

Οι Συμβασιακές πολιτικές των Ο.Τ.Α.

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

Επίκ. Καθηγ. Παντείου Παν. Κ.Π.Ε.

Συνέχεια εκ του προηγούμενου τεύχους 15/1999 της ΕΠ.Α.Τ.Α.Π.Α.

III. Αναπτυξιακές Συμβάσεις Επενδύσεων

Οι προγραμματικές συμβάσεις κυρίως με φορείς του δημόσιου τομέα υλοποιούν τα Προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης. Ο Ν. 1682/1987 καθιέρωσε την προγραμματική συμφωνία ως μέσο οργανικής ένταξης, στην συνολική εθνική αναπτυξιακή προσπάθεια, δραστηριοτήτων του μη δημόσιου τομέα της οικονομίας, και εθέσπισε νομοθετικά μέτρα για την υπαγωγή ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων σε καθεστώτα ενίσχυσεων²⁶.

Η χρηματοδότηση για τις αναπτυξιακές συμβάσεις επενδύσεων γίνεται συνήθως από το Πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Σύμφωνα με το αρθ. 26 του Ν. 1262/1982 «επιχορηγήσεις η δραστηριότητα των οποίων συνδέεται με την ακολουθούμενη οικονομική πολιτική και το δημόσιο συμφέρον και συμβάλλουν στην εφαρμογή μέτρων για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, θεωρούνται δημόσιες επενδύσεις και επιχορηγούνται από το Πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων». Το αρθ. 74 παρ. 4 του Ν. 1622/1986 ορίζει, ότι «με απόφαση του ΥΠΕΘΟ μπορεί να κρατηθεί ποσοστό του Προγράμματος δημοσίων επενδύσεων για την χρηματοδότηση από κοινού με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έργων των ετησίων αναπτυξιακών Προγραμμάτων τους, στα πλαίσια προγραμματικών συμβάσεων του αρθ. 27 του ΔΚΚ». Οι διατάξεις του Ν. 4171/1961, του Α.Ν. 147/1967 και του Ν.Δ. 1078/1971 δεν εφαρμόζονταν κατ' αρχήν στις δημόσιες επιχειρήσεις. Αντίθετα, οι διατάξεις του Ν. 849/1978 περί παροχής της άτοκης δανειστικής ενίσχυσης εφαρμόζονταν και στις δημόσιες και δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις.

Ο Ν. 1116/1981 αρθ. 2 παρ. 2 αποκλείει τις βασικές δημόσιες επιχειρήσεις (ΟΤΕ ΔΕΗ), ο Ν. 1262/1982 αρθ. 2 παρ. 2 ορίζει «οι διατάξεις αυτού του νόμου δεν εφαρμόζονται για επενδύσεις δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Η εξαίρεση δεν αφορά τις θυγατρικές τους εταιρείες καθώς επίσης και τις εταιρείες των ΟΤΑ».

Συμβατική μορφή ενίσχυσης στον τομέα αυτό, αποτελούν οι συμβάσεις δανείων που

²⁶ *Βασικό κίνητρο για την υπαγωγή ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων στο καθεστώς ενίσχυσεων πρέπει να είναι η ένταξη τους στους στόχους του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης, όπως θα εξειδικεύονται από τις αρμόδιες κεντρικές ή περιφερειακές Υπηρεσίες του Υπουργείου. Βλ. και Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμ. Α', Δ' έκδ. 1997, τόμ. Β' Δ' έκδ. 1997, Αθήναι.*

