

---

ΣΥΜΒΑΣΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

---

ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ

---

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

Νομικό Συμπόσιο  
Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

*Ι.Δ. Αναστόπουλος,*

*J. Moreau,*

*Σπ. Παππάς,*

*A. Fiorito,*

*Σπ. Φλογαίτης*

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

*Ι.Γ. Αναστασοπούλου,*

*Β. Καρακώστας,*

*Π. Ματθαίου,*

*Κ. Παπακωστόπουλος,*

*Β. Σκουρής,*

*Δ. Τούμπης*

ΑΘΗΝΑ 1991

ΣΥΜΒΑΣΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΣΥΜΒΑΣΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Αθήνα, 2002

ΣΥΜΒΑΣΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΠΟΣΙΟ  
Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989

ΑΘΗΝΑ 1991

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Πρόγραμμα .....	7
2. Προλογικό σημείωμα .....	11
3. Η άσκηση πολιτικής διαμέσου συμβάσεων. Η προσφυγή στη συμβατική μέθοδο, ως σύγχρονος τρόπος άσκησης πολιτικής <b>Σπ. Φλογαίτη</b> .....	13
4. Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους και περιφέρειας στο γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο <b>J. Moreau</b> .....	25
5. Η «σύμβαση» και η «συμφωνία» του οικονομικού προγράμματος: ομοιότητες και διαφορές <b>Αλφρέντο Φιορίττο</b> .....	43
6. Προγραμματικές συμβάσεις από την «πρώτη» στη «δεύτερη γενιά» <b>Δ. Τούμπη</b> .....	75
7. Το καθεστώς των προγραμματικών συμβάσεων στο Γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο <b>Π. Ι. Ματθαίου</b> .....	81
8. Η δικαστική επίλυση των διαφορών από τις προγραμματικές συμβάσεις <b>Σπύρου Παππά</b> .....	85
9. Δικονομικά ζητήματα στη συμβατική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης <b>Βασιλείου Σκουρή</b> .....	93
10. Δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που πηγάζουν από τη συμβασιακή πρακτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης <b>Β.Κ. Καράκωστα</b> .....	97
11. Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των ΟΤΑ <b>Ι.Δ. Αναστόπουλου</b> .....	103
12. Παρέμβαση <b>Ι.Γ. Αναστασοπούλου</b> .....	115
13. Η νομική μορφή των εταιριών των άρθρων 272 και 273 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 323/1989) <b>Κων. Παπακωστόπουλου</b> .....	119

## ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΣΥΜΠΟΣΙΟΥ

Το Συμπόσιο πραγματοποιήθηκε στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών από την 20η έως την 22α Ιανουαρίου 1989. Το πρόγραμμα των εργασιών του Συμποσίου διαμορφώθηκε ως εξής:

— Γενική προβληματική: Η συμβασιακή πολιτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μορφή άσκησης εξουσίας και πολιτικοκοινωνικής δράσης.

Προεδρεύων ο κ. Στέλιος Μπαμπάς, Δικηγόρος, Υπεύθυνος Νομικού Τμήματος Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Εισηγητής: κ. Σπύρος Φλογαίτης, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

— Προγραμματικές συμβάσεις: ένας θεσμός άσκησης συμβασιακής πολιτικής.

Προεδρεύων ο κ. Νικόλαος Θέμελης, Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Εισηγητές οι κ.κ.:

1. Jacques Moreau, Καθηγητής του Universite de Droit d' Economie et de Sciences Sociales de Paris.

2. Προκόπης Παυλόπουλος, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

3. Alfredo Fiorito, Καθηγητής Πανεπιστημίου της Aquilla.

Παρεμβαίνοντες: οι κ.κ. Δημήτριος Τούμπης, Διευθυντής Υπουργείου Εσωτερικών και Παναγιώτης Ι. Ματθαίου, Δικηγόρος.

— Δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που πηγάζουν από τη συμβασιακή πρακτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δικαιοδοσία δικαστηρίων, εφαρμοστέο δίκαιο, εκτελεστότητα των αποφάσεων).

Προεδρεύων ο κ. Θεμιστοκλής Κουρουσόπουλος, Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας.

Εισηγητές οι κ.κ.:

1. Guy Braibant, Πρόεδρος της Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat.

2. Σπύρος Παππάς, Πάρεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας, Γενικός Διευθυντής του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης.

Παρεμβαίνοντες: οι κ.κ. Βασίλειος Σκουρής, Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και Βελισσάριος Καράκωστας, Εφέτης.

— Εταιρικού και κοινοπρακτικού χαρακτήρα συμβασιακές σχέσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Προεδρεύων ο κ. Στέλιος Μπαμπάς, Δικηγόρος, Υπεύθυνος Νομικού Τμήματος Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Εισηγητής: κ. Ιωάννης Αναστόπουλος, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

Παρεμβαίνοντες: η κα Ιωάννα Αναστασοπούλου, Δ.Ν. Δικηγόρος και ο κ. Κωνσταντίνος Παπακωστόπουλος, Δικηγόρος.

Σχόλια επί των εργασιών του Συμποσίου: κ. Προκόπης Παυλόπουλος, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

## ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η Νομική Υπηρεσία της «Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης» είχε την πρωτοβουλία της οργάνωσης Νομικού Συμποσίου, στην Αθήνα από την 20η έως την 22α Ιανουαρίου 1989, με θέμα «Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Στον παρόντα τόμο δημοσιεύονται, κατά σειρά ανακοίνωσής τους, οι εισηγήσεις και παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του διήμερου, πλην των εισηγήσεων των κ.κ. Guy Braibant και Προκόπη Παυλόπουλο των οποίων η παρουσίαση δεν κατέστη δυνατή για λόγους τεχνικούς.

Η ιδέα, αλλά και το θέμα του Συμποσίου, υπαγορεύτηκαν από τις ανάγκες της νομικής πράξης στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός διοικητικό-πολιτικός αλλά και αναπτυξιακός, κοινωνικός και συμμετοχικός, ασκεί συστηματικά πολιτικές παρέμβασης στην τοπική κοινωνία και οικονομία.

Η παρέμβαση αυτή, διαρκώς εντονώτερη κατά τα τελευταία χρόνια, τείνει να υποκαθιστά την άσκηση της τοπικής εξουσίας διά μέσου της μονομερούς διοικητικο-πολιτικής δράσεως, με την ανάπτυξη σχέσεων ισοτιμίας, αμοιβαιότητας, συνεργασίας και συμμετοχής, αφ' ενός μεν προς το Κράτος και τον δημόσιο τομέα γενικότερα, αφ' ετέρου δε προς τους άλλους φορείς της τοπικής κοινωνίας και — ίσως, κυρίως — προς τους ίδιους τους πολίτες.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι συναλλακτικές σχέσεις των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον της, δεν αντιστοιχούν πλέον στην παραδοσιακή εικόνα του *fiscus*, αλλά ανάγονται σε πλαίσιο και κατεύθυνση άσκησης τοπικής πολιτικής.

Ήταν λοιπόν, εύλογο, το αυξημένο ενδιαφέρον των νομικών, που ασχολούνται με θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για τη μελέτη των ζητημάτων που γεννούν οι «Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», αλλά και των νέων θεσμών στους οποίους αυτές στηρίζονται. Το θέμα, άλλωστε, του Συμποσίου επέτρεψε να αναδειχθεί η σύνθετη νομική πραγματικότητα, στην οποία στηρίζεται και την οποία αναδεικνύει ο πολυδιάστατος θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις ημέρες μας. Μια νομική πραγματικότητα που υπερβαίνει σαφώς τα καθιερωμένα πλαίσια του δημοσίου δικαίου, ανάγεται δε παράλληλα στη σφαίρα του οικονομικού, του αστικού, του εργατικού δικαίου, κ.ο.κ.

Όστε, ίσως, να μην αποτελεί πλέον ανεπίτρεπτη τολμηρότητα η αναζήτηση των ιδιαίτερων εκείνων θεσμικών και μεθοδολογικών ερεισμάτων, που θα επέτρεπαν

την «διεκδίκηση» και ανάδειξη της αυτοτέλειας του «Δικαίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ως κλάδου δικαίου χωρίς, βεβαίως, να λησμονείται ο ομφάλιος λώρος που τον συνδέει προς τη μήτρα του δημοσίου δικαίου και τη λειτουργική του διαπλοκή προς τους λοιπούς κλάδους δικαίου, στα πλαίσια των οποίων ρυθμίζονται κατά μεγάλο μέρος, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι λειτουργίες του.

Θεωρώντας, ότι το Νομικό Συμπόσιο για τις «Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» υπήρξε ένα βήμα για την ανάδειξη των νέων αυτών κατευθύνσεων της νομικής πραγματικότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ευχαριστούμε και από αυτή τη θέση τους διακεκριμένους ξένους και έλληνες νομικούς που συμμετείχαν στις εργασίες του, καθώς και όλους εκείνους που συνέβαλαν στην επιτυχία του.

**Νομική Υπηρεσία  
της Ε.Ε.Τ.Α.Α.**



# Η άσκηση πολιτικής διαμέσου συμβάσεων. Η προσφυγή στη συμβατική μέθοδο, ως σύγχρονος τρόπος άσκησης πολιτικής

*Εισήγηση του Σπ. Φλογαίτη*

Το άρθρο 11 του Ν. 1416/1984, όπως κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 27 του Π.Δ. 76/1985, κωδικοποιητικού του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, δίδει μια νέα διάσταση στους τρόπους άσκησης πολιτικής που διαθέτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και οι κοινότητες δύνανται πλέον να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις που αποσκοπούν στη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής ή στην παροχή υπηρεσιών. Αντισυμβαλλόμενοι μπορούν να είναι οιαδήποτε νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 6 §1 Ν. 1256/1982, αλλά και συνεταιρισμοί, επιμελητήρια ή επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου. Αν η σύμβαση όπως προσδιορίζεται από τα στοιχεία αυτά εμφανίζεται κυρίως ως συντακτικό στοιχείο νομικών προσώπων που αν δεν είναι όλα δημοσίου δικαίου, οπωσδήποτε όμως έχουν έναν προεξάρχοντα χαρακτήρα δημοσίου συμφέροντος, τα ιδιωτικά συμφέροντα παρεισδύουν στη διαδικασία με τρόπο ασφαλής: στην ίδια σύμβαση ορίζεται και ο τρίτος στον οποίο ανατίθεται η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του. Με τον τρόπο αυτό διασπάται η ενότητα του σκοπού της προγραμματικής σύμβασης, υπέρ κάποιου ιδιώτη. Το ζήτημα βέβαια που παραμένει ανοικτό, το οποίο όμως δεν είναι αντικείμενο της παρούσας παρέμβασης, είναι αυτό που αφορά τον τρόπο επιλογής του αντισυμβαλλομένου τρίτου, διότι η εν λόγω διάταξη φαίνεται να παρακάμπτει τη διαδικασία ευρέσεως αναδόχου δημοσίου έργου.

Η χρησιμοποίηση συμβατικών μεθόδων αντί της καταφυγής σε άσκηση δημόσιας εξουσίας, την οποία γνωρίζει το άρθρο 11 Ν. 1416/1984, δεν είναι κάτι καινοφανές. Αποτελεί μια συγκεκριμένη εφαρμογή των μεθόδων συμφωνημένης δράσης που έχουν αναπτυχθεί τις τελευταίες δεκαετίες σε όλη την Ευρώπη. Την έννοια και τη σημασία των μεθόδων αυτών θα εξετάσουμε, αν και βέβαια μέσα σ' ένα πλαίσιο ευρύτερης προβληματικής.

Ο όρος συμφωνημένη δράση προέρχεται από το αγγλικό λεξιλόγιο πολιτικής οικονομίας (concerted action)<sup>1</sup>. Στην ηπειρωτική Ευρώπη φαίνεται να κάνει για

1) Όπως μας πληροφορεί ο Erich Hoppman στην εισαγωγή του στο βιβλίο που εκδόθηκε με δική του

πρώτη φορά την εμφάνισή του στα 1934-1935 στη Γαλλία, όπου χρησιμοποιήθηκε για να χαρακτηριστούν συμφωνίες μεταξύ παραγωγών<sup>2</sup>. Στο διοικητικό δίκαιο εισέβαλε το 1946, όταν οι δημιουργοί του Plan Jean Monnet, διακήρυξαν ότι η πραγματοποίηση του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξεως γινόταν «στο πλαίσιο μιας συμφωνημένης οικονομίας (économie concertée) και όχι μιας διευθυνόμενης οικονομίας γραφειοκρατικού και συντεχνιακού χαρακτήρα»<sup>3</sup>. Η εμφάνιση λοιπόν της συμφωνημένης δράσεως της διοικήσεως στη Γαλλία συνδυάστηκε με τη μέθοδο που επιλέχθηκε για την προετοιμασία του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξεως (plan)<sup>4</sup>· η έννοια της συμφωνημένης δράσεως αντιπαρατέθηκε στη διευθυνόμενη οικονομία (dirigisme) γραφειοκρατικού και συντεχνιακού χαρακτήρα.

Στο μήνυμά του για τα εικοσάχρονα του θεσμού του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξεως ο Jean Monnet έλεγε: «Για να επιτύχουμε ήταν αναγκαίο το έθνος (nation) ολόκληρο να γίνει μέτοχος της προσπάθειας για ανοικοδόμηση και εκσυγχρονισμό. Ήταν αναγκαίο όλοι οι παραγωγοί στη βιομηχανία και στη γεωργία, τα εργατικά συνδικάτα, οι διοικητικοί υπάλληλοι να σχηματίσουν όλοι μαζί την ίδια εικόνα για το μέλλον και να παραδεχθούν όλοι τις ίδιες ανάγκες. Όλ' αυτά απαιτούσαν λοιπόν μια νέα μέθοδο εργασίας. Το Συμβούλιο του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξεως προσδιόρισε τους σκοπούς σύμφωνα με τη γενική κατάσταση της χώρας. Συγκεκριμένα, στις επιτροπές εκσυγχρονισμού (comissions de modernisation), από τις οποίες καθεμία ήταν ειδικευμένη για μία από τις κύριες εθνικές δραστηριότητες, παραγωγοί, συνδικαλιστές, πραγματογνώμονες (experts), είχαν

---

επιμέλεια, *Konzertierte Aktion* Kritische Beiträge zu einem Experiment, ο όρος είναι αμερικανικής προελεύσεως, πρόκειται για ένα στρατηγικό μέσο που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις στην αγορά στα πλαίσια διαδικασιών antitrust για την αντιμετώπιση ενεργειών εναντίον του δημοσίου συμφέροντος (conspiracy) στο: Erich Hoppman (herausgegeben von) *Konzertierte Aktion, Kritische zu einem Experiment* (von Ernst Durr, Ernst Heuss, Erich Hoppman, Erich Kaufner, Hans-George Koppensteiner, Dieter Pohmer und Werner Gockeler, Hans Heinrich Rupp, Egon Tuchtfelet, Christian Watrin, Josua Werner, Arthur Woll) Frankfurt am Main, Athenäum 1971, σ. V. Βλ. επίσης Kurt H. Biedenkopf, *Rechtsfragen der konzertierten Aktion*, in: *Der Betriebs-Berater*, 1968, σ. 1005.

2) André de Laubadere, *Droit public économique*, op.cit. σ. 51.

3) «Αν ο τομέας της οικονομίας συνιστά τον κατεξοχή χώρο της συμφωνικής δράσης, μέσα σ' αυτόν ο τομέας του οικονομικού προγραμματισμού είναι η χώρα της προτιμήσεως ή εν πάση περιπτώσει γενέθλια χώρα διότι δεν μπορεί κανείς να αρνηθεί ότι η έννοια της συμφωνικής δράσεως αναφέρθηκε το 1946 με το πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξεως Monnet "André de Laubadere, Ibid, σ. 53. Επίσης Jacques Chevallier, *Les formes actuelles de l'économie concertée*, Extrait des publications de la Faculté de droit et de sciences politiques et économiques d'Amiens σ. 7 επ. και Jean Rivero *Le Plan Monnet, Le Problème juridique*, Collection Droit Social, XXXVI, 1950, σ. 11 επ.

4) Ο συνδυασμός δεν είναι μολαταύτα αναγκαίος. Περιοδικές συναντήσεις του τύπου της συμφωνικής δράσεως αναπτύχθηκαν στη Γαλλία και σε άλλους συγγενείς τομείς π.χ. την πολιτική των τιμών, ή των βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Βλ. και A. de Laubadere, *Droit public économique* σ. 53 445 επ., 381 επ., 339 επ.

κληθεί να προτείνουν από κοινού συγκεκριμένα μέσα επιτυχίας των σκοπών<sup>5</sup>.

Το πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως στη Γαλλία του 1946 έγινε δεκτό από όλους στις διάφορες φάσεις της διαδικασίας πραγματοποίησώς του.

Ι. Όπως, λοιπόν, έγινε αντιληπτή από τους δημιουργούς της, η έννοια της συμφωνημένης οικονομίας, της συμφωνημένης δράσεως, έχει τα εξής βασικά χαρακτηριστικά:

α) Πρόκειται για μια μέθοδο επεμβάσεως του κράτους στην οικονομία.

β) Η επέμβαση αυτή γίνεται στο πλαίσιο της φιλελεύθερης οικονομίας, χωρίς καμιά πρόθεση μετατροπής της σε διευθυνόμενη<sup>6</sup>. Το κράτος ή οι άλλοι παλαιότεροι του φαινομένου «κράτος» κοινωνικοί σχηματισμοί<sup>7</sup> πάντοτε από τη φύση τους επενέβαιναν στην οικονομία. Στη φιλελεύθερη οικονομία η επέμβασή του αυτή έπαιρνε τη μορφή μέτρων αποσπασματικής φύσεως και αυταρχικού χαρακτήρα<sup>8</sup>. Σε μια οικονομία που διακατεχόταν από το κλασικό αξίωμα *laissez faire, laissez passer*, οι εξουσίες του κράτους στον οικονομικό τομέα αναπτύχθηκαν κυρίως σε περιόδους κρίσεως, όπως οι δύο Παγκόσμιοι Πόλεμοι και η οικονομική κρίση του 1929. Το κράτος επενέβαινε πάντοτε διορθωτικά στην οικονομία, θεωρώντας όμως αυτή του την επέμβαση εξαιρετική, που την επέβαλαν οι ανάγκες των περιστάσεων<sup>9</sup>. Υιοθετώντας δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πλαίσιο της έν-

5) in: Jacques Chevallier *Les formes actuelles de l'économie concertée*, op.cit. σ. 16. Ο Chaban-Delmas έπαιρνε ανάλογη θέση στις 15 και 18 Ιουνίου 1970: «Αλλά, μπροστά στον κίνδυνο να αποδειχθεί απραγματοποίητο, (το πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως) οφείλει να λαμβάνει υπόψη όσο περισσότερο γίνεται τις προθέσεις, τη θέληση, τα πραγματικά σχέδια όλων των άλλων οικονομικών μονάδων που μπορούν να αναφάνονται κατά την επεξεργασία του. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο στην κοινωνία μας δεν υπάρχει οικονομικός προγραμματισμός που να αξίζει παρά μόνο όταν είναι δημοκρατικός, δηλαδή όταν οι επιλογές του δημόσιου τομέα διαφωτίζονται από μια περιστατωμένη λήψη υπόψη των απόψεων του συνόλου των οικονομικών και κοινωνικών ομάδων που συνθέτουν το Έθνος» στο ίδιο σ. 16.

6) Η παρατήρηση αυτή συνδέεται με τον ενδεικτικό χαρακτήρα του προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως. Βλ. A. de Laubadere *Traité élémentaire de droit administratif*, 3ος τόμος, Paris, L.G.D.J. 1966, σ. 495 επ. και *Droit public économique*, op.cit., σ. 321 επ. Επίσης Jean Rivero, *Le Plan Monnet et le droit*, Dalloz, *Chronique* XXXIII σ. 129 επ. 1947, και *Pages de doctrine*, Paris, L.G.D.J., 1980, 2ος τόμος, σ. 41 επ.

7) Η παρατήρηση αυτή υπονοεί ότι μια σειρά παλαιότεροι κοινωνικοί σχηματισμοί δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν κράτη με τη σύγχρονη του όρου έννοια όπως αυτή διαμορφώθηκε μέσα από την ιστορική-πολιτική ευρωπαϊκή πραγματικότητα από τον XVI αιώνα και μετά. Βλ. τις σχετικές αναλύσεις του Massimo Serero Giannini in: *Diritto Amministrativo*, 1ος τόμος, Milano, Giuffrè, 1970, σ. 3 και επ.

8) Για το λόγο αυτό ο Achille Mestre χαρακτήριζε το διοικητικό δίκαιο, δίκαιο της ανισότητας επειδή ο διοικούμενος υποχρεούται να υποκύψει στις διαταγές της διοικήσεως. Βλ. Paul-Marie Gaudemet *La planification économique et les transformations du droit public français*, in: *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, 3ος τόμος, Bruxelles Paris Bruylant — L.G.D.J. 1972, σ. 500.

9) Jean Rivero *Action économique de l'état et évolution administratif*, op.cit. σ. 886 επ. του ίδιου A *Propos des méthodes de l'administration d'aujourd'hui; démocratie et administration*, in: *Melanges René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, σ. 821 επ., Jacques Chevallier, *Les formes actuelles de l'économie concertée* op.cit. σ. 4 επ., André Piettre, *A la recherche d'une nouvelle liberté: économie contractuelle* σ. 114 επ.

νοιας της συμφωνικής δράσεως, το κράτος, χωρίς να εγκαταλείπει τις αρχές της φιλελεύθερης οικονομίας, προσπαθεί να οργανώσει πάνω σε μια συνέχεια ένα νέο αντιαυταρχικό και «συμφωνημένο» τρόπο επεμβάσεως· η συμφωνημένη οικονομία υπονοεί μέτρα που λαμβάνει το κράτος μετά από συζήτηση με τους ενδιαφερομένους, «από κοινού δράση». Αυτού του είδους η επέμβαση δεν καταλήγει σε μέτρα που επιβάλλονται από τη μονομερή θέληση του κράτους με άσκηση του *imperium* που το διακρίνει και γι' αυτόν το λόγο δεν υπόκειται για παρέκκλιση από τις αρχές της φιλελεύθερης οικονομίας· επειδή δε τα μέτρα αυτά έχουν προηγούμενα διεξοδικά αναλυθεί, είναι σίγουρη εκ των προτέρων η από κοινού δράση των οικονομικών παραγόντων για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος. Στη συμφωνημένη δράση του σχεδιασμού αντιπαρατίθεται η συμφωνημένη δράση στην εκτέλεση.<sup>10</sup>

γ) Πρόκειται λοιπόν για από κοινού σχεδιασμό και εκτέλεση που επιτελούνται από υποκειμενικές μορφές που ασκούν δημόσια εξουσία από το ένα μέρος και παράγοντες της οικονομικής ζωής από το άλλο και μάλιστα εκείνους οι οποίοι θα κληθούν να εκτελέσουν τα νέα σχέδια ή τους οποίους οι μέλλουσες αποφάσεις αφορούν. Όσο περισσότεροι ενδιαφερόμενοι παράγοντες της οικονομικής ζωής συμμετέχουν στις σχετικές διαδικασίες, τόσο πληρέστερη είναι και η ολοκλήρωση των σκοπών της συμφωνημένης δράσεως.

Η συμφωνημένη δράση ή συμφωνημένη οικονομία και η πραγματοποίησή της μέσα από τις μεθόδους που ονόμασα οικονομία των συμβάσεων είναι τρόποι ενέργειας που ανέκυσαν μέσα από την πραγματικότητα της εξέλιξης του σύγχρονου κράτους και που βρίσκονται πάντα σε άμεση σχέση με τον οικονομικό προγραμματισμό. Ακριβώς επειδή πρόκειται για καινοφανείς θεσμούς και πρακτική, έγινε προσπάθεια για την κατανόησή τους, καθώς και των προεκτάσεων που μπορούν να έχουν στη διοικητική πραγματικότητα και πολύ περισσότερο στην κρατική υποσταση.

II. Έγινε ευρέως λόγος για το καινούργιο στοιχείο που εισάγεται με τις μεθόδους αυτές στον παραδοσιακό τρόπο ενέργειας της παρεμβατικής διοικήσεως, η οποία στήριζε πάντοτε την αποδοτικότητά της στη δυνατότητά της να αποφασίζει μονομερώς και να επιβάλλει τη θέλησή της με τον καταναγκασμό. Ελάχιστα δημοκρατική κατά το μέτρο αυτό, νομιμοποιεί στο φιλελεύθερο κράτος τη δημοκρατικότητά της μέσω της αρχής της νομιμότητας, με τη λειτουργία της οποίας υπάγεται στη θέληση του κυρίαρχου λαού<sup>11</sup>. Το καινούργιο λοιπόν είναι ο διάλογος, το ψυχολογικό

10) Michel Vasseur, Un nouvel du concept contractuel. Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, Extrait du no 1 de 1964 de la Revue Trimestrielle de Droit Civil, σ. 12 επ., André Piettre La liberté économique et son évolution, in: Encyclopédie Française, Τόμος X, 2η έκδ. L'Etat, Paris, Laoursse, section A, Chap II §2c.

11) Βλ. σχετικά παρατηρήσεις J. Rivero, A props de métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration, in: Melarges René Savatier, Paris, Dalloz, 1965, George Vedel, Les bases

στοιχείο που συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε έννοιας συμφωνικής δράσεως και οδηγεί στην οικονομία του διαλόγου (*économie de dialogue*)<sup>12</sup>. Για τους λόγους αυτούς υποστηρίχθηκε ότι η διοίκηση, υιοθετώντας όλο και πιο πολύ τη συζητητική μέθοδο στην οργάνωση των σχέσεών της με τους διοικουμένους, γίνεται δημοκρατικότερη, όχι βέβαια με την κλασική έννοια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας αλλά για το λόγο ότι στηρίζει την ενέργειά της στη συγκατάθεση του ιδιώτη: «Η συγκατάθεση του υποκειμένου είναι, σε τελική ανάλυση, η πιο σταθερή βάση ενός προσανατολισμού της οικονομίας από την εξουσία· όχι βέβαια η μεταφυσική συγκατάθεση που προκύπτει από το παιχνίδι της αντιπροσωπεύσεως αλλά η ψυχολογική συγκατάθεση που είναι συνδεδεμένη με τη συμμετοχή και τα κίνητρα»<sup>13</sup>.

Μερικοί θεωρητικοί<sup>14</sup> πηγαίνουν περισσότερο μακριά. Θεωρώντας ότι βάση κάθε έννοιας δημοκρατίας είναι η συγκατάθεση, υποστηρίζουν ότι η ιδιαίτερη ανάπτυξη αυτής της παρουσίας της συμβάσεως ή μεθόδων εμπνευσμένων από αυτή στη διοικητική ζωή, ενισχύει την παρουσία μιας οικονομικής δημοκρατίας. Μένει να περάσουμε σ' ένα περαιτέρω στάδιο, να περάσει δηλαδή η οικονομία των συμβάσεων από το ατομικό επίπεδο, σε επίπεδο συνόλου και να μετεξελιχθεί έτσι η οικονομία από οικονομία του κέρδους ή της δυνάμεως σε οικονομία-δημόσια υπηρεσία (*économie de service*). «Έτσι έχει καταστεί φανερή μια ολόκληρη διαδικασία η οποία τείνει να κατευθύνει την ιδιωτική δραστηριότητα, προσανατολίζοντάς την προς τη δημόσια υπηρεσία»<sup>15</sup>.

III. Αμφισβητήσεις από τους νεοφιλελεύθερους οικονομολόγους. Είναι γεγονός ότι το ψυχολογικό στοιχείο του διαλόγου θεσμοποιήθηκε πλέον μέσα από τις μορφές της συμφωνημένης δράσεως σ' ένα νέο επίπεδο της διοικητικής ενεργείας<sup>16</sup>.

---

constitutionnelles du droit administrative, in: Etudes et documents du Conseil d'Etat no 8, και Pages de doctrine, 2ος τόμος op.cit. σ. 129 επ., και τα βασικά εγχειρίδια, ελληνικά και ευρωπαϊκά, διοικητικού δικαίου.

12) Όπως ξανασημείωσαμε ο όρος «οικονομία του διαλόγου» (*économie de dialogue*) ανήκει στον André Piettre in: *Entreprise privée et économie contractuelle*, *Chronique Social de France*, 1963, σ. 446. Στη Γερμανία, ενδιαφέρουσα είναι η ανάλυση του Heins Heinrich Rupp, *Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie*, στο: Erich Hoppman *Konzertierte Aktion*, *Kiritische Beiträge zu einem Experiment*, op.cit., σ. 1 επ.

13) Jean Rivero, *Action économique de l'état et évolution administrative* op.cit., σ. 895-896. «Μπροστά σ' αυτή την ανανέωση, η παραδοσιακή ανάλυση που ανάγει την τυπολογία της διοικητικής δράσεως στα δύο πλαίσια της δημόσιας υπηρεσίας και της αστυνομίας είναι προφανώς ξεπερασμένη» στο ίδιο σ. 895.

14) Της γαλλικής θεωρίας, και μάλιστα από αυτούς που ασχολήθηκαν ιδιαίτερα με το θεσμό. Βλ. André Piettre, *A la recherche d'une nouvelle liberté: L'économie contractuelle*, op.cit., του ίδιου *Entreprise privée et économie contractuelle*, in: *Chronique Sociale de France*, 1963, σ. 443 επ. Michel Vasséur, *Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle* op.cit. Στο ίδιο πνεύμα: F. Biocht-Laine, *A la recherche d'une "économie concertée"* op.cit.

15) Όπως γράφει ο André Piettre, *Entreprise privée et économie contractuelle*, op.cit., σ. 446. Βλ. επίσης του, ίδιου, *Vers l'économie contractuelle III, Une voie de progrès social*, in: *Le Monde*, 17 Μαΐου 1963.

16) Ο Jacques Chevallier στηρίζει την ανάλυσή του της συμφωνικής δράσεως σε δύο άξονες, την πλασμα-

Παρ' όλ' αυτά η αποτελεσματικότητα και χρησιμότητα των μεθόδων της συμφωνημένης δράσεως υπήρξαν αντικείμενο κριτικής και η λυσιτέλειά τους αμφισβητήθηκε κυρίως από την πλευρά των νεοφιλελεύθερων γερμανών οικονομολόγων, μέσα από την προβληματική που δημιούργησε η επιλογή της *Konzertierte Aktion* της καθολικής κρατικής πολιτικής καθοδήγησης της οικονομίας<sup>17</sup>.

Αμφισβητήθηκε<sup>18</sup> πριν απ' όλα η ίδια η πολιτική της καθοδήγησης της οικονομίας από το κράτος: Μια τέτοια πολιτική μοιάζει να είναι «σοσιαλιστική»<sup>19</sup> και επιπλέον δεν μπορεί πράγματι να λειτουργήσει, γιατί ένας εκ των προτέρων διακανονισμός τόσο μεγάλου αριθμού οικονομικών ζητημάτων ξεπερνάει την πρακτική δυνατότητα της οικονομικής πολιτικής εφόσον μάλιστα δεν είναι δυνατό να εκτιμήσει κανείς από πριν με ικανοποιητική σιγουριά τη μέλλουσα οικονομική εξέλιξη<sup>20</sup>.

Αμφισβητήθηκε η λυσιτέλειά της. Η συμφωνημένη δράση στηρίζεται σε μια ιδέα κοινωνικής αρμονίας· το κοινωνικό όμως σύστημα γνωρίζει στην πραγματικότητα μόνο κανόνες για το διακανονισμό των αντιπαραθέσεων (*Regeln für die Konfliktaustragung*). Το μόνο στο οποίο μπορεί να χρησιμεύσει μια συμφωνική δράση είναι στο να καταστήσει συνυπεύθυνους τους παράγοντες της οικονομικής ζωής στις κυβερνητικές οικονομικές αποφάσεις<sup>21</sup>.

Η αλυσιτέλειά της αποδεικνύεται εξάλλου από το ότι τα κατευθυντήρια δεδομένα στηρίζονται σε μακροοικονομικές εκτιμήσεις, με αποτέλεσμα οι μικροοικονομικές μονάδες, δηλαδή ο συγκεκριμένος επιχειρηματίας ή η συγκεκριμένη συνδικαλι-

---

τική και την πραγματική συμμετοχή των ιδιωτών στον καθορισμό παρεμβατικών του κράτους σκοπών και αποκαλύπτει μια εσωτερική αντίθεση. «Η αντίθεση μεταξύ της πρακτικής της συμφωνικής δράσεως στο επίπεδο προσδιορισμού των παρεμβατικών σκοπών και στο επίπεδο της πραγματοποίησής τους είναι ενδιαφέρουσα και μάλιστα πολύ παιδαγωγική. Εξηγείται εύκολα. Στο επίπεδο της πραγματοποίησης, η συμφωνική δράση είναι μια τεχνική απαίτηση: η δημόσια εξουσία είναι υποχρεωμένη να καταφύγει σ' αυτή μια και κινδυνεύει να χάσει κάθε δυνατότητα να επηρεάσει πραγματικά την εξέλιξη της οικονομίας. Στο στάδιο του οικονομικού προγραμματισμού αντίθετα, η συμφωνική δράση είναι μόνο μια πολιτική απαίτηση: τεχνικά, η λήψη υπόψη των θέσεων των αντιπροσώπων των επαγγελματιών είναι χρήσιμη, αλλά δεν είναι αναγκαία και συχνά εμποδίζει την εσωτερική δομή των σκοπών. Η συμφωνική δράση στον οικονομικό προγραμματισμό είναι πριν απ' όλα ένα μέσο εξασφάλισης μιας διόδου προς την οικονομική δημοκρατία». in: *Les formes actuelles de l'économie concertée*, op.cit., σ. 48.

17) Οι απόψεις αυτές συγκεντρώθηκαν κυρίως στον τόμο που διηύθυνε ο Erich Hoppmann, *Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment*, op.cit. Κριτική απάντηση στο βιβλίο αυτό συνιστά το άρθρο του Christoph Bockenforde, *Zu institutionellen Problem der Globalsteuerung*, in: *Der Staat*, 1972 σ. 367 επ.

18) Christian Wartin, *Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen*, in: Erich Hoppmann, *Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment*, op.cit. σ. 201 επ.

19) Στο ίδιο, σ. 215.

20) Στο ίδιο και υποσημείωση 23.

