή της καθολικότητας του κύκλου ενέργειας των Ο.Τ.Α.¹³, από την οποία συνάγεται και το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. για κάθε μορφής τοπική υπόθεση, καθώς και εκείνων που έχουν οικονομικό χαρακτήρα. Την νομική βάση και τα όρια του δημοτικού παρεμβατι-

9. Π. Μαΐστρου: *Οι επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, σελ. 2,3 Κ. Αθανασόπουλου: *Η δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεών τους*, 1989, σελ. 32.

10. Ζ. Παπαϊωάννου: *ένθ. ανωτ.*, σελ. 24, 33.

11. Άρθ. 102 παρ. 1, Συν/τος αρθ. 22 ΔΚΚ. Α. Ράϊκου: *Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τ.Α. εις τα σύγχρονα κράτη*, σελ. 110, *ανάτ. από την επιστ. επει. της Ανωτ. Βιομηχανικής Σχολής Θεσσαλονίκης*, 1969, σελ. 73.

12. Άρθ. 205 ΔΚΚ, άρθ. 35, Ν. 1461/84.

13. Άρθ. 102, παρ. 1, Συν. Α. Ράϊκου: *Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εις τα σύγχρονα κράτη*, σελ. 110 επ. Κ. Ρέμελη: *προβλήματα αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νομικές μελέτες του Συλλόγου Ε.Δ.Π. Νομικής Θράκης*, 1982, σελ. 125, Th. Maunz: *Deutscher Staatsrecht* 1980, σελ. 243.

σμού, την διαγράφει ο ΔΚΚ προς τις εξής κατευθύνσεις. Πρώτον διαγράφει ενδεικτικώς ένα πλαίσιο αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, για την εκπλήρωση των οποίων οι Ο.Τ.Α. μπορούν να αναπτύσσουν οικονομικές δραστηριότητες και δεύτερο με τη διεύρυνση των σκοπών των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. μπορούν να δραστηριοποιηθούν σε όλους τους τομείς της οικονομίας και για την πραγματοποίηση εσόδων¹⁴.

Σύμφωνα με το αρθ. 106 παρ. 3-5 του Συντάγματος μπορούν να δημοποιηθούν επιχειρήσεις με χαρακτήρα μονοπωλίου ή με ζωτική σημασία, για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου. Η ανάπτυξη επιχειρηματικής δράσεως των Ο.Τ.Α. ενθαρρύνεται και από άλλες διατάξεις του Ν. 1416, όπως του αρθ. 29 παρ. 6 για την απ' ευθείας ανάθεση από το Δήμο ή την Κοινότητα της εκτελέσεως έργου σε κατασκευαστικές εταιρίες, τη διαχείριση και εκμετάλλευση ερευνητικών ιχθυοκαλλιεργητικών, κτηνοτροφικών και γεωργικών μονάδων κ.λ..

Το ίδιο συμβαίνει και με διατάξεις άλλων πρόσφατων νόμων, όπως του Ν. 1337/83 για τις οικιστικές εταιρίες μικτής οικονομίας, του Ν. 1416/84 για την ανάληψη δημοσίων έργων από κατασκευαστικές εταιρίες των Ο.Τ.Α. του ΠΔ 84/84 για τις βιοτεχνικές επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. στην Αττική.

Η δημιουργία δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων ή τοπικών επιχειρήσεων μικτής οικονομίας, μπορεί να γίνει και με κανονιστική πράξη από τη διοίκηση, την οποία εξουσιοδοτεί σχετικά πάγια ο ΔΚΚ (άρθ. 205 παρ. 3) όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 1416/84 (άρθ. 35).

Οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις στα πλαίσια του δημοτικού παρεμβατισμού, αποφεύγουν την ανάθεση τοπικών έργων σε αναδόχους, αλλά προβλέπουν την σύμπραξη των Ο.Τ.Α. με ιδιώτες για την άσκηση αρμοδιοτήτων με τοπικό χαρακτήρα. Εν όψει της συνταγματικοπολιτικής εξελίξεως και των νέων κοινωνικοοικονομικών δεδομένων, το περιεχόμενο της έννοιας του τοπικού ενδιαφέροντος διευρύνθηκε και περιλαμβάνει ένα ευρύτατο φάσμα οικονομικοπολιτικών σκοπών, για την εκπλήρωση των οποίων νομιμοποιούνται οι Ο.Τ.Α. να παρεμβαίνουν στην οικονομική ζωή. Πρόκειται για μία ευρύτερη ιδιωτικοποίηση της δράσεως των Ο.Τ.Α., η οποία εκδηλώνεται με τη χρησιμοποίηση διατάξεων και θεσμών του ιδιωτικού δικαίου, για την καταπόλεψη γραφειοκρατικών διαδικασιών, με την οργάνωση των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. ως Ν.Π.Ι.Δ. και ιδιαίτερα ως ανώνυμης εταιρείας.

Είναι γεγονός, ότι η οργανωτική μορφή της Α.Ε. διευρύνει υπέρμετρα τις δυνατότητες αναπτύξεως της διοικητικής δράσεως και τη σφαίρα επιρροής των δημοσίων φορέων σε ενδοκρατικό και διακρατικό επίπεδο¹⁵. Με τη θεσμοθέτηση πολλαπλών εξαιρέσεων στο καθεστώς Α.Ε. και την έντονη εισβολή στοιχείων δημοσίου δικαίου σ' αυτό, η νομική μορφή της Κρατικής Α.Ε. κατέληξε να αποτελεί νόθο θεσμό των ιδιωτικού δικαίου μίας νέας μορφής ΝΠΙΔ.

14. Άρθ. 205 ΔΚΚ, άρθ. 35 Ν. 1416/84.

15. F. Fleiner: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen 1982 (ελ. μετάφραση Στυμφαλίδη, Αθήνα 1932, σελ. 490).

Οι πρόσφατες ρυθμίσεις τόνωσαν την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. και κυρίως απέφυγαν την διοικητική χειραγώγηση αυτών υπέρ της αναπτύξεως ενός ευρύτερου κοινωνικού και δημοκρατικού ελέγχου. Ήδη, οι σχέσεις των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. με τους πελάτες τους διέπονται ολοκληρωτικά από το ιδιωτικό δίκαιο. Επίσης, η εργασιακή σχέση του προσωπικού των επιχειρήσεων διέπεται στο σύνολό της από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας. Η χρησιμοποίηση του ιδιωτικού δικαίου ευνοείται και εξ αιτίας της μη αναγνώρισεως κανονιστικής αυτονομίας υπέρ του Ο.Τ.Α.¹⁶ Η αύξηση των εσόδων και της οικονομικής δυναμικότητας των Ο.Τ.Α. μέσω της επιχειρηματικής των δράσεως, θα συντελέσει στην εξασφάλιση αυτοδυνάμου αναπτύξεως των Ο.Τ.Α..

Η προώθηση, από τις νομοθετικές ρυθμίσεις ιδιαίτερα του Ν. 1416/84, της συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στην παραγωγική και αναπτυξιακή διαδικασία και γενικότερα η υπεύθυνη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εξαρτάται άμεσα και αναπόσπαστα από την συνταγματική επιβαλλομένη κρατική μέριμνα, για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων.

Β. Οικονομικές συμβάσεις

Ι. Σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας

Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, αποτελεί ένα συνταγματικά αναγνωρισμένο θεσμό, που χρησιμοποιείται σπάνια πλέον για την καλύτερη διεκπεραίωση διοικητικών έργων, όταν λόγοι οικονομικής ή οργανωτικής ανάγκης ή σκοπιμότητας υπαγορεύουν την αποχή της δράσεως του ίδιου κράτους ή των δημοσίων οργανισμών γενικότερα¹⁷. Η παραχώρηση γίνεται για ορισμένη χρονική περίοδο, με σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α. που κάνει την παραχώρηση.

Κατά τη νεότερη μορφή ή παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας πραγματοποιείται με τη σύναψη μόνο της σχετικής συμβάσεως και χωρίς την κύρωσή της.