αποτελούν ad hoc ενισχύσεις. Το Π.Δ. 256/1984 ρυθμίζει την χορήγηση δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε φορείς του δημοσίου τομέα για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας, έργων υποδομής για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Στην νομοθεσία μας στο πλαίσιο οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης από φορείς γενικά του δημοσίου τομέα είναι πολύ ευρύ. Ο Ν. 1418/1984 αρθ. 20, προβλέπει την συμμετοχή του Δημοσίου στη δαπάνη, για την εκτέλεση έργων από εταιρεία λαϊκής βάσης ή συνεταιρισμών ή επιχειρήσεων των ΟΤΑ. Ο Ν. 1069/1980 αρθ. 13 παρ. 1 προβλέπει την συμβολή μέχρι 35% του Προγράμματος δημοσίων επενδύσεων σε δαπάνες μελετών και κατασκευών έργων ύδρευσης - αποχέτευσης. Ο Ν. 1518/1985 αρθ. 6 προβλέπει την σύσταση ανώνυμης εταιρείας (επιχείρηση Ο.Τ.Α.) τεχνικής υποστήριξης των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το Π.Δ. 323/1989 ή σύναψη δανείου μίας επιχείρησης των ΟΤΑ πραγματοποιείται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού συμβουλίου. Οι νόμοι 1065/1980 και 1416/1984 δημιούργησαν μία ευέλικτη και δυναμική νομική κατασκευή, ώστε να είναι σε θέση οι Ο.Τ.Α. να ασκούν κάθε φύσης οικονομικούς σκοπούς και επιδιώξεις για την διασφάλιση της οικονομικής τους επάρκειας και της αποτελεσματικής εκπλήρωσης της διευρυνόμενης αποστολής τους. Οι αναπτυξιακές συμβάσεις, μπορούν να διευρύνουν την κοινωνική στάθμη της επιχειρηματικής δραστηριότητας και 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 κέρδους²⁷.

IV. Νομική φύση των οικονομικών συμβάσεων

Οι προγραμματικές συμβάσεις ή συμφωνίες ανήκουν κατ' αρχήν στην κατηγορία των «οικονομικών συμβάσεων» ή συμβάσεων οικονομικού παρεμβατισμού, με τις οποίες η δημόσια Διοίκηση επιδιώκει την εκπλήρωση των στόχων της παρεμβατικής της πολιτικής. Δημιουργήματα του κρατικού παρεμβατισμού, οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν ένα μύθο συμβιβασμού ανάμεσα στην κλασσική δομή της μονομερούς πράξης και την ανάγκη ενός νέου τρόπου διοίκησης, που να στηρίζεται στο διάλογο²⁸.

Πριν τεθεί το ερώτημα εάν οι Π.Σ. και οι Α.Σ. αποτελούν διοικητικές συμβάσεις, πρέπει να εξακριβωθεί, εάν αποτελούν αληθείς συμβάσεις, εφ' όσον η διοικητική σύμβαση είναι συμβατή²⁹, με τον γενικά αποδεκτό ορισμό «σύμβαση είναι η σύμπτωση της βούλησης, δύο ή περισσότερων προσώπων προς παραγωγή του υπ' αυτών επιδιωκόμενου έννομου αποτελέσματος»³⁰.

Η διακρίβωση της φύσης των συμβάσεων αυτών ως διοικητικών ή ως συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου, έχει μεγάλη σημασία από την άποψη ποίο δικαστήριο είναι αρμόδιο για την επίλυση των οικείων διαφορών.

Κατά την επικρατέστερη άποψη στην Ελλάδα (νομολογιακή και επιστημονική) μία σύμβαση θεωρείται ως διοικητική: α. όταν ένας «τουλάχιστον» από τους συμβαλλομένους είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (οργανικό κριτήριο), β. αποβλέπει στην πραγματοποίηση δημοσίου σκοπού, γ. τελεί υπό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, το οποίο εξασφαλίζει στο συμβαλλόμενο ΝΠΔΔ υπερέχουσα έναντι των αντισυμβαλλομένων

27. Π. Μαΐσιου: *Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ*. Αθήνα, ά.χ., σ.3.

28. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου: *Ο νέος δεσμός των προγραμματικών συμφωνιών*, 1986, Ι., σελ. 18.

29. Π. Δαγτόγλου: *Γεν. Διοικ. Δικ.*, 1984, σελ. 262. Δ. Κόρσου: *Διοικ. Δικ.*, σελ. 386.