21) Πρβλ. Josua Werner, *Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?* in Erich Hoppman, *Konzertierte Aktion*, op.cit., σ. 179 επ. Christian Wartin, *Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen*, op.cit., σ. 203 επ.

στική ένωση, να μην ξέρουν πού να στηριχθούν για μια δική τους «σωστή» συμπεριφορά<sup>22</sup>.

Αμφισβητήθηκε<sup>23</sup> η δικαιολογία της συμφωνημένης δράσεως ως μεθόδου αντιπληθωριστικής πολιτικής: Ο πληθωρισμός είναι ένα καθαρά χρηματικό φαινόμενο· για να επιτευχθεί λοιπόν σταθερότητα του επιπέδου των τιμών θα πρέπει μάλλον να ακολουθηθεί απλώς και μόνο μια πολιτική περιορισμού του χρήματος και των πιστώσεων. Αναγκαία είναι λοιπόν μάλλον μια μεταρρύθμιση της χρηματικής πολιτικής και όχι η συμφωνική δράση η οποία δεν θα μπορούσε να γίνει παραδεκτή παρά μόνο σαν γέφυρα προς μια νέα χρηματική και πιστωτική πολιτική<sup>24</sup>.

Οπωσδήποτε μόνο η εξέλιξη της σημερινής καταστάσεως της οικονομίας των ευρωπαϊκών κρατών και μάλιστα συγκεκριμένα της Γερμανίας, μια και εκεί αναπτύχθηκαν οι θεωρίες αυτές, θα αποδειξει την ορθότητα ή το σφάλμα των απόψεων των νεοφιλελεύθερων οικονομολόγων. Είναι όμως επίσης αλήθεια ότι ο γερμανικός νόμος για την ενίσχυση της σταθερότητας και της οικονομικής αναπτύξεως δεν σκόπευε να δημιουργήσει ένα θεσμό-υποκατάστατο της χρηματικής και δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους, την οποία μόνο να υποστηρίζει ήθελε. Η συμφωνική δράση θεωρήθηκε διαδικασία γνώσεως (Lernprozess), μέσω της οποίας οι διάφοροι παράγοντες της οικονομικής ζωής μαθαίνουν πώς λειτουργεί η οικονομία<sup>25</sup>.

IV. Στην πραγματικότητα η συμφωνημένη δράση εκφράζει πολιτειοκρατία και μια προϊούσα αδυναμία του σύγχρονου κράτους απέναντι στον ιδιωτικό τομέα. Φαίνεται παραταύτα ότι όλες οι απόψεις αυτές είτε ερμηνεύουν κακά τις εξελίξεις του σύγχρονου κράτους είτε δεν τις λαμβάνουν υπόψη, τουλάχιστον στην ολότητά τους. Η χρησιμότητα της μελέτης της συμφωνημένης δράσεως και της οικονομίας των συμβάσεων ενδιαφέρει, εκτός από το ότι πρόκειται για θεσμό διοικητικού δικαίου, πολύ περισσότερο γιατί καταγράφει στοιχεία διοικητικής δράσεως που οδηγούν βαθιά στη θεωρία περί κράτους<sup>26</sup>.

Σαν πρόβλημα αποκαλύπτεται στενά συνδεδεμένο με τη διαμόρφωση των σχέσεων κράτους και οικονομίας, μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, την όλο και

22) Erich Hoppmann, *Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung*, in: Erich Hoppman, *Konzertierte Aktion*, op.cit., σ. 278 επ.

23) Βλ. κυρίως τις συμβολές στο ίδιο συλλογικό έργο, των: Ernst Heuss, *Makroökonomie und Stabilitätsgesetz* σ. 91 επ., Ernst Dürr, *Reform der Geldpolitik statt Konzertierte Aktion*, σ. 139 επ., Arthur Woll, *Inflationstheoretische Begründung der Konzertierten Einkommenspolitik*, σ. 117 επ., E. Hoppman *Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung* op.cit.

24) Πρβλ. Josua Werner, *Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?* op.cit. σ. 198.

25) O. Schelecht, *Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik*, op.cit., σ. 22, Stern, Münch, Hansmeyer, *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, op.cit., σ. 175.

26) Σκέψη που διαφαίνεται και στις παρατηρήσεις του Jean Rivero in: *Action économique de l'état et évolution administrative*, op.cit.

περισσότερο έντονη παρουσία του κράτους στην οικονομική και κοινωνική ζωή από το ένα μέρος, τη μεταβολή των όρων και τη δημιουργία νέων οικονομικών δεδομένων στην περίοδο αυτή που τείνουν στην πραγματικότητα όλο και πιο πολύ να εξασθενίσουν την ικανότητα ρυθμιστικής επεμβάσεως του κράτους στην οικονομία, από το άλλο μέρος· πρόκειται για δύο αντίθετες, όπως φαίνεται σε πρώτη ματιά, τάσεως φαινόμενα στη σημερινή ύπαρξη του κράτους τα οποία όμως συνδέονται εσωτερικά αρμονικά μεταξύ τους και επιχρίονται με τη θεωρία της οικονομίας του διαλόγου, ως περισσότερο δημοκρατικής διαδικασίας και την προβολή ενός νέου κοινωνικού consensus<sup>27</sup>.

α) Το κράτος υπήρξε πάντοτε παρεμβατικό στην οικονομία και θα έλεγε κανείς ότι είναι από τη φύση του τέτοιο, αφού ένα μέρος των θεμελιωδών του σκοπών αποτελούσε παραδοσιακά η εξασφάλιση των minimum αναγκαίων προϋποθέσεων για τη λειτουργία της οικονομίας: η εγκατάσταση υδραυλικού συστήματος για την εκμετάλλευση των υδάτων των μεσοποτάμιων κοινωνικών σχηματισμών, ή η επιβολή ημερολογίου είναι γεγονότα άμεσης οικονομικής αναφοράς<sup>28</sup>. Το «φιλελεύθερο» κράτος διαδραμάτιζε έναν σπουδαίο οικονομικό ρόλο, παρ' όλο τον διακηρυγμένο απομονωτισμό του. Είναι όμως επίσης γεγονός ότι ο οικονομικός ρόλος του σύγχρονου κράτους φαίνεται να παρουσιάζει ποιοτική διαφορά από εκείνους παλαιότερων εποχών<sup>29</sup>. η μεταπολεμική καθιέρωση, ακόμη και σε συνταγματικό επίπεδο στη Γερμανία, της θεωρίας και της εικόνας ενός κράτους εγγυητή της κοινωνικής ευδαιμονίας, ενός κοινωνικού κράτους (Sozialstaat, Daseinsvorsorge)<sup>30</sup>, έννοια που παρ' όλα αυτά υπήρχε στη γερμανική νομική σκέψη από τις αρχές ήδη του 19ου αιώνα<sup>31</sup>, προδίδει ακριβώς μεταξύ άλλων την ποιοτική αυτή μεταβολή. Έγινε α-

27) Χρήσιμη βιβλιογραφία για τα ίδια ή παράλληλα θέματα: Giuliano Amato (a cura di), *Il governo dell'Industria in Italia*, Bologna. Il Mulino (Problemi e prospettive, serie di diritto) 1972, Stefano Rodota (a cura di) *Il controllo sociale delle attività private* Bologna, Il Mulino (σειρά Problemi e prospettive, serie di diritto), 1977, Stefano Rodota, *Le due liberazioni*, in: *Politica del diritto*, II, 1971, op.cit, σ. 187 επ., Donatello Serrani, *Lo stato finanziatore*, Milano, Angeli, 1971 κ.λπ.

28) Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του Massimo Severo Giannini in: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino (σειρά *La nuova scienza*, serie di diritto), 1977, σ. 19 επ.: Η επέμβαση στην οικονομία συνιστά θεμελιώδη δραστηριότητα του δημοσίου τομέα.

29) Αντίθετα, ο M.S. Giannini, *Ibid* σ. 34, θεωρεί ότι δεν υπάρχει ποιοτική διαφορά αλλά απλά και μόνο, κωδικοποίηση παλαιών μεθόδων, τελειοποίησή τους και κυρίως θεσμοποίησή τους, αποκατάστασή τους δηλαδή σε δομικά στοιχεία της έννομης τάξεως.

30) Για το κοινωνικό κράτος πρόσφατη συνοπτική βιβλιογραφία: Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Τόμος I, Allgemeiner Teil, 10η έκδ., München, Beck, σ. 61 επ., Ernst Rudolf, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft*, Oldenburg, Anna Thye (Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Oldenburg, I) 1962, Ernst Benda, *Industriegesellschaft und Sozialer Staat, Wirtschaftsmacht von Grossunternehmen als desellschaftliches Problem*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1966 και τα βασικά ελληνικά εγχειρίδια διοικητικού ή συνταγματικού δικαίου.

31) Ernst Rudolf, Lorenz von Stein, *die Grundlegung der Idee des Sozialstaates*, Kohlhammer (σειρά



ναγκαίος ο οικονομικός προγραμματισμός για την επιτυχία της maximum αποδοτικότητας ως προϊόντος συντονισμένης εργασίας. Η παρουσία του κράτους λοιπόν στην οικονομία έγινε όλο και περισσότερο φανερή, με αποτέλεσμα το κράτος να φαραθεί όλο και περισσότερο πολιτειοκρατικό στις σχέσεις του με τον ιδιωτικό οικονομικό παράγοντα<sup>32</sup>. Η εξουσία που ωφελήθηκε από τη νέα διαμόρφωση των σχέσεων αυτών σε βάρος των άλλων είναι η εκτελεστική, κυρίως έναντι του κλασικού εκφραστή της λαϊκής θελήσεως, του Κοινοβουλίου· η συμφωνική δράση οργανώθηκε στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας, πράγμα που μάλιστα μαρτυρεί, μια και τα ζητήματα που θέτει απαιτούν ειδικές γνώσεις τεχνοκρατικής φύσεως<sup>33</sup>, μια ενίσχυση της θέσεως της ανώτατης διοικήσεως έναντι της υπεύθυνης πολιτικής εξουσίας<sup>34</sup>. Μ' αυτή την έννοια, φαίνεται να είχε δίκιο ο Biedenkorf όταν στα πρώτα βήματα της *Konzertierte Aktion* σημείωνε μια αποδυνάμωση των φυσικών εκφραστών της πολιτικής βουλήσεως, του Κοινοβουλίου και της (πολιτικής) εκτελεστικής εξουσίας. Η ανώτατη διοίκηση μεταβάλλεται καθημερινά σε πρωταγωνιστή της κρατικής ζωής, σε μεταφραστή του γενικού συμφέροντος, ξεπερνώντας το παλαιό οργανωτικό σχήμα της εκτελεστικής εξουσίας του φιλελεύθερου κράτους. Αυτή λοιπόν διαδραματίζει και το ρόλο του στηρίγματος που η ιδιωτική οικονομία σήμερα, σε μια περίοδο κρίσης, ζητάει από το κράτος· πρόκειται άλλωστε γι' αυτή τη νέα ανάγκη στηρίγματος που ολοκληρώνει την εγκατάλειψη του παλαιού προτύπου της διμετωπικής έννοιας της οικονομικής δημοκρατίας<sup>35</sup>, το οποίο υπονοούσε από το ένα μέρος αίτημα υποστηρίξεως και από το άλλο μη ανοχή παρεμβάσεων και που μέσα από αυτή τη μετεξέλιξη επιτρέπει την εμφάνιση και ανάπτυξη μεθόδων συμφωνικής δράσεως. Για να εκφραστεί το νέο αυτό φαινόμενο έγινε λόγος για διευθυντικό προστατευτισμό (*protezionismo direzionale*)<sup>36</sup>, που θυμίζει έντονα το βασικό πυρήνα της έννοιας της συμφωνικής δράσεως, η οποία γλωσσικά λεκτικά, ση-

Nationalstaat und Verfassungsstaat) Stuttgart, 1965. βλ. S. Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, σ. 70 επ., Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, op.cit. 45 επ.

32) Για την έννοια της πολιτειοκρατίας βλ. Σ. Φλογαίτη, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 1981.

33) Στο σημείο αυτό στηρίχθηκε και η απορριπτική κριτική της συμφωνικής δράσεως από παράγοντες της οικονομικής ζωής στη Γαλλία. π.χ. André de Laubadere, *Droit public économique*, op.cit., σ. 345 και λοιπή βιβλιογραφία.

34) Γεγονός γενικότερης σημασίας για τις σχέσεις διοικήσεως και οικονομίας βλ. π.χ. τις παρατηρήσεις για το φαινόμενο αυτό του Sabino Cassese, in: *Burocrazia ed economia pubblica*, Cronache degli anni 70, Bologna, Il Mulino (Universale Paperbacks, 73) 1978· του ιδίου, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

35) Γι' αυτή τη διμετωπική έννοια της οικονομικής δημοκρατίας βλ. Giuliano Amato, *Il governo dell'Industria in Italia*. Εισαγωγή, *Le linee del nuovo modello: il protezionismo pluridiretto*, op.cit.

36) Ο όρος του Giuliano Amato, στο ίδιο.

μαίνει διεύθυνση των δημοσίων και ιδιωτικών παραγόντων της οικονομικής ζωής σαν σε κονσέρτο.

β) Αν όμως η συμφωνημένη δράση εκφράζει κατεξοχήν πολιτειοκρατία, θα πρέπει να παρατηρηθεί, από το άλλο μέρος, ότι πρόκειται για θεσμό που οι εθνικές νομοθεσίες λίγο λίγο θεώρησαν αναγκαίο για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τα νέα μεταπολεμικά, κυρίως δε από τη δεκαετία του '50, οικονομικά δεδομένα: η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για χώρες όπως η Γερμανία και η Ιταλία, στις οποίες η έντονη κρατική παρουσία στην οικονομία, λόγω της φασιστικής και της εθνικοσοσιαλιστικής ιδεολογίας στην προηγούμενη περίοδο, προκάλεσε, αμέσως μετά την απελευθέρωση, σαρωτικό άνεμο οικονομικού φιλελευθερισμού<sup>37</sup>. Εμφανίστηκαν λίγο λίγο οι μεγάλες επιχειρήσεις και οι οργανώσεις των μεγάλων επιχειρηματιών αισθάνονται όλο και περισσότερο την ανάγκη να γίνουν απευθείας συνομιλητές του κράτους, ώστε, παρακάμπτοντας τους ξεπερασμένους από τη νέα οικονομική πραγματικότητα δρόμους συνεννόησης, να επιτευχθεί κάθε φορά μέγιστη απόδοση. Βέβαια, μέθοδοι συνεννόησης του επιχειρηματικού κόσμου με τους δημόσιους θεσμούς υπήρχαν πάντοτε<sup>38</sup>.

Σ' αυτό το σημείο αποκαλύπτεται καθαρότερα και η εσωτερική σύνδεση της οικονομίας των συμβάσεων με τη συμφωνική δράση, το ότι δηλαδή πρόκειται ακριβώς για τις δύο όψεις του αυτού νομίσματος. Η επιχείρηση συμβάλλεται πλέον με το δημόσιο για την πραγματοποίηση ενός προγράμματος επενδύσεων με προνομιακούς οικονομικούς και δημοσιονομικούς όρους, έστω και αν νομικά-τεχνικά δεν πρόκειται πάντοτε ακριβώς για σύμβαση αλλά για μέθοδο συνεννόησης εμπνευσμένη από τη διαδικασία κατάρτισης συμβάσεως. Η κεντρική ιδιορρυθμία της νέας αυτής σχέσεως κράτους και ιδιώτη συνίσταται στο ότι ο τελευταίος αυτός έχει πλέον θεσμοποιημένη πρόσβαση στην πολιτική απόφαση: το ίδιο ισχύει άλλωστε και για τους άλλους παράγοντες της οικονομικής ζωής (συνδικάτα κ.τ.λ.) που, στο πλαίσιο της συμφωνικής δράσεως, καλούνται να συμμετάσχουν στη λήψη αποφάσεων, έστω και μη δεσμευτικών από νομική άποψη, που τους αφορούν· μ' αυτή την έννοια, έχει και πάλι δίκιο ο Biedenkopf όταν κάνει λόγο για κοινωνικοποίηση

37) Βλ. τις αναλύσεις για το φαινόμενο αυτό του Stefano Rodota in: *Le due liberazioni*, in: *Politica del diritto*, op.cit., και in: Stefano Rodota (a cura di) *Il controllo sociale delle attività private*, op.cit., σ. 66 επ. Για τη Γερμανία Nobert Reich, *Markt und Recht, Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, op.cit., βλ. επίσης Franco Grassini, Carlo Scognamiglio, *Stato e Industria in Europa, L'Italia*, Bologna, Il Mulino (Ricerche Arel) 1979.

38) Γι' αυτό το θέμα ιδιαίτερης χρησιμότητας είναι οι αναλύσεις του G. Amato, in: *Il governo dell'Industria in Italia* op.cit. Στο σημείο αυτό παρεμβαίνουν και άλλα θέματα ενδιαφέρον: Giovanni Judica, *Autonomia dell'imprenditore privato e interventi pubblici*, Padova, Cedam (Publicazioni della Università di Pavia, 31) 1980, Franco Bartolomei, *Rapporti economici e garanzie costituzionali*, Milano, Giuffrè (Università di Msccerata, Publicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 22). 1979.

της πολιτικής αποφάσεως. Όμως όταν η συμφωνημένη δράση φθάνει στο στάδιο της πραγματοποίησής της, όταν παρουσιάζεται με το προσώπείο της οικονομίας των συμβάσεων, αποκαλύπτεται καθαρότερα ότι στις σχέσεις κράτους και ιδιώτη, πραγματικά ισχυρότερος είναι εκείνος ο οποίος μάλιστα παλαιότερα έκανε τις επενδύσεις χωρίς να ζητάει προνομιακό καθεστώς, ο ιδιώτης. Υπάρχει δηλαδή πραγματικά ένας ισχυρός και ένας ασθενής συζητητής, μόνο που ο ασθενής συζητητής είναι το κράτος<sup>39</sup>. Φαίνεται λογικό ότι αν το κράτος αισθανόταν απέναντι στον ιδιωτικό παράγοντα τόσο ισχυρό όσο σε παλαιότερες περιόδους, δεν θα είχε λόγο να καταφύγει σε μεθόδους ενέργειας που το παρουσιάζουν λιγότερο ικανό να επιβάλλει μονομερώς την παρεμβατική ρυθμιστική του θέληση<sup>40</sup>.

Έτσι, η νέα αυτή έκφραση πολιτειοκρατίας απέναντι στον ιδιωτικό παράγοντα φαίνεται απλώς και μόνο να επιχρυσώνει μια αδυναμία. *Ultimum remedium* καλύψεως της αδυναμίας αυτής έρχεται η θεωρία της ανάγκης της από τα πριν δημιουργίας ενός κοινωνικού *consensus* για τις πράξεις επεμβάσεως του κράτους, θεωρία η οποία μπορεί να βρει απήχηση στη Γερμανία, όπου η παράδοση και η συνέπεια του κοινωνικού κράτους επιτρέπουν την ένταξή της.

Η προϊούσα λοιπόν υιοθέτηση από το κράτος μεθόδων συμφωνημένης δράσεως μαρτυρεί μάλλον μια ανάγκη την οποία το ίδιο αισθάνεται και συνεπώς είναι άτοπη ούτως ή άλλως η κριτική που της γίνεται. Το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι ποιος επωφελείται από την εξασθένηση αυτή του κράτους.

Οπωσδήποτε η συμφωνημένη δράση συνιστά ένα χώρο κοινωνικού ελέγχου των ατομικών δραστηριοτήτων. Το δε κράτος σαν πολιτική εξουσία που μπορεί μονομερώς να επιβάλλει τη θέλησή του, υφίσταται μια αργή αλλά σταθερή μετεξέλιξη που χαρακτηρίζεται από μια μεταφορά εξουσίας σε άλλους τομείς: την ανώτατη «τεχνοκρατική» διοίκηση και τον ιδιωτικό τομέα που μέσα από τις μεθόδους και τη διαδικασία της συμφωνικής δράσεως επεμβαίνει και εγκαθίσταται στην καρδιά του κράτους.

39) Ίδια παρατήρηση Stefano Rodota, *Le due liberazioni*, op.cit., σ. 69.

40) Τελειώς πρόσφατη εξέλιξη που έρχεται να ενισχύσει την παραπάνω σειρά σκέψεων σημειώνεται τις μέρες αυτές στη Γαλλία με τις λεγόμενες «συμβάσεις αλληλεγγύης» (*contrats de solidarité*): Η κυβέρνηση, στην προσπάθειά της να κρατήσει τις ήδη υπάρχουσες και να δημιουργήσει παράλληλα και νέες θέσεις εργασίας, προτίθεται να προτείνει την υπογραφή τέτοιων «συμβάσεων αλληλεγγύης» στους επιχειρηματίες, οι οποίοι θα δεχθούν να εφαρμόσουν πρόγραμμα συνταξιοδοτήσεως σε βραχύτερο χρόνο ή περιορισμό των ωρών εργασίας. Η κυβέρνηση θα δημιουργήσει ένα μικρό «κύτταρο» ή «ομάδα» συνεργατών οι οποίοι θα αποσταλούν στα πλαίσια της πραγματοποίησεως της ιδέας αυτής στην επαρχία με σκοπό να πείσουν τους επιχειρηματίες για συνεργασία με το κράτος. Την όλη προσπάθεια θα διευθύνει μια προσωπικότητα που θα ονομαστεί «Κύριος-σύμβαση αλληλεγγύης» (*Monsieur contrat de solidarité*). Βλ. σχετικά *Le Monde*, Σάββατο, 26 Σεπτεμβρίου 1981, σ. 5.

# Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος\* μεταξύ κράτους και περιφέρειας στο γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο

Εισήγηση του J. Moreau

Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος (*contrats de plan*) Κράτους-περιφέρειας αποτελούν άραγε αληθινές συμβάσεις — με τη νομική έννοια του όρου, δηλαδή ελεύθερα διαπραγματευόμενες συμφωνίες μεταξύ δύο μερών που συνεπάγονται, όταν συναφθούν, αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις —; Αυτό είναι το κεντρικό ζήτημα που δεν μπορεί να παραβλέψει ο νομικός. Ζήτημα κρίσιμο, στο οποίο είναι δύσκολο να απαντήσει κανείς με κατηγορηματικό τρόπο, στο μέτρο που ούτε οι λιγότες γραπτές πηγές είναι τόσο διαφωτιστικές, όσο θα πίστευε κανείς σε πρώτη προσέγγιση, ούτε η νομολογία, σπανιότατη ούτως ή άλλως, έχει μέχρι σήμερα δώσει οριστικές λύσεις. Στην πραγματικότητα προκειμένου να κατανοήσουμε επαρκώς τις προγραμματικές συμβάσεις, πρέπει οπωσδήποτε να αναφερθούμε στην πρακτική, η οποία ωστόσο παραμένει απρόσιτη σε όποιον δεν έχει γνωρίσει εκ των έσω τον τρόπο λειτουργίας των περιφερειακών συμβουλίων, σε όποιον δεν έχει εξοικειωθεί με τις αποκεντρωμένες περιφερειακές αρχές.

Το προς επίλυση ζήτημα είναι μεν λεπτό, η επικαιρότητά του όμως παραμένει έντονη, δεδομένου ότι έχουμε ήδη γνωρίσει μια πρώτη γενιά προγραμματικών συμβάσεων — που προβλέπονται από το νόμο της 20ης Ιουλίου 1982 και διέπονται από το διάταγμα της 21ης Ιανουαρίου 1983 — οι οποίες συνοδεύουν το 9ο Πρόγραμμα και εκπνέουν την 31 Δεκεμβρίου 1988. Όσο για τη δεύτερη «γενιά», αυτή τώρα διαμορφώνεται, αφού η υπογραφή των τελικών συμβάσεων προβλέπεται για το τέλος Ιανουαρίου του 1989.

Ας προσθέσουμε ότι το εν λόγω ερώτημα είναι μείζονος θεωρητικού ενδιαφέροντος, αφού οι προγραμματικές συμβάσεις Κράτους - περιφέρειας<sup>1</sup> τοποθετούνται ακριβώς στο σημείο στο οποίο συγκλίνει η δυναμική πορεία των τριών αξόνων κρα-

---

\* ΣτΜ. Με τον όρο σύμβαση του οικονομικού προγράμματος αποδίδεται ο γαλλικός όρος *contrat de plan*.

1. Στο πλαίσιο της ανακοίνωσης αυτής δεν θα αναφερθούμε στις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος που συνάπτονται μεταξύ του Κράτους και των δημοσίων επιχειρήσεων. Επίσης δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι συμβάσεις που αφορούν τις υπερπόντιες περιφέρειες, οι οποίες παρουσιάζουν ορισμένες ιδιαιτερότητες.

τικής πρακτικής (δημοσίων πολιτικών): του οικονομικού προγραμματισμού, του χωροταξικού σχεδιασμού και της αποκέντρωσης<sup>2</sup>.

Ο γαλλικός οικονομικός Προγραμματισμός είναι, όπως ξέρουμε, ενδεικτικός. Εισάγεται το 1946 από το στρατηγό de Gaulle και τον Jean Monnet, συνεχίζεται με κάποιες περιπέτειες στη διάρκεια της 4ης και της 5ης Δημοκρατίας και, τέλος, παγιώνεται ως κρατική πολιτική υπό την αιγίδα της Γενικής Διοίκησης για τον προγραμματισμό (Commissariat general au Plan). Ωστόσο, ο οικονομικός Προγραμματισμός ως «παραδοσιακό δημιούργημα» (J. Masse), εμπνεόμενο από ένα έντονο αγγλοσαξωνικό εμπειρισμό, σύντομα αρχίζει να περιφερειοποιείται: προγράμματα περιφερειακής δράσης, λειτουργικές φάσεις, και κατόπιν, περιφερειακές φάσεις του Προγράμματος, περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης και εξοπλισμού, προγράμματα δράσης που εκπονούνται κατά προτεραιότητα με πρωτοβουλία της περιφέρειας (Programmes d'action prioritaire d'initiative regional — P.A.P.I.R.). Πάντως, ως το 1982, αυτή η περιφερειοποίηση είναι περισσότερο αποσυγκεντρωμένη παρά αποκεντρωμένη. Οι προβλέψεις του πενταετούς Προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης είναι, κατά κάποιο τρόπο, επιμερισμένες στις διάφορες περιφέρειες και κατατιμημένες σε προβολές, σε γεωγραφική βάση, στο έδαφος της κάθε μιας από αυτές (τις περιφέρειες). Αλλά ως το 1982 ο προγραμματισμός της οικονομικής ανάπτυξης είναι υπόθεση του Κράτους. Πρόκειται μήπως για «επιτακτική υποχρέωση»; Η περίφημη αυτή μέθοδος που εφάρμοσε στο Πρόγραμμα ο Ντε Γκωλλ δεν έχει βρει ακόμη κάποιο αντίκρουσμα στη νομική επιστήμη και οι συγγραφείς, που μελετούν τη νομική φύση του γαλλικού Προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης, συναγωνίζονται σε φαντασία για να του αποδώσουν κατάλληλο χαρακτηρισμό. Πρόκειται, ίσως, για «μονομερή δέσμευση» του Κράτους<sup>3</sup>. Δύσκολα όμως μπορεί κανείς να την εντάξει στην έννομη τάξη. Ακόμη και η νομολογία στο πλαίσιο του προσωρινού Προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης 1982-1983, φαίνεται επιφυλακτική στο να της αποδώσει μια πραγματική αξία<sup>4</sup>.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός, ως δεδηλωμένη δημόσια πολιτική, ξεκινά από τη διαπίστωση που συνοψίζεται στον τίτλο του «βιβλίου ορόσημο» του J.F. Gravier *Paris et Il desert francais (Το Παρίσι και η γαλλική έρημος)* (1947). Με την προτροπή του Claudius-Petit και κατόπιν του Georges Pompidou και του Olivier Guichard — η συγκρότηση της Επιτροπής Χωροταξικού σχεδιασμού και Περιφερειακής Δράσης (Delegation a l'aménagement du territoire et a l'action Regionale D.A.T.A.R.) προκύπτει από ένα διάταγμα της 14ης Φεβρουαρίου 1963 — το Κράτος θα αναπτύξει

2. Βλ. J. Moreau, Planification, aménagement du territoire et decentralisation: Revue Int. de droit compare, 1983, σ. 305 επ.

3. H. Jacquot, Le statut juridique des plans francais, L.G.D.J. 1973. J.A. Mazeres, De quelques problemes dominants de la planification francaise: A.J.D.A. 1968, I. 203 επ.

4. C.E. 5 Δεκεμβρίου 1984, Goulet: Lebon, σ. 398.

διάφορες δραστηριότητες, με στόχο να εξισορροπήσει την επαρχία σε σχέση με το Παρίσι, την αραιοκατοικημένη και βιομηχανικά υποβαθμισμένη Δυτική και Νότια Γαλλία σε σχέση με τις Βόρειες και Ανατολικές περιφέρειες. Οι διαδικασίες κινήτρων που θεσπίστηκαν (διάφορες ενισχύσεις, επιδοτήσεις) έχουν μονομερή χαρακτήρα. Η κρίση, από την πλευρά της συνετέλεσε στη συρρίκνωση και βοήθησε στη φθίνουσα πορεία του χωροταξικού σχεδιασμού: τις μεγάλες παρεμβάσεις ακολουθεί η εποχή της σημειακής δράσης στις αγροτικές ζώνες που ερημώνονται ή στις βιομηχανικές περιοχές που έχουν πληγεί (ναυπηγεία, σιδηρουργία, κλωστοϋφαντουργία). Το ενδιαφέρον για τις «μητροπόλεις ισορροπίας» ακολουθεί η εποχή των πόλεων μεσαίου μεγέθους και του «τοπικού επιπέδου» («pays»). Το Κράτος παραμένει στην πρώτη γραμμή, από τότε που αρχίζει η, κατά προτεραιότητα, μάχη για την καταπολέμηση της ανεργίας, ενώ την κυβέρνηση υποβοηθούν υποδείξεις και συμβουλές της Διυπουργικής Επιτροπής για το Χωροταξικό Σχεδιασμό (Comité interministeriel pour l'aménagement du territoire - C.I.A.T.). Παρά το γεγονός δε, ότι το επίσημο λεξιλόγιο εμπλουτίζεται με καινούργιες εκφράσεις συμβασιακής απόχρωσης («συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος» με αστικούς δήμους — διάταγμα της 23 Δεκεμβρίου 1970 — «συμβάσεις πόλεων μεσαίου μεγέθους» — συμβάσεις «τοπικού επιπέδου»), οι ενέργειες που επιχειρούνται εξακολουθούν να έχουν μονομερή χαρακτήρα.

Η «νέα αποκέντρωση» (nouvelle decentralisation), που δρομολογείται με το νόμο της 2ας Μαρτίου 1982, πραγματοποιεί μια τριπλή «ρήξη»: μετασχηματισμό των περιφερειών σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς — η εκτελεστική εξουσία στο νομό και στην περιφέρεια ασκείται πλέον από αιρετά όργανα — χαλάρωση, αν όχι κατάργηση, της διοικητικής και της οικονομικής εποπτείας. Η αποκέντρωση, που ακολουθείται από μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του Κράτους υπέρ των κοινοτήτων (communes), των νομών και των περιφερειών με τους νόμους της 7ης Ιανουαρίου και 22ας Ιουλίου 1983 και συμπληρώνεται από μια σειρά οικονομικά μέτρα, επιχειρεί ένα είδος «νέας μοιρασιάς», ανάμεσα στο Κράτος και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σ' αυτό το πλαίσιο των τριών πολιτικών, τοποθετούνται οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ Κράτους και περιφερειών. Ο νόμος της 29ης Ιουλίου 1982, ο σχετικός με τον Προγραμματισμό της οικονομικής ανάπτυξης, προβλέπει, ότι το εθνικό Πρόγραμμα (και όχι πλέον το κρατικό) πρέπει να αποτελεί αντικείμενο δύο ξεχωριστών νόμων. Ο πρώτος προσδιορίζει βασικές ενέργειες και στόχους, ο δεύτερος, τα νομικά, οικονομικά και διοικητικά μέσα εφαρμογής. Οι περιφέρειες γνωμοδοτούν για το εθνικό Πρόγραμμα και οφείλουν να καταρτίζουν τα δικά τους περιφερειακά Προγράμματα. Η εναρμόνιση των δύο Προγραμμάτων είναι επιβεβλημένη. Το μέσο δε για τον αναγκαίο συντονισμό είναι ακριβώς η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος (contrat de plan). Τα άρθρα 11 και 12 του νόμου, εξάλ-

λου, επιμένουν στο συμβατικό χαρακτήρα του μέσου αυτού: αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών για την επίτευξη των στόχων που έχουν από κοινού επιλέξει (διάρκεια εφαρμογής συναρτημένη με εκείνη του εθνικού προγράμματος — τρόπος λύσης της σύμβασης με διαδικασία και όρους καθορισμένους εκ των προτέρων — τεκμήριο ότι το περιεχόμενο αναφέρεται αποκλειστικά σε συμβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις). Το εκτελεστικό διάταγμα με αρ. 83-32 της 21ης Ιανουαρίου 1983 προσδιορίζει τις διάφορες φάσεις της διαδικασίας για την κατάρτιση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος (άρθρα 1 ως 3), τους συμβαλλόμενους (άρθρο 4), τις διαδικασίες για ενδεχόμενη αναθεώρησή τους (άρθρο 7). Με άλλα λόγια, τα δύο αυτά κείμενα εκφράζουν, καθένα στο δικό του επίπεδο, το διπλό μέλημα των δημόσιων αρχών: να «νομιμοποιήσουν» (juridiciser) το πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης, αν «συμβασιοποιήσουν» (contractualiser) τις σχέσεις ανάμεσα στις περιφέρειες και το Κράτος.

Έχουμε άραγε διεξέλθει οριστικά το ζήτημα που θέσαμε αρχικά; Ενέχουν πράγματι οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος νομικές δεσμεύσεις που συμφωνούνται διμερώς και επιφέρουν αμοιβαίες συνέπειες; Απαιτείται μια επαλήθευση που βασίζεται στη διερεύνηση πρώτα απ' όλα της επεξεργασίας των συμβάσεων αυτών και στη συνέχεια της εκτέλεσής τους.