Αντ' αυτού δημοσιεύεται η διοικητική σύμβαση στην ΕφτΚ¹⁸. Έτσι, τίθεται με τη σύμβαση κανόνας δικαίου, παράγονται δηλ. κανονιστικά αποτελέσματα από συμβατική σχέση. Έτσι, ως κυρία μορφή συμβάσεως παραχώρησης, η οποία συχνά χρησιμοποιείται στα πλαίσια του αναπτυξιακού προγράμματος, είναι η σύμβαση παραχώρησης της εκτελέσεως και εκμεταλλεύσεως τεχνικών έργων. Ο Ν. 1418/84 αρθ. 20 παρ. 1 ορίζει, ότι μέσα στα πλαίσια αναπτυξιακών προγραμμάτων περιοχών της χώρας επιτρέπεται η εκτέλεση δημοσίων έργων από εταιρείες ευρείας λαϊκής βάσης ή συ-

16. Ο νέος ΔΚΚ διευρύνει σημαντικά τις νομοθετικές αρμοδιότητες προς τους Δήμους και τις Κοινοότητες επιτρέποντας την έκδοση κανονιστικών διατάξεων για την λειτουργία και χρήση δημοτικών και κοινοτικών αγορών. Π. Δαγιάδης: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο σελ. 42, 1996. Ε. Σπλιωτιοπούλου: Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, σελ. 42, 1996.

17. Σύμφωνα όμως με τη νομολογία του ΣτΕ απαιτείται νομοθετική κύρωση γιατί μόνο μ' αυτό τον τρόπο καθίσταται συνταγματικώς επιτρεπτός και μόνιμος ο περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας (ΣτΕ 1947/55). «Η νομοθετική κύρωσις συμβάσεως δεν της προσδίδει έναντι των συμβαλλομένων ισχύς κανόνος δικαίου εξ αντικειμένου, ουδέ αλλοιώνει τον συμβατικό χαρακτήρα της πράξεως ή της εξακολουθεί να αποτελεί την απόκλειστική πηγή των υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των συμβαλλόντων».

18. Άρθρ. 1 Ν.Δ. 1003/71 «περί ενεργού πολεοδομίας».

εταιρισμούς ή επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. και η συμμετοχή του Δημοσίου στη δαπάνη του έργου με επιχορήγηση ή δάνειο ή παραχώρηση στην εταιρεία για ορισμένο χρόνο ή αποκλειστικής εκμετάλλευσης του έργου.

Ως παραχώρηση εκτελέσεως δημοσίου έργου, είναι η σύμβαση με την οποία ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο επιφορτίζει ένα άλλο πρόσωπο ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα την ολοποίηση ενός δημοσίου έργου (π.χ. αεροπορικές μεταφορές ή τηλεπικοινωνίες, προς εκμετάλλευση έναντι ορισμένου συμβατικού ανταλλάγματος). Ο ιδιώτης προς τον οποίον γίνεται η παραχώρηση, ονομάζεται «ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας»: η κατασκευή και η συντήρηση ενός έργου π.χ. η κατασκευή αεροδρομίου των Σπάτων, συντήρηση του έργου και εκμετάλλευση επί ορισμένο χρονικό διάστημα¹⁹, η κατασκευή μεγάλης γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, συντήρηση και εκμετάλλευση αυτής επί ορισμένο χρονικό διάστημα. Με την οργάνωση αυτή και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας το φιλελεύθερο Κράτος επιδιώκει τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Ελπίζει το Κράτος, ότι η αποδέσμευση μίας δημόσιας υπηρεσίας από το αυστηρό νομικό καθεστώς και τον προστατευτισμό του Διοικητικού Δικαίου, επιτρέπει στην υπηρεσία να αναπτύσσει πρωτοβουλία. Επίσης, συναφής προς τη σύμβαση παραχωρήσεως είναι οι συμβάσεις μίσθωσης λατομείων αδρανών υλικών του Ν. 669/77 καθώς επίσης και οι συμβάσεις έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων σύμφωνα με το Ν. 468/76.