30. Α. Γεωργιάδη: *Ενοχικό Δίκαιο*, 1986, σελ. 235. Ν. Παπαντωνίου: *Γενικές αρχές του Αστικού Δικαίου*, 1983, σελ. 264.

θέση³¹. Όπως προκύπτει από την παρ. 1 του αρθ. 11 Ν. 1416/1984 οι προγραμματικές συμβάσεις συνάπτονται μεταξύ ΟΤΑ και φορέων του δημοσίου τομέα.

Έτσι, η κατά νομοθετική πρόβλεψη συμμετοχή των ΟΤΑ στην κατάρτιση προγραμματικών συμβάσεων, συνιστώσα αναγκαία προϋπόθεση για το χαρακτήρα τους και ως διοικητικών, αποτελεί εκδήλωση του οργανικού κριτηρίου της έννοιας των συμβάσεων αυτών³².

Ο Ν. 1415/1984, αρθ. 11 παρ. 1, ομιλεί «για μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μίας περιοχής και για παροχή υπηρεσιών». Από το περιεχόμενο του νόμου προκύπτει ο δημόσιος σκοπός στον οποίο πρέπει να αποβλέπει μία προγραμματική σύμβαση. Η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, θα πρέπει να αποβλέπει στην ανάπτυξη της περιοχής του συμβαλλομένου αντίστοιχα ΟΤΑ. Στις συμβάσεις αυτές τα συμβαλλόμενα μέρη ΟΤΑ - Φορείς του δημοσίου τομέα, αποβλέπουν εξ ίσου στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, ώστε να μην ανακύπτει η ανάγκη των εξασφαλίσεων του δημόσιου συμφέροντος ρητρών υπέρ των ΝΠΔΔ. Εξ άλλου, οι Φορείς του δημοσίου τομέα σύμφωνα με το αρθ. 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982, όταν δεν πρόκειται για ΝΠΔΔ συνιστούν δημόσιες υπηρεσίες, που εξυπηρετούν το γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Κατά λογική ακολουθία, δεν θα ήταν ανεκτή η έναντι αυτών υπερέχουσα θέση κάποιου ΟΤΑ αποβλέποντα, στην προαγωγή τοπικών υποθέσεων³³.

Κατά την διατύπωση του αρθ. 11 του Ν. 1416/1984 και ιδίως της παρ. 3, κατά την οποία στις συμβάσεις αυτές πρέπει απαραίτητα να ορίζονται ανάμεσα σε άλλα «τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων» υπάρχει το πλαίσιο και η δυνατότητα συνομολόγησης παρόμοιων εξουσιαστικών ρητρών υπέρ του ενός από τους συμβαλλομένους, αφού μάλιστα αυτός μπορεί να είναι και το κράτος. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, υπάρχουν περιπτώσεις προγραμματικής σύμβασης π.χ. ενός μεγάλου Δήμου, στην οποία μετέχει ένα συνεταιρισμός, στην οποία σύμβαση, ο Δήμος θέλοντας να διαφυλάξει το κύρος του ακόμα και τα πρόσωπα, που κατέχουν τις θέσεις των αμέσων Οργάνων του Δήμου, θέλοντας να διαφυλάξει την πολιτική αξιοπιστία του απέναντι στους δημότες, αξιώνει και επιτυγχάνει την συνομολόγηση εξουσιαστικών ρητρών υπέρ του συμβαλλομένου Δήμου³⁴. Όσον αφορά στις αναπτυξιακές συμβάσεις, που ο συμβατικός τύπος αποτελεί εξαίρεση, ο Ν. 1262/1982 αρθ. 6 παρ. 1 ορίζει, ότι η επιχορήγηση και η επιδότηση των επενδύσεων παρέχεται με απόφαση του ΥΠΕΘΟ. Ενώ όμως το Ν.Δ. 2687/1953 αναφέρεται σε διοικητική εγκριτική πράξη, παράλληλα ορίζει, ότι μεταβολή των όρων της πράξης επιτρέπεται μόνο κατόπιν συγκατάθεσης αυτού, που εισάγει κεφάλαια εξωτερικού δηλ. με κοινή συναίνεση και στο αρθ. 4 παρ. 1 κάνει χρή-