## I. Η επεξεργασία των συμβάσεων του οικονομικού Προγράμματος

Η επεξεργασία των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος είναι προφανώς η πρώτη φάση αυτού του σύνθετου εγχειρήματος, που απολήγει στην υπογραφή και διέπει την εκτέλεση. Στη διάρκεια αυτής της φάσης, που αντιστοιχεί περίπου στις προκαταρκτικές διαπραγματεύσεις και στο σταδιακό προσδιορισμό των γενικών όρων συμφωνίας — τους «σκληρούς πυρήνες» της μελλοντικής προγραμματικής σύμβασης — δύο θεμελιώδεις αρχές του ενοχικού δικαίου οφείλουν να χαρακτηρίζουν τη θέση των δύο συμβαλλομένων:

- η συμβατική ελευθερία
- η ισότητα των συμβαλλομένων μερών.

Σε διαφορετική περίπτωση, οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος θα ήταν απλώς ψευδοσυμβάσεις, ένα είδος συμβατικού μανδύα για μονομερή σχέδια, που στην καλύτερη περίπτωση, απλώς θα συνέκλιναν.

Προκειμένου να διαλευκάνει ο νομικός το προς επίλυση ζήτημα, έχει στη διάθεσή του τα προαναφερόμενα κείμενα, που παραμένουν αμετάβλητα από το 1982 και των οποίων η γενική φιλοσοφία είναι γνωστή: αποκεντρωμένος προγραμματισμός της οικονομικής ανάπτυξης. Εξάλλου, ο νομικός μπορεί να ερμηνεύσει την πρακτική των διαπραγματεύσεων και της υπογραφής των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της πρώτης γενιάς και, με ορισμένα κενά, την πρακτική που ανα-

πτύσσεται με συγκρατημένο ρυθμό στη διάρκεια του τελευταίου τριμήνου 1988. Θα έμπαινε ίσως στον πειρασμό να λάβει υπόψη του μόνο τα στοιχεία του 1988, αφού η άλλη εμπειρία ανάγεται σε ένα σχεδόν μακρινό παρελθόν, το 1983-1984. Στην ανακοίνωση αυτή πάντως, δεν κάναμε την τελευταία επιλογή και τούτο, για τον ακόλουθο βασικό λόγο: το γεγονός ότι η πρακτική της προπαρασκευής των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος 1987-1988 διαφέρει αισθητά από την προηγούμενη του 1983-1984 συμβαίνει, γιατί οι περιφέρειες και το Κράτος, διδαγμένοι από την εμπειρία, θέλησαν να διορθώσουν ορισμένα σφάλματα που έγιναν στην έναρξη εφαρμογής του 9ου Προγράμματος. Με άλλα λόγια, οι καινοτομίες που καταγράφονται αποτελούν διορθώσεις προηγούμενων σφαλμάτων. Πώς να τις κατανοήσουμε, χωρίς προηγούμενως να αναφερθούμε στα σφάλματα αυτά; Φαίνεται, άρα, λιγότερο αυθαίρετο να αρχίσουμε, επανεξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος της πρώτης γενιάς, προπαρασκευάστηκαν και υπογράφηκαν το 1983-1984 πριν εκθέσουμε σε ποιο σημείο βρίσκονται οι τωρινές διαπραγματεύσεις.

#### A. Η επεξεργασία των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της πρώτης γενιάς

Οι προπαρασκευαστικές διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε ένα απτό, αξιοσημείωτο μάλιστα, αποτέλεσμα: με εξαίρεση τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος της περιφέρειας της Κορσικής, που υπογράφηκε μόλις το Μάιο του 1985, οι άλλες 21 συνάφθηκαν, χωρίς πολλές δυσκολίες, στη διάρκεια του πρώτου και του δεύτερου τριμήνου 1984, δηλαδή τους μήνες που ακολούθησαν την εφαρμογή του 9ου Προγράμματος<sup>5</sup>. Σήμερα, όλες οι περιφέρειες της μητροπολιτικής Γαλλίας επιθυμούν να επαναλάβουν αυτό το πείραμα, γεγονός που αποτελεί ατράνταχτη απόδειξη για την επιτυχία των πρώτων συμβάσεων οικονομικού προγράμματος ή τουλάχιστον για τη χρησιμότητά τους και μαρτυρία εκ των υστέρων, ότι η σύναψή τους υπήρξε σχετικά σύμφωνη με τις προσδοκίες των υπεύθυνων των περιφερειών.

Μετά τη διαπίστωση αυτή, πρέπει να εξακριβωθεί, σε ποιο βαθμό ο τρόπος κατάρτισης των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της πρώτης γενιάς ανταποκρίνεται στη διπλή απαίτηση που θέσαμε προηγουμένως (σεβασμός της ισότητας και της ελευθερίας των συμβαλλομένων). Οι ατέλειες που οφείλουμε να αναδείξουμε στο σημείο αυτό πρέπει να σχετικοποιηθούν προς δύο κατευθύνσεις: είναι υπαρκτές, αλλά μόνο για το μέσο όρο (με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων), ακόμη όμως αν ληφθούν υπόψη, δεν αναιρούν τα επιτεύγματα που σημειώθηκαν.

5. Βλ. Παράρτημα αρ. 2.



### 1. Πολυπλοκότητα της επεξεργασίας

Πρέπει εξ αρχής να παραδεχθούμε, ότι το μειονέκτημα αυτό πηγάζει απευθείας από τα κείμενα και ότι αποτελεί εγγενές στοιχείο κάθε αποκεντρωμένου προγραμματισμού οικονομικής ανάπτυξης. Ο νόμος της 29 Ιουλίου 1982 και το διάταγμα της 21 Ιανουαρίου 1983 διακρίνουν έτσι, τρεις διαδοχικές φάσεις: προσχέδιο - σχέδιο - οριστική σύμβαση. Όσο διαρκεί κάθε στάδιο, οι κυκλικές οικονομικές διακυμάνσεις, χαρακτηριστικό γνώρισμα του ενδεικτικού προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης, προκαλεί κάποιες αναπόφευκτες αναπροσαρμογές. Ωφείλουμε πάντως, να αναφέρουμε εν συντομία τους τρεις συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους η πολυπλοκότητα αυτή, που πρέπει να επισημάνουμε, ενδέχεται, σύμφωνα και με όλους τους σχολιαστές, να θέσει σε κίνδυνο τα συμβατικά πρότυπα.

Πρώτα, η υπερβολικά χαλαρή επιλογή των δραστηριοτήτων που κρίθηκαν ότι έχουν προτεραιότητα: χίλιες συνολικά δραστηριότητες για 22 συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, σε κάποιες δε από αυτές έχουν «επιλεγεί» εξήντα ή περισσότερες (Βρετανή, Βοράς-Πα-ντε-Καλαί, Ροδανός-Αλπεις...). Τα προς μελέτη κείμενα εμφανίζονται έτσι σαν κατάλογοι προτάσεων, χωρίς πραγματική συνοχή. Αναμφίβολα, έχει υπάρξει συμφωνία μεταξύ των δύο συμβαλλομένων, χωρίς όμως να αναδεικνύονται σε όλες τις περιπτώσεις πραγματικές προτεραιότητες.

Στη συνέχεια, ο μεγάλος αριθμός και το υπερβολικό βάρος των «ειδικών συμβάσεων». Βέβαια, αυτή η διαδικασία είχε προβλεφθεί από τα κείμενα (άρθρα 10 ως 7 του διατάγματος του 1983) και ορισμένες ειδικές συμβάσεις συνάφθηκαν μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα<sup>6</sup>. Για τις περισσότερες όμως, υπήρξε μια περίοδος αναμονής ως το πρώτο εξάμηνο του 1985 (την 1η Ιουνίου είχαν υπογραφεί 400, σε σύνολο περίπου 600) και, κατά τους ισχυρισμούς των υπεύθυνων των περιφερειών, η καθυστέρηση αυτή οφείλεται στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες, των οποίων καταγγέλλουν την τυπολατρεία, τη βραδύτητα, ακόμη και απόπειρες να αλλοιώσουν το χαρακτήρα της διαδικασίας σύναψής τους (για παράδειγμα, για την πολιτική της ανάπλασης γειτονιών και γενικότερα τον τομέα υγείας και πρόνοιας: έκθεση Μπρακοννιέ, σ. 33 — άρθρο Μοντιέ, σ. 337-338). Η ιδέα των «ειδικών συμβάσεων» ήταν ελκυστική και απαραίτητη για την υλοποίηση ορισμένων ενεργειών που αφορούσαν άμεσα τις κοινότητες, τους νομούς ή τα δημόσια ιδρύματα (etablissement publics). Συνολικά όμως, η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος χάνει τη διαφάνειά της, γίνεται το κέντρο ενός «ιστού αράχνης», ενός συμβατικού «νεφελώματος» με ασαφές περίγραμμα.

Τέλος, τίθεται το πρόβλημα των γνωμοδοτήσεων που προηγούνται της υπογρα-

---

6. Κατεχοχίν ειδική σύμβαση που υπογράφηκε από τις 18 Μαΐου 1984 ανάμεσα στην περιφέρεια του Πουατού-Σαράντ και τη γαλλική εταιρία για τον έλεγχο της ενέργειας (Agence française pour la maîtrise de l'énergie).

φής των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος. Για μια ακόμη φορά, πρόκειται για εξαιρετη αρχή, που θέτουν τα κείμενα, συναρτημένη με κάθε αποκεντρωμένο Προγραμματισμό οικονομικής ανάπτυξης. Επιπλέον, είναι καθ' όλα λογικό, οι περιφερειακές οικονομικές και κοινωνικές επιτροπές (comités économiques et sociaux régionaux), ως συμβουλευτικά όργανα που συντίθεται από κοινωνικούς - επαγγελματικούς φορείς, να γνωμοδοτούν για τα περιφερειακά Προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης και τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος. Τούτο όμως, το 1983-1984, έγινε με μεγάλη καθυστέρηση, χωρίς ακολουθία προς τις προηγούμενες μελέτες. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι, στις επικυρώσεις των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος η γνώμη του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (Conseil Economique et social - C.E.S.) συχνά έχει παραλειφθεί<sup>7</sup>.

Πρόκειται, τάχα, για απλή αμέλεια ή μήπως αυτό αποτελεί ένδειξη μιας αδιαφορίας των πολιτικών απέναντι στους κοινωνικούς και επαγγελματικούς φορείς; Κάτι τέτοιο θα ήταν παράδοξο, με δεδομένο το σκοπό των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος.

## 2. Ανισότητα μεταξύ συμβαλλομένων μερών

Λειτουργήσε σε όφελος του Κράτους και σε βάρος των περιφερειών.

Είναι φανερό, ότι ανάμεσα στον κρατικό σχεδιασμό και στις προτεραιότητες των περιφερειών δεν θα μπορούσε να υπάρξει αυστηρά ισότιμη σχέση, αφού οι προτεραιότητές των τελευταίων πρέπει να κριθούν από τη Διωπουργική Επιτροπή για το χωροταξικό Σχεδιασμό (C.I.A.T.), ως συμβατές με τον κρατικό σχεδιασμό. Η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος επιβεβαιώνει τη συμβατότητα ορισμένων τοπικών πρωτοβουλιών προς τα Προγράμματα οικονομικής προτεραιότητας (programmes prioritaires d'exécution - P.P.E.) του 9ου Προγράμματος. Το χαρακτηριστικό αυτό γνώρισμα δεν είναι, τελικά, τίποτε άλλο, παρά η έκφραση του ενιαίου χαρακτήρα του Κράτους. Οι δύο νόμοι, με τους οποίους το Κοινοβούλιο υιοθετεί το Εθνικό Πρόγραμμα, έχουν καθολική ισχύ και κυρίως έναντι των οργανισμών αυτοδιοίκησης. Αφού όμως επισημάναμε αυτή τη βασική ανισότητα — η οποία είναι «άκαμπτη» (βλέπε άρθρο Pontier, σ. 335 κ.ε.) — οφείλουμε να εντοπίσουμε κι άλλες, που μπορεί κανείς να ανατρέψει ή να αμβλύνει.

Έτσι, το οικονομικό βάρος που αναλαμβάνουν τα δύο μέρη είναι πολύ άνισο, όσο και η συνεισφορά τους στην υλοποίηση των στόχων που έχουν συμφωνηθεί στο πλαίσιο της σύμβασης (το 1983-1984, ο προϋπολογισμός των περιφερειών είναι μόνο 11 δις. φράγκα και συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις ύψους 5 δις., ενώ το Κράτος παρεμβαίνει σε επίπεδα των 7 δις.). Με άλλα λόγια, οι συμβατικές ενέργειες αντιπροσωπεύουν το 30% με 65% του προϋπολογισμού των περιφερειών (μερι-

7. Βλ. σχετικά έκθεση Arrighi, σ. 7 — άρθρο Pontier, σ. 352.

κές φορές και γύρω στο 80%, όπως για την Πικαρδία). Από την πλευρά του κράτους, το σύνολο των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος αντιπροσωπεύει το ένα τέταρτο των επενδύσεών του στις περιφέρειες, μερικές φορές μάλιστα λιγότερο.

Εξάλλου, στη διάρκεια της κατάρτισης του 9ου Προγράμματος, οι περιφέρειες δεν διέθεταν επαρκή τεχνογνωσία (με μερικές εξαιρέσεις), ώστε να εκπονήσουν σωστά τις προκαταρκτικές μελέτες, λόγω έλλειψης υλικών, πνευματικών και ανθρωπινων μέσων.

Τέλος, και εδώ η κριτική είναι αρκετά γενική, στις περιφέρειες υπήρχε έλλειψη ενημέρωσης για τα προβλήματα, στα οποία το Κράτος επεδίωκε να προσδώσει προτεραιότητα<sup>8</sup>.

### 3. Ανεπαρκής ελευθερία κινήσεων των συμβαλλομένων

Στον τομέα αυτό, οι παρατηρητές επισημαίνουν τρία μειονεκτήματα:

Πρώτο, η εντολή που έδωσε ο πρωθυπουργός στους περιφερειάρχες για την τελική φάση - διαπραγμάτευση και για την υπογραφή των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος κρίθηκε ομόφωνα, ότι ήταν πολύ περιορισμένη. Το θέμα της αποσυγκέντρωσης δεν προωθήθηκε αρκετά<sup>9</sup> και είναι κρίμα γιατί, οι σχέσεις ανάμεσα στον εκπρόσωπο του Κράτους και τον Πρόεδρο του περιφερειακού συμβουλίου σε τοπικό επίπεδο υπήρξαν συχνά εξαιρετες.

Θα μνημονεύσουμε, κατά δεύτερον, ένα πολύ «σφιχτό» χρονοδιάγραμμα, το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησε σε ανατροπή της διαδικασίας που υπήρξε επιζήμια για τις περιφέρειες<sup>10</sup>.

Τέλος, δεν τηρήθηκαν ορισμένες περιφερειακές προτεραιότητες<sup>11</sup>.

Γενικά, οι συζητήσεις που προηγήθηκαν της υπογραφής των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της πρώτης γενιάς, μπορεί να διακατέχονταν από το πνεύμα που χαρακτηρίζει τις διαπραγματεύσεις συμβατικού χαρακτήρα, ο διάλογος όμως αυτός αναπτύχθηκε ανάμεσα σε μη ισότιμα μέρη. Κατά συνέπεια, μπορούμε να συναγάγουμε το συμπέρασμα, ότι οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος του 1984, στο στάδιο της κατάρτισής τους, βρίσκονται στο μεταίχμιο πραγματικών συμβάσεων και συμβάσεων προσχώρησης.

8. Βλ. σχετικά, έκθεση Arrighi, σ. 6-7, έκθεση Mossion, σ. 21 κ.ε., όπου παρατίθεται ωστόσο ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον παράδειγμα στην περιφέρεια της Ακιταίν.

9. Σχετικά, έκθεση Mossion, σ. 21 κ.ε.

10. Έκθεση Mossion, σ. 21, έκθεση Arrighi, σ. 6, έκθεση Braconnier, σ. 32.

11. Έκθεση Braconnier.

## B. Η επεξεργασία των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της δεύτερης γενιάς

### 1. Συστάσεις για βελτίωση

Τρεις κύριες βασικές συστάσεις που αποσκοπούν στο να καταστήσουν ικανοποιητική τη φάση επεξεργασίας των συμβάσεων αυτών, συνάγονται από τις εκθέσεις κοινοβουλευτικών επιτροπών που χρησιμοποιήθηκαν. Φαίνεται, ότι το 1987-1988 τις ακολούθησαν σε αρκετά μεγάλο βαθμό.

Καταρχήν, ήταν απαραίτητο να βελτιωθεί η *οικονομική και στατιστική ενημέρωση των περιφερειών*. Σ' αυτήν την κατεύθυνση πραγματοποιήθηκε κάποια πρόοδος από τη Στατιστική Υπηρεσία (INSEE) και τη Γενική Διοίκηση για τον Προγραμματισμό (Commissariat general au Plan) (δημογραφία - απασχόληση - καταγραφή των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και των βιομηχανικών, εμπορικών και βιοτεχνικών καταστημάτων). Παράλληλα, οι περιφέρειες έχουν πλέον τους πόρους που θα τους επιτρέψουν να δημιουργήσουν αληθινά δικά τους κύτταρα προγραμματισμού (σχετικά, έκθεση Arrighi, σ. 8-9).

Στη συνέχεια, έπρεπε να γίνει περισσότερο λειτουργική η *διαδικασία των προκαταρκτικών γνωμοδοτήσεων*. Οι διατάξεις που εφαρμόζονται για την επεξεργασία των περιφερειακών προγραμμάτων (γνώμη των νομαρχιών, των πρωτεύουσών των νομών και των κοινοτήτων άνω των 100.000 κατοίκων — άρθρο 15.1 του νόμου της 29ης Ιουλίου 1982, άρθρο 27.1 και 27.11 του νόμου της 7ης Ιανουαρίου 1983) αναβίωσαν και στην κατάρτιση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος (έκθεση Bracopnier, σ. 13 έως 20). Το σημείο αυτό είναι σημαντικό, επειδή με το νέο καθεστώς εκλογής των περιφερειακών συμβούλων υπήρχε φόβος να «αποκοπεί» το περιφερειακό συμβούλιο από τις προτεραιότητες που έθεταν τα νομαρχιακά συμβούλια και οι μεγάλοι οικισμοί. Η ίδια πρόοδος αφορούσε και τη γνωμοδότηση των οικονομικών και κοινωνικών Επιτροπών των περιφερειών.

Τέλος, και είναι και το σπουδαιότερο, το *Εθνικό Οικονομικό Πρόγραμμα πρέπει να είναι μετριοπαθέστερο και περισσότερο ρεαλιστικό* και να λαμβάνει περισσότερο υπόψη τη διεθνή συγκυρία και τους περιορισμούς του προϋπολογισμού. Αυτό πρόκειται να γίνει δίχως άλλο στο 10ο Πρόγραμμα.

Όλες αυτές οι αλλαγές είχαν ως αποτέλεσμα να βελτιωθεί η επεξεργασία των προγραμματικών συμβάσεων της δεύτερης γενιάς: περιορισμός των στόχων χάρη σε μια μεγαλύτερη επιλεκτικότητα, πολύ αισθητή μείωση του αριθμού των «ειδικών συμβάσεων», απλουστευμένη και πιο συναινετική προπαρασκευή, περιορισμός των αλληπάλληλων μετακινήσεων μεταξύ Κράτους-Περιφέρειας, ελαστικότερες προθεσμίες...

## 2. Χρονολογικός πίνακας της επεξεργασίας των νέων συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος (όπως προβλεπόταν το 1987/Απρίλιο 1988)

- 13 Απριλίου 1987: συνεδρίαση της CIAT όπου αποφασίζεται η ανανέωση της διαδικασίας των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος από 1η Ιανουαρίου 1989, για ένα διάστημα 5 ετών.
- 29 Ιουνίου 1987: Οδηγία του πρωθυπουργού προς τους περιφερειάρχες:  
 — απλούστευση των διαδικασιών (πιο επιλεκτικές συμβάσεις - αποφυγή των συγχρηματοδοτήσεων - περιορισμός του αριθμού των ειδικών συμβάσεων - αυξημένη αποσυγκέντρωση σε όφελος των περιφερειάρχων).  
 — καθορισμός του ακόλουθου προσωρινού χρονοδιαγράμματος:

### I. Προκαταρκτική φάση (βασικές κατευθύνσεις)

- 10 Σεπτεμβρίου 1987: Αποστολή στον περιφερειάρχη των αποφάσεων του περιφερειακού συμβουλίου που θέτουν τις προτεραιότητες.
- 15 Οκτωβρίου 1987: Αποστολή από τον περιφερειάρχη ενός υπομνήματος για τις προτεραιότητες του Κράτους στην περιφέρεια.
- 5 Φεβρουαρίου 1988: Συνεδρίαση της CIAT όπου καθορίζονται οι προτεραιότητες του Κράτους.
- 16 Φεβρουαρίου 1988: Οδηγία του πρωθυπουργού προς τους περιφερειάρχες με την οποία:
- καθορίζονται οι τρεις μεγάλοι συμβατικοί τομείς δράσης: υποδομή επικοινωνιών (κυρίως δρόμοι) - αρχική επιμόρφωση, έρευνα και μεταφορά τεχνολογίας - άλλες ενέργειες που ανταποκρίνονται κατά προτεραιότητα στις επιδιώξεις κάθε περιφέρειας (προγράμματα συμφωνημένου χωροταξικού σχεδιασμού - [programmes d'aménagement concepte du territoire - PACT])
  - ορίζονται οι κατευθυντήριες χρηματοοικονομικές αρχές (τάση προς ισοτιμία Κράτους - περιφέρειας, επενδύσεις - συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, ένα μέρος μόνο των οικονομικών σχέσεων Κράτους-περιφέρειας...)
  - γίνεται συνάρθρωση των προγραμματικών συμβάσεων με τα ευρωπαϊκά προγράμματα
  - καθορίζονται ορισμένες ημερομηνίες ορόσημα.

## II. Διαπραγματευτική φάση

- Ιούλιος 1988: — εξέταση των προσχεδίων από την CIAT  
— καθορισμός των χρηματοπιστωτικών ορίων  
— εντολή για διαπραγμάτευση προς τους περιφερειάρχες για τη σύνταξη των οριστικών σχεδίων.
- Τέλος 1988: — έγκριση των οριστικών σχεδίων από τη CIAT  
— ειδικές συμβάσεις που επιφυλάσσονται για τις περιπτώσεις συμβατικών ενεργειών με άλλον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή με δημόσιο εθνικό οργανισμό.

## III. Υπογραφή και έναρξη ισχύος

Τέλος 1988-αρχές 1989.

### 3. Διορθώσεις που προέκυψαν από την κυβερνητική μεταβολή η οποία ακολούθησε την προεδρική εκλογή του Μαΐου 1988.

- 20 Ιουλίου 1988: Το υπουργικό συμβούλιο επικυρώνει μια επιταχυμένη διαδικασία έγκρισης της 9ου Προγράμματος.
- 1 Αυγούστου 1988: Οδηγία του πρωθυπουργού προς τους περιφερειάρχες:  
— εξέταση των προσχεδίων από την CIAT (φθινόπωρο 1988)  
— προτίθεται νέα κατεύθυνση στις συμβάσεις οικονομικού προγράμματος (ανάπτυξη της απασχόλησης: 4ος τομέας των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος «Απασχόληση, τοπική ανάπτυξη και βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων - αξιοποίηση των περιφερειακών δυνατοτήτων, τουρισμός, περιουσία...)  
— PACT: παροχή βοήθειας στους υποβαθμισμένους τομείς.
- 31 Αυγούστου 1988: Συνεδρίαση της CIAT που εγκρίνει τις προαναφερθείσες τροποποιήσεις.
- 14 Σεπτεμβρίου 1988: Δημιουργία του περιφερειακού ταμείου ενίσχυσης των τοπικών οργάνων για την απασχόληση (Fonds regional d'aides aux institutions locales pour l'emploi F.R.A.I.L.P.E.).
- 29 Σεπτεμβρίου 1988: Δημοσίευση του «πρώτου σκαριφήματος» του 10ου Προγράμματος.
- 15 Οκτωβρίου 1988: Κάθε περιφερειάρχης αποστέλλει στην DATAR και στη Γενική Διοίκηση για τον Προγραμματισμό ένα νέο προσχέδιο

- σύμβασης οικονομικού προγράμματος, το οποίο περιλαμβάνει τις νέες προτεραιότητες.
- 17 Νοεμβρίου 1988: Η CIAT συνεδριάζει για να καθορίσει τα περιφερειακά όρια των κρατικών πιστώσεων για τους διάφορους τομείς συμβατικών ενεργειών. Αυτά καθορίζονται σε 51,4 δισ. φράγκα (η συμμετοχή των περιφερειών ορίστηκε στα 45 δισ.).
- Τέλη Ιανουαρίου 1989: Αναμενόμενη υπογραφή των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος.
- Άνοιξη 1989: Το Κοινοβούλιο ψηφίζει το σχέδιο νόμου το σχετικό με το 10ο Πρόγραμμα.

### Προσωρινό Συμπέρασμα

Εφόσον η διαδικασία επεξεργασίας και υπογραφής συνεχίζεται, είναι δύσκολο να διατυπώσει κανείς μια οριστική κρίση. Από το ένα μέρος, πρέπει να σημειώσουμε μερικές αναμφισβήτητες βελτιώσεις: η συναίνεση επιτυγχάνεται καλύτερα, οι διαδικασίες έχουν απλουστευθεί, ο τομέας των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος περιστέλλεται. Από το άλλο μέρος πάλι, πρέπει να προβλεφθούν κάποιες δυσκολίες (περιφέρεια Νορ-Πα-ντε-Καλαί, περιφέρεια Ιλ-ντε-Φρανς). Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό διαταράσσεται από την καθυστέρηση κυρίως στην επεξεργασία του 10ου Προγράμματος με τους αστάθμητους παράγοντες που εμφανίζονται αναγκαστικά: Ποια θα είναι η δύναμη επιβολής του 10ου Προγράμματος; Ποιο θα είναι το μέγεθος του «χρηματοπιστωτικού πλαισίου» του; Πώς θα μπορέσουν να προσαρμοστούν τα περιφερειακά προγράμματα στους στόχους του Κράτους, όπου αυτοί εκφράζονται στο 10ο Πρόγραμμα; Αυτοί οι αστάθμητοι παράγοντες επηρεάζουν λιγότερο τις ίδιες τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, στο μέτρο που ο ρόλος τους είναι ακριβώς να εναρμονίσουν τις περιφερειακές προτεραιότητες με τους στόχους του Κράτους.

## II. Η εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος

Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος που συνάπτονται ανάμεσα στο Κράτος και τις περιφέρειες παρουσιάζουν, ως μέσο συνεργασίας μεταξύ των δύο συμβαλλομένων, ένα διπλό χαρακτηριστικό: από τη μια μεριά, αποτελούν πράξεις με καθαρά οικονομικό αντικείμενο. Η αξιολόγηση του εάν και σε ποιο βαθμό έχουν πραγματικά εκτελεστεί θέτει, λοιπόν, το ερώτημα αν οι υποχρεώσεις που αριθμούνται σε αυτές έχουν τηρηθεί. Βέβαια, η λήξη τους τυπικά προβλέπεται για τις 31 Δεκεμβρίου 1988 (για τις συμβάσεις της πρώτης γενιάς, που είναι οι μόνες στις οποίες μπορούμε να αναφερθούμε εδώ), αλλά οι πληροφορίες που διαθέτουμε σήμερα

είναι ακρετά ακριβείς, αν και αναγκαστικά ελλειπείς, ώστε να μπορούμε να έχουμε μία εικόνα (Α). Από την άλλη μεριά, πρόκειται για διοικητικές συμβάσεις. Ως τέτοιες, τις χαρακτηρίζει κάποια μεταβλητότητα. Έχει σημασία, λοιπόν, να αντιπαραβάλουμε τις διατάξεις που τις διέπουν με τα διδάγματα της νομολογίας (Β.).

Πριν επιχειρήσουμε να δώσουμε απάντηση στα δύο αυτά ζητήματα, οφείλουμε να υπενθυμίσουμε εδώ τρία στοιχεία, που προέκυψαν μετά την υπογραφή των συμβάσεων και τα οποία έχουν επιπτώσεις επί των ζητημάτων αυτών.

α) Ο νόμος για την αποκέντρωση της 2ης Μαρτίου 1982 είχε θέσει την αρχή της αναγνώρισης των περιφερειών σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 10). Το ίδιο όμως κείμενο όριζε (άρθρο 60), ότι τούτο θα συνέβαινε, όταν τα μέλη των περιφερειακών συμβουλίων θα είχαν εκλεγεί με άμεση καθολική ψηφοφορία. Η μεταρρύθμιση αυτή καθυστέρησε αρκετά (νόμος της 10ης Ιουλίου 1985), πραγματοποιήθηκε δε μόλις την επομένη των εκλογών της 16ης Μαρτίου 1986.

β) Την ίδια σχεδόν στιγμή της υπογραφής των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος, η κυβέρνηση χρειάστηκε να θέσει σε εφαρμογή κάποια συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού, όπως έκτακτη ενίσχυση στη Λωρραίνη (διάταγμα της 28ης Αυγούστου 1984), πολιτική των «πόλων μεταστροφής» (poles de conversion) (που εξαγγέλθηκε στις 8 Φεβρουαρίου 1984), που βρίσκονται μεν εκτός των συμβατικών σχέσεων οι οποίες είχαν ήδη αναπτυχθεί ανάμεσα στο Κράτος και στις διάφορες μητροπολιτικές περιφέρειες, έχουν όμως αρκετή συνάφεια με αυτές. Τούτο είναι προφανές στην πρώτη περίπτωση που αναφέραμε, η οποία, περιορισμένη στην έκταση μιας μόνο περιφέρειας, επαναποθετεί τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος μέσα σε πολύ ευρύτερο πλαίσιο. Ωστόσο, ισχύει εξίσου και στη δεύτερη, αφού ορισμένα στοιχεία από τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, σε περιοχές που δραστηριοποιούνται στους κλάδους ορυχείων, χαλυβουργίας, ναυπηγείων, ευνοούσαν δραστηριότητες (επιμόρφωση, τεχνολογικός εξοπλισμός, μεταφορά τεχνολογίας) που βρίσκονται ακριβώς στο επίκεντρο της πολιτικής των πόλων μεταστροφής.

γ) Θα επισημάνουμε, τέλος, ότι οι μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων από το Κράτος προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (νόμοι της 7ης Ιανουαρίου 1983, της 22ας Ιουλίου 1983, της 25ης Ιανουαρίου 1985...) — και ειδικότερα εκείνες που ευνοούν τις περιφέρειες — αρχίζουν να ισχύουν από την 1 Σεπτεμβρίου 1984, την 1 Ιανουαρίου 1985, 1986, 1987... Η πολιτική αυτή μπορεί να επηρεάσει την εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος, ως προς το ότι χρηματοδοτείται με ειδικές διαδικασίες (μεταβίβαση αρμοδιότητας επιβολής φόρων, γενική επιδότηση για την αποκέντρωση)...

Η εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος εντάσσεται, λοιπόν, μέσα σε ένα πλαίσιο που βρίσκεται υπό εξέλιξη.



## Α. Η χρηματοοικονομική εκτέλεση των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος

Οι συμβάσεις οικονομικού προγράμματος έχουν, εκ φύσεως, πολυετή ισχύ. Δεδομένου ότι έχουν ενσωματωθεί στο 9ο Πρόγραμμα, η διάρκειά τους είναι πέντε χρόνια, πράγμα που ορισμένες έκριναν σκόπιμο να μνημονεύσουν ρητά (π.χ. Κέντρο, άρθρο 44 - Παϊύ-ντε-Λουάρ, αρ. 29, παρ. 1). Το ειδικό αυτό στοιχείο δημιουργεί μία δυσκολία που φαίνεται να έχει ξεπερασθεί. Έτσι, ο οικονομικός απολογισμός που μπορεί να συνταχθεί — όσο και αν είναι ατελής και προσωρινός — είναι συνολικά ικανοποιητικός. Μπορεί, επίσης, να επισημάνει κανείς ορισμένες αρνητικές πλευρές, οι οποίες θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος της δεύτερης γενιάς.

### 1. Συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος και αρχή του ετήσιου προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή του ετήσιου προϋπολογισμού, οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν το Κράτος και οι περιφέρειες συνεχίζουν να εξαρτώνται από την πρόβλεψη ικανών οικονομικών μέσων (σε κάθε νομο για τον ετήσιο προϋπολογισμό του Κράτους, σε κάθε περιφερειακό προϋπολογισμό). Βρισκόμαστε, δηλαδή, μπροστά σε μια «υποχρέωση για επίδειξη ορισμένης συμπεριφοράς» (*obligation de moyens*) και όχι σε μια «υποχρέωση για επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος» (*obligation de resultat*). Το στοιχείο αυτό, που αναγράφεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του νόμου της 29ης Ιουλίου 1982 και το οποίο μνημονεύει το Συνταγματικό Δικαστήριο (*Conseil Constitutionnel*) στην απόφασή του της 27ης Ιουλίου 1982<sup>12</sup>, μερικές φορές περιλαμβάνεται μέσα στο ίδιο το κείμενο των συμβάσεων (π.χ. Βρετάνη, άρθρο 4 - Πουατού-Σαράντ άρθρο 13).

Τρεις τεχνικές επινοήθηκαν, όχι για να εξουδετερώσουν το στοιχείο αυτό, αλλά για να το εμποδίσουν να παραλύσει τη σύναψη και την ικανοποιητική λειτουργία των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος. Πρώτον, τη στιγμή της προπαρασκευής του νόμου για τον ετήσιο προϋπολογισμό του κράτους υπολογίζονται και «δεσμεύονται» οι απαιτούμενες, για την εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος, πιστώσεις (επιστολή της DATAR Ιούνιο 1984, άρθρο 80, σ. 1). Κατά δεύτερον, μερικές προγραμματικές συμβάσεις ορίζουν ότι η μονομερής μείωση των πιστώσεων δίνει αυτόματα το δικαίωμα στο άλλο συμβαλλόμενο μέρος, να μειώσει τη δική του συμμετοχή κατά την αυτή αναλογία (π.χ. Αλσατία, Βρετάνη, Καμπανία, Αρδέννες, Άνω Νορμανδία...): Αυτός ο «συναλλαγματικός» όρος επιτρέπει, αν χρειαστεί, να «διασωθεί» η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος αποφεύγοντας την επαχθή διαδικασία της αναθεώρησης. Τέλος, μερικές συμβάσεις, για να βελτιώσουν την παρακολούθηση της εκτέλεσης και για να προλάβουν κάποιες δυ-

12. Συντ. Δικαστήριο αρ. 82-142 DC: AJDA 1982, αρ. 85, σ. 652.