Η πράξη της παραχωρήσεως πρέπει να καθορίζει με κάθε λεπτομέρεια τους όρους, σύμφωνα με τους οποίους ο ανάδοχος υποχρεώνεται να παράγει και να προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο τα αγαθά και τις υπηρεσίες.

Σήμερα εν όψει του σύγχρονου παρεμβατισμού του κράτους στον οικονομικό βίο, με τη δημιουργία παραγωγικών μονάδων, έχει μειωθεί σημαντικά η προσφυγή του Κράτους στην ιδιότυπη μορφή αυτοδιοικήσεως, δηλ. της παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

II. Προγραμματικές συμβάσεις

Ο κρατικός παρεμβατισμός επέφερε, αλλαγές και στους τρόπους δράσεως της διοικήσεως. Η ύπαρξη ανταγωνισμού στο οικονομικό πεδίο, οδήγησε το Κράτος να υιοθετήσει μεθόδους δράσεως, προσαρμοσμένες στις ανάγκες των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η ανάγκη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων²⁰ γεννήθηκε από την έλλειψη συντονισμού μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, και βασικός στόχος είναι να ενταχθούν και οι δύο τομείς στο πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως. Οι δραστηριότητες που μπορεί να ασκήσει μία Δημοτική ή Κοινοτική επιχείρηση, α-

19. Δ. Κόρσου: *Διοικητικό Δίκαιο*, 1992, σελ. 231.

20. Γ. Αναστασόπουλου: *Οι δημόσιες ενισχύσεις της Οικονομίας*, 1981, σελ. 27. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου: *Ο νέος δεσμός των προγραμματικών συμφωνιών*, *Αρμενόπουλος* 1988, I. σελ. 18 επ. *Προγραμματικές συμφωνίες με τρίτους*, προβλέπονται από το Ν. 1438/84 που ορίζει, ότι «επιτρέπεται στη ΔΕΗ να συνάπτει προγραμματικές συμφωνίες που εντάσσονται στο αναπτυξιακό πρόγραμμα της Κυβέρνησης και να καταρτίζει, σε υλοποίηση αυτών, απ' ευθείας χωρίς διαγωνισμό συμβάσεις για προμήθειες ή αναθέσεις έργων» και πρόσφατα από το Ν. 1682/87 όπου όμως αντισυμβαλλόμενος του φυσικού ή νομικού προσώπου του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα, είναι αποκλειστικά το Δημόσιο. Α. Γέροντα: *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο* 1985, σελ. 86.

ναφέρονται ενδεικτικά στο άρθρο 23 και 24 του Ν. 1065/50 σε συνδυασμό με το άρθρο 205 του ίδιου νόμου. Υπάρχουν, ωστόσο στη νομοθεσία μας ειδικές διατάξεις, που εξειδικεύουν τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α.. Ο Ν. 1416/84 αρθ. 11 εισάγει το θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων στους Ο.Τ.Α.. Η διάταξη αυτή δίνει τη δυνατότητα στους οργανισμούς της Τ.Α., να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του Δημοσίου τομέα για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων αναπύξεως μίας περιοχής ή για την παροχή υπηρεσιών. Σε εφαρμογή του νόμου αυτού, είχε υπογραφεί στις 27-3-85 η προγραμματική σύμβαση «για την ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος της περιοχής του Αμβρακικού Κόλπου». Τη σύμβαση αυτή υπογράφουν φορείς του δημόσιου τομέα, 3 Νομαρχιακά Συμβούλια, 5 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 4 Ενώσεις Γεωργικών Συνεταιρισμών και 2 Εμποροβιομηχανικά Επιμελητήρια. Στις προγραμματικές συμβάσεις είναι δυνατή η συμμετοχή και επιχειρήσεων των Οργανισμών Τ.Α., Συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, Συνεταιρισμών κ.λ..

Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα ποσά χρηματοδοτήσεως και το χρονοδιάγραμμα εκτελέσεως των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς, για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν. Είναι δυνατή επίσης η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα σε άλλον²¹.

Οι προγραμματικές συμβάσεις επικυρώνονται από το Νομάρχη στην περιοχή δικαιοδοσίας του οποίου πρόκειται να εκτελεσθούν. Η επικύρωση αυτή δεν απαιτείται όταν ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το Κράτος.

Μέσα στα πλαίσια της δυνατότητας που παρέχει το αρθ. 11 του Ν. 1416/84, όπως τροποποιήθηκε με το αρθ. 1 Ν. 1832/84 γίνεται δυνατό, με συμβατικό τρόπο να διευθετούνται ορισμένα τυπικά ή ουσιαστικά προβλήματα, να αίρονται συγκρούσεις αρμοδιοτήτων και γενικά να επιλύονται ζητήματα ή διευθετήσεις, των οποίων διαφορετικά θα απαιτούσε την επέμβαση της κεντρικής εξουσίας με νομοθετική ή άλλη ρύθμιση.

Όσον αφορά στη λύση διοικητικής άρα και προγραμματικής συμβάσεως κατ' αρθ. 11 Ν. 1416/84 αυτή είναι δυνατή α) από ειδική ρήτρα της συμβάσεως, β) από διάταξη νόμου, γ) από αντισυμβατική συμπεριφορά των αντισυμβαλλομένων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η διοίκηση, όπου ο αντισυμβαλλόμενος ιδιώτης ή το νομικό πρόσωπο ή Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δεν εκτελεί εμπροθέσμως ή δεν εκτελεί καλώς τις υποχρεώσεις του, έχει την δυνατότητα επικαλουμένη συναφείς όρους της προγραμματικής συμβάσεως, να ζητήσει τη λύση αυτής ή την κήρυξη του ιδιώτη ως εκπτώτου²².

Στις προγραμματικές συμβάσεις συμβαλλόμενοι είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες με φορείς του Δημοσίου τομέα²³.

21. Αρθ. 11 παρ. 4 Ν. 146/84.

22. Δ. Κόρσου: Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σελ. 392.

23. Α. Γέροντα: Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο 1985, σελ. 86. Ευθυμιάδου-Πουλάκου: Στοιχεία τουριστικής νομοθεσίας, 1987, σελ. 383.

Αθανάσιος - Μιλτιάδης
ΚΟΚΚΙΝΟΣ

«ΤΟ ΠΝΕΥΜΑ»

Αθήναι, 1998

Ευρυδικής ΜΠΕΣΙΛΑ - ΒΗΚΑ

ΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ
ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΩΣ ΦΟΡΕΙΣ ΤΗΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Θεσσαλονίκη 1998

Ο Ν. 1337/83 αρθ. 10 παρ. 8 ορίζει «Η ΔΕΠΟΣ και οι ΟΤΑ ή δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να συγκροτούν μεταξύ τους ή μαζί με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς εταιρείες μικτής οικονομίας που έχουν ως αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των έργων ανάπτυξης ή αναμόρφωσης ζώνης ενεργού πολεοδομίας ή έργων μέσα σε ζώνες ειδικής ενίσχυσης ενδεχομένως δε και την αγορά ή πώληση ή εκμετάλλευση των ακινήτων που περιλαμβάνονται στη ζώνη αυτή».