31. Δ. Κόρσου: *Διοικητικό Δίκαιο*, σελ. 388. Του Ίδιου: *Η σύμβασις του διοικητικού δικαίου*, 1961. Δ. Παπανικολαΐδου: *Δίκαιον των Διοικητικών Συμβάσεων*, 1966. Πρόκειται για τις λεγόμενες ρήτρες δημόσιας εξουσίας, που συνομολογούνται από τα συμβαλλόμενα μέρη και εξασφαλίζουν στο ένα από αυτά επάνω στο άλλα προνόμια δημόσιας εξουσίας.

32. *Διοικητικές συμβάσεις σύμφωνα με το Δικαστήριο συνάπτον μόνον οι διοικητικές Αρχές και τα ΝΠΔΔ, εμμένοντας έτσι στο τυπικό οργανικό κριτήριο, αν και η 2080/1987 ΣτΕ δέχεται, ότι τα ΝΠΔΔ ως προς ορισμένες αρμοδιότητες που τους παρέχονται με νόμο μπορεί να έχουν τον χαρακτήρα διοικητικών Αρχών και συνεπώς οι πράξεις που εκδίδουν ή οι συμβάσεις που συνάπτον έχουν διοικητικό χαρακτήρα, υπό την προϋπόθεση, ότι συνιρέχουν και τα λοιπά κριτήρια των διοικητικών πράξεων ή συμβάσεων.*

33. Σπ. Παππά: *Η δικαστική επίλυση των διαφορών από τις προγραμματικές συμβάσεις*, Δίκη 20, σελ. 105.

34. Βελ. Καρακώστα: *Δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που πηγάζουν από την συμβασιακή πρακτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Δίκη 20, σελ. 111.

Δρ Βασιλική ΔΕΛΗΘΕΟΥ

**Το νομικό καθεστώς
προστασίας ξένων κεφαλαίων
και επενδύσεων
αναπτυξιακού χαρακτήρα
στην Ελλάδα**

Αθήναι, 1996

**Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

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

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

Αθήναι, 1993

ση του όρου «σύμβασις». Υποστηρίζεται η άποψη, ότι ο τύπος της μονομερούς διοικητικής πράξης, τον οποίο περιβάλλει η πράξη υπαγωγής, συνιστά ανυπέροβλητο εμπόδιο στην υπόθεση της συμβατικής φύσης της σχέσης. Πρόκειται για πράξη - όρο³⁵.

Κατ' αντίθετες απόψεις³⁶, ο συμβατικός χαρακτήρας υπερέχει και επί της μονομερούς διοικητικής πράξης, δεδομένου, ότι εκτός από την αίτηση / αποδοχή του ιδιώτη/ επενδυτή το διοικητικό όργανο έχει ευρεία διοικητική ευχέρεια στην διαμόρφωση του περιεχομένου της. Ο Ν. 1682/1987 καθιέρωσε τον συμβατικό τύπο και ορίζει, ότι οι αναπτυξιακές συμβάσεις είναι συμβάσεις μεταξύ του Δημοσίου και ενός ή περισσότερων φυσικών ή νομικών προσώπων για την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου. Οι συμβάσεις αυτές εμφανίζουν μεγαλύτερη σαφήνεια από τις προγραμματικές συμβάσεις, σε εκτέλεση άλλως τε των οποίων και συχνά συνάπτονται, δημιουργώντας αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών³⁷.

Στη νομοθεσία μας προβλέπονταν πάντοτε η δέσμευση των συμβαλλομένων μερών με την δημιουργία αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Σύμφωνα με το αρθ. 4 παρ. 2 του Ν. 417/1961 «διά της συμβάσεως καθορίζονται οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του Δημοσίου και του αναλαμβάνοντος την επένδυση», ενώ σύμφωνα με το αρθρ. 11 παρ. 3 του Ν. 1416/1984 «στις

35. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Τόμ. Α', Δ' έκδ. 1998, σελ. 47. Β. Δεληθέου: *Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων στην Ελλάδα*, Αθήναι, 1997, σελ. 61.