σκολίες, προβλέπουν ακόμη — εκτός από ένα περιοδικό έλεγχο, συνοδευόμενο από ένα ετήσιο ή διετή απολογισμό εκτέλεσης που θα γίνεται από κοινού από τον γραμματέα της περιφέρειας και τον πρόεδρο του περιφερειακού συμβουλίου — και τη δημιουργία ενός κοινού οργάνου στο οποίο συμμετέχουν εξίσου τα μέρη (μία «μικτή εκτελεστική επιτροπή» π.χ. Λανγκεντόκ - Ρουσιγιόν, Ροδανός - Άλπεις).

## 2. Οικονομικός απολογισμός των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος

Με τις επιφυλάξεις που έχουμε ήδη επισημάνει παραπάνω (η εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος θα ολοκληρωθεί, για εκείνες της πρώτης γενιάς, στις 31 Δεκεμβρίου 1988, οπότε οι οριστικοί απολογισμοί θα μπορέσουν να γίνουν στα τέλη του πρώτου τριμήνου του 1989), μπορούμε να διαπιστώσουμε πως η συμμετοχή του Κράτους ανέρχεται περίπου στα 42 δισ. (φράγκα) και των περιφερειών στα 28 δισ. Με βάση τις εκθέσεις που έχουν συνταχθεί για τα τρία πρώτα χρόνια, ο βαθμός εκτέλεσης είναι πολύ ικανοποιητικός<sup>13</sup>. Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι οι περιφέρειες συμφώνησαν στην επανάληψη του πειράματος για το 1989. Ωστόσο, πρέπει να δείχνει κανείς σύνεση, όταν ερμηνεύει τους παραπάνω αριθμούς, γιατί τις περισσότερες φορές πρόκειται για εντεταλμένες πιστώσεις και όχι για πιστώσεις που έχουν απορροφηθεί (ως προς αυτό, βλ. έκθεση Brasconnier)<sup>14</sup>. Άλλωστε εκφράζονται συχνά σε τρέχουσες και όχι σε σταθερές τιμές (1984).

## 3. Δυσκολίες εφαρμογής

Οι εκθέσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών που λήφθηκαν υπόψη αναφέρονται σε ορισμένες δυσχέρειες κατά την εκτέλεση, τις οποίες εδώ μπορούμε απλώς να αναφέρουμε.

Η πρώτη παρατήρηση που πρέπει να κάνουμε είναι ότι το ύψος των εντεταλμένων και απορροφημένων πιστώσεων αποτελεί βέβαια ένα δείκτη χρήσιμο, αλλά ανεπαρκή από μόνο του. Θα έπρεπε να γίνει ένας φυσικός και ποιοτικός απολογισμός των ενεργειών που προγραμματίστηκαν και υλοποιήθηκαν. Όταν πρόκειται για χιλιόμετρα οδοποιίας, κάτι τέτοιο είναι εύκολη υπόθεση. Είναι πολύ δυσκολότερο, όμως, να μετρηθεί η ακριβής επίδραση που έχει ένα πρόγραμμα ανάπτυξης προβληματικών αγροτικών περιοχών ή η προώθηση ενεργειών για τον τουρισμό, για παράδειγμα. Η παρατήρη αυτή επισημαίνει τις ασάφειες της ονοματολογίας ορισμένων περιφερειακών προϋπολογισμών (κίνηση πιστώσεων που λαμβάνεται υπόψη κατά κεφάλαιο του προϋπολογισμού και όχι κατά πρόγραμμα) και συνδέεται με εκείνη που κατέκρινε τις ατέλειες των περιφερειακών στατιστικών.

Επισημαίνονται επίσης οι διπλές εγγραφές ορισμένων δαπανών (ιδιαίτερα, στις ζώνες των πόλων μεταστροφής), οι διαφορές των διαδικασιών του προϋπολογισμού

13. Βλέπε συνημμένο έγγραφο, αρ. 3.

που εφαρμόζονται στις κρατικές και στις περιφερειακές πιστώσεις, τέλος, και κυρίως, ορισμένες δυσλειτουργίες του κρατικού διοικητικού μηχανισμού (αδράνεια, καθυστερήσεις, ελλιπής πληροφόρηση, ειδικότερα σε ευαίσθητους τομείς, όπως στις ενισχύσεις υπέρ της βιοτεχνίας, την εγκατάσταση νέων γεωργών, το εξωτερικό εμπόριο). Αν η αποσυγκέντρωση υπέρ του περιφερειάρχη γινόταν τολμηρότερη, πολλά από τα ελαττώματα αυτά θα εξαφανίζονταν...

## Β. Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος ως διοικητικές συμβάσεις

Ο χαρακτηρισμός αυτός φαίνεται να προκύπτει αυτόματα από τη σημερινή νομολογία του Δικαστηρίου Συγκρούσεως Αρμοδιοτήτων (Tribunal des Conflits) και του Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'Etat), κατά την οποία οι συμβάσεις που συνομολογούνται μεταξύ δύο δημόσιων νομικών προσώπων λογίζονται ως διοικητικές συμβάσεις. Θα μπορούσαμε να προσθέταμε πως, αν εξ αρχής οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος δεν περιέχουν «εξαιρετικές ρήτρες» (clauses exorbitantes du droit commun) αναδεικνύουν ως συνεταίρους τις περιφέρειες και το Κράτος, σε μια πολιτική επενδύσεων, που θα μπορούσε κάλλιστα να υπηρετεί το γενικό συμφέρον και να χαρακτηριστεί ως «αποστολή δημόσιας υπηρεσίας» (administration de mission).

Με αυτή την επισήμανση, δεν έχει ξεπερασθεί, απαραίτητα, κάθε ερμηνευτική δυσκολία, αφού ο νομοθέτης φαίνεται ότι θέλησε να τις αναγάγει σε διοικητικές συμβάσεις ειδικού τύπου, συμβάσεις που περιλαμβάνουν μόνο συμβατικούς όρους (N. 1982, άρθρο 12-1), διοικητικές συμβάσεις των οποίων η λύση και η αναθεώρηση περιβάλλονται με ειδικές ασφαλιστικές δικλείδες (N. 1982, άρθρο 12 - Διάταγμα της 21 Ιανουαρίου 1983, άρθρα 1, 3 έως 6).

Έτσι ανακύπτει το ερώτημα: οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος «επέχουν θέση νόμου για εκείνους που τις έχουν συνάψει» (για να παραφράσουμε την περίφημη διατύπωση του άρθρου 1134 του αστικού κώδικα); Οι συμβατικοί όροι, τους οποίους περιλαμβάνουν και που δεν μπορούν να μην περιλαμβάνουν, συνεπάγονται υποχρεωτικές δεσμεύσεις; Οι απαντήσεις που παρέχει η νομολογία είναι στο σημείο αυτό πολύ διδακτικές:

1. Οι τρίτοι, όταν ασκούν αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ενώπιον του διοικητικού δικαστή που κρίνει τη νομιμότητα, κρίθηκε πως δεν νομιμοποιούνται να ζητούν την ακύρωση της ίδιας της προγραμματικής σύμβασης<sup>14</sup>. Επομένως, η αίτηση ακυρώσεως μπορεί να ασκείται μόνο κατά μιας «αποσπαστής πράξης» της προγραμματικής σύμβασης. Ενώ όμως το Διοικητικό Δικαστήριο του

14. Διοικ. Δικαστ. Μομπελιέ, 8 Ιουλίου 1985, W. dimeglio: Rec. Lebon, σ. 433 - AJDA 1986, αρ. 16, σ. 109, σημείωση D. Turpin.

Στρασβούργου είχε αποφανθεί, στην περίφημη «υπόθεση Συγχροτρονίου», ότι ο Πρωθυπουργός δεν μπορούσε να καταργήσει με μονομερή απόφασή του, οποιαδήποτε και αν είναι τα κίνητρα, μία συμβατική υποχρέωση, χωρίς να παραβιάσει το άρθρο 12 του νόμου της 29ης Ιουλίου 1982<sup>15</sup>, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, από την πλευρά του, με πιο κλασικό τρόπο, ότι η προσφυγή αυτή δεν μπορούσε να στηριχτεί στην παραβίαση μιας σύμβασης<sup>16</sup>. Με άλλα λόγια, η ενδεχόμενη αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων δεν μπορεί να θεμελιώσει αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας.

2. Στις σχέσεις που δημιουργούνται μεταξύ των μερών, η μη τήρηση των όρων της σύμβασης μπορεί να προκαλέσει τη γένεση συμβατικής ευθύνης, δηλαδή ο θιγόμενος εταίρος θα δικαιούται αποζημίωσης. Μένει να γνωρίζουμε αν ο διοικητικός δικαστής, σε περίπτωση σχετικού αιτήματος, θα δεχόταν να εφαρμόσει τη θεωρία της ζημιολογίας πράξης της αντισυμβαλλόμενης αρχής (*fait du prince*), που αντιστοιχεί περίπου σε μια υπόθεση ανυπαίτιας ευθύνης.

Είναι προφανές, ότι οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων είναι ως σήμερα πολύ σπάνιες (παρά την ύπαρξη μιας απόφασης Ολομέλειας που προέρχεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας), ώστε να είναι δυνατόν να αντληθούν οριστικά διδάγματα. Η «υπόθεση Συγχροτρονίου» είναι βέβαια παραδειγματική. Εν τούτοις ο όρος του άρθρου 30-5 της προγραμματικής σύμβασης ανάμεσα στο Κράτος και την περιφέρεια της Αλσατίας, σύμφωνα με τον οποίο, η γαλλική κυβέρνηση δεσμεύεται να υποστηρίξει την υποψηφιότητα του Στρασβούργου ως έδρας του μελλοντικού ευρωπαϊκού εργαστηρίου ακτινοβολίας με συγχροτρόνιο (ενώ τελικά επιλέχθηκε η Γκρενόμπλ) είχε χαρακτήρα περισσότερο κυβερνητικής πράξης (συμπ. Dael που προαναφέραμε), ο τρόπος δε με τον οποίο χειρίστηκαν την υπόθεση και οι τρίτοι, σε σχέση με τη σύμβαση, οργανισμοί και στο πεδίο του ελέγχου της νομιμότητας, δεν ήταν ίσως ο καλύτερος!

Επιβάλλεται ωστόσο να καταλήξουμε σε ένα συμπέρασμα: οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος αποτελούν συμβάσεις, αληθινές συμβάσεις, αλλά διοικητικές συμβάσεις. Μπορεί, άραγε, ο νομικός να εύχεται να αναπτυχθούν διοικητικές διαφορές, πράγμα το οποίο θα σήμαινε ότι οι περιφέρειες και το Κράτος θεωρούν τις προγραμματικές συμβάσεις ως «κουρελόχαρτα»<sup>17</sup>; Ας δώσει ο καθένας τη δική του απάντηση!

15. Διοικ. Δικαστ. Στρασβούργου, 5 Δεκεμβρίου 1985, Δήμος Στρασβούργου κ.α.: Rec.Lebon, σ. 442 - AJDA 1986, αρ. 14, σ. 1000 — σημείωση CAG — FRDA 1986, αρ. 3, σ. 369, συμπ. Raymond, σημείωση Hubrecht.

16. ΣτΕ., Ολομ. 8 Ιανουαρίου 1988, υπουργός προγραμματισμού και χωροταξίας: Rec.Lebon, σ. 3 - AJDA 1986, I, 159, χρ. Aziberti και M. de Boisdeffre, RFDA 1988, αρ. 1, σ. 25, συμπ. Dael.

17. "Le Monde", 25 Νοεμ. 1984.

# Η «σύμβαση» και η «συμφωνία» του οικονομικού προγράμματος\*: ομοιότητες και διαφορές

*Εισήγηση του Αλφρέντο Φιορίττο*

## Ι) Σε αναζήτηση της συναλλακτικής δημόσιας διοίκησης

Η εξέλιξη είναι σαφής: Μέσα στο ευρύ φάσμα των σχέσεων που αναπτύσσουν οι δημόσιες αρχές τόσο μεταξύ τους όσο και με τρίτους, η διαπραγμάτευση και η συμφωνία συμπορεύονται και μάλιστα υποκαθιστούν ολοένα συχνότερα τη μονομερή απόφαση, την πιο κλασική έκφραση της δημόσιας εξουσίας.

Τα αίτια αυτής της εξέλιξης είναι σχετικά προφανή: ο πολυκεντρισμός των δημόσιων αρχών, η αύξηση των ομάδων πίεσης και των κέντρων λήψης αποφάσεων μειώνουν συχνά την αποτελεσματικότητα που έχει ένα σύστημα σχέσεων βασισμένο στην υπεροχή και τη μονολιθικότητα του κράτους.

Οι «διασπασμένες», ή «πολυκερματισμένες» διοικήσεις, μπορούν να αλληλοαγνοούνται και να ενεργούν χωρίς να υπολογίζουν οι μεν τις δε. Ωστόσο, όταν, κάτω από την πίεση εξωγενών παραγόντων, αποφασίζουν να συναλλαγούν, τότε υποτάσσονται στη λογική της διαπραγμάτευσης<sup>1</sup>. Όπως παρατηρεί ο Sabino Cassese, «Οι διοικήσεις πληθύνονται και οι σχέσεις τους είναι συχνά αντιθετικές, αφού αντιπροσωπεύουν αλληλοσυγκρουόμενα κοινωνικά συμφέροντα. Τα δημόσια συμφέροντα αναπαράγουν μέσα στους κόλπους της διοίκησης (ή μεταξύ των φορέων της) τις συγκρούσεις που εμφανίζονται στην κοινωνία..., οπότε η αρχή της νομιμότητας δεν επαρκεί πλέον. Αν δεν υπάρχει κάποιος “υπερ-νόμος”, ή απλούστερα, αν οι νόμοι δεν καθορίζουν μια σειρά προτεραιότητας, τότε πρέπει να προσφύγουμε σε κάτι άλλο»<sup>2</sup>. Η «συμβασιοποίηση» (contractualisation) άραγε των σχέσεων δεν αντιπροσωπεύει την αναζήτηση αυτού του «άλλου»;

Η πρακτική των διοικήσεων, στο εξής, στηρίζεται στις διαπραγματεύσεις, στις συμφωνίες, στις συνθήκες, στις συμβάσεις, των οποίων οι κανόνες είναι αβέβαιοι και η ερμηνεία του σκοπού τους δεν επαφίεται στη βούληση των μερών αλλά σε

---

\* ΣτΜ. Με τον όρο «σύμβαση του οικονομικού προγράμματος» αποδίδεται ο γαλλικός όρος «*contrat de plan*», ενώ ως «συμφωνία του νομικού προγράμματος» ο όρος «*accord de programme*».

τρίτους. Η πρακτική αυτή εμπνέεται από τα πρότυπα των ιδιωτικών συμβάσεων, που διευκολύνουν το συντονισμό κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων πολλών διοικήσεων. Από την άλλη μεριά, νομίζουμε ότι η πρακτική αυτή αποκαλύπτει την επιτακτική ανάγκη να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Όπως παρατηρεί ο Guido Corso, είναι επιβεβλημένη πάντα η προηγούμενη, συχνά επίμονη, διαπραγμάτευση είτε η διοίκηση επιδιώκει να περιορίσει τη νομική επιρροή των ιδιωτικών συμφερόντων, είτε να τις διευρύνει<sup>3</sup>. Έστω κι αν το αποτέλεσμα της διαδικασίας είναι μία μονομερής πράξη, η συμμετοχή στη διαπραγμάτευση θα έπρεπε (εφόσον οι φορείς των ιδιωτικών συμφερόντων έχουν εκφράσει τη συμφωνία τους για το περιεχόμενο της πράξης) να διασφαλίζει την ταχύτερη επίτευξη των στόχων της διοίκησης.

Ένα άλλο, μη αμελητέο, στοιχείο είναι ότι η προσφυγή στη συμβατική άνοδο, που συνεπάγεται την υποχρέωση σύναψης σύμβασης οικονομικού προγράμματος, δημιουργεί μεγαλύτερη βεβαιότητα στις σχέσεις ανάμεσα στους φορείς της δημόσιας διοίκησης και ανάμεσα σε αυτούς και τους ιδιωτικούς φορείς. Μένει, λοιπόν, να καθοριστεί η νομική θεμελίωση αυτών των σχέσεων.

Τον όρο «συναλλακτική διοίκηση» χρησιμοποίησε, στη Γαλλία, ο Jean Rivero για να αποδώσει τις διοικητικές συμβάσεις που δεν έχουν σαφή φύση και καθεστώς και των οποίων αμφισβητείται συχνά και ο συμβατικός τους χαρακτήρας. Οι συμβάσεις αυτές αναπτύχθηκαν εξαιτίας της κυβερνητικής επιλογής να ευνοηθεί η διαπραγμάτευση και η συμφωνημένη δράση<sup>4</sup>. Ο συγκεκριμένος όρος καταδηλώνει ταυτόχρονα την κατεύθυνση και ορισμένα είδη συμβάσεων, όπως οι συμβάσεις χρηματικών ενισχύσεων προγραμμάτων (*contrats de programme*), οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος (*contrats de plan*), οι συμβάσεις των μεσαίων πόλεων (*contrats de villes moyennes*) ή οι συμβάσεις «τοπικού επιπέδου» (*contrats de pays*).

Εξάλλου και στην Ιταλία φαίνεται να έχει επικρατήσει αυτή η τάση: η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος (*accord di programme*) αποτελεί την πιο πρόσφατη και πιο σημαντική εξέλιξη. Η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος προβλέπεται στον ιδρυτικό νόμο της Εταιρίας Κρατικών Σιδηροδρόμων (*Ente Ferrovie dello Stato*) και περιγράφεται με περισσότερες λεπτομέρειες στον τροποποιητικό νόμο για την έκτακτη ενίσχυση της Νότιας Ιταλίας.

Ένα άλλο, πρόσφατο, παράδειγμα συναλλακτικής διοίκησης μας παρέχουν τα συμβόλαια προγραμμάτων (*contrats de programme*) που προβλέπονται στον κανονισμό της ΕΟΚ για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα.

Σε κάθε περίπτωση, οι πρώτες ιταλικές εμπειρίες συναλλακτικής διοίκησης χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1960, πάντοτε μέσα στο πλαίσιο της έκτακτης παρέμβασης στη Νότια Ιταλία.

Στόχος αυτής της εργασίας είναι να συγκρίνει τη γαλλική και την ιταλική εμπειρία συναλλακτικής διοίκησης, εξετάζοντας τους σαφέστερα καθορισμένους «συμ-

βατικούς τύπους»: τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος και τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος.

Πρέπει να διευκρινίσουμε ευθύς εξ αρχής ότι οι δύο αυτές εμπειρίες διατηρούν μία απόσταση μεταξύ τους, όπως εκφράζουν οι όροι: σύμβαση από τη μία πλευρά, συμφωνία από την άλλη.

Όσον αφορά τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος, ο Guido Corso διαπιστώνει ότι η τάση να επιζητείται η συναίνεση στη διοικητική δράση, δεν ισοδυναμεί με μία «διεύρυνση της σφαίρας της συμβάσεως», και ότι η ορολογία που χρησιμοποιείται «παραπέμπει μάλλον σε νομικές διαδικασίες παρά σε δικαιοπραξίες που έχουν το χαρακτήρα και την αποτελεσματικότητα συμβάσεων».

Στη Γαλλία, αντίθετα, ο όρος σύμβαση είναι απόλυτα κατάλληλος (τουλάχιστον για τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος που εξετάζουμε εδώ). Ένα μέρος της θεωρίας και της νομολογίας αναγνωρίζει τη μορφή της σύμβασης διοικητικού δικαίου, πράγμα που διευκολύνει πολύ, καθώς θα δούμε, την ενσωμάτωση στο σύστημα αυτών των νέων μορφών διοικητικής δράσης.

Επομένως, παρά το ότι η χρησιμοποιούμενη ορολογία (σύμβαση/συμφωνία του οικονομικού προγράμματος) μας παραπέμπει, τουλάχιστον φαινομενικά, σε σχήματα ιδιωτικού δικαίου, κατά βάθος είναι πάντοτε ευδιάκριτο το όριο μεταξύ διαδικασίας και σύμβασης.

Η ανάλυση αποτελείται ουσιαστικά από τρία μέρη: το πρώτο περιγράφει και ερμηνεύει τις ρυθμίσεις που αφορούν τη συμφωνία και τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος, στο δεύτερο θα βρούμε μία περιγραφή συγκεκριμένων εκφάνσεων της συναλλακτικής διοίκησης, και το τρίτο είναι μία σύγκριση των δύο εμπειριών.

## 2. Η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος

### 2. 1. Η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος, στο σύστημα προγραμματισμού για τη Νότια Ιταλία

Το άρθρο 7 του νόμου με αριθμό 64 της 1ης Μαρτίου 1986 προβλέπει και ρυθμίζει την συμφωνία του οικονομικού προγράμματος. Λίγο αργότερα, η απόφαση του CIFE\* της 29ης Δεκεμβρίου 1986, με την οποία εγκρίθηκε το πρώτο ετήσιο σχέδιο εφαρμογής του τριετούς προγράμματος ανάπτυξης της Νότιας Ιταλίας 1987-1988, δίνει τον ορισμό της έννοιας. Το ίδιο και ο νόμος με αριθμό 99 της 28ης Μαρτίου 1988, ο τροποποιητικός του νομοθετικού διατάγματος αρ. 19 της 1ης Φεβρουαρίου 1988, που αφορούσε επείγοντα μέτρα για τα δημόσια έργα και το προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη Σικελία<sup>6</sup>.

«Για τις επεμβάσεις που προβλέπονται στο τριετές πρόγραμμα και των οποίων

---

*ΣτΜ. Comitato Interministeriale di Programmazione Economica.*

η πλήρης εφαρμογή απαιτεί την ολοκληρωμένη και συντονισμένη πρωτοβουλία των περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων δημόσιων φορέων και της κεντρικής διοίκησης, ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας και οι ενδιαφερόμενοι φορείς αναλαμβάνουν να συνάψουν μία συμφωνία οικονομικού προγράμματος που θα διασφαλίζει το συντονισμό των ενεργειών επί της δικαιοδοσίας καθενός...» (άρθρο 7).

Η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος αποτελεί λοιπόν, ένα μέσο για την εφαρμογή του προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης στη Νότια Ιταλία. Ο προγραμματισμός χαρακτηρίζεται από δύο στοιχεία που συνδέονται μεταξύ τους: τη συντονιστική λειτουργία του και η αυτοτέλειά του.

Για το πρώτο στοιχείο ο νόμος είναι σαφής: όταν η υλοποίηση στόχων του οικονομικού προγράμματος προϋποθέτει την ολοκληρωμένη και συντονισμένη πρωτοβουλία πολλών δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, αυτοί συνάπτουν μια συμφωνία.

Αν θεωρήσουμε πως αυτή είναι η πρωταρχική λειτουργία συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος, τότε έχει ίσως μικρότερη σημασία να καθορίσουμε την ακριβή θέση της μέσα στο πλαίσιο του προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης. Πραγματικά, ο νόμος δίνει έμφαση στο συντονιστικό ρόλο και όχι στο βαθμό εξειδίκευσης των ενεργειών στις οποίες αναφέρεται η εν λόγω συμφωνία.

Η σύναψη ή όχι της συμφωνίας δεν επαφίεται άρα ολοκληρωτικά στη διακριτική ευχέρεια των ενδιαφερομένων μερών, αλλά εξαρτάται επίσης και από μια συγκεκριμένη προϋπόθεση: την πολλαπλότητα των αρμοδιοτήτων και των φορέων. Πραγματικά, το άρθρο 7 ορίζει ότι ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας και οι ενδιαφερόμενοι φορείς «προβαίνουν» (και όχι «δύνανται να προβούν») σε συμφωνία.

Το γεγονός ότι πολλοί φορείς οφείλουν ενδεχομένως να συνεργασθούν για την εφαρμογή μιας ενέργειας δεν χαρακτηρίζει μόνο την εφαρμογή του τριετούς προγράμματος. Η συνεργασία αυτή μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη ή απαραίτητη ακόμη και για την εφαρμογή των ετήσιων προγραμμάτων. Άλλωστε, η παράγραφος 7 του άρθρου 1 διευκρινίζει ότι τα ετήσια προγράμματα πρέπει να εγκρίνονται ταυτόχρονα με την επικαιροποίηση του τριετούς προγράμματος, ούτως ώστε να αποτελέσουν το πρωταρχικό μέσο για την εφαρμογή του προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης (για παράδειγμα, σε ό,τι αφορά τις χρηματοδοτήσεις). Στην πρώτη συμφωνία — μέχρι σήμερα τη μοναδική — που έχει συναφθεί, για τον εκσυγχρονισμό της βιομηχανίας στη ζώνη της Μπαζιλικάτε (της Κοιλιάδας Μπασέντο), το προοίμιο αναφέρεται σε ενέργειες που έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί από το πρώτο ετήσιο σχέδιο εφαρμογής.

Μπορούμε επομένως να μιλάμε για την συμφωνία του οικονομικού προγράμματος ως μέσο για την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων, στο μέτρο που αυτή συντονίζει τη δράση των ενδιαφερομένων φορέων. Δύο πρότυπα συμφωνιών φαίνονται λοιπόν δυνατά:



— Οι συμφωνίες που αφορούν την εφαρμογή ενεργειών προβλεπόμενων στο τριετές πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης, το οποίο έχει ενταχθεί μέσα στο ετήσιο πρόγραμμα χρηματοδότησης.

— Οι συμφωνίες που έχουν υπογραφεί σε σχέση με χρηματοδοτήσεις προβλεπόμενες στο ετήσιο πρόγραμμα (τέτοια είναι η περίπτωση της Κοιλιάδας Μπασέντο).

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος αποτελεί απλώς ένα από τα συμβατικά πρότυπα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκτακτη ενίσχυση της Νότιας Ιταλίας. Τα υπόλοιπα είναι οι συμβάσεις (contrats) και τα προγραμματικά σύμφωνα (ententes de programme). Οι διαφορές ανάμεσα σε συμβάσεις και σε συμφωνίες είναι θεμελιώδεις. Είναι ωστόσο λιγότερο εύκολο να χαράξει κανείς τα όρια (και να κατανοήσει τα αίτια) των συμφωνιών, τα οποία δεν έχουν καμία σχέση με τα σύμφωνα μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ενώ η πηγή της συμφωνίας είναι ένας νόμος (νόμος αρ. 64/1986), οι συμβάσεις και τα σύμφωνα προβλέπονται από τις αποφάσεις του CIP1\* και του CIPE (της 16.7.1986 για το CIP1 και της 29.12.1986 για το CIPE). Μία άλλη διαφορά έγκειται στους φορείς. Το πρώτο πρόγραμμα εφαρμογής ορίζει την προγραμματισμένη διαπραγμάτευση ως το κανονιστικό εργαλείο-πλαίσιο που ρυθμίζει και καθορίζει τις υποχρεώσεις τόσο των δημοσίων αρχών όσο και του ιδιώτη συμβαλλόμενου, δηλαδή των μεγάλων εθνικών ή διεθνών βιομηχανικών ομίλων (μπορεί όμως να συνάπτονται συμφωνίες και με τις δημόσιες επιχειρήσεις). Η σχέση ανάμεσα σ' αυτά τα εργαλεία και το σύστημα προγραμματισμού είναι και αυτή διαφορετική. Η συμφωνία ορίζεται σαφώς ως μέσο για την υλοποίηση προγραμμάτων και σχεδίων ενώ η σύμβαση έχει σκοπό — καθώς φαίνεται — μάλλον να εναρμονίζει τους ιδιαίτερους στόχους των επιχειρήσεων και εκείνους του κρατικού προγραμματισμού, με τη χρησιμοποίηση κινήτρων. Το εν λόγω «πρόγραμμα» είναι επομένως εκείνο της επιχείρησης, και όχι το τριετές ή το ετήσιο πρόγραμμα. Μία τελευταία διαφορά αφορά στις διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισης. Η σύμβαση καταρτίζεται από τον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας, με βάση το προσχέδιο που προτείνει η επιχείρηση και εγκρίνει το CIP1<sup>8</sup>.

## 2. 2. Τα συμβαλλόμενα μέρη, το πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος και οι διαδικασίες έγκρισής της

Την συμφωνία του οικονομικού προγράμματος υπογράφουν τα ακόλουθα μέρη: περιφέρειες, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλοι κρατικοί φορείς και δημόσιες αρχές, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που έχουν διοικητική αυτονομία (άρθρο 7 του νόμου αρ. 64). Ο αριθμός των μερών που μπορεί να συμμετέχει στη

\* ΣτΜ. Comitato Interministeriale di Programazione Industriale.

συμφωνία οικονομικού προγράμματος αυξήθηκε σημαντικά με το νομοθετικό διάταγμα με αριθ. 19/1988, ιδίως για την περιφέρεια της Σικελίας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του διατάγματος αυτού, όλοι οι ενδιαφερόμενοι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς συμμετέχουν στην υπογραφή της συμφωνίας — «η οποία ορίζει και συντονίζει τις αναγκαίες ενέργειες, καθορίζει τον χώρο εφαρμογής τους, τις προθεσμίες, τους ιδιαίτερους όρους και τη χρηματοδότηση και προβλέπει τις κατάλληλες μορφές ελέγχου».

Μια ανάγνωση των διατάξεων που ισχύουν μας επιτρέπει να διακρίνουμε τρία είδη φορέων, κάθε ένα από τα οποία έχει διαφορετικό ρόλο στη συμφωνία: τους φορείς που ενδιαφέρονται για τη σύναψη της συμφωνίας, τους φορείς που υπογράφουν τη συμφωνία και τέλος τους αποδέκτες της συμφωνίας<sup>9</sup>. Στην πραγματικότητα, φορείς που ενδιαφέρονται για τη σύναψη της συμφωνίας είναι τα ίδια τα συμβαλλόμενα μέρη, αποκλείοντας κάθε άλλο φορέα. Ο νόμος με αριθμό 64, αφού απαριθμεί τα δυνάμενα να συμμετέχουν μέρη, προβλέπει ότι «οι ενδιαφερόμενοι φορείς αναλαμβάνουν να συνάψουν μεταξύ τους μία συμφωνία που εξασφαλίζει το συντονισμό ενεργειών της δικαιοδοσίας τους». Είναι όμως δυνατό να αναφερόμαστε στους ενδιαφερόμενους φορείς με διαφορετική έννοια: ως φορείς που συμμετέχουν έμμεσα, με την ιδιότητα των ομάδων πίεσης. Δεν είναι τυχαίο, τελικά, ότι η συμφωνία για την Κοιλιάδα Μπασέντο έγινε μετά από προηγούμενη διαπραγμάτευση ανάμεσα στον όμιλο ENI\* με τα συνδικάτα. Η κατηγορία των αποδεκτών της συμφωνίας είναι ευρύτερη, αφού με δεδομένη την χρονική διάρκεια της συμφωνίας, τη διαχείρισή της μπορεί να αναλαμβάνει ειδικά συγκροτούμενο κονσόρτσιουμ.

Το περιεχόμενο του νόμου με αριθμό 99/1988 που τροποποιεί το νομοθετικό διάταγμα αρ. 19/1988 είναι διαφορετικό, αλλά, όπως ήδη παρατηρήσαμε αφορά μόνο στην περιφέρεια της Σικελίας. Προβλέπει πως όλοι οι φορείς, ιδιωτικοί και δημόσιοι, που ενδιαφέρονται να συμβάλουν στην πραγματοποίηση της παρέμβασης συμμετέχουν στον καθορισμό του περιεχομένου της συμφωνίας. Το νομικό καθεστώς αυτών των φορέων, που καλούνται, εξ αρχής, από εκείνον που ωφελείται από τη συμφωνία, να μετράσουν στον καθορισμό του περιεχομένου της, είναι τουλάχιστον περίεργο. Μετά την έγκριση της συμφωνίας με πράξη του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου, αυτή καθίσταται υποχρεωτική τόσο για τους φορείς που συμμετέχουν, όσο και για τους φορείς οι οποίοι, παρ' ότι κλήθηκαν, δεν έλαβαν μέρος στη διαμόρφωση του περιεχομένου της.

Ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας κατέχει μια θέση ιδιάζουσα. Ο νόμος δεν τον κατονομάζει ειδικά ως συμβαλλόμενο μέρος, ούτε όμως και τον αποκλείει<sup>10</sup>. Στην περίπτωση της Κοιλιάδας Μπασέντο, όπως θα δούμε, ο Υπουργός είναι ένας από τους πέντε συμβαλλόμενους. Ταυτόχρονα όμως ο νόμος του παρέχει ορισμένα προνόμια:

\* *ΣτΜ. Ente Nazionale Introcaburi.*

ο Υπουργός, μαζί με άλλα μέρη, εξαγγέλλει τη συμφωνία, την προτείνει στο υπουργικό συμβούλιο, κατόπιν την υποβάλλει για έγκριση στον Πρόεδρο του Υπουργικού Συμβουλίου, εποπτεύει την εκτέλεσή της, και, σε περίπτωση αδυναμίας των φορέων που συμμετέχουν και μη εφαρμογής της διαδικασίας υποκατάστασης (που προβλέπεται στην 2η παράγραφο του άρθρου 7), διατάσσει την ολική ή μερική ανάκληση των χρηματοδοτήσεων. Οι πρόεδροι των περιφερειών, με ειδικό καθεστώς, βρίσκονται σε ανάλογη θέση, περισσότερο σαφή όμως, αφού ο νόμος τους παρέχει τη δυνατότητα να μετέχουν στη συμφωνία.

Για να τελειώσουμε με το θέμα των φορέων θα μπορούσαμε να πούμε ότι, στη νέα έκτακτη ενίσχυση για τη Νότια Ιταλία, διακρίνουμε τα παρακάτω συμβατικά πρότυπα: συμφωνίες του οικονομικού προγράμματος μεταξύ δημόσιων φορέων (άρθρο 7 του νόμου αρ. 64), συμφωνίες του οικονομικού προγράμματος μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων (στη Σικελία, νόμος αρ. 99/1988), συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος ανάμεσα στον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας και τους μεγάλους δημόσιους ή ιδιωτικούς βιομηχανικούς ομίλους (CIPI ή CIPE), προγραμματικά σύμφωνα μεταξύ Υπουργού Νοτίου Ιταλίας και CNR\*.