Η επιχειρηματική δράση του Κράτους γίνεται με την εφαρμογή του θεσμού των επιχειρήσεων μικτής οικονομίας. Αυτές αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που λειτουργούν κατά τους κοινούς κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και της ιδιωτικής οικονομίας. Έχουν ως χαρακτηριστικό γνώρισμα το γεγονός, ότι μέτοχος είναι το κράτος, Ο.Τ.Α. ή άλλο ΝΠΔΔ και άλλοι κρατικοί φορείς του δημόσιου τομέα μαζί με τους ιδιώτες. Κατά το αρθ. 106 παρ. 3 του Συντάγματος είναι δυνατό με νόμο να ρυθμίζεται η αναγκαστική συμμετοχή του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων σε ορισμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εφαρμογή του προγράμματος ενεργού πολεοδομίας μπορεί να ανατίθεται από το Δημόσιο και σε υφιστάμενες ή επί τούτου συνιστάμενες εταιρείες μικτής οικονομίας αρθ. 10 παρ. 1 Ν. 1003/71. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες για την εκτέλεση έργων εξυπηρέτησης του κοινού για την οικονομική εκμετάλλευση αυτών «μπορούν να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα»²⁴. Επίσης, ο Ν. 1514/87 αρθ. 5 παρ. 3 αναφέρει «ερευνητικά και τεχνολογικά μέτρα του 5ετούς προγράμματος ανάπτυξης, έρευνας και τεχνολογίας μπορούν να εκτελούν και άλλα ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που ελέγχονται αμέσως ή εμμέσως από το δημόσιο από ΝΠΔΔ ή Ο.Τ.Α. και επιχειρήσεις».

Οι προγραμματικές συμβάσεις περιλαμβάνουν ρυθμίσεις σχετικές με όλους τους τομείς της κυβερνητικής πολιτικής ιδίως με επενδύσεις, κρατικές προμήθειες, τιμές προί-

Τάσου Ν. ΜΑΡΙΝΟΥ

Η ΑΛΛΗ ΜΟΡΦΗ
ΤΟΥ ΙΑΝΟΥ

Δοκίμια

ΑΘΗΝΑ 1994

ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

Οικονομική
ΕπιθεώρησηΤεύχος 16
Οκτ. - Δεκέμβρ. 1998

Αθήναι

όντων και υπηρεσιών, απασχόληση και εργασιακές σχέσεις. Απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση εποπτείας από τις αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου ΥΠΕΧΩΔΕ, στις προγραμματικές συμβάσεις που προβλέπονται από το αρθ. 11 Ν. 1416/84, είναι η εφαρμογή στη συγκεκριμένη σύμβαση των διατάξεων του Ν. 1418/84, η δε εποπτεία αφορά την τήρηση της διαδικασίας και των διατάξεων του Ν. 1418/84 και των Π.Δ., που εκδόθηκαν σε εκτέλεσή του και δεν επεκτείνεται σε θέματα ουσίας²⁵. Η επιλογή των προμηθειών ή αναθέσεων έργων που θα αποτελέσουν αντικείμενο συνάψεως προγραμματικών συμφωνιών και αναπτυξιακών συμβάσεων, γίνεται με απόφαση των αρμοδίων Υπουργών. Οι λεπτομέρειες οι σχετικές με τη διαδικασία συνάψεως Π.Σ. και Α.Σ., τον τρόπο εκτέλεσεως και την παρακολούθησή της, καθώς και οι ειδικές διαδικασίες για την έγκριση ή διάθεση των απαιτούμενων πιστώσεων, ρυθμίζονται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

III. Αναπτυξιακές Συμβάσεις Επενδύσεων

Οι προγραμματικές συμβάσεις κυρίως με φορείς του δημόσιου τομέα υλοποιούν τα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης. Ο Ν. 1682/87 καθιέρωσε την προγραμματική συμφωνία ως μέσο οργανικής εντάξεως, στη συνολική εθνική αναπτυξιακή προσπάθεια, δραστηριοτήτων του μη δημόσιου τομέα της οικονομίας, όσο και με τη θέσπιση νομοθετικών μέτρων για την υπαγωγή ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων σε καθεστώς ενισχύσεων²⁶.

Συνεχίζεται...

25. Γνωμ. Νομ. Συμβουλίου του Κράτους 171/87. *Επιθεώρηση Διοικητικού Δικαίου*, 1987, σελ. 20.

26. Βασικό κίνητρο για την υπαγωγή ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων στο καθεστώς ενισχύσεων πρέπει να είναι η ένταξή τους στους στόχους του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης όπως θα εξειδικεύονται από τις αρμόδιες κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: *Τα χρηματοδοτικά κίνητρα*, 1989, σελ. 17.