36. Α. Γέροντα: *Διοικ. Οικ. Δικ.* 1989, σελ. 380.

37. Ι. Συμεωνίδη: *Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτ. δικαίου του δημόσιου τομέα*, 1993, σελ. 203.

38. Εγκύκλιος Υπουρ. Εσωτ. 27/32721/22-4-85: «διά να έχει μία Σύμβαση τον νομικό χαρακτήρισμό της προγραμματικής, θα πρέπει υποχρεωτικά στο κείμενό της να μνημονεύονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων».

Const. GE. ATHANASSOPOULOS

Professor in the Department of Econ. and Region.

Devel., Panteion Univers., Athens

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK
OF REGIONAL DEVELOPMENT

Volume I
3rd edition
Athens, 1996

Volume II
3rd edition
Athens, 1995

προγραμματικές³⁸ συμβάσεις απαραίτητα ορίζεται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων... το χρονοδιάγραμμα εκτελέσεως έργων».

Βασική συνέπεια του χαρακτήρα των προγραμματικών συμβάσεων ως διοικητικών είναι, ότι οι διαφορές, που προκύπτουν από αυτές, συνιστούν διοικητικές διαφορές ουσίας, που υπάγονται στην δικαιοδοσία των τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Σύμφωνα με το αρθ. 7 παρ. 2 του Ν. 1406/1084 «οι διαφορές αυτές δικάζονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό από το τριμελές Διοικητικό Εφετείο», ενώ μετά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου «κατά τόπο αρμόδιο δικαστήριο είναι εκείνο στην περιφέρεια του οποίου καταρτίσθηκε η σύμβαση», ως διαφορές από τις προγραμματικές συμβάσεις υπαγόμενες στο Διοικητικό Εφετείο, πρέπει να θεωρούνται αυτές που ανάγονται στο κύρος, στην ερμηνεία, στην εκτέλεση και στη λύση τους, καθώς και σε κάθε παρεπόμενη από τις εν λόγω συμβάσεις αξίωση. Επομένως, η παράβαση όρου προγραμματικής σύμβασης δεν θεμελιώνει λόγο άσκησης ακύρωσης, καθ' όσον η νομιμότητα, στην τήρηση της οποίας αποβλέπει η αίτηση ακύρωσης, δεν περιλαμβάνει και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις³⁹.

Αντίθετα, οι μονομερείς πράξεις του ΝΠΔΔ, που εκδίδονται κατά το στάδιο της σύναψης της προγραμματικής σύμβασης, οι οποίες αποτελούν τμήματα σύνθετης διοικητικής ενέργειας, μπορούν να υπαχθούν αυτοτελώς στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ. Τέτοιες πράξεις είναι για την διενέργεια δημοπρασίας, οι πράξεις που απορρίπτουν ενστάσεις κατά του κύρους δημοπρασίας, τα πρακτικά δημοπρασίας κ.λ.. Το δικαίωμα προσβολής διοικητικών πράξεων με αίτηση ακύρωσης παρέχεται και σε τρίτους, οι οποίοι δεν συνδέονται με συμβατική σχέση με το οικείο ΝΠΔΔ.

Μονομερείς διοικητικές πράξεις, που εκδίδονται κατά το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης δεν υπάγονται στην διαδικασία του ΣτΕ. Αυτές οι πράξεις μπορεί να προσβληθούν ενώπιον του ΣτΕ, όταν εκδίδονται κατ' εφαρμογή τυπικού νόμου και όχι δυνάμει όρου της σύμβασης.

Διαφορές που ανακύπτουν μετά την κατάρτιση της σύμβασης από εκτελεστές διοικητικές πράξεις, που προηγούνται από την σύμβαση, προσβάλλονται αυτοτελώς ενώπιον του ΣτΕ.

Συνεχίζεται...

39. Σπ. Παπιά: *ένθ. ανωτ., σελ. 128.*