Στο μέτρο που η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος είναι ένα μέσο οικονομικού προγραμματισμού για τη Νότια Ιταλία, το πεδίο εφαρμογής της καθορίζεται από το τριετές πρόγραμμα ενίσχυσης. Το άρθρο 1 του νόμου με αριθμό 851/83 καθορίζει τα περιεχόμενα του τριετούς προγραμματισμού με τον ακόλουθο τρόπο: α) παρεμβάσεις οργανικής φύσεως με στόχο την πραγματοποίηση δημόσιων έργων και έργων υποδομής για την αξιοποίηση της περιοχής, β) παρεμβάσεις με στόχο την ανάπτυξη της παραγωγής και κίνητρα για τη δημιουργία εξωτερικών οικονομικών και την προαγωγή της έρευνας, γ) υποστήριξη και κατάρτιση στελεχών για την αναβάθμιση του επαγγελματικού επιπέδου με τη χρήση των ήδη υφιστάμενων δομών.

Μια άλλη σχετική νομοθετική αναφορά είναι αυτή της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του νόμου με αριθμό 64. Η διάταξη αυτή απαριθμεί άλλους τομείς δράσης για τη Νότια Ιταλία: την ανάπτυξη της παραγωγικότητας, την αξιοποίηση των τοπικών πόρων, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, την ανάπτυξη και αναβάθμιση του έργου των τοπικών οικονομικών, επιστημονικών-τεχνολογικών και πολιτιστικών οργάνων διοίκησης και επιμόρφωσης, τις δραστηριότητες και τις πρωτοβουλίες που συντελούν στην ανάκαμψη, τον εκσυγχρονισμό και την επέκταση του παραγωγικού μηχανισμού, ιδίως στον τομέα παραγωγής προϊόντων ικανών να υποκαταστήσουν τις εισαγωγές και στον τομέα καινοτομιών.

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 7 του νόμου με αριθμό 64 αποδίδει στη συμφωνία τα αποτελέσματα του συμφώνου που προβλέπεται στο άρθρο 81, παράγραφος

---

\* ΣτΜ. *Centro Nazionale delle Ricerche*.

3, του προεδρικού διατάγματος με αριθμό 616/1977, το οποίο καθορίζει τις τροποποιήσεις που μπορούν να επέλθουν στην πολεοδομική νομοθεσία. Η διάταξη αυτή θα μπορούσε να μας κάνει να σκεφτούμε πως μόνο οι επεμβάσεις στις υποδομές είναι αποδεκτές, αφού είναι οι μόνες εν ονόματι των οποίων θα θεωρούνταν αναγκαίες, εναλλακτικές λύσεις επί των πολεοδομικών σχεδίων. Αλλά, όπως παρατηρεί ο G. Corso, η έννοια της ρύθμισης είναι ότι προβλέπεται η περίπτωση των υποδομών, «χωρίς να θίγεται η δυνατότητα να κανονισθούν με την ίδια συμφωνία και οργανικές ενέργειες άσχετες με τα δημόσια έργα»<sup>11</sup>.

Στο επίπεδο του περιεχομένου, η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος πρέπει να προσδιορίζει:

- α) τους δημόσιους φορείς που είναι και οι φορείς των παρεμβάσεων
- β) τις παρεμβάσεις που ανήκουν στη δικαιοδοσία της κάθε συμβαλλόμενης διοίκησης, το κόστος, την ημερομηνία έναρξης και περαίωσης των δραστηριοτήτων, τη χρηματοδότηση και την πηγή της.
- γ) την ενδεχόμενη οικονομική συμμετοχή της ΕΟΚ.
- δ) τους μελλοντικούς διαχειριστές των έργων.
- ε) τα θέματα τυπικής διαιτησίας καθώς και εκείνα που αφορούν την υποκατάσταση σε περίπτωση αδυναμίας των συμβαλλομένων φορέων
- στ) τις ημερομηνίες έναρξης και λήξης της ισχύος της συμφωνίας.

## 2. 3. Διαδικασίες και αποτελεσματικότητα της συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος

Στον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας εναπόκειται να προωθήσει τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος, η οποία — παρόλο που ο νόμος δεν το προσδιορίζει — περνάει μέσα από μία φάση ποικίλων χειρισμών που καταλήγουν στον καθορισμό του περιεχομένου και στη σύναψη της συμφωνίας.

Το όργανο που εκπροσωπεί τον ενδιαφερόμενο φορέα, ή ένας εκπρόσωπος αυτού του φορέα, υποβοηθούμενοι ενδεχομένως από τα αρμόδια κατά περίπτωση γραφεία, μπορούν να συμμετέχουν στον καθορισμό του περιεχομένου. Για να εξασφαλίζεται καλύτερα ο συντονισμός μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, τόσο κατά το στάδιο της επεξεργασίας όσο και κατά την εκτέλεση, συγκροτείται ad hoc μια συντονιστική επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των φορέων που συνυπογράφουν (απόφαση CIPE 29/12/1986).

Το πεδίο της συμβατικής ελευθερίας των μερών περιορίζεται αφενός από τις ιδιαίτερες του θέματος που συζητείται, αφετέρου από τους επιδιωκόμενους στόχους του προγραμματισμού· στόχους που αποτελούν τη βάση της συμφωνίας και των οικονομικών πόρων. Μέσα σε αυτά τα όρια τα μέρη απολαμβάνουν μεγάλης ελευθερίας, η οποία εκτός από τη δυνατότητα μη προσχώρησης στη συμφωνία περιλαμβάνει, ειδικότερα, τον προσδιορισμό των προθεσμιών, τους ιδιαίτερους όρους

και τις χρηματοδοτήσεις των ενεργειών που ανήκουν στη δικαιοδοσία του κάθε μέρους.

Όταν συνταχθεί η συμφωνία κάθε μέρος την υποβάλλει στα αρμόδια προς έγκριση όργανα τα οποία συγχρόνως εξουσιοδοτούν τους νόμιμους εκπροσώπους για την υπογραφή τους. Η υπογραφή της συμφωνίας ανήκει επομένως στο μονοπρόσωπο όργανο το οποίο πρέπει, κατά περίπτωση, να είναι εξουσιοδοτημένο από το συλλογικό όργανο, σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις που διέπουν κάθε φορέα όσον αφορά τη δήλωση της βούλησής του<sup>12</sup>. Η υπογραφή της συμφωνίας την καθιστά ισχυρή και υποχρεωτική για τα μέρη.

Τη συμβατική αυτή διαδικασία ακολουθεί η έγκριση της συμφωνίας με πράξη του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου, μετά από διάσκεψη του υπουργικού Συμβουλίου με πρόταση του Υπουργού Νοτίου Ιταλίας. Στη συνέχεια η συμφωνία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της κυβερνήσεως (Gazzetta Ufficiale).

Με την έγκριση, η συμφωνία αποκτά την ισχύ του συμφώνου που προβλέπεται από το άρθρο 81, παράγραφος 3, του Προεδρικού Διατάγματος με αριθμό 616/77 σχετικά με τα δημόσια έργα δικαιοδοσίας του κράτους και ειδικότερα όσον αφορά την ικανότητα την οποία έχουν οι ενδιαφερόμενες συμβαλλόμενες κοινότητες ή οι κοινότητες εκείνες που έχουν δώσει ρητά τη συγκατάθεσή τους ώστε να επέλθουν τροποποιήσεις στα πολεοδομικά τους σχέδια (γεγονός που αποκλείει, έμμεσα, τη δυνατότητα να αποτελέσει η συμφωνία αυτή εναλλακτική λύση για τα πολεοδομικά σχέδια κοινοτήτων, που δεν έχουν ρητά συγκατατεθεί).

Μια διαδικασία σχετικά διαφορετική προβλέπεται για τις περιφέρειες με ειδικό καθεστώς, στις οποίες οι αρμοδιότητες του Υπουργού Νοτίου Ιταλίας ασκούνται από τον Πρόεδρο της περιφέρειας, σε συμφωνία με τον Υπουργό.

Στη θεωρία, εκτιμάται γενικά ότι το Υπουργικό Συμβούλιο με τη διάσκεψή του δεν ασκεί μόνο τη γενική λειτουργία του ελέγχου, αλλά επίσης «ανανεώνει την πηγή της έννομης συνέπειας». Οι έννομες συνέπειες επέρχονται επομένως από το προεδρικό διάταγμα, και όχι από τη συμφωνία, λειτουργούν δε και έναντι των τρίτων: στην ουσία, πρόκειται για το πρότυπο διαπραγματεύσεως που εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα.

Είδαμε ότι σε περίπτωση αδυναμίας εκτέλεσης της συμφωνίας, προβλέπονται διαδικασίες διαιτησίας, καθώς και δυνατότητα υποκατάστασης, ενώ η εποπτεία ανήκει στον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας.

Σε ό,τι αφορά την παράβαση των όρων πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα στο συμβαλλόμενο μέρος και τον τρίτο σε σχέση με το σύμφωνο: τα μέρη που εκπληρώσουν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις μπορούν να ζητήσουν την εφαρμογή των όρων της διαιτησίας καθώς και εκείνων της υποκατάστασης. Εξάλλου ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας, ο οποίος οφείλει να επιβλέπει την εκτέλεση της συμφωνίας, μπορεί να θέσει σε εφαρμογή τις διαδικασίες μερικής ή πλήρους ανάκλησης της χρηματο-

δότησης. Οι τρίτοι που μπορούν, ως αποδέκτες της συμφωνίας, να θεωρήσουν ότι θίγονται κατά κάποιο τρόπο από πράξεις ή παραλείψεις αντίθετες με το διάταγμα, είναι δυνατόν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη.

Είδαμε πως η συντονιστική επιτροπή έχει επίσης την αρμοδιότητα να συντονίζει τις φάσεις εκτέλεσης της συμφωνίας, και μπορεί να λάβει «όλα τα κατάλληλα οργανωτικά μέτρα και τις αποφάσεις ώστε να εξαναγκασθούν οι φορείς σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει με το σύμφωνο»<sup>14</sup>. Με αυτή την αφορμή μπορεί κανείς να αναρωτηθεί για την πηγή των τόσο αποφασιστικών εξουσιών της συντονιστικής Επιτροπής απέναντι στα συμβαλλόμενα μέρη. Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η Επιτροπή μπροστά σε παραβάσεις των όρων ή καθυστερήσεις, ή ακόμα και διαφορές μεταξύ των μερών, πρέπει να περιορίζεται στην επιδίωξη εφαρμογής των μέτρων διαιτησίας ή των δικαιωμάτων υποκατάστασης, ή τέλος των κυρώσεων που ανήκουν στη δικαιοδοσία του Υπουργείου. Σε κάθε περίπτωση όμως παραμένει το ερώτημα: τι συμβαίνει αν το μέρος που καταστρατηγεί τους όρους είναι ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας;

Επομένως, η εφαρμογή του συμφώνου ανατίθεται, όσον αφορά μεν τα διαβήματα διοικητικής φύσεως στα συμβαλλόμενα μέρη και στη συντονιστική επιτροπή, όσον αφορά δε τη φάση λειτουργίας και τη διαχείριση των παρεμβάσεων, σε ένα *ad hoc* φορέα διαχείρισης, τη νομική μορφή του οποίου μπορούν να καθορίσουν τα ίδια τα μέρη.

## 2. 4. Νομική φύση των συμφωνιών οικονομικού προγράμματος

Το πρόβλημα της νομικής φύσεως των συμφωνιών του οικονομικού προγράμματος και γενικότερα των άλλων συναινετικών διαδικασιών είναι πολύπλοκο και δύσκολο να αντιμετωπισθεί. Δεν θα επιχειρήσουμε εδώ να δώσουμε απαντήσεις, αλλά θα επισημάνουμε τα προβλήματα εκείνα που έχουν σχέση μόνο με τις συμφωνίες του οικονομικού προγράμματος μεταξύ δημοσίων φορέων.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος παρουσιάζει πολλές πλευρές που έχουν σχέση με γνωστούς και περισσότερο δοκιμασμένους θεσμούς, όπως ειδικότερα, τη δικαιοπραξία και τους δικονομικούς κανόνες.

Στην έκθεση που συνοδεύει το σχέδιο νόμου, για τη μεταρρύθμιση της ειδικής παρέμβασης στη Νότια Ιταλία<sup>15</sup>, η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος θεωρείται ως οργανωτική διαδικασία που έχει σκοπό να διευκολύνει την υλοποίηση των στόχων του προγραμματισμού. Το άρθρο 7 τονίζει ακόμη περισσότερο τον οργανωτικό της χαρακτήρα, επικαλούμενο την ανάγκη για συντονισμό. Αν όμως, σύμφωνα με την πιο πρόσφατη θεωρία<sup>16</sup>, θεωρήσουμε το συντονισμό ως αποτέλεσμα και όχι ως οργανωτικό μοντέλο, τότε η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος εξυπηρετεί δύο στόχους: το συντονισμό των ενεργειών των δημόσιων φορέων

(μεσολαβητικό αποτέλεσμα ή λειτουργικό αποτέλεσμα) και την υλοποίηση των στόχων του προγραμματισμού (τελικό αποτέλεσμα).

Έχει λεχθεί ότι στη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος συνυπάρχουν μία φάση διαπραγματεύσεως και μία διαδικαστική φάση. Το άρθρο 7 διακρίνει τη σύναψη της συμφωνίας (διαπραγματευτική φάση) από τη μεταγενέστερη έγκρισή της (διαδικαστική φάση). Για να απλοποιήσουμε την παρουσίαση, θα εξομοιώσουμε τη φάση της σύναψης της συμφωνίας με την αντίστοιχη των πολυμερών δικαιοπραξιών. Ας επιχειρήσουμε, λοιπόν, να αναλύσουμε τη φάση αυτή από την άποψη της ελευθερίας των συμβάσεων, της ισότητας των μερών και της αποτελεσματικότητας. Στο πρώτο σημείο, το πεδίο της συναλλακτικής ελευθερίας των μερών περιορίζεται, καθώς είδαμε, από τους στόχους του προγραμματισμού: η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος θα μπορούσε να ήταν μία εκτελεστή πράξη (η οποία αφήνει ένα *minimum* διακριτικής ευχέρειας στα μέρη) προγραμματισμού και σχεδιασμού. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο, η ανισότητα των συμβαλλομένων μερών είναι προφανής: Ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας μπορεί πραγματικά να είναι συμβαλλόμενο μέρος της συμφωνίας και, ταυτόχρονα, να επιβλέπει την εκτέλεση της συμφωνίας και να διατάσσει την ανάκληση των χρηματοδοτήσεων.

Όσον αφορά, τέλος, την αποτελεσματικότητα, η σύναψη της συμφωνίας υποχρεώνει τα μέρη να σέβονται τους όρους της, ενώ προβλέπονται τρόποι αντιμετώπισης των πιθανών παρεμβάσεων. Εκτός, όμως, από τρόπους αντιμετώπισης που έχουν αποτελέσματα αποκλειστικά μεταξύ των μερών, οι τρίτοι έχουν μόνο τη δυνατότητα αν προσφύγουν στο δικαστήριο κατά των διασκέψεων για τη συνομολόγηση της συμφωνίας (τουλάχιστον έως την έγκριση της συμφωνίας). Συνεπώς, παρά τη συγγένεια με την ελευθερία των διαπραγματεύσεων δεν μπορούμε να μιλάμε για σύμβαση διότι δεν εξασφαλίζεται η ισοτιμία των μερών. Εξάλλου, το αντικείμενο της σύμβασης έχει ήδη, τουλάχιστον εν μέρει, προσδιοριστεί, ενώ οι τρίτοι διαθέτουν δικαστικά μέσα εποπτείας.

Η έγκριση με διάταγμα έχει καταρχήν ως αποτέλεσμα την ισχύ της συμφωνίας *erga omnes*. Άλλη συνέπεια της έγκρισης είναι ότι αφαιρεί από τη συμφωνία την αυτοτελή σημασία της και ότι μετατρέπει τη βούληση των μερών σε υποχρεωτική δραστηριότητα. Η αποδοχή της συμφωνίας που εκφράζεται με την προσχώρηση σε αυτήν εξωτερικεύεται με την έγκριση του κράτους<sup>17</sup> και γίνεται κριτήριο για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της<sup>18</sup>.

Από αυστηρά νομική άποψη, η φύση των συμφωνιών αυτών έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Η απουσία όμως συγκεκριμένων κανονιστικών και νομολογιακών αναφορών μας αναγκάζει να σταθούμε στην αποτελεσματικότητά τους. Φυσικά δεν μπορούμε να διαχωρίσουμε τις δύο αυτές όψεις. Η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητά, για παράδειγμα, απορρέει από τον σαφή καθορισμό των αμοιβαίων υποχρεώσεων και των ευθυνών καθενός μέρους. Ακόμη όμως και αν αυτές δεν καθορίζονται,

πρέπει να εξακριβώσουμε αν τα συγκεκριμένα μέσα διοικητικής δράσης είναι ικανά να εξυπηρετήσουν καλύτερα από άλλα το δημόσιο συμφέρον. Ο Mario Nigro φαινόταν να έχει πεισθεί ότι «η σύμβαση είναι πιο αποτελεσματική επειδή καλύπτει την πραγματική ανάγκη να συντονισθεί και να εξορθολογισθεί η πολλαπλότητα και η καταλληλότητα των μέσων (δομές, αγαθά, προσωπικό, κ.λπ.) καθώς επίσης και οι σκοποί και το αντικείμενο της διοικητικής δράσης»<sup>19</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται απλά για μια εμπειρική ανάλυση που μπορεί να προσδιορίσει την αποτελεσματικότητα ενός κανονιστικού εργαλείου.

Μπορεί κανείς να εντοπίσει πολλά αίτια σ' αυτό που μέχρι στιγμής μοιάζει με αποτυχία (μόνο μία σύμβαση σε τρία χρόνια). Ανάμεσα σ' αυτά τα αίτια, μπορούμε να αναφέρουμε ανεπιφύλακτα το γεγονός ότι η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος δεν είναι το αποκλειστικό μέσο (τα ίδια αποτελέσματα μπορούν να επιτευχθούν με άλλα μέσα), ούτε το προνομιούχο σε σχέση με άλλα (δεν προβλέπεται κανένα σχετικό κίνητρο). Εξάλλου οι φορείς που αναλαμβάνουν την πρωτοβουλία είναι ολιγάριθμοι (όλοι δημόσιοι), και δεν έχουν άμεσο συμφέρον (μπορούν ούτως ή άλλως να χρηματοδοτηθούν) και, σε τελευταία ανάλυση, η έγκριση της συμφωνίας τους υποχρεώνει σε εκτέλεση. Ας επαναλάβουμε, όμως, πως μόνο με *in concreto* μελέτη θα μπορούσαμε να εξακριβώσουμε την πραγματική σημασία της συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος.

### 3. Η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος

#### 3. 1. Το γενικό πλαίσιο του γαλλικού οικονομικού προγραμματισμού

Το άρθρο 11 του νόμου με αριθμό 653 της 29ης Ιουλίου 1982 για την αναμόρφωση του συστήματος σχεδιασμού, ορίζει ότι το κράτος «μπορεί να συνάπτει με τους οργανισμούς αυτοδιοίκησης, τις περιφέρειες, τις δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις και ενδεχομένως με άλλα νομικά πρόσωπα, συμβάσεις οικονομικού προγράμματος, που συνεπάγονται αμοιβαίες υποχρεώσεις για τα μέρη, προκειμένου να υλοποιηθεί ο προγραμματισμός και τα προγράμματα δράσης που εκτελούνται κατά προτεραιότητα (*programmes prioritaires d' exécution*)».

Ο νόμος αυτός (που αντιπροσωπεύει, μαζί με τους νόμους για τις εθνικοποιήσεις και την αποκέντρωση, μία από τις δομικές αλλαγές που επιδίωξε η κυβερνητική πλειοψηφία μετά τις εκλογές του 1981), αναγνωρίζει στη σύμβαση οικονομικού προγράμματος το συμβατικό χαρακτήρα καθώς επίσης το ρόλο της ως πρωταρχικού μέσου εφαρμογής του εθνικού προγράμματος, αλλά και ως συστήματος για την ανάπτυξη σχέσεων κράτους και περιφερειών<sup>20</sup>.

Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος δεν αποτελούν νεωτερισμό. Με τον όρο «οικονομικές συμβάσεις» είχαν συμπεριληφθεί στα μεταβατικά προγράμματα 1961-1963 (αργότερα, αναγνωρίστηκαν από το 4ο πρόγραμμα) και δήλωναν τις πρά-



ξεις εκείνες οι οποίες θα συνδύαζαν τις χρηματοδοτικές πηγές και τις ενδεχόμενες επιχορηγήσεις συγκεκριμένων επενδυτικών, ερευνητικών και παραγωγικών προγραμμάτων. Τα προγράμματα αυτά καθορίζονταν με κοινή συμφωνία ανάμεσα στις επιχειρήσεις ή τις επαγγελματικές κατηγορίες και τη διοίκηση. Επειδή οι πράξεις αυτές δεν προέβλεπαν κατά τρόπο συγκεκριμένο τις αμοιβαίες υποχρεώσεις της διοίκησης και των ιδιωτικών φορέων για την υλοποίηση του Προγράμματος, η θεωρία δεν τις κατέταξε στην κατηγορία των συμβάσεων<sup>21</sup>.

Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος αντιπροσωπεύουν, στο πνεύμα του νομοθέτη, ένα σημείο σύγκλισης των πολιτικών της αποκέντρωσης και του προγραμματισμού. Ο θεσμός αυτός μπορεί να κατανοηθεί μόνο μέσα στη διαδικασία του προγραμματισμού.

Οι τέσσερις μεγάλες αρχές της μεταρρύθμισης του προγραμματισμού είναι οι ακόλουθες:

- Ο προγραμματισμός πρέπει να είναι εθνικός, δημοκρατικός και συναινετικός
- πρέπει να είναι αποκεντρωμένος και να παραχωρεί ένα ουσιαστικό ρόλο στα περιφερειακά προγράμματα
- πρέπει να είναι συνεχής, δηλαδή ικανός να προσαρμόζει διαρκώς τα μέσα προς τους στόχους
- πρέπει να παρέχει πολλαπλές υπηρεσίες, όπως την αξιολόγηση της διοικητικής δράσης και την παραγωγή εργαλείων χρήσιμων για τον σχεδιασμό των έργων<sup>22</sup>.

Η διαδικασία κατάρτισης του εθνικού προγράμματος ξεκινάει με διαβουλεύσεις στο επίπεδο των περιφερειών, οι οποίες πρέπει να διαβιβάσουν στην κυβέρνηση τις αναπτυξιακές προτεραιότητες των παραγωγικών τους δραστηριοτήτων. Ύστερα από αυτές τις διαβουλεύσεις, η κυβέρνηση συντάσσει ένα κατευθυντήριο κείμενο που διαβιβάζεται στην εθνική επιτροπή σχεδιασμού<sup>23</sup>. Εκείνη, τότε, συντάσσει έκθεση με βάση την οποία η κυβέρνηση καταρτίζει ένα πρώτο σχέδιο νόμου<sup>24</sup> που καθορίζει τους στόχους του προγράμματος. Αφού υποβληθεί στην κρίση της οικονομικής και κοινωνικής επιτροπής, το νομοσχέδιο υποβάλλεται στη Βουλή προς ψήφιση. Με ανάλογη διαδικασία, που τέμνεται, καθώς θα δούμε, από τη διαδικασία κατάρτισης των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος φθάνουμε στο δεύτερο κυρωτικό του προγράμματος ο οποίος υποδεικνύει και τα μέσα για την εφαρμογή του. Κατά την διαδικασία συντάξεως των περιφερειακών προγραμμάτων, αναγνωρίζεται μεγάλη αυτονομία στις περιφέρειες, παρόλο που τα προγράμματα αυτά πρέπει να είναι σύμφωνα με το εθνικό πρόγραμμα.

### 3. 2. Οι συμβάσεις οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους – περιφερειών

Παρόλο που οι συμβάσεις οικονομικού προγράμματος προβλέπονται και ρυθμίζονται κατά τρόπο ενιαίο από το νόμο, οι συμβασιακές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις επιχειρήσεις και οι σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις περιφέρειες πρέπει να εξεταστούν χωριστά, εξαιτίας της διαφορετικής θέσης των συμβαλλομένων μερών (άρθρο 16). Οι συμβάσεις οικονομικού προγράμματος συνάπτονται από το κράτος ή τις περιφέρειες για την εφαρμογή του εθνικού περιφερειακού προγράμματος. Σε αυτή την περίπτωση πρόκειται για περιφερειακές συμβάσεις οικονομικού προγραμματισμού.

#### 3. 2. 1. Κατάρτιση των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος

Το διάταγμα αρ. 83/32 της 21ης Ιανουαρίου 1983 καθορίζει τις διαδικασίες και τις προθεσμίες κατάρτισης των συμβάσεων αυτών.

Α). Οι περιφέρειες, αφού λάβουν τις πληροφορίες για το δεύτερο κυρωτικό νόμο του προγράμματος, επεξεργάζονται ένα σχέδιο σύμβασης το οποίο διαβιβάζει ο περιφερειάρχης στον Υπουργό Προγραμματισμού και στους ενδιαφερόμενους υπουργούς. Το προσχέδιο υποβάλλεται στη διυπουργική Επιτροπή χωροταξίας (Comité Interministeriel pour l' Aménagement du Territoire – CIAT), η οποία αποφαινεται τουλάχιστον τέσσερις μήνες πριν από το τέλος του έτους που προηγείται της έναρξης ισχύος του προγράμματος.

Β) Οι περιφέρειες, αφού λάβουν υπόψη τις παρατηρήσεις της CIAT, προβαίνουν στην κατάρτιση ενός σχεδίου σύμβασης, με βάση τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει το κράτος στο δεύτερο κυρωτικό του προγράμματος νόμο, ο οποίος εν τω μεταξύ έχει εγκριθεί και τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η περιφέρεια στο περιφερειακό της πρόγραμμα (το οποίο ωστόσο μπορεί και να μην έχει καταρτιστεί ακόμη). Ο περιφερειάρχης διαβιβάζει το σχέδιο στην CIAT προκειμένου αυτή να διακριβώσει τη συμβατότητα ανάμεσα στο νόμο που κύρωσε το πρόγραμμα και τις συμβατικές υποχρεώσεις. Σε περίπτωση διάστασης, καταρτίζεται νέα σύμβαση οικονομικού προγράμματος.

Γ) Η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος υπογράφεται στο όνομα της περιφέρειας από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της περιφέρειας και στο όνομα του κράτους από τον περιφερειάρχη.

Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, φαίνεται ότι δίνεται έμφαση στο πρόβλημα του συντονισμού. Το γεγονός ότι η περιφέρεια έχει ως μοναδικό συνομιλητή τον περιφερειάρχη, και ότι η συμβατότητα ανάμεσα στους στόχους του κράτους και τους περιφερειακούς στόχους κρίνεται από μία διυπουργική επιτροπή, επιτρέπει να αποφεύγονται οι καθυστερήσεις και οι κίνδυνοι διασποράς τους οποίους θα επέσφραν οι απ' ευθείας διαπραγματεύσεις με κάθε ενδιαφερόμενο υπουργείο. Το κράτος

δεν υποχρεούται να συναλλαγεί και σε κάθε περίπτωση δεν υποχρεούται να συναλλαγεί με την περιφέρεια. Μπορούμε λοιπόν να φανταστούμε, τουλάχιστον θεωρητικά, συμβάσεις μεταξύ του κράτους και των νομών ή των κοινοτήτων οι οποίες, ωστόσο, πρέπει να κοινοποιηθούν στις ενδιαφερόμενες περιφέρειες.

Στις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται αμοιβαία από τα αντίστοιχα προγράμματά τους. Οι συμβάσεις μπορούν ειδικότερα να περιλαμβάνουν ενέργειες που προβλέπουν:

- συμμετοχή των περιφερειών στην πραγματοποίηση κατά σειρά προτεραιότητας των προγραμμάτων που αποσκοπούν στην εφαρμογή του εθνικού προγράμματος (PPE).
- συνδυασμένες ενέργειες, συμβατές με τους στόχους του προγράμματος οι οποίες ευνοούν την σύμπτωση των προσπαθειών κάθε μέρους, στον τομέα που σχετίζεται με τις αρμοδιότητές του και μέσα στα όρια του προϋπολογισμού του.
- συμμετοχή του κράτους στην υλοποίηση ορισμένων περιφερειακών προτεραιοτήτων, στην περίπτωση που αυτές είναι τόσης εκτάσεως και σημασίας, ώστε η έλλειψη συνδυασμένης ενέργειας να διακυβεύει την υλοποίηση των ίδιων των στόχων του εθνικού προγράμματος<sup>25</sup>.

Γενικά, μπορούμε να πούμε, ότι οι συμβάσεις αποσκοπούν να δώσουν τη μέγιστη αποτελεσματικότητα στις ενέργειες των διαφόρων εταίρων του σχεδιασμού, επιτρέποντάς τους να ενώσουν τα μέσα για την πραγματοποίηση των κοινών τους στόχων<sup>26</sup>.

### 3. 2 Η εκτέλεση των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος

Οι τρόποι εφαρμογής των ενεργειών που προβλέπονται στις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος αποτελούν αντικείμενο ειδικών συμβάσεων. Οι συμβάσεις αυτές συντάσσονται και υπογράφονται από τον περιφερειάρχη, από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της περιφέρειας και ενδεχομένως, αν προχωρήσουν στην ειδική σύμβαση και άλλοι φορείς από τους εκπροσώπους των φορέων αυτών (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, δημόσιοι οργανισμοί, πιστωτικά ιδρύματα, κ.λπ.).

Οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνει το κράτος με τις ειδικές συμβάσεις εγκρίνονται (πριν από την υπογραφή, φυσικά) από τους ενδιαφερόμενους υπουργούς μετά τον έλεγχο CIAΤ.

Οι ειδικές συμβάσεις έχουν σκοπό να συγκεκριμενοποιήσουν το περιεχόμενο των ενεργειών, όταν η συγκεκριμενοποίηση αυτή δεν μπορεί να γίνει με τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, πρέπει να επιμείνουμε σε κάποια σημεία: οι υποχρεώσεις του κράτους πρέπει να είναι εντός των ορίων που θέτουν οι εγκριτικοί του προϋπολογισμού νόμοι, οι οποίοι περιλαμβάνουν την πρόβλεψη των δαπανών.

Όταν γίνει η κατανομή, και μέσα στα όρια αυτής, το κράτος χορηγεί κατά προτεραιότητα τις επιδοτήσεις, τα δάνεια και όλες τις υπόλοιπες ενισχύσεις των ενεργειών που προβλέπουν οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος. Η αρμοδιότητα έγκρισης των δαπανών για την εκτέλεση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος και των ειδικών συμβάσεων έχουν εκχωρηθεί στον περιφερειάρχη.

### 3. 3. Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους και επιχειρήσεων

Παρόλο που οι συμβατικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις δημόσιες επιχειρήσεις δεν αποτελούν καινοτομία, ο νόμος της 27ης Ιουλίου 1982 τις συνδέει με την υλοποίηση των στόχων του εθνικού προγράμματος. Η σύμβαση του προγράμματος (τη δεκαετία του 1960) και οι συμβάσεις επιχειρήσεων (τη δεκαετία του 1970) δεν ήταν, πράγματι, συνδεδεμένες άμεσα με το πρόγραμμα. Αφορούσαν κυρίως τη στρατηγική που κάθε μία επιχείρηση είχε επιλέξει προκειμένου να εξυγιάνει τον ισολογισμό της.

Το άρθρο 11 ορίζει ότι το κράτος μπορεί να συνάπτει συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος με δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις (παρ. 1 του άρθρου 11). Οι συμβάσεις αυτές αφορούν ενέργειες που συμβάλλουν στην υλοποίηση στόχων συμβατών με εκείνους του εθνικού προγράμματος (παρ. 2 του άρθρου 11). Το κράτος μπορεί να θέσει ως προϋπόθεση για τη σύναψη μιας σύμβασης τον καθορισμό του βασικού στρατηγικού προσανατολισμού της επιχείρησης καθώς και την ανάδειξη της συμβατότητάς του με το εθνικό πρόγραμμα, στο ίδιο κείμενο της σύμβασης (6η παράγραφος του άρθρου 11).

Στο πρώτο σημείο, η αναφορά στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα είναι σαφής. Στην πράξη όμως, όπως και στις παλαιότερες συμβάσεις, οι επιχειρήσεις που εκδηλώνουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον είναι οι δημόσιες, έστω και αν αυτό οφείλεται στο γεγονός πως την ίδια εποχή ο νόμος για τις εθνικοποιήσεις (Φεβρουάριος 1982) περιλαμβάνει στο δημόσιο τομέα ένα μεγάλο αριθμό βιομηχανιών με τις οποίες το κράτος-μέτοχος πρέπει να δημιουργήσει καινούργιες σχέσεις<sup>27</sup>.

Αν ληφθεί υπόψη ότι οι δημόσιες χρηματοδοτήσεις αφορούν, κατά προτεραιότητα, τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος — που γίνονται με τον τρόπο αυτό το απαραίτητο μέσο για όλες τις επιχειρήσεις εκείνες που θέλουν να επωφεληθούν από την κρατική ενίσχυση<sup>28</sup> — τότε γίνεται κατανοητό γιατί έχουν συναφθεί (ως το τέλος του 1985) 19 συμβάσεις οικονομικού προγράμματος ανάμεσα στο κράτος και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

### 3. 3. 1. Κατάρτιση και σύναψη των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος

Ενώ οι λεπτομέρειες για τις συμβάσεις μεταξύ κράτους και περιφερειών, ρυθμίστηκαν με διάταγμα, για τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος είναι κανείς υποχρεωμένος να προσφύγει στην πρακτική και σε άλλα κείμενα μεταγενέστερων νόμων. Η φάση της επεξεργασίας του προγράμματος χαρακτηρίζεται από δύο αρχές: την αρχή του αποκλειστικού συνομιλητή κατά την επεξεργασία, τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη της σύμβασης, και την αρχή της συμμετοχής των εργαζομένων της επιχείρησης.

Για το κράτος, αποκλειστικός συνομιλητής είναι ο εποπτεύων Υπουργός (στις περισσότερες περιπτώσεις, ο Υπουργός Βιομηχανίας), όπως ανέφερε η εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου για την αναμόρφωση του οικονομικού προγραμματισμού. Έργο του είναι να συντονίζει τη συμμετοχή των άλλων ενδιαφερόμενων υπουργείων. Την επιχείρηση εκπροσωπεί μόνο η μητρική εταιρία του ομίλου.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του νόμου 653/1982, η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος πριν υπογραφεί πρέπει να σταλεί ενημερωτικά στα αντιπροσωπευτικά όργανα του προσωπικού, τα οποία πρέπει επίσης να ενημερωθούν για τους όρους εκτέλεσης της σύμβασης. Κανόνες για τη συμμετοχή των εργαζομένων περιέχονται στο νόμο για τον εκδημοκρατισμό του δημόσιου τομέα (νόμος αρ. 83-675 της 26ης Ιουλίου 1983). Σύμφωνα με το νόμο αυτό, το διοικητικό συμβούλιο ορίζει τον τρόπο, με τον οποίο παρέχεται η γνώμη των αντιπροσωπευτικών οργάνων του προσωπικού για τα σχέδια της επιχείρησης που αφορούν τη σύναψη μιας σύμβασης οικονομικού προγράμματος.

Ως προς την υπογραφή της σύμβασης, ο νόμος για τον εκδημοκρατισμό του δημόσιου τομέα, ορίζει ότι καμία απόφαση, σχετική με τις μεγάλες στρατηγικές, οικονομικές, χρηματοπιστωτικές ή τεχνολογικές κατευθύνσεις της επιχείρησης, και ιδιαίτερα για τη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος, δεν μπορεί να ληφθεί χωρίς προηγούμενη απόφαση του διοικητικού συμβουλίου. Οι πρόεδροι των μητρικών εταιριών έχουν την αρμοδιότητα υπογραφής.

Η διάρκεια των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος (τρία ως πέντε χρόνια) επιτρέπει να διασφαλίζεται η συνοχή ανάμεσα στους στόχους των δημοσίων αρχών και σε εκείνους της επιχείρησης. Το κράτος, από τη μεριά του, προκειμένου να εξασφαλίσει τη διαχειριστική αυτοτέλεια των επιχειρήσεων, δεν μπορεί να παρέμβει πέραν των ετήσιων διαπραγματεύσεων για την ενημέρωση της σύμβασης.

### 3. 3. 2. Περιεχόμενο των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος

Σχετικά με το περιεχόμενο των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος μπορεί να γίνει μόνο γενική αναφορά, γιατί οι συμβάσεις αυτές αφορούν στη βιομηχανική στρατηγική των επιχειρήσεων και με αυτήν την έννοια καλύπτονται από το α-

πόρρητο και δεν δημοσιεύονται. Γνωρίζουμε, ωστόσο, το βασικό τύπο ο οποίος αποτελείται από τρία μέρη.

Το πρώτο μέρος αφορά τους αναπτυξιακούς στόχους της επιχείρησης (τη στρατηγική της σε σχέση με εκείνη του συνόλου της εθνικής βιομηχανίας και των άλλων δημοσίων επιχειρήσεων). Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στη συνοχή που πρέπει να επιτευχθεί ανάμεσα στη στρατηγική της επιχείρησης και στις προτεραιότητες που δίνει η κυβέρνηση με το εθνικό πρόγραμμα στα ζητήματα της αύξησης της απασχόλησης, της έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης, της βελτίωσης του εμπορικού ισοζυγίου, καθώς και των σχέσεων με τη βασική βιομηχανική παραγωγή. Το τρίτο μέρος αναφέρεται στις χρηματοπιστωτικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και την επιχείρηση. Ειδικότερα δε, στο ύψος των επενδύσεων που προγραμματίζονται για την περίοδο που διαρκεί το εθνικό πρόγραμμα, στις χρηματοπιστωτικές εισφορές του κράτους, στο ύψος των καταβλητέων, στο κράτος, μερισμάτων προς τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης.

Μία άλλη σημαντική διαφορά ανάμεσα στη σύμβαση του οικονομικού προγράμματος και της επιχειρήσεως ήταν κυρίως χρηματοπιστωτικής τάξης. Αντίθετα, η βασική ιδέα των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος είναι η καθολική εφαρμογή της συναλλακτικής λογικής, ώστε να καλύπτεται, κατά κάποιον τρόπο, το σύνολο των σχέσεων του κράτους με την επιχείρηση. Έτσι, η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος γίνεται ταυτόχρονα μέσο εκτέλεσης του εθνικού προγράμματος, μέσο ανάπτυξης της επιχείρησης και όργανο ελέγχου<sup>29</sup>.

Το απόρρητο που καλύπτει το περιεχόμενο της σύμβασης δεν αντίκειται, καθώς φαίνεται στο νόμο που επιτρέπει την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα. Ο νόμος αυτός ορίζει ότι αν η γνωστοποίηση ενός εγγράφου παραβιάζει κάποιο εμπορικό ή βιομηχανικό απόρρητο, μπορεί να μην επιτραπεί η κοινολόγηση του εγγράφου αυτού<sup>30</sup>. Το απόρρητο, πάντως, δεν εμποδίζει τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο (Cour des Comptes) και από άλλα όργανα εποπτείας<sup>31</sup>.

### 3. .3. 3. Η εφαρμογή των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος

Η ακριβής εφαρμογή των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος εξαρτάται από τη δεσμευτικότητα των αμοιβαίων υποχρεώσεων των μερών.

Το άρθρο 12 του νόμου 653/1982 ορίζει ότι οι συμβάσεις δεν μπορούν να λυθούν μονομερώς από το κράτος πριν τη λήξη της διάρκειάς τους και ότι κάθε τροποποίηση πρέπει να αποφασίζεται από τα μέρη με κοινή συμφωνία, σύμφωνα με τους ιδιαίτερους όρους της σύμβασης και με τη διαδικασία που ρητά προβλέπεται από αυτήν. Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, συνεχίζει το άρθρο 12, περιέχουν μόνο συμβατικές ρήτρες.

Αν αυτό, για την επιχείρηση σημαίνει πως η υπογραφή της σύμβασης γεννά πραγματικές υποχρεώσεις (έστω και αν είναι αδύνατο να προσδιοριστούν, αφού παραμέ-

νει άγνωστο το περιεχόμενο της σύμβασης), για το κράτος θέτει μερικά ζητήματα.

Όπως συμβαίνει και στην περίπτωση των συμβάσεων μεταξύ κράτους και περιφερειών, οι υποχρεώσεις του κράτους τελούν υπό τον όρο των αναγκαίων πιστώσεων που προβλέπουν οι σχετικοί νόμοι του τρέχοντος έτους. Από το λόγο αυτό δημιουργείται μία ειδική συμβατική ρήτρα (αν και θα ήταν σωστότερο ίσως να μιλάμε για *conditio juris*). Έτσι, η υποχρέωση του κράτους θα ανταποκρίνεται στη λογική δύο συστημάτων: από το ένα μέρος, ως συμβατική υποχρέωση δεσμεύει το κράτος, από το άλλο μέρος, ως πράξη που προκαλεί δημόσιες δαπάνες, υπόκειται στους κανόνες της δημοσιονομικής νομιμότητας<sup>32</sup>. Στην περίπτωση που οι κανόνες αυτοί δεν τηρούνται, η συμβατική υποχρέωση εξακολουθεί να υπάρχει, και μπορούν αν προβληθούν αξιώσεις από το συμβαλλόμενο μέρος που εκπληρεί τις υποχρεώσεις του (επιχείρηση ή μέτοχος), όπως για παράδειγμα αγωγή αποζημιώσεως. Αν αντίθετα, παρά την τήρηση των κανόνων της δημοσιονομικής νομιμότητας, δεν εγγρύνεται η δαπάνη, τότε ενεργοποιείται το στοιχείο που έχει τεθεί ως απαραίτητη προϋπόθεση, δηλαδή η προβλεπόμενη από το νόμο ρήτρα, και το κράτος απαλλάσσεται από τις υποχρεώσεις του.

Το σημείο αυτό όμως είναι διαφιλονεικούμενο και προσεγγίζεται από δύο σκοπιές: από τη σκοπιά του περιεχομένου των συμβατικών υποχρεώσεων και από τη σκοπιά των κυρώσεων σε περίπτωση αδυναμίας παροχής. Το γεγονός ότι το περιεχόμενο των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος είναι άγνωστο, δεν επιτρέπει ένα ασφαλές συμπέρασμα. Κατά πάσα πιθανότητα πρόκειται για κατ' αρχήν δεσμεύσεις που εκτελούνται σταδιακά, στο μέτρο που πληρούνται ορισμένοι όροι (εγγυρίσεις χρηματοπιστωτικών χορηγήσεων) και ορισμένες προϋποθέσεις (διατήρηση των βασικών υποθέσεων οικονομικού χαρακτήρα). Τα αποτελέσματα των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος φαίνεται, λοιπόν, να είναι εκείνα των πράξεων που δημιουργούν ενδεχομένως δικαιώματα, τα οποία βρίσκονται στο μεταίχμιο μεταξύ απλής προσδοκίας και πλήρους δικαιώματος<sup>35</sup>.

Η πραγματική απουσία κυρώσεων, σύμφωνα με τη θεωρία, μειώνει στο ελάχιστο την αξία των συμβατικών δεσμεύσεων. Αν το κράτος δεν τηρήσει τις υποχρεώσεις του, ή αν επισυμβεί μία μεταβολή σε ορισμένους βασικούς όρους, οι δυνατές κυρώσεις φαίνονται περιορισμένες<sup>36</sup>. Πραγματικά, το κράτος απολαμβάνει ορισμένων προνομίων κατά την εκτέλεση της σύμβασης, μεταξύ άλλων, να επιβάλλει, άμεσα και μονομερώς, και κυρώσεις στο μέρος που αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Το αντισυμβαλλόμενο μέρος αναγκάζεται να τηρεί τις υποχρεώσεις του, έχοντας αντίθετα ως μοναδικό μέσο αντιμετώπισης της αντισυμβατικής συμπεριφοράς του κράτους τη δικαστική αγωγή.

Επομένως, δεν υπάρχει ισότητα των συμβαλλομένων μερών (όπως άλλωστε συμβαίνει και στους ιδιώτες συμβαλλόμενους). Ωστόσο ο νόμος και οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι επιχείρησαν να μειώσουν την ανισότητα των μερών στο μέτρο του δυνα-

τού απαγορευόντας για παράδειγμα στο κράτος τη μονομερή λύση και εισάγοντας μία ρήτρα του είδους *rebus sic stantibus*.

#### 4. Νομική φύση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος

Ο νόμος της 29ης Ιουλίου 1982 ορίζει, όπως είδαμε, ότι οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος περιέχουν μόνο συμβατικές ρήτρες. Φαίνεται λοιπόν πως πρέπει να αναγνωρίσουμε τη συμβατική τους φύση. Ο κ. Ροκάρ, τότε Υπουργός Προγραμματισμού, παρουσιάζοντας το νομοσχέδιο στο Κοινοβούλιο, δήλωνε: «προβλέψαμε, σε αντίθεση προς κάποια τάση της νομολογίας, να διασφαλίσουμε τους συμβαλλόμενους με το κράτος από τις καταχρήσεις, λόγω εξαιρετικών προνομίων, κατά την εκτέλεση και την αναθεώρηση των συμβάσεων».

Ένα άλλο ζήτημα είναι κατά πόσο οι συμβάσεις αυτές υπόκεινται στο διοικητικό δίκαιο. Η ρητή αναφορά του νόμου στις συμβατικές ρήτρες, ο αποκλεισμός της δυνατότητας μονομερούς λύσης και η εισηγητική έκθεση του νόμου μας παραπέμπουν σε συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Εντούτοις, άλλα στοιχεία κλίνουν προς τη σύμβαση διοικητικού δικαίου.

Τα κριτήρια των διοικητικών συμβάσεων αναφέρονται στους συμβαλλόμενους, στο αντικείμενο και στις ρήτρες της σύμβασης. Σε ό,τι αφορά τους συμβαλλόμενους, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις περιπτώσεις:

- α). συμβάσεις μεταξύ δύο προσώπων δημοσίου δικαίου
- β). συμβάσεις μεταξύ δύο προσώπων ιδιωτικού δικαίου
- γ). συμβάσεις ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και ενός ιδιωτικού.

Η πρώτη περίπτωση αντιμετωπίσθηκε πρόσφατα από Δικαστήριο συγκρούσεως καθηκόντων (*Tribunal des Conflits*) το οποίο θεώρησε ότι οι συμβάσεις αυτές είναι «κατ' αρχήν» συμβάσεις διοικητικού δικαίου<sup>37</sup>, συνεπώς υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, εκτός αν λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου, δημιουργείται μεταξύ των μερών σχέση ιδιωτικού δικαίου. Πρόκειται, για παράδειγμα, για συμβάσεις προμήθειας ηλεκτρικού ρεύματος. Μια ανάλογη λύση έγινε δεκτή για τις συμβάσεις μεταξύ προσώπων ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες καταρχήν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Ωστόσο και εδώ η νομολογία έχει δεχθεί ορισμένες εξαιρέσεις. Μια σύμβαση μεταξύ δύο προσώπων ιδιωτικού δικαίου μπορεί να θεωρηθεί ως διοικητική, όταν το ένα από τα δύο ενεργεί, ως μεσάζων, κατά κάποιο τρόπο, για λογαριασμό του κράτους<sup>38</sup>. Μπορούμε να προσεγγίσουμε την τρίτη περίπτωση μόνο αν λάβουμε τα άλλα κριτήρια. Μια σύμβαση μπορεί να χαρακτηριστεί ως διοικητική, όταν το αντικείμενό της αναφέρεται στην εκτέλεση μιας δημόσιας υπηρεσίας<sup>39</sup>. Παράδειγμα: η εκχώρηση άσκησης δημόσιας υπηρεσίας, οι συμβάσεις εργασίας του προσωπικού που μετέχει άμεσα στην εκτέλεση μιας δημόσιας διοικητικής υπηρεσίας, οι συμβάσεις που συνάπτονται με τους χρήστες της δημόσιας υπηρεσίας και συνιστούν τον τρόπο εκτέλεσης της υπηρεσίας<sup>40</sup>.



Το τελευταίο κριτήριο που εξετάζεται είναι εκείνο των εξαιρετικών του κοινού δικαίου ρητρών — ρητρών που απαγορεύονται στις συμβάσεις μεταξύ ιδιωτών — και τοποθετούν το συμβαλλόμενο κάτω από τον έλεγχο ή την εξουσία ενός προσώπου δημόσιου δικαίου. Οι ρήτρες αυτές εκφράζουν την παρουσία ή τις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος (*intérêt général*) μέσα στη σύμβαση. Οι συμβάσεις που περιέχουν εξαιρετικές ρήτρες είναι τις περισσότερες φορές συμβάσεις, σχετικές με την εκτέλεση μιας δημόσιας υπηρεσίας. Η παρουσία των δύο αυτών όρων, κατά τρόπο σωρευτικό, επιτρέπει τον εντοπισμό, στην πράξη, της πλειοψηφίας των διοικητικών συμβάσεων.

Στηριζόμενοι σ' αυτά ακριβώς τα κριτήρια είμαστε, φαίνεται, σε θέση να δεχθούμε τη διοικητική φύση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος που συνάπτονται μεταξύ κράτους και επιχείρησης. Ο ένας τουλάχιστον από τους συμβαλλόμενους είναι σίγουρα δημόσιος φορέας και, σε τελευταία ανάλυση, οι επιχειρήσεις, μετέχοντας στην υλοποίηση των στόχων του εθνικού προγράμματος, συμμετέχουν στην εκτέλεση μιας δημόσιας υπηρεσίας<sup>42</sup>. Σε σχέση με τις εξαιρετικές ρήτρες, ο νόμος θέτει τους δύο συμβαλλόμενους σε επίπεδο ουσιαστικής ισοτιμίας. Το άρθρο 12 είναι χαρακτηριστικό από την άποψη αυτή, αφού απαγορεύει ρητά την πρόωγη λύση της σύμβασης από το κράτος. Τέλος, το γεγονός, ότι η ανάληψη υποχρεώσεων από το κράτος υπόκειται στην έγκριση της δαπάνης, έχει το χαρακτήρα περισσότερο μιας *conditio juris* παρά μιας συμβατικής ρήτρας που επηρεάζει τη θέση των μερών.

Για τη νομική φύση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος που συνάπτονται ανάμεσα στο κράτος και τις περιφέρειες, η νομολογία έχει αποφανθεί, αν και έμμεσα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας (*Conseil d'Etat*) στην απόφασή του της 8ης Ιανουαρίου 1988<sup>43</sup> ασχολήθηκε με τη σύμβαση που υπογράφηκε το 1984 ανάμεσα στο κράτος και την περιφέρεια της Αλσατίας. Κατά τους όρους αυτής της σύμβασης, το κράτος αναλάμβανε την υποχρέωση να υποστηρίζει στην Ε.Ο.Κ. την υποψηφιότητα του δήμου του Στρασβούργου ως έδρας του ευρωπαϊκού εργαστηρίου ακτινοβολίας με συγχροτρόνιο. Στη συνέχεια, ο πρωθυπουργός γνωστοποίησε, με επιστολή που απευθυνόταν προς τον Πρόεδρο του νομαρχιακού Συμβουλίου της Ιζέρ, την απόφασή του να υποστηρίζει την υποψηφιότητα του δήμου της Γκρενόμεντ. Ο δήμος του Στρασβούργου και άλλες αρχές ζήτησαν, από το διοικητικό δικαστήριο του Στρασβούργου, την ακύρωση της πράξης του πρωθυπουργού, που είχε εκδοθεί, κατά τη γνώμη τους, κατά κατάχρησης εξουσίας. Η αίτηση προέβαλε ως λόγο της ακύρωσης την κατάχρηση εξουσίας διότι οι αιτούντες, ως τρίτοι, σε σχέση με τη σύμβαση δεν νομιμοποιούνταν να επικαλεστούν την αθέτηση των συμβατικών υποχρεώσεων. Ειδικότερα, οι αιτούντες επικαλούνται την παραβίαση του άρθρου 12 του νόμου 82-653. Το δικαστήριο του Στρασβούργου, βασιζόμενο στα προηγούμενα,

επιβεβαίωσε ότι ο νομοθέτης θέλησε να καταστήσει τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος αληθινές συμβάσεις. Κατά συνέπεια, και με δεδομένο ότι οι διατάξεις του νόμου δεν αντίκεινται σε μία αναθεώρηση της σύμβασης με πρωτοβουλία ενός των μερών, ο Πρωθυπουργός δεν μπορούσε με μονομερή απόφασή του να θίξει μια υποχρέωση θεωρούμενη ως συμβατική κατά τη διάταξη του νόμου. Το δικαστήριο στηρίχθηκε σ' αυτήν την άποψη, μεταξύ άλλων, για να ακυρώσει την απόφαση του Πρωθυπουργού. Μετά από αυτά, ο Υπουργός Προγραμματισμού προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας, το οποίο αναίρεσε την απόφαση του δικαστηρίου, θεωρώντας ότι η πράξη του Πρωθυπουργού αποτελεί παραβίαση των όρων της σύμβασης και όχι παραβίαση του νόμου, και ότι κατά συνέπεια η πόλη του Στρασβούργου και ο άλλοι αιτούντες, τρίτοι, δεν είχαν έννομο συμφέρον. Το Συμβούλιο Επικρατείας επιβεβαιώνει τη συμβατική φύση των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος, κρίνοντας ότι «η παραγνώριση των όρων μιας σύμβασεως μπορεί να δημιουργήσει ζήτημα ευθύνης του ενός συμβαλλόμενου μέρους έναντι του άλλου, τούτο όμως δεν μπορεί να θεμελιώσει αίτηση για την ακύρωση διοικητικής αποφάσεως λόγω καταχρήσεως εξουσίας... και ότι ούτε οι διατάξεις του νόμου της 29ης Ιουλίου 1982, ούτε άλλη διάταξη νόμου θέλησε να προσδώσει στον συγκεκριμένο όρο της σύμβασης μεταξύ του κράτους και της περιφέρειας Αλσατίας, ένα άλλο νόημα από εκείνο ενός συμβατικού όρου».

## 5. Η συναλλακτική διοίκηση στην πράξη

Προκειμένου να ανεβρεθεί το θεωρητικό θεμέλιο των μοντέλων συναλλακτικής διοίκησης, θα ήταν ίσως χρήσιμο να μελετηθούν μερικές συγκεκριμένες περιπτώσεις. Μέσα στη συγκριτική οπτική αυτής της μελέτης, προτείνουμε δύο περιπτώσεις: τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος, για την πραγματοποίηση του τεχνολογικού πάρκου της Κοιλιάδας Μπασέντο (μοναδικό παράδειγμα εφαρμογής του άρθρου 7 του νόμου αρ. 64) και τη σύμβαση οικονομικού προγράμματος της περιφέρειας Καμπανίας – Αρδεννών (μία από τις 28 συμβάσεις που έχουν υπογραφεί σε εφαρμογή του 9ου γαλλικού οικονομικού προγράμματος).

### 5. 1. Η συμφωνία για το τεχνολογικό πάρκο της Κοιλιάδας Μπασέντο.

Με διάταγμα της 30ης Δεκεμβρίου 1987, στηριζόμενο στην απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 30ης Δεκεμβρίου 1987, ο Πρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου ενέκρινε τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος που υπογράφηκε στις 30 Δεκεμβρίου 1987 από τον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας, τον Υπουργό Βιομηχανίας, τον Πρόεδρο του περιφερειακού Συμβουλίου της Μπαζιλικάτε, τον Πρόεδρο της ENI και τον Πρόεδρο του Consortium βιομηχανικής ανάπτυξης της επαρχίας της Ματέρα. Η συμφωνία δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της 31ης Δεκεμβρίου<sup>44</sup>.

Αυτή η επισπευμένη διαδικασία έγκρισης τερματίζει τις διαπραγματεύσεις που είχαν ξεκινήσει, μετά την κρίση της απασχόλησης στις χημικές βιομηχανίες της Κοιλάδας Μπασέντο, ανάμεσα στον όμιλο ENI και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Οι διαπραγματεύσεις αυτές κατέληξαν σε συμφωνία και σε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για την αναδιοργάνωση και ανόρθωση των βιομηχανιών. Η περιφέρεια της Μπαζιλικάτε, προβλέποντας την έναρξη των πρωτοβουλιών της ENI, ζήτησε και πέτυχε να εισαχθούν στο πρώτο ετήσιο πρόγραμμα, που βρισκόταν στο πλαίσιο του τριετούς αναπτυξιακού προγράμματος, ορισμένες παρεμβάσεις υποδομής. Επειδή διάφοροι φορείς ενεργούσαν ταυτόχρονα με αποσπασματικό και ασυντόνιστο τρόπο, ο Υπουργός της Νότιας Ιταλίας εκτίμησε ότι μπορούσε να προτείνει μια συμφωνία οικονομικού προγράμματος. Για το σκοπό αυτό, προσκάλεσε τους ενδιαφερόμενους φορείς, ενώ την ίδια στιγμή, στις 9 Δεκεμβρίου 1987 διορίστηκε η συντονιστική επιτροπή που θα αναλάμβανε να επεξεργασθεί τη συμφωνία.

«Αντικείμενο της συμφωνίας είναι ο σχεδιασμός της επαναδραστηριοποίησης της βιομηχανίας και η διαμόρφωση του τεχνολογικού πάρκου της Κοιλάδας Μπασέντο. Τα προηγούμενα θεωρούνται ως ένα ενιαίο σύνολο δραστηριοτήτων, παρεμβάσεων και δομών που αποσκοπούν να ενισχύσουν και να υποστηρίξουν τη διαδικασία επαναδραστηριοποίησης της βιομηχανίας και ανάπτυξης της ζώνης με την από κοινού εκμετάλλευση συμπληρωματικών δυνάμεων των βιομηχανιών, των οργάνων έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης της ζώνης ή της γύρω περιοχής που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο μπορούν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της (άρθρο 2)». Ο σχεδιασμός παρουσιάζεται σε αναλυτική μορφή και σε παράρτημα βρίσκεται η περιγραφή των έργων που εκτελούνται ή που πρόκειται να εκτελεσθούν. Στόχος του είναι να εξασφαλίσει περί τις δύο χιλιάδες εκατό θέσεις απασχόλησης.

Κατά τους όρους της συμφωνίας, η υλοποίηση του σχεδίου συνεπάγεται συντονισμένες, ολοκληρωμένες και συμπληρωματικές μεταξύ τους δραστηριότητες και παρεμβάσεις. Κατά συνέπεια τα μέρη δεσμεύονται:

- να συντονίζουν αμοιβαία τις δραστηριότητές τους, και κατά περίπτωση με τη βοήθεια της συντονιστικής επιτροπής
- να συνεργάζονται πιστά στην άσκηση των δραστηριοτήτων που απαιτούν την παρουσία και την παρέμβαση περισσότερων μερών
- να εκπληρώνουν στο ακέραιο τα καθήκοντα που αναθέτει στο καθένα η συμφωνία (άρθρο 3).

Το άρθρο 4 εξειδικεύει τις υποχρεώσεις των πέντε μερών.

Το αναπτυξιακό Κονσόρτσιουμ υποχρεώνεται:

- να αγοράσει από τον όμιλο ENI, σε καθορισμένη τιμή, ορισμένα ακίνητα, αγαθά και εξοπλισμό, για τη δημιουργία υποδομής στη ζώνη
- να αγοράσει από τον όμιλο ENI άλλα μέσα που προσδιορίζονται σε πα-

ράρτημα, σε τιμή που θα καθοριστεί μεταγενέστερα από επιτροπή εμπειρογνομόνων

- να διευκολύνει την ομαδοποίηση των καταναλωτών ηλεκτρικού ρεύματος.

Η ENI υποχρεώνεται:

- να επιβλέπει την εκτέλεση της συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος
- να δίνει στη συνεταιίρο της SNAM τις οδηγίες για να οριστεί μία σύμβαση διανομής του μεθανίου
- να παροτρύνει τις ενδιαφερόμενες εταιρίες του ομίλου ώστε να αναλάβουν βιομηχανικές πρωτοβουλίες, ικανές να δράσουν καταλυτικά για τις συμπληρωματικές ενέργειες, να μετάσχουν στην υλοποίηση των σχεδίων, να εκπληρώσουν τα αναγκαία διαχειριστικά καθήκοντα, να ολοκληρώσουν την παραχώρηση της υποδομής, να εγγυηθούν την επανεπένδυση των ποσών που προέρχονται από την παραχώρηση της υποδομής μέσα στην Κοιλιάδα Μπασέντο και στον τομέα της χημείας.

Ο Υπουργός Νοτίου Ιταλίας υποχρεώνεται να:

- προτείνει στο υπουργικό Συμβούλιο τη λήψη απόφασης για τη συμφωνία του οικονομικού προγράμματος
- αναλάβει να συντονίζει τις δραστηριότητες των φορέων που μετέχουν στη συμφωνία
- επιτρέπει στην FIME (Finanziaria Meridionale), ή σε οποιοδήποτε άλλο φορέα προώθησης, να μετάσχει στο κεφάλαιο της εταιρίας διαχείρισης
- επιτρέπει στην «Agenzia per il Mezzogiorno» να χρηματοδοτήσει τις επεμβάσεις του Κονσόρτσιουμ βιομηχανικής ανάπτυξης που προβλέπονται ήδη μέσα στη συμφωνία, και τις μελλοντικές παρεμβάσεις, στο μέτρο που αυτές θα εγκρίνονται.

Ο Υπουργός Βιομηχανίας υποχρεώνεται να επιτρέψει την κυκλοφορία του ηλεκτρικού ρεύματος που θα παράγεται από τους θερμοηλεκτρικούς σταθμούς παραγωγής, οι οποίοι θα μεταβιβαστούν κατά κυριότητα στο Κονσόρτσιουμ.

Η περιφέρεια Μπαζιλικάτε υποχρεώνεται να λάβει μέτρα της δικής της δικαιοδοσίας, χρήσιμα για τη συμφωνία ή συνδεδεμένα με την υλοποίησή της, και να εποπτεύει και να υποστηρίζει τις δραστηριότητες του βιομηχανικού Consortium.

Για τη διαχείριση των παρεμβάσεων, προβλέπεται να δημιουργηθεί μία εταιρία που θα έχει τη μορφή κεφαλαιουχικής εταιρίας, τις μετοχές της δε θα κατέχει κατά 40% η Enichem, κατά 40% το βιομηχανικό Consortium, και το υπόλοιπο 20% η FIME, η οποιοσδήποτε άλλος φορέας προώθησης επιλεγμένος από τον Υπουργό Νοτίου Ιταλίας.

Το κόστος και οι προθεσμίες υλοποίησης του σχεδίου αναφέρονται αναλυτικά

(άρθρο 6), καθώς επίσης και οι χρηματοδοτήσεις που επωμίζεται η ENI (περίπου 413 δις), και τα κεφάλαια για την έκτακτη παρέμβαση στη Νότια Ιταλία (περίπου 225 δις). Τα μέρη επαφίενται στον έλεγχο της συντονιστικής επιτροπής σε ό,τι αφορά στους τρόπους και τις μορφές των ενδεχομένων κοινοτικών χρηματοδοτήσεων.

## 5. 2. Η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος Καμπανίας – Αρδεννών

Η διαδικασία κατάρτισης και σύναψης της προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του κράτους και της περιφέρειας Καμπανίας – Αρδεννών<sup>45</sup> αναφέρεται στο νόμο της 29ης Ιουλίου 1982 και στο διάταγμα της 21ης Ιανουαρίου 1983.

Ο Πρόεδρος του περιφερειακού Συμβουλίου και ο Γραμματέας της περιφέρειας συνέταξαν από κοινού ένα προσχέδιο σύμβασης, σύμφωνα με τα προπαρασκευαστικά κείμενα του δεύτερου νόμου για το οικονομικό πρόγραμμα. Το προσχέδιο αυτό διαβιβάστηκε στη CIAT. Η CIAT εξακρίβωσε αν οι στόχοι του προσχεδίου είναι συμβατοί με εκείνους του πρώτου νόμου για το οικονομικό πρόγραμμα και διαβίβασε στον Περιφερειάρχη τις οδηγίες για να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις.

Το σχέδιο της σύμβασης καταρτίστηκε μετά την έγκριση του δεύτερου νόμου για το οικονομικό πρόγραμμα και του περιφερειακού προγράμματος. Στην περίπτωση της περιφέρειας Καμπανίας – Αρδεννών, η περιφέρεια αποφάσισε ότι τα στοιχεία της σύμβασης συνέπιπταν με εκείνα του περιφερειακού προγράμματος. Συνεπώς, δεν υπάρχει περιφερειακό πρόγραμμα, από τυπική όμως άποψη, αυτή η απόφαση εξομοιώνει τα δύο κείμενα (περιφερειακό πρόγραμμα και σύμβαση οικονομικού προγράμματος). Ο περιφερειάρχης διαβιβάζει στον Υπουργό Σχεδιασμού το σχέδιο που υποβάλλεται στη CIAT, και εκείνη το εγκρίνει αφού προηγουμένως εξακριβώσει τη συμμόρφωσή του προς το δεύτερο νόμο για το οικονομικό πρόγραμμα. Σε περίπτωση διάστασης, μπορεί να καταρτιστεί μια δεύτερη σύμβαση (ή μέρος αυτής της σύμβασης) με την ίδια διαδικασία.

Στην περίπτωση που μας απασχολεί, η περιφέρεια χρησιμοποίησε αποκλειστικά, προκειμένου να επεξεργασθεί τα στοιχεία του προγράμματος, τις δικές της υπηρεσίες και τα γραφεία που έθεσε στη διάθεσή της το κράτος. Τα τελευταία την εποχή εκείνη, δηλαδή ένα χρόνο μετά την περιφερειακή μεταρρύθμιση, ήταν στην πραγματικότητα τα μόνα που κατείχαν πληροφορίες και στοιχεία ως προς το επίπεδο της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης. Στο στάδιο των διαπραγματεύσεων, εμφανίστηκαν μερικές διχογνωμίες, τις οποίες ωστόσο ξεπέρασαν το κράτος και η περιφέρεια, επιδεικνύοντας έτσι κάποια ευλυγισία και κυρίως το ενδιαφέρον τους να συνάψουν τη σύμβαση μέσα σε σύντομο διάστημα. Το μέλημα του κράτους ήταν να συνεργασθεί με την περιφέρεια για την υλοποίηση των προγραμμάτων οικονομικής προτεραιότητας (programmes prioritaires d'execution) και να αναδείξει τους λόγους της εθνικής αλληλεγγύης. Όσον αφορά την περιφέρεια, εκείνη φοβόταν μήπως η σύμβαση χρησίμευε κυρίως για τη χρηματοδότηση των εθνικών στόχων, πράγμα

που θα περιόριζε αυτόματα τη δική της αυτονομία. Η διαδικασία της κατάρτισης και οι διαπραγματεύσεις παρατάθηκαν επί ένα χρόνο περίπου, ως τον Απρίλιο του 1984, οπότε, αφού επιτεύχθηκε η έγκριση της CIAΤ, του περιφερειακού Συμβουλίου και της οικονομικής και κοινωνικής επιτροπής, (περιφερειακού οργανισμού εκπροσώπησης των συμφερόντων), ο Πρόεδρος της περιφέρειας και ο Περιφερειάρχης υπέγραψαν τη σύμβαση. Η υπογραφή της σύμβασης έγινε μετά από απόφαση της περιφέρειας με την οποία εξουσιοδοτείτο ο Πρόεδρος της περιφέρειας, και από την εντολή της Κυβέρνησης προς τον Γραμματέα της περιφέρειας.

Η σύμβαση επικεντρώνεται σε τρεις βασικούς στόχους:

- α) ενίσχυση της απασχόλησης. Οι προβλεπόμενες ενέργειες αφορούν την ανάπτυξη της αρχικής και της επαγγελματικής κατάρτισης, την ανάπτυξη της βιομηχανίας, της έρευνας και της τεχνολογίας, τη διαφοροποίηση και την υποστήριξη της γεωργίας, τη βελτίωση της υποδομής.
- β) υπέρβαση των κοινωνικών καθυστερήσεων. Ο στόχος αυτός αναφέρεται στην ανάπλαση των υποβαθμισμένων συνοικιών, των βιομηχανικών ζωνών και στον εκσυγχρονισμό και την αναμόρφωση των οίκων ευγηρίας.
- γ) επιβεβαίωση μιας περιφερειακής ταυτότητας. Εδώ, πρόκειται για ενέργειες αξιοποίησης της περιφερειακής πολιτιστικής κληρονομιάς και τουριστικής ανάπτυξης.

Η σύμβαση καταλήγει με μερικές γενικές διατάξεις που αναφέρονται:

- στην εκτέλεση της σύμβασης (οι υποχρεώσεις τις οποίες έχουν αναλάβει το κράτος και η περιφέρεια υπόκεινται στον ορισμό των χρηματοδοτικών μέσων. Η μείωση των προβλεπόμενων πιστώσεων από ένα συμβαλλόμενο επιτρέπει στο άλλο μέρος να προβεί σε ανάλογη μείωση. Σε ειδικές συμβάσεις ή σε τροποποιήσεις της παλαιότερης μπορούν να ενταχθούν συμπληρωματικές ενέργειες. Οι ειδικές συμβάσεις προβλέπουν κοινές διατάξεις για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των σχεδίων που περιλαμβάνονται σε αυτές).
- στον σεβασμό των όρων της σύμβασης (προβλέπεται ανά διετία συνεννόηση ανάμεσα στον περιφερειάρχη και τον Πρόεδρο του περιφερειακού Συμβουλίου, για να καταστρωθεί ένας απολογισμός της εκτέλεσης).
- στην αναθεώρηση της σύμβασης (είναι δυνατό να αναθεωρηθεί η σύμβαση, με κοινή συμφωνία μεταξύ κράτους και περιφέρειας).
- στη λύση της σύμβασης (τη λύση μπορεί να ζητήσει ένα από τα μέρη. Η αίτηση όμως πρέπει να απευθυνθεί στην CIAΤ αν πρόκειται για το κράτος, ή στο περιφερειακό Συμβούλιο αν πρόκειται για την περιφέρεια).

Η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος έχει συλληφθεί ως σύμβαση πλαίσιο, η εκτέλεση και η εξειδίκευση της οποίας αποτελούν αντικείμενο ειδικών συμβάσεων. Πραγματικά, οι χρηματικές υποχρεώσεις δεν προσδιορίζονται πάντοτε,

και άλλωστε δεν μπορούμε να μιλάμε πάντοτε για υποχρεώσεις. Μερικές φορές χρησιμοποιούνται εκφράσεις, όπως «η περιφέρεια επιθυμεί», «διαπιστώνουμε ότι», «επιμένουμε στη σημασία του», οι οποίες δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι καθορίζουν υποχρεώσεις. Όσο για τη διαδικασία, αυτή αναπαράγει, απλοποιώντας κάπως, εκείνη της σύμβασης του οικονομικού προγράμματος που σε όλες τις περιπτώσεις παραμένει η πηγή των υποχρεώσεων. Γενικά, οι ειδικές συμβάσεις περιλαμβάνουν προδιαγραφές που τις καθιστούν άμεσα εφαρμόσιμες (τεχνικά χαρακτηριστικά του σχεδίου, μνεία του διευθύνοντος τα έργα, λεπτομέρειες για τις χρηματοδοτήσεις). Σε ορισμένες περιπτώσεις η εκτέλεσή τους προκάλεσε συμφωνητικά εφαρμογής. Σχετικά με τους υπόχρεους, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι στις 15 ειδικές συμβάσεις που έχουν υπογραφεί απουσιάζουν οι κοινότητες ή οι διακοινοτικοί οργανισμοί. Σε μία περίπτωση βρίσκουμε ένα νόμο, σε άλλη απουσιάζουν οι περιφερειακοί δημόσιοι οργανισμοί και οι δημόσιες επιχειρήσεις ενώ είναι παρόντα ορισμένα δημόσια ιδρύματα (*établissements publics*).

Η εκτίμηση για την πρώτη εμπειρία που συμβασιοποιεί (*contractualiser*) τις σχέσεις του κράτους και των περιφερειών η οποία τεματίστηκε το 1988, είναι θετική. Ουσιαστικά, εφαρμόστηκε η σύμβαση του οικονομικού προγράμματος και περίπου το 80% των πόρων που κατέβαλαν τα μέρη δαπανήθηκαν αποτελεσματικά. Ορισμένες αμφιβολίες για πρόθεση αποκέντρωσης του κράτους φαίνεται ότι διαλύθηκαν. Στην πραγματικότητα, οι περιφέρειες συμμετέχουν στη σύνταξη του εθνικού προγράμματος και επομένως συμβάλλουν στην επιλογή των στόχων προτεραιότητας. Οι περιφέρειες μπορεί να συνεισφέρουν οικονομικά στην υλοποίηση σχεδίων που εμπίπτουν ολοσχερώς στην αρμοδιότητα του κράτους (για παράδειγμα, οι αυτοκινητόδρομοι), αλλά με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζουν την προετοιμασία εγκαταστάσεων, που σε διαφορετική περίπτωση θα καθυστερούσαν πολύ. Η σύμβαση, εξασφαλίζει την ομαλή και συνεχή χρηματοδότηση του κράτους. Τέλος, οι περιφέρειες, έχοντας δεσμεύσει ένα μέρος μόνο από τον προϋπολογισμό τους (η περιφέρεια Καμπανίας - Αρενών δέσμευσε το 37%, αλλά ο εθνικός μέσος όρος είναι 25%), μπορούν να υλοποιήσουν μερικούς στεννά περιφερειακούς στόχους, τους οποίους θεωρούν ότι έχουν προτεραιότητα.

Συνολικά, στη Γαλλία, όσοι φορείς έχουν συμμετάσχει στην πρώτη εμπειρία των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος την κρίνουν θετική, και ετοιμάζουν εντατικά τις καινούργιες, οι οποίες σύμφωνα με τις ενδείξεις πρέπει να καλύπτουν την περίοδο 1989-1992 και να προετοιμάζουν τις περιφέρειες για την εννιαία αγορά. Είναι σκόπιμο να υπενθυμίσουμε ότι οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος επέζησαν σε μία περίοδο πολιτικών μεταπτώσεων, στη διάρκεια της οποίας, μέσα σε έξι χρόνια, η κυβερνητική πλειοψηφία άλλαξε δύο φορές. Τις επεδίωξε ο Μισέλ Ροκάρ το 1982, τότε Υπουργός Σχεδιασμού, ενώ κρίθηκαν χρήσιμες και υλοποιήθηκαν εξαιτίας της συμβατικής τους ισχύος, από την κυβέρνηση Σιράκ, η οποία αν

και δεν φαινόταν διατεθειμένη να καταρτίσει το 10ο εθνικό πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης, έσπευσε να διαπραγματευθεί με τις περιφέρειες νέες συμβάσεις (οι συμβάσεις αυτές δεν αναφέρονται πλέον στο οικονομικό πρόγραμμα, οπότε ονομάστηκαν συμβάσεις κράτους-Περιφερειών). Όταν ο Μισέλ Ροκάρ έγινε Πρωθυπουργός, επανέλαβε τις διαδικασίες για την κατάρτιση του δέκατου προγράμματος και εκείνες των συμβάσεων οικονομικού προγράμματος.

## 6. Συμφωνίες και συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος: ομοιότητες και διαφορές

Τα δύο μέσα άσκησης εκείνου που αποκαλέσαμε «συναλλακτική διοίκηση» διαφοροποιούνται μεταξύ τους: διαφέρουν οι κανόνες που τα διέπουν, διαφέρουν, τουλάχιστον ως προς αυτό το ειδικό θέμα, ως προς τη νομική παράδοση και εκείνη της νομολογίας, διαφέρουν ο σκοπός τους και το πλαίσιο μέσα στο οποίο εντάσσονται

Για να μη περιοριστεί όμως αυτή η παρουσίαση σε απλή παράθεση, ας επιχειρήσουμε να συγκρίνουμε τη γαλλική και την ιταλική εμπειρία με τη βοήθεια έξι εργαλείων οργάνωσης:

1. τη θέση των δύο αυτών μέσων μέσα στο νομικό σύστημα
2. το πεδίο εφαρμογής
3. τους υπόχρεους
4. τις διαδικασίες
5. τη φύση
6. το χώρο ενέργειας

1. Τόσο η σύμβαση, όσο και η συμφωνία του οικονομικού προγράμματος είναι μέσα εκτέλεσης του εθνικού και περιφερειακού προγράμματος. Η γαλλική ιδιομορφία είναι ότι απο το 1946 ως σήμερα, συνεχώς, η Γαλλία κατάφερε να εκτελεί τα (ενδεικτικά και ευέλικτα) εθνικά προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης. Η ιδιοτυπία της Ιταλίας είναι ότι αρνήθηκε συστηματικά τον προγραμματισμό, τόσο το γενικό, όσο και τον κατά τομέα.

Αφαιρουμένης αυτής της διαφοράς, η σχέση με τον προγραμματισμό είναι, νομίζουμε, σημαντική από δύο απόψεις. Από τη μία μεριά, ένα πρόγραμμα που καθορίζει συγκεκριμένους στόχους επιτρέπει να υπάρχει συνοχή είτε στο περιεχόμενο κάθε συμφωνίας ή σύμβασης, είτε σφαιρικά, μεταξύ τους. Πρέπει να υπενθυμίσουμε σχετικά τη γαλλική τάση να συνδέονται οι συμβάσεις του οικονομικού προγραμματισμού και των επιχειρήσεων με την εκτέλεση επίσης του εθνικού προγράμματος. Πράγματι, παλαιότερα οι συμβάσεις αυτές είχαν κυρίως την επιχείρηση ως αντικείμενο, ενώ σήμερα η στρατηγική της επιχείρησης αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεως με το κράτος (το οποίο χρηματοδοτεί), προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή της με τους στόχους του εθνικού προγράμματος. Φαίνεται πως στην Ιταλία



συμβαίνει το αντίθετο: για μία μόνο συμφωνία οικονομικού προγράμματος έχουν ήδη αναφερθεί τρεις συμβάσεις προγραμματισμού με τις επιχειρήσεις.

Από την άλλη μεριά, το πρόγραμμα παρουσιάζεται ως νομικό θεμέλιο των μεταγενέστερων πράξεων, γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό και μάλιστα σε σχέση με το ζήτημα του τρόπου ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας. Είναι, πραγματικά, δύσκολο να υποστηρίξει κανείς ότι μια δημόσια διοίκηση μπορεί, μέσω σύμβασης, να υποχρεωθεί σε συμπεριφορές που συνήθως επαφίενται στη διακριτική της ευχέρεια. Αν όμως, υπεράνω της σύμβασης, υπάρχει μία πράξη προγραμματισμού για την οποία η δημόσια διοίκηση έχει ήδη ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια, τότε οι μεταγενέστερες πράξεις, που αποσκοπούν στην υλοποίηση των στόχων του προγράμματος είναι πρακτικά πράξεις υποχρεωτικές. Μπορούμε ίσως να πάρουμε ως παράδειγμα την πολεοδομία. Σύμφωνα με την τρέχουσα άποψη, όταν υπάρχει ένα εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο, η χορήγηση της οικοδομικής άδειας είναι ένα είδος οφειλόμενης ενέργειας. Το ίδιο ισχύει και για τις κατατμήσεις. Το πρόγραμμα προσδίδει συνεπώς μια συμβατική νομιμοποίηση στη δράση της διοίκησης, η οποία συνάπτει μια σύμβαση για την εκτέλεσή του.

2. Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος έχουν μεγαλύτερη εμβέλεια από τις συμφωνίες ως προς το εδαφικό πλαίσιο εφαρμογής τους (ολόκληρο το γαλλικό κράτος, η Νότια Ιταλία).

Αντίθετα, το περιεχόμενο του προγραμματισμού είναι εκτεταμένο και στις δύο περιπτώσεις, άρα και στα περιεχόμενα των συμβάσεων του οικονομικού προγράμματος.

3. Ο γαλλικός νόμος προβλέπει ότι οι συμβάσεις μπορούν να υπογράφονται από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Στην πράξη, η εμπειρία αυτή περιορίστηκε στις συμβάσεις που έγιναν ανάμεσα στο κράτος και την περιφέρεια από τη μία μεριά, και το κράτος και τις επιχειρήσεις από την άλλη. Με αυτήν την έννοια, η γαλλική εμπειρία δεν διαφέρει από την ιταλική.

4. Οι διαδικασίες είναι διαφορετικές στο επίπεδο των διαφόρων βημάτων, αλλά μοιάζουν στην πολυπλοκότητά τους. Οι διαδικασίες σχετικά με τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος είναι ίσως ακόμη πιο πολύπλοκες από τις άλλες. Ειδικότερα, τα διαδοχικά βήματα ανάμεσα στο κράτος και την περιφέρεια επιμηκύνουν σημαντικά τις προθεσμίες κατάρτισης και έγκρισης. Αντίθετα, η παρουσία του περιφερειάρχη φαίνεται θετική, γιατί λειτουργεί ως φίλτρο και διατηρεί τις σχέσεις μεταξύ κέντρου και περιφέρειας.

5. Στη Γαλλία, οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος είναι διοικητικές συμβάσεις και ως τέτοιες υπάγονται στη διαδικασία της διοικητικής δικαιοσύνης. Στην Ιταλία, είδαμε πως πρόκειται στην πραγματικότητα για συμφωνίες οι οποίες, στο τέλος, παίρνουν τη μορφή μονομερών πράξεων, και υπό αυτή τη μορφή παράγουν τα αποτελέσματά τους.

6. Η κύρια διαφορά, ωστόσο, ανάμεσα στις δύο εμπειρίες που περιγράψαμε έγκειται στο περιβάλλον μέσα στο οποίο εκτυλίσσονται. Η γαλλική διοίκηση έχει σίγουρα ανώτερη ποιότητα από την ιταλική, και χρησιμοποιεί επί δεκαετίες συμβατικές μεθόδους. Με δεδομένο αυτό το βασικό χαρακτηριστικό, είναι σαφές ότι οι πιθανότητες επιτυχίας της συμβασιοποίησης των σχέσεων είναι μεγάλες. Πραγματικά, εκτός από τις συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος, υπάρχουν και άλλες μορφές συμβάσεων κατά ζώνες, κατά σχέδια, κ.λπ.... Η μέθοδος της σύμβασης είναι πολύ γνωστή και χρησιμοποιημένη. Στην Ιταλία, βρισκόμαστε ακόμη στα πρώτα βήματα, παρόλο που σχετική συζήτηση είναι έντονη. Ωστόσο, είναι προφανές ότι ένα καινούργιο μέσο διοικητικής δράσης χρειάζεται χρόνο για να αφομοιωθεί. Δεν μπορούμε όμως να μην παρατηρήσουμε ότι η μέθοδος αυτή έχει χρησιμοποιηθεί σε ζώνες όπου, ακριβώς η έλλειψη «καλής κυβέρνησης» αποτελεί χρόνιο φαινόμενο.

#### ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1) Στο θέμα του κατακερματισμού των διοικήσεων, βλέπε M.S. Giannini, *Il pubblico potere* Μπολόνια, Il Mulino 1986 F. Dupuy, J.C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Παρίσι, Fayard 1985.

2) S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989, σ. 49 κ.ε.

3) G. Corso, *Gli accordi di programma*, στο *L'accordo nell'azione amministrativa*, Ρώμη, Formez 1988, σ. 51 κ.ε.

4) J. Rivero, *Droit administratif*, Παρίσι, Dalloz, 1985, σ. 119.

5) G. Corso, *Gli accordi*, ο.π., σ. 52.

6) M. Annesi, *L'intervento straordinario in Sicilia deroga alla disciplina organica e innovazioni nell'organizzazione di governo*, στο *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, αρ. 4, 1988, σ. 1197 κ.ε. του ίδιου, βλέπε σχετικά με την έκτακτη παρέμβαση στη Νότια Ιταλία, *Il nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno*, στο *riv. trim. Dir. Pubbl.*, αρ. 4, 1986, σ. 981 κ.ε.

7) G. di Gaspare, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica, e problemi de gestione*, στο *Le Regione*, 1988, αρ. 2, σ. 278 κ.ε. G. Corso, *Gli accordi di programma*, στο *L'accordo nell'azione amministrativa*, Ρώμη, Formez, 1988.

8) Στο θέμα της προγραμματισμένης διαπραγμάτευσης, βλέπε την έκθεση CESPE των R. Brancati, G. Greca, C. Turca και U. Tarra, *Il nuovo intervento straordinario: il guardo normativo ed attuativo*, δημοσιευμένο στο *g. riv.*, αρ. 4, 1988. Οι συγγραφείς της έκθεσης παρατηρούν, ειδικότερα, ότι «η προγραμματισμένη διαπραγμάτευση κατέληξε σε μία γενικευμένη εξουσιοδότηση σε όλα τα κριτήρια διαβάθμισης των κινήτρων (ορισμένα θεσπισμένα με το νόμο, εξ ου και φαίνεται πως γεννάνται ένα αληθινό πρόβλημα νομιμότητας)», σ. 1095.

Το CIPi ενέκρινε τις προγραμματικές συμβάσεις με την FIAT και την OLIVETTI με απόφασή τους της 28 Μαΐου 1987 και την σύμβαση του οικονομικού προγράμματος με την IRI με απόφασή του της 21 Μαρτίου 1989.

9) G. di Gaspare, *L'accordo di programma*, ο.π. σ. 285.

10) G. di Gaspare, *L'accordo di programma*, ο.π. σ. 287.

11) Πρβλ. G. Corso, *Gli accordi*, ο.π. σ. 55.

- 12) G. di Gaspare, L'accordo di programma, *ο.π.* σ. 187.
- 13) Πρβλ. F. Corso, Gli accordi σ. 56, G. di Gaspare, L'accordo di programma, *ο.π.* σ. 284.
- 14) Έτσι διατυπώνεται το άρθρο 8 της συμφωνίας του οικονομικού προγράμματος για την κοιλάδα Μπασέντο, δημοσιευμένο στο *g. rivista*, αρ. 2, 1988, σ. 455.
- 15) Senato della Repubblica, IX νομοθεσία, Σχέδια νόμου και εκθέσεις, *έγγρ.* αρ. 969, 1984.
- 16) S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Τορίνο, Einaudi, 1989, σ. 121.
- 17) S. Cassese, Le intese e gli accordi di programma con gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni, στο *Ente ferrovie dello Stato, le forniture, gli appalti, i contatti alla luce della normativa introdotta dalla l. 17 maggio 1985*, n. 210, Riunioni, Maggioli, 1986, σ. 40.
- 18) L. Torchia, Gli accordi di programma fra regioni ed enti locali: una ipotesi di lavoro, *Εισήγηση στη συνάντηση για «Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Βενετία, 13-14 Απριλίου 1989, υπό έκδοση.
- 19) M. Nigro, Conclusioni, στο *L'accordo nell' azione amministrativa*, σ. 82
- 20) H. Jaquot, La planification, στο «*A.J.D.A.*», 20 Οκτωβρίου 1982, σ. 557.
- 21) A. de Laubadère, F. Moderne, P. Delvoné, *Traité des contrats administratifs*, Τόμος 1, Παρίσι, L.G.D.J., 1983, σ. 423 κ.ε.
- 22) J.C. Nemery, Les nouvelles competences des collectivités locales en matière de planification économique et d'aménagement du territoire, στο *Les Cahiers de l' administration territoriale*, Faculté de droit, Πανεπιστήμιο της Ρεμς, 1985, σ. 28.
- 23) Η Εθνική Επιτροπή του προγραμματισμού, που προβλέπεται από το άρθρο 6 του νόμου 653/85, έχει ως ρόλο να διευθύνει τις διαβουλεύσεις για την κατάρτιση του προγράμματος και να παρακολουθεί την εκτέλεσή του. Λειτουργεί σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος και απαρτίζεται από τον Υπουργό Προγραμματισμού και τους Προέδρους των περιφερειακών Συμβουλίων, καθώς και από εκπροσώπους των συνδικάτων, των επαγγελματικών και κλαδικών οργανώσεων.
- 24) Η εφαρμογή του προγράμματος απαιτεί δύο νόμους ο πρώτος καθορίζει τους στόχους, ο δεύτερος τα απαραίτητα μέσα για να επιτευχθούν. Μόνο ο δεύτερος νόμος θα μπορεί να τροποποιηθεί σε περίπτωση εκτέλεσης του προγράμματος.
- 25) Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού προς τους Επιτρόπους της Δημοκρατίας, στο J.C. Nemery, *Les nouvelles competences*, *ο.π.*
- 26) E. Merle, S. Louis, *Les ambiguïtés de la planification centralisée: l' experience des contrats de plan*, διατριβή, Πανεπιστήμιο Πικαρδίας 1986, σ. 122.
- 27) M. Durypty, *Les entreprises publiques*, P.U.F., Παρίσι, 1988, σ. 392.
- 28) Haut Conseil du secteur Public, *Evolution et gestion du secteur public*, Rapport 1986, La Documentation Francaise, Παρίσι 1988, σ. 42.
- 29) M. Bazex, Contrats de plan entre l' Etat et les entreprises publique στο *A.J.D.A.*, 20 Φεβρουαρίου 1984, σ. 69. M. Durypty, *Les entreprises publiques*, *ο.π.* σ. 393, T. Le Roy, *Les contrats de plan*, στο *Les cahiers francais*, αρ. 214, La Documentation Francaise, Παρίσι 1984, σ. 47.
- 30) R. Chapus, *Droit administratif général*, τόμος I, Montchrestien, Παρίσι 1987, σ. 363.
- 31) M. Bazex, Contrats de plan entre l' Etat et les entreprises publiques, *ο.π.* σ. 70.
- 32) M. Bazex, Contrats de plan, *ο.π.*, σ. 70.
- 33) M. Bazex, Contrats de plan, *ο.π.*, σ. 71.
- 34) Haut Conseil du Secteur Public, *Evolution et gestion du secteur public*, *ο.π.* σ. 43.
- 35) M. Bazex, Contrats de plan, *ο.π.*
- 36) M. Durypty, *Les entreprises publiques*, *ο.π.* σ. 210 και σ. 393 Haut Conseil du Secteur Public, *Evolution et gestion du secteur public*, *ο.π.* σ. 43.
- 37) T.C. 21 Μαρτίου 1983, Union des Assurances de Paris, βλ. G. Dupuis, M.G. Guedon, *Institutions administratives Droit administratif*, Colin, Παρίσι 1986, σ. 320 και πιο εκτεταμένα, F. Moderne, *La recente*

*evoluzione del diritto dei contratti amministrativi: le convenzioni fra persone giuridiche pubbliche, στο L' accordo nell'azione amministrativa, ο.π. σ. 123.*

38) T.C., 8 Ιουλίου 1963 Societe Entreprise Peyrot, βλ. R. Chapus, Droit administratif général, ο.π. σ. 4225 κ.ε.

39) R. Chapus, Droit administratif général, ο.π. σ. 418 κ.ε.

40) G. Braibant, *Le droit administratif francais*, Presses de la F.N.S.P. και Dallo, Παρίσι, 1866, σ. 148.

41) G. Braibant, *Le droit administratif francais*, Presses de la F.N.S.P. και Dallo, Παρίσι, 1986, σ. 148.

42) M. Bazex, Contrats de plan, ο.π. σ. 71.

43) C.E. 8 janvier 1988, Ministre du plan c/Strasbourg et autres, (concl. S. Doel) στο *Révue Francaise de Droit Administratif*, janvier-février 1988, σ. 325 κ.ε.

T.C., 5 décembre 1985 (concl. J. Rayment) στο *RFDA*, mai-juin, 1986, σ. 369.

## Προγραμματικές συμβάσεις Από την «πρώτη» στη «δεύτερη γενιά»

*Παρέμβαση του Δ. Τούμπη*

Εκείνο που παρατηρεί κανείς με το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1980 είναι ένα άνοιγμα της πολιτείας προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το άνοιγμα αυτό ξεκινάει το 1980 με την ψήφιση του Ν. 1065 που αποτελεί τη Δημοτική και Κοινοτική Νομοθεσία, του Ν. 1069 για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης-Αποχέτευσης, ενώ στα 1981 ψηφίζεται ο Ν. 1188 για το προσωπικό των ΟΤΑ.

Το προηγούμενο νομικό καθεστώς του Ν.Δ 2888/54 που είχε οριοθετήσει το ρόλο της Τ.Α. διατηρήθηκε για μια εικοσιπενταετία αναλλοίωτο μη διαταράσσοντας το κατεστημένο στο χώρο αυτό, καθλώνοντας έτσι τη δράση των ΟΤΑ και καθυποτάσσοντας τη δυναμική που από μόνος του ο θεσμός αυτός έχει. Η επίκληση της αναποτελεσματικότητας των ΟΤΑ αποτελούσε το «άλλοθι» για τη χειραγώγηση της Τ.Α. μέσα από την επιβολή σειράς ουσιαστικών ελέγχων στις πράξεις των Δημοτικών και Κοινοτικών συμβουλίων αλλά και ελέγχων στα αιρετά όργανα της Τ.Α. Τελειώνοντας το 1981, και μπαίνοντας στα 1982 αρχίζει μια συνεχής πλειοδοσία σ' ό,τι αφορά την αναγνώριση της σημασίας της Τ.Α. και του ρόλου που αυτή μπορεί να διαδραματίσει γενικότερα στο αναπτυξιακό γίγνεσθαι του τόπου. Η πλειοδοσία αυτή καταλήγει σε ένα καινούργιο θεσμικό πλαίσιο που δημιουργούν οι Ν. 1235/82, 1270/82, 1416/84, 1622/86.

Επιλέξαμε να σταθούμε στην παρέμβασή μας αυτή μόνο σ' ένα άρθρο του Ν. 1416/84: το άρθρο 11. Είναι αυτό που αναφέρεται σ' έναν από τους καινούργιους θεσμούς της Τ.Α., αυτόν που μια μεστή στο περιεχόμενο, κομψή στην εμφάνιση και ασυνήθιστη για τη Δημόσια Διοίκηση έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών αποκαλεί πολύ χαρακτηριστικά «Εργαλείο Τοπικής Ανάπτυξης» όταν παρουσιάζει το θεσμό των Προγραμματικών Συμβάσεων.

Η διάταξη του άρθρου αυτού έρχεται να επιβεβαιώσει την έντονη διαφοροποίηση που σημειώνεται την περίοδο αυτή σ' ό,τι αφορά τις σχέσεις Κρατικής Διοίκησης και Τ.Α. Εγκαταλείπεται το «άλλοθι» που προαναφέραμε, για δήθεν αναποτελεσματικότητα της Τ.Α. και προωθείται σαν ώριμος πια στόχος η χειραφέτηση της Τ.Α. στην οποία αναγνωρίζεται έμπρακτα πλέον ο ρόλος της ως 4ου τομέα της οικονομίας και ως μοχλού που ευαισθητοποιεί την τοπική κοινωνία και που μπορεί

να αξιοποιήσει τους τοπικούς ανθρώπινους και φυσικούς πόρους, μετέχοντας έτσι καθοριστικά στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Με τη θεσμοθέτηση των προγραμματικών συμβάσεων, η Τ.Α. αντί να εξαντλείται σ' ένα ρόλο μονάχα διεκδικητικό απέναντι στην Κρατική Διοίκηση, καλείται σε συνεργασία μαζί της σε ισότιμη βάση. Καλείται να διαπραγματευτεί μαζί της ισότιμα και να δεσμεύσει και δεσμευτεί συμβατικά για τη «Μελέτη και Εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής» καθώς «και για την παροχή υπηρεσιών».

Η σημασία του θεσμού αυτού και η αντιγραφειοκρατική του λειτουργία έγιναν γρήγορα αντιληπτοί από τους Ο.Τ.Α. έτσι ώστε να θεωρείται αυτός σήμερα από τους πιο προωθημένους θεσμούς, αφού ξεπεράστηκε ήδη η πρώτη χιλιάδα προγραμματικών συμβάσεων που έχουν υπογραφεί καλύπτοντας πολύ μεγάλη ποικιλία θεμάτων.

Δεν είναι όμως μόνο ο αριθμός των Προγραμματικών Συμβάσεων που έχουν συναφθεί. Εκείνο που αξίζει να δει κανείς είναι ποιά ζητήματα λύθηκαν, ποιοί αδρανήες ως τότε μηχανισμοί ενεργοποιήθηκαν, ποιές αντιπαλότητες έγιναν συνεργασίες κ.ο.κ.

Είναι αδύνατο να επιχειρηθεί στη σύντομη αυτή παρέμβασή μας αναλυτική παρουσίαση της μέχρι τώρα εμπειρίας και εξαγωγή τελικών συμπερασμάτων. Είναι, ωστόσο, σίγουρο ότι ο Δημόσιος Τομέας συνεργάστηκε αρμονικά και παραγωγικά με τους ΟΤΑ, με τους οποίους συμπαρατάχτηκαν σε κοινή αναπτυξιακή δράση οι Συνεταιρισμοί (όχι μόνο οι Αγροτικοί). Όπως είναι επίσης σίγουρο ότι τα πανεπιστήμιά μας προωθώντας την έρευνα συνδέθηκαν με τους παραπάνω φορείς και βοήθησαν ουσιαστικά στην πραγμάτωση συγκεκριμένων έργων τοπικής ανάπτυξης, εισαγωγής και εφαρμογής νέων τεχνολογιών, αξιοποίησης ενεργειακών πηγών (γεωθερμία, ηλιακή και αιολική ενέργεια) κ.λπ.

Πιο πάνω μιλήσαμε για αντιγραφειοκρατική λειτουργία του θεσμού και ισχυριστήκαμε ότι, Δημόσιος Τομέας και ΟΤΑ συνεργάστηκαν αρμονικά υπογράφοντας και εφαρμόζοντας Προγραμματικές Συμβάσεις· και ο ισχυρισμός μας αυτός δεν είναι αυθαίρετος.

Όπως στις αστικές συμβάσεις έτσι και στις Προγραμματικές του άρθρου 11 Ν. 1416 (που κατά την άποψή μας είναι διοικητικές συμβάσεις) συμφωνούνται δικαιώματα και υποχρεώσεις για καθένα από τους συμβαλλόμενους. Πάρα πολλές από τις προγραμματικές συμβάσεις που υπογράφηκαν περιέλαβαν («καλού-κακού» θα λέγαμε) στα κείμενά τους διατάξεις για διαιτησία και ποινικές ρήτρες. Δεν έχουμε όμως υπόψη μας καμία περίπτωση προσφυγής στη Δικαιοσύνη για την επίλυση διαφορών από την εφαρμογή προγραμματικών συμβάσεων. Τούτο είναι και η αιτία που, τέσσερα τώρα χρόνια από τη λειτουργία του θεσμού, δεν υπήρξε νομολογία δικαστηρίων.

Δύσκολα λοιπόν θα μπορούσε κανείς να αρνηθεί ότι υπήρξε ουσιαστική και καλή

συνεργασία ανάμεσα στους αντισυμβαλλόμενους Ο.Τ.Α., Φορείς του Δημόσιου Τομέα, Συνεταιρισμούς, κ.λπ. Οι συμβαλλόμενοι δεν αναλάμβαναν πολιτικές δεσμεύσεις υπογράφοντας προγραμματικές συμβάσεις, αλλά νομικές, όπου η μη εκπλήρωση των όρων δημιουργούσε αγωγίμες αξιώσεις του αντισυμβαλλόμενου. Η συνειδητοποίηση, συνεπώς, της αναλαμβανόμενης από τα συμβαλλόμενα μέρη ευθύνης, έκανε ρεαλιστικό το περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων και εφικτή την τήρηση του χρονοδιαγράμματος (αναγκαίου τυπικού στοιχείου κάθε Π.Σ.)

Έτσι ο ορθολογικός προγραμματισμός, άρχισε να γίνεται πράξη και η στήριξή του αποτελεσματική.

Μέσα από το παράδειγμα της πετυχημένης εφαρμογής των πρώτων Π.Σ. προσδιορίστηκε η ανοδική πορεία του θεσμού. Και αξίζει εδώ μια μικρή παρένθεση, προκειμένου να τονιστεί ότι οι πρώτες Π.Σ. υπογράφηκαν με αντισυμβαλλόμενους, μικρές ακριτικές Κοινότητες της χώρας μας και είχαν πρωτοποριακό περιεχόμενο. Ήταν πραγματικά πρωτόγνωρο για την ελληνική πραγματικότητα να βλέπει κανείς πλάι πλάι τις υπογραφές ενός υπουργού, ενός κοινοτάρχη και του προέδρου του Γεωργικού Συνεταιρισμού που ισότιμα «συμφώνησαν και συναποδέχτηκαν» τους όρους της Σύμβασης που ελεύθερα διαπραγματεύτηκαν και ελεύθερα συμφώνησαν.

Μιλήσαμε πιο πάνω για τον αριθμό των Προγραμματικών Συμβάσεων που έχουν ως τώρα υπογραφεί και το πλήθος των αντικειμένων τα οποία κάλυψαν.

Οι εμπειρίες από την εφαρμογή αυτών των Π.Σ. της «πρώτης γενιάς» έδειξαν τη διορθωτική πορεία που έπρεπε να ακολουθηθεί και τις αναγκαίες συμπληρώσεις του θεσμού.

Οι Π.Σ. «δεύτερης γενιάς» είναι έτοιμες να κυκλοφορήσουν «ύστερα από μια ουσιαστική παρέμβαση που γίνεται στο θεσμό αυτό με την ψήφιση του νέου νόμου «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την Τ.Α., την Αποκέντρωση και άλλες διατάξεις» που την ώρα που διαβάζονται οι γραμμές αυτές θα έχει δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Νέοι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπαίνουν, με το άρθρο του νόμου αυτού, στην κατηγορία αυτών που μπορούν να είναι κυρίως συμβαλλόμενοι σε Π.Σ. Έτσι, αν θέλαμε να δούμε μετά τη ρύθμιση αυτή κωδικοποιημένη την πρώτη παράγραφο του άρθρου 11 του Ν. 1416/84 θα διαβάζαμε:

«Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι *σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα* μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65). Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται συμμετο-

χή και επιχειρήσεων των οργανισμών των Ο.Τ.Α. και επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου».

Οι υπογραμμισμένες σειρές αποτελούν τις προσθήκες του νέου νόμου. Αν θέλαμε να ψάξουμε για την αιτιολογική τους βάση, θα μπορούσαμε να πούμε ότι:

- Η είσοδος των Συνδέσμων Ο.Τ.Α. στην ομάδα των κυρίως συμβαλλομένων είναι φανερό ότι αποτέλεσε αναγκαιότητα κάτω από τα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας των πολυάριθμων (6.000) μικρού μεγέθους Ο.Τ.Α. Ήταν από την άποψη αυτή, η νέα ρύθμιση, άρση μιάς σημαντικής παράλειψης του Ν. 1416/84. Είναι όμως ταυτόχρονα και μια εναρμόνιση του θεσμού προς τις διατάξεις του τελευταίου κεφαλαίου του Ν. 1622/86, που αναφέρεται στον Δημοκρατικό Προγραμματισμό και καθιστά τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους όργανα του Προγραμματισμού αυτού σε τοπικό επίπεδο.
- Η παροχή στις ΤΕΔΚ και την ΚΕΔΚΕ της δυνατότητας σύναψης Π.Σ. υπαγορεύτηκε από την ανάγκη συνεργασίας των φορέων του δημοσίου τομέα με φορείς της Τ.Α., προκειμένου να προωθηθεί η λύση καιρίων και μείζονος σημασίας προβλημάτων, που σχετίζονται κυρίως με οργανωτικά-λειτουργικά θέματα των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και από την ανάγκη εξασφάλισης των μηχανισμών εκείνων που θα επιτρέψουν σ' αυτούς μια ουσιαστικότερη παρέμβαση σε ζητήματα που έχουν σχέση με την άσκηση νέων αρμοδιοτήτων και με ουσιαστικοποίηση του ρόλου τους. Ζητήματα π.χ. που αφορούν συμφωνίες ανάμεσα στην πρωτοβάθμια Τ.Α. και την Κρατική Διοίκηση και αναφέρονται στην εισαγωγή της Πληροφορικής στους Ο.Τ.Α., στην εκπαίδευση και επιμόρφωση στελεχών τους, στην υποστήριξη της προσπάθειας για διεθνείς συνεργασίες της πρωτοβάθμιας Τ.Α., ή ακόμη στην ουσιαστικοποίηση της δυνατότητας για παρέμβαση των Ο.Τ.Α. στα Μέσα μαζικής Ενημέρωσης κ.ο.κ.
- Τέλος η θέσπιση δυνατότητας των ΔΕΥΑ και άλλων Ν.Π. των Ο.Τ.Α. να συνάπτουν Π.Σ. με φορείς του Δημόσιου Τομέα υπήρξε επίσης αναγκαία ρύθμιση εξαιτίας της τάσης που σημειώνεται για κάλυψη τοπικών αναγκών από Ν.Π. που συνιστούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες επιδιώκοντας πιο ευέλικτη και εξειδικευμένη δράση.

Ελπίζουμε, να δοθεί η ευκαιρία να ξανασυζητήσουμε για το θεσμό των Π.Σ. από μια άλλη οπτική γωνία· εκείνη που σχετίζεται αφενός μεν με τη λειτουργία του προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της Τ.Α., αλλά και σε σχέση με τον ενδεχόμενο κίνδυνο μετάθεσης ουσιαστικών τομέων δράσης έξω από το χώρο της Τ.Α.

Τέλος, θα πρέπει επίσης να δούμε το θεσμό αυτό και σαν μηχανισμό ενδεχόμενης μεταφοράς από φορείς του Δημόσιου Τομέα στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με δυνατότητα άσκησης Δημόσιας Εξουσίας, καταθέτοντας τον σχετικό προβληματισμό μας με την ελπίδα να αποτελέσει την αφορμή για την ανάπτυξη ενός



διαλόγου απόλυτα αναγκαίου στη χρονική συγκυρία της επικείμενης εφαρμογής της Αυτοδιοίκησης Δευτέρου Βαθμού, την οποία όπως είναι γνωστό, επίσης, αφορά ο θεσμός των Π.Σ. κατά ρητή πρόβλεψη των διατάξεων του άρθρου 23 παρ. 15 του Ν. 1622/86.

# Το καθεστώς των προγραμματικών συμβάσεων στο Γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο

*Παρέμβαση του Π.Ι. Ματθαίου*

Η σύντομη αυτή παρέμβαση έχει ως σκοπό όχι να εξαντλήσει αλλά μόνο να θίξει τον πλούσιο προβληματισμό γύρω από δύο ζητήματα: Πρώτον, τις επιδράσεις των προγραμματικών συμβάσεων (Contrats de plan) στην κοινωνικο-οικονομική δραστηριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) στα πλαίσια ενός αποκεντρωμένου προγραμματισμού και δεύτερον, το νομικό χαρακτήρα των προγραμματικών συμβάσεων αφενός μεν με βάση το νομικό τους καθεστώς, αφετέρου δε με βάση τη νομική τους φύση.

## Α. Η επίδραση των προγραμματικών συμβάσεων στην κοινωνικο-οικονομική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α.

Ο Ν. 82-213/2.3.1982 εξουσιοδότησε τους Ο.Τ.Α. — και κυρίως τις περιφέρειες — να συμμετέχουν στην κατάρτιση των τοπικών προγραμμάτων (plans locaux) — στα πλαίσια του εθνικού προγράμματος (plan national), Ν. 82-6/7.2.1982 — καθιστώντας τους έτσι τοπικά και καθ' ύλη αρμόδιους. Ο Ν. 82-653/29.7.1982 συγκεκριμενοποίησε τη διαδικασία κατάρτισης του εθνικού και των περιφερειακών προγραμμάτων (plans regionaux) καθώς και τα νομικά μέσα υλοποίησής τους.

Η συμβασιακή διαδικασία που επιλέχθηκε από το νόμο τόσο στο επίπεδο της επεξεργασίας όσο και σ' αυτό της εκτέλεσης των προγραμματικών συμβάσεων, αποσκοπεί στο συντονισμό των κοινωνικών και κυρίως οικονομικών παρεμβάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) σε διάφορους τομείς τοπικού ενδιαφέροντος. Ωστόσο η δραστηριότητα της Τ.Α. συγκεκριμενοποιείται με τη βοήθεια άλλων νομικών πράξεων που προβλέπονται από τις προγραμματικές συμβάσεις. Οι νομικές αυτές πράξεις είναι άλλοτε μονομερείς (actes unilateraux), άλλοτε συμβασιακές (actes conventionnels ή acts contractuels) και άλλοτε πάλι εξαρτώνται από την πλήρωση ή όχι κάποιου αναβλητικού ή διαλυτικού όρου (actes conditionnels). Το τελευταίο αποτελεί την περισσότερο συνηθισμένη περίπτωση.

Σκοπός των πράξεων αυτών είναι η οικονομική ανάπτυξη, η εξασφάλιση της εργασίας, η προαγωγή της έρευνας, ο εκσυγχρονισμός της παραγωγής και κυρίως

η συνεργασία ανάμεσα στην Τ.Α. και τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, προβλέπουν τις διαχειριστικές και οικονομικές δομές που κρίνονται απαραίτητες για την πραγματοποίηση των παραπάνω στόχων. Ας σημειωθεί εδώ ότι οι περιφέρειες (regions) μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις όχι μόνο με το Κράτος αλλά και με τους άλλους Ο.Τ.Α. — δήμοι (communes) και νομοί (departements) — καθώς επίσης με δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Δεδομένης της σπουδαιότητας αυτών των δραστηριοτήτων και κατ' επέκταση και των διοικητικών πράξεων μέσω των οποίων αυτές συγκεκριμενοποιούνται, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν πράγματι πλαίσιο για την εξέλιξη της τοπικής δραστηριότητας υπό την επίβλεψη της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Χωρίς ν' αμφισβητείται η ανάγκη ύπαρξης ενός κέντρου που θα διασφαλίζει το συντονισμό και τη δημοκρατικότητα του οικονομικού και κοινωνικού προγράμματος, το παραπάνω φαίνεται να επιβάλλει έναν ακόμη περιορισμό στις προσπάθειες της Τ.Α. για την ανάπτυξή της με αποτέλεσμα τον περιορισμό του ρόλου της στην προώθηση ενός αποκεντρωμένου προγράμματος, πράγμα που έρχεται σε αντίθεση με το πνεύμα μιας αυτοδύναμης — ενδογενούς ανάπτυξης των Ο.Τ.Α.

Έτσι, δεδομένου από τη μια ότι οι προγραμματικές συμβάσεις καθορίζουν τις γενικές κατευθύνσεις με τις οποίες πρέπει να εναρμονίζονται οι τοπικές δραστηριότητες και παρεμβάσεις των Ο.Τ.Α. και από την άλλη ότι ο νόμος αφήνει την υλοποίησή τους σε μετέπειτα νομικές πράξεις, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι πράξεις «κατευθύνσεις» (actes directifs) σε σχέση με την παραπέρα δραστηριότητα των Ο.Τ.Α.

## B. Ο νομικός χαρακτήρας των προγραμματικών συμβάσεων

### I. Σε σχέση με το νομικό τους καθεστώς

Επειδή σκοπός του παρόντος δεν είναι η εκτεταμένη ανάλυση του εν λόγω θέματος, θα περιοριστούμε σε μια σειρά επισημάνσεων που αφορούν το νομικό καθεστώς των προγραμματικών συμβάσεων προκειμένου να διερευνήσουμε το νομικό τους χαρακτήρα. Ήδη η εισήγηση του καθηγητή J. Moreau αποτελεί μια πιο εμπειριστωμένη ανάλυση προς αυτή την κατεύθυνση.

Διαπιστώνουμε αρχικά ότι κυρίως οι διαδικασίες της κατάρτισης, αλλά και εκείνες της εκτέλεσης, είναι περισσότερο αποσυγκεντρωμένες (deconcentres) παρά αποκεντρωμένες (decentralises), αποδίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο του περιφερειάρχη (prefet de la region) και των κρατικών οργάνων και συμβουλίων που όχι μόνο εγκρίνουν αλλά και αποφασίζουν, για το περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις των δήμων και των νομών κάθε πε-

ριφέρειας. Παρατηρούμε έτσι μια ανισότητα μεταξύ των συμβαλλομένων μερών (κεντρική διοίκηση και Ο.Τ.Α.), καθώς και έλλειψη ελευθερίας στον καθορισμό των μεταξύ τους σχέσεων, όπως ήδη το επεσήμανε ο καθηγητής J. Moreau<sup>1</sup>. Κατά δεύτερο λόγο η ανάθεση τεχνικών αρμοδιοτήτων σε ειδικούς οργανισμούς με κύρια συμβουλευτική αρμοδιότητα όπως είναι για παράδειγμα οι οικονομικές και κοινωνικές επιτροπές (comites économiques et sociaux), άρχισε να εμφανίζεται μόλις από τη δεύτερη γενιά προγραμματικών συμβάσεων<sup>2</sup>.

Επίσης, το γεγονός ότι οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών είναι απλώς υποχρεώσεις συμπεριφοράς (obligations de comportement) και όχι «αποτελέσματα» (obligations de resultat) έχει ως συνέπεια οι προγραμματικές συμβάσεις να μην αποτελούν πηγή για τον έλεγχο της νομιμότητας μιας μεταγενέστερης διοικητικής πράξης, όπως εξάλλου το έκρινε το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'Etat)<sup>3</sup>.

Επιπλέον, το γεγονός ότι ο ίδιος ο νόμος (Ν. 82-653/82) προβλέπει πως μια προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί παρά να περιέχει μόνο συμβασιακούς όρους (π.χ. καταγγελία) και ακόμη ότι η τυχόν ευθύνη από παράβασή της είναι συμβασιακή παρά το γεγονός ότι τα συμβαλλόμενα μέρη ανταλλάσσουν μόνο υποσχέσεις χωρίς να δεσμεύονται νομικά, μας επιβάλλει να δεχτούμε ότι πρόκειται πράγματι για σύμβαση και όχι απλά για πολυμερή διοικητική πράξη<sup>4</sup>. Όμως, η σημαντική υπεροχή της κεντρικής εξουσίας απέναντι στην τοπική, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω σύμβαση είναι ως επί το πλείστον σύμβαση προσχώρησης (contrat d'adhésion)<sup>5</sup>. Τέλος, το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος ενώ η διάρκεια μιας προγραμματικής σύμβασης είναι πολυετής έχει ως αποτέλεσμα η κεντρική εξουσία να παρεμβαίνει συχνά στην εκτέλεσή της με το πιο αποτελεσματικό μέσο που είναι το χρηματικό.

## II. Σε σχέση με τη νομική τους φύση

Με βάση τους Ν. 82-215/82 και Ν. 82-653/82, μέρος της θεωρίας εκτιμά ότι έγινε ένα βήμα προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης του «προγράμματος» (plan) στο χώρο του δικαίου — υπενθυμίζουμε εδώ ότι το πρόγραμμα δεν αποτελεί, κατά το γαλλικό δίκαιο, κανόνα δικαίου<sup>6</sup>. Ωστόσο πρέπει να διανυθεί πολύς δρόμος ακό-

1) Εισήγηση J. Moreau.

2) Στο ίδιο.

3) C.E. 8 janvier 1988 Min. charge du plan et de l'aménagement du territoire c/commune de Strasbourg et autres, Rec. Lebopne 3.

4) Βλ. σελ. 15-19.

5) Βλ. σελ. 9.

6) M. Miaille: De la nature du plan: a propos de la reforme de la planification — in Melanges Pequignot 489.

μα, τόσο σε επίπεδο κοινωνικής οργάνωσης όσο και σε επίπεδο ισχύοντος δικαίου προκειμένου να ενταχθεί το πρόγραμμα στην έννομη τάξη. Το παράδειγμα των προγραμματικών συμβάσεων είναι ενθαρρυντικό προς αυτή την κατεύθυνση. Και αυτό δεδομένου ότι μπορούμε εύκολα να διαπιστώσουμε μια αναλογία μεταξύ των μεθόδων κατάρτισης και εκτέλεσης του προγράμματος και εκείνων των προγραμματικών συμβάσεων οι οποίες συγκεκριμενοποιούν τις διατάξεις του πρώτου.

Παρ' όλα αυτά η διαπίστωση μιας «συμφωνημένης» (concertee) διαδικασίας — βλέπε συμβασιακής — σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ν. 82-653/82 δεν διευκολύνει περισσότερο τη λύση του προβλήματος της συμβασιακής ή μη φύσεως των προγραμματικών συμβάσεων. Η θεωρία δεν είναι σύμφωνη στο σύνολό της για τον ακριβή προσδιορισμό της νομικής τους φύσης. Έτσι ένα τμήμα της στηριζόμενο στη μεγάλη ποικιλία των όρων μιας προγραμματικής σύμβασης, όπως για παράδειγμα: συμβασιακοί όροι (clauses contractuelles), κανονιστικοί όροι (clauses reglementaires) ή ακόμη όροι όχι καθαρά νομικοί (clauses infra ou para-juridiques), υποστηρίζει ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι «*πράξεις μικτού χαρακτήρα*» (actes mixtes)<sup>7</sup>. Αλλά και οι διατάξεις του νόμου επιτρέπουν επίσης μια τέτοια θεώρηση δεδομένου ότι οι προγραμματικές συμβάσεις, εκτός από τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των μερών και την πρόβλεψη των περαιτέρω μέσων εκτέλεσής τους, εμπεριέχουν «τον καθορισμό των βασικών στρατηγικών στόχων της επιχείρησης και τον προσδιορισμό της εναρμόνισής τους με τους στόχους του εθνικού πλάνου» (άρθρο 11). Έτσι και αν ακόμα δεχθεί την άποψη περί συμβασιακής νομικής φύσης των προγραμματικών συμβάσεων πρέπει εντούτοις να παραδεχθεί ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν πρόκειται απλά και μόνο για μια διοικητική σύμβαση, αλλά συγχρόνως για μια «*σύμβαση πλαίσιου*» (convention — cadre) και για μια «*προοπτική πράξη*» (acte prospectif) λαμβάνοντας υπόψη, σύμφωνα με το νόμο, ότι οι προγραμματικές συμβάσεις πρέπει να περιέχουν «τις προϋποθέσεις σύναψης των περαιτέρω συμβάσεων» (άρθρο 11) που θεωρούνται αναγκαίες για την υλοποίησή τους<sup>8</sup>.

Αντί επιλόγου θα θέλαμε μόνο να επισημάνουμε το τεράστιο ενδιαφέρον τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο του προβληματισμού και του διαλόγου γύρω από το θέμα των προγραμματικών συμβάσεων, καθώς επίσης και τη δυναμική που περικλείουν. Πιστεύουμε ότι μια περαιτέρω επεξεργασία μπορεί να τις καταστήσει τον θεμέλιο λίθο του αποκεντρωμένου δημοκρατικού προγραμματισμού.

Σε κάθε περίπτωση η γαλλική εμπειρία αποτελεί εξαιρετικά σημαντική βοήθεια για την ελληνική θεωρία και πρακτική που σχετίζεται με τον νεοσύστατο θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων.

7) A de Laubadere, F. Moderne, P. Delvolve: Traite theorique et pratique des contrats administratifs — L.G.D.J. 1983 p. 426; Y. Madiot: Aux frontieres du contrat et de l'acte: recherches sur la notion d'acte — mixte en droit public francais — L.G.D.J. 1968 p. 238.

8) M. Pontier: Les contrats de plan entre l'Etat et les regions A.S.D.A. 1985 p. 336.

# Η δικαστική επίλυση των διαφορών από τις προγραμματικές συμβάσεις

*Εισήγηση του Σπύρου Παππά*

1. Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος, στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) ανήκουν ιδίως «η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου» (περ. α'). Εξ άλλου, κατά την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 1406/1983 «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων κ.λπ.»<sup>1</sup>, η οποία στοιχεί προς την παρ. 1 του άρθρου 94 του Συντάγματος, «Υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας που δεν έχουν μέχρι σήμερα υπαχθεί σε αυτή». Μεταξύ των διαφορών αυτών περιλαμβάνονται και εκείνες που αναφύονται, μεταξύ άλλων, από τις διοικητικές συμβάσεις, όπως ενδεικτικά άλλωστε, αναφέρεται στην περ. ι' της παρ. 2 της προαναφερόμενης διάταξης. Συνεπώς, η διακρίβωση της φύσης των προγραμματικών συμβάσεων, ως διοικητικών ή ως συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου, είναι καίριας σημασίας από την άποψη του αρμόδιου για την επίλυση των οικείων διαφορών δικαστηρίου. Στην περίπτωση που πράγματι πρόκειται για συμβάσεις διοικητικές η αρμοδιότητα επίλυσης των σχετικών διαφορών θα ανήκει, όχι στα πολιτικά, αλλά στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Έτσι θα προηγηθεί η διακρίβωση του χαρακτήρα των προγραμματικών συμβάσεων (Α) και στη συνέχεια θα αναπτυχθούν οι συναφείς συνέπειες από τη δικαιοδοτική άποψη (Β).

## A.

2. Κατά τη σχετική νομολογία του ΣτΕ, μία σύμβαση θεωρείται ως διοικητική, όταν α) το ένα τουλάχιστον από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου (ν.π.δ.δ.), β) αποβλέπει στην πραγματοποίηση δημόσιου σκοπού και γ) τελεί υπό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, το οποίο εξασφαλίζει στο συμβαλλό-

---

1. ΦΕΚ 182.

μενο ν.π.δ.δ. υπερέχουσα έναντι του αντισυμβαλλομένου θέσης. Ας σημειωθεί ότι οι προϋποθέσεις αυτές τάσσονται σωρευτικά και όχι απλώς διαζευκτικά<sup>2</sup>.

#### α.α.

3. Όπως προκύπτει από την παρ. 1 του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984 οι προγραμματικές συμβάσεις συνάπτονται μεταξύ Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και φορέων του δημόσιου τομέα. Ήδη, συνεπώς, από τη διάταξη αυτή, η οποία προβλέπει τη συμμετοχή στη σύμβαση ενός τουλάχιστον ν.π.δ.δ. (Ο.Τ.Α.) πληρούται η συνδρομή της πρώτης από τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις. Αν συμβαίνει και το άλλο συμβαλλόμενο μέρος να είναι ν.π.δ.δ., τούτο είναι, καταρχήν, από την άποψη της φύσης της σύμβασης ως διοικητικής, νομικώς αδιάφορο. Άλλωστε, δεν αποκλείεται η μεταξύ ν.π.δ.δ. σύναψη σύμβασης του ιδιωτικού δικαίου. Τα ίδια ισχύουν, όταν το άλλο μέρος είναι φορέας του δημόσιου τομέα που δεν έχει το χαρακτήρα ν.π.δ.δ<sup>3</sup>. Αντίθετα, αν ως μέρη της σύμβασης συμβαλλόντουσαν μόνο τέτοιοι φορείς του δημόσιου τομέα, χωρίς τη συμμετοχή ν.π.δ.δ., η σύμβαση αυτή δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως διοικητική, έστω και αν οι φορείς, χάρη στους οποίους αναλαμβάνεται η εκτέλεση έργου από τον ανάδοχο, αποτελούσαν δημόσια επιχείρηση ή ανήκαν στο Δημόσιο<sup>4</sup>. Έτσι, η, κατά νομοθετική πρόβλεψη, συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην κατάρτιση προγραμματικών συμβάσεων, πληροί αναγκαία προϋπόθεση για το χαρακτήρα τους ως διοικητικών και αποτελεί εκδήλωση του οργανικού κριτηρίου της έννοιας των συμβάσεων αυτών, στο οποίο η νομολογία του ΣτΕ παγίως αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα. Μόνη, ενδεχομένως, εξαίρεση που θα μπορούσε να γίνει δεκτή είναι η περίπτωση σύναψης διοικητικής σύμβασης από ιδιώτη που ενεργεί για λογαριασμό του Κράτους, ή, προκειμένου για προγραμματική σύμβαση, για λογαριασμό ενός Ο.Τ.Α<sup>5</sup>. Φαίνεται όμως ότι η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, εμμένονσα στο οργανικό κριτήριο, την αποκλείει. Κατά το σκεπτικό της απόφασης 2655/1987 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου «...η τυχόν επέκτασις της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων επί των τελευταίων τούτων διαφορών θα ωδήγει εις το άτοπον αυτά μεν να εκδικάζονται υπό των διοικητικών δικαστηρίων, ενώ ταύτα δεν θα εκέκτηντο δικαιοδοσίαν επί διαφορών εξ αξιώσεων προκυπτουσών εκ παρανόμων πράξεων των αυτών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, ως επίσης και εις το άτοπον ότι, ενώ αι εκ των συμβάσεων τούτων διαφοραί θα ενέπιπτον εις την δικαιοδοσίαν των διοικητικών δικαστηρίων, αι σχετιζόμεναι προς τας συμβάσεις ταύτας πράξεις των οργάνων των εν λόγω νομι-

2. Βλ. ΣτΕ 3707/1987 κ.ά.

3. Βλ. άρθρο 28 κωδ. πρ.δ/τος 323/1989, ΦΕΚ 27.

4. ΣτΕ 2655/1987.

5. Βλ. C.E. 30.1.1931, Ste Brossette, R.123 κ.ά.

κών προσώπων δεν θα υπέκειντο, κατά το άρθρον 95 παρ. 1 του Συντάγματος εις προσβολήν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δι' αιτήσεως ακυρώσεως, ως υπόκεινται αι αντίστοιχοι πράξεις των οργάνων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...»<sup>6</sup>.

β.β.

4. Ο δημόσιος σκοπός στον οποίο, κατά το περιεχόμενό της, πρέπει να αποβλέπει μία προγραμματική σύμβαση, προκύπτει και πάλι από το νόμο: «Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μίας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών...»<sup>7</sup>. Από τη γραμματική αυτή διατύπωση θα μπορούσε βέβαια να αντιδιασταλεί η μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων για την ανάπτυξη μίας περιοχής από την παροχή υπηρεσιών, η οποία δεν προσδιορίζεται ότι πρέπει και αυτή να έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα. Με την εκδοχή αυτή θα ήταν νοητή η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με κερδοσκοπικό χαρακτήρα που βέβαια δεν θα υπαγότουσαν στην κατηγορία των διοικητικών συμβάσεων. Θεωρώ, ωστόσο, ότι κατά την ορθή έννοια της διάταξης και η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών θα πρέπει να αποβλέπει στην ανάπτυξη της περιοχής του συμβαλλομένου αντίστοιχα Ο.Τ.Α. Έτσι, ο δημόσιος σκοπός, στον οποίο εξ ορισμού αποβλέπει η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, συνίσταται στην ανάπτυξη μίας περιοχής με τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ή με την παροχή υπηρεσιών. Επομένως, συντρέχει προ-

6. Βλ. ήδη ΑΕΔ 10/1987 ΦΕΚ 1/3.2.1988: «...οι συμβάσεις προς κατασκευήν δημοσίων έργων, εκ των οποίων γεννώνται διαφοραί υπαγόμεναι εις την δικαιοδοσίαν των διοικητικών δικαστηρίων νοούνται όχι όλαι αι συμβάσεις, αι συναπτόμεναι κατά την νομοθεσίαν περί δημοσίων έργων, αλλά μόνον εκείναι, οι οποίαι, ως εκ της φύσεώς των έχουν διοικητικόν χαρακτήρα, διότι η επί των διοικητικών διαφορών ουσίας δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων πηγάζει εκ του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο ευρίσκειται εν αρμονία προς το άρθρο 95 παρ. 1 εδ. α. Δοθέντος δε ότι η τελευταία αυτή συνταγματική διάταξις προβλέπει την αίτησιν ακυρώσεως μόνον κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, εις τας οποίας περιλαμβάνονται και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δεν δύναται να υπάρξει διοικητική διαφορά εκ συμβάσεως προς κατασκευήν δημοσίου έργου, εμπίπτουσα εις την κατά την κατά το άρθρον 94 παρ. 1 του Συντάγματος δικαιοδοσίαν των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όταν το έργο εκτελείται χάριν νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, το οποίον είναι ο κύριος του έργου, έστω και αν το νομικόν τούτο πρόσωπον ιδιωτικού δικαίου είναι δημοσία επιχείρησις ή ανήκει εις το Δημόσιον, προβλέπεται δε υπό του νόμου δι' αυτό η εφαρμογή της περί δημοσίων έργων νομοθεσίας, διότι η εφαρμογή της νομοθεσίας ταύτης δεν δύναται να μεταβάλλει τα εκ του συντάγματος όρια της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων».

Βλ. επίσης ΣτΕ 3010/1988: «Επειδή η αιτούσα ανώνυμη εταιρία μη επικαλουμένη ότι ανήκει και αυτή στο δημόσιο τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/82 και συνεπώς ότι ήταν, κατά νόμο, δυνατό να προβεί στη σύναψη παρόμοιας προγραμματικής συμβάσεως με το ρηθέντα Δήμο, βάσει της διατάξεως του άρθρου 27 του Δ.Κ.Κ., στερείται εννόμου συμφέροντος...».

7. Βλ. άρθρο 11 παρ. 1 Ν. 1416/1984.



κειμένου για τις προγραμματικές συμβάσεις και η δεύτερη προϋπόθεση για την έννοια της διοικητικής σύμβασης.

5. Θα πρέπει, ωστόσο, να διευκρινισθεί ότι ο δημόσιος σκοπός δεν αποκλείεται να επιδιώκεται και με μέσα του ιδιωτικού δικαίου. Στην περίπτωση βέβαια αυτή η οικεία σύμβαση θα είναι σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου και όχι διοικητική. Κατά συνέπεια, παρά την κεντρική σημασία, που, κατά τη γνώμη μου, πρέπει να διαδραματίζει ο δημόσιος σκοπός έναντι των δύο άλλων κριτηρίων, μόνη η συνδρομή του δεν αποτελεί το γνώμονα για την ύπαρξη διοικητικής σύμβασης. Σχετικό παράδειγμα από τη νομολογία του ΣτΕ αποτελεί η απόφαση 4703/1987, κατά την οποία «...η σύμβαση μισθώσεως καταστημάτων του Ο.Κ.Λ.Α. για τη διάθεση κρέατος, στην οποία καταλήγει η διαδικασία του πλειοδοτικού διαγωνισμού, διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Εξάλλου, ούτε... προκύπτει ότι η σύμβαση αυτή τελεί υπό νομικό καθεστώς που να εξασφαλίζει στο συμβαλλόμενο ν.π.δ.δ. την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Επομένως και παρά τη συνδρομή εν προκειμένω του δημόσιου σκοπού (έλεγχος της διακίνησης του κρέατος από αγορανομικής και αστυκτηνιατρικής πλευράς), η σύμβαση αυτή... εντασσόμενη στα πλαίσια της διαχειριστικής δράσης του Οργανισμού, είναι σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου και όχι διοικητική».

γ.γ.

6. Το εξαιρετικό νομικό καθεστώς, που εξασφαλίζει στο συμβαλλόμενο ν.π.δ.δ. υπερέχουσα έναντι του αντισυμβαλλομένου θέση, εκδηλώνεται κατά διαφόρους τρόπους (μονομερής από το ν.π.δ.δ. τροποποίηση των όρων της σύμβασης και λύσης της, επιβολή διοικητικών ποινών κ.λπ. με εκτελεστές διοικητικές πράξεις, άσκηση ελέγχου επί των πράξεων ή παραλείψεων του αντισυμβαλλομένου σχετικά με την εκτέλεση των συμβατικών του υποχρεώσεων). Στις προγραμματικές ωστόσο συμβάσεις, δεν απαντώνται καταρχήν σχετικές ρήτρες. Τούτο δε είναι απολύτως δικαιολογημένο από το γεγονός ότι στις συμβάσεις αυτές τα συμβαλλόμενα μέρη, Ο.Τ.Α. - φορείς του δημόσιου τομέα, αποβλέπουν εξ ίσου — κατά τη βούληση του νομοθέτη — στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, ώστε να μην ανακύπτει η ανάγκη των εξασφαλιστικών του δημόσιου συμφέροντος ρητρών υπέρ του ν.π.δ.δ. Εξ' άλλου, από ουσιαστική άποψη, και οι φορείς του δημόσιου τομέα, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982, όταν δεν πρόκειται για ν.π.δ.δ., συνιστούν καταρχήν δημόσιες υπηρεσίες, που εξυπηρετούν το γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Κατά λογική ακολουθία, δεν θα ήταν ανεκτή η έναντι αυτών υπερέχουσα τυχόν θέση κάποιου Ο.Τ.Α. αποβλέποντος στην προαγωγή τοπικών υποθέσεων.

7. Έτσι, στις προγραμματικές συμβάσεις απαντάται η ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων, που συνίσταται στην ισότητα των εκατέρωθεν βουλήσεων, στην ισοδύναμη, δηλαδή, από νομική άποψη σύμπραξη των συμ-

βαλλομένων στην κατάρτιση της συμβατικής σχέσης. Ενόψει τούτου, ανακύπτει εύλογο το ερώτημα, μήπως τελικώς οι συμβάσεις αυτές, στις οποίες ο συμβαλλόμενος Ο.Τ.Α. δεν είναι οπλισμένος με προνόμια δημόσιας εξουσίας έναντι του αντισυμβαλλομένου του, διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, παρά τη συνδρομή του οργανικού κριτηρίου των διοικητικών συμβάσεων και την επιδίωξη δημόσιου σκοπού.

8. Η απάντηση πρέπει να είναι αρνητική. Και τούτο, αφενός διότι η ισοδύναμη σύμπραξη των μερών είναι, όπως εκτέθηκε παραπάνω, απολύτως δικαιολογημένη από αυτή την ίδια τη φύση των προγραμματικών συμβάσεων, και αφετέρου διότι, παρά την έλλειψη συναφών ρητρών δημόσιας εξουσίας, οι συμβάσεις αυτές δεν παύουν να διέπονται από εξαιρετικό νομοθετικό καθεστώς, το οποίο εκδηλώνεται:

α) ήδη από την ιδιαίτερη γι' αυτές νομοθετική πρόβλεψη.

β) από τη δυνατότητα που παρέχει η σχετική ρύθμιση να συνάπτονται προγραμματικές συμβάσεις κατά παρέκκλιση από τους κανόνες που ισχύουν για τις λοιπές συμβάσεις για την εκτέλεση έργων, προμηθειών, εργασιών κ.λπ.<sup>8</sup>.

γ) από τις ειδικότερες ρυθμίσεις της εν λόγω πρόβλεψης [προσδιορισμός του σκοπού και έμμεσα του περιεχομένου<sup>9</sup> δυνατότητα σύμπραξης εκ τρίτου συμβαλλομένων<sup>10</sup>, επικύρωση από τον οικείο νομάρχη<sup>11</sup>, ελάχιστο περιεχόμενο (έργο, δικαιώματα και υποχρεώσεις συμβαλλομένων, πόροι, ποσά χρηματοδότησης, χρονοδιάγραμμα κ.λπ.), εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής απόφασης<sup>12</sup>].

9. Από την εξεταζόμενη άποψη, ιδιαίτερη σημασία έχει η παρ. 4 του άρθρ. 11 του Ν. 141484, που προβλέπει τη δυνατότητα χρηματοδότησης από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν, συνεπαγόμενη την εφαρμογή των κανόνων του δημόσιου λογιστικού για την εκτέλεση των οικείων δαπανών. Συναφής είναι και η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 74 του Ν. 1622/1986, κατά την οποία, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, «μπορεί να κρατηθεί ποσοστό του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων για τη χρηματοδότηση, από κοινού με φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, έργων των ετήσιων αναπτυξιακών προγραμμάτων τους, στα πλαίσια προγραμματικών συμβάσεων...».

## Συμπέρασμα

Από τα προαναφερόμενα συνάγεται ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι κα-

8. Βλ. άρθρο 29 του Ν. 1416/1984.

9. Βλ. άρθρο 11, παρ. 1, εδ. α' του Ν. 1416/84.

10. Βλ. άρθρο 11, παρ. 1, εδ. β' του Ν. 1416/84.

11. Βλ. άρθρο 11, παρ. 2 του Ν. 1416/84.

12. Βλ. άρθρο 11, παρ. 5 του Ν. 1416/84.

ταρχήν συμβάσεις διοικητικές. Μόνο κατ' εξαίρεση και συγκεκριμένα μόνον όταν ο επιδιωκόμενος αφηρημένα με αυτές δημόσιος σκοπός ικανοποιείται στη συγκεκριμένη περίπτωση με μέσα του ιδιωτικού δικαίου, μπορεί να θεωρηθούν ως συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου, εντασσόμενες πλέον στα πλαίσια της διαχειριστικής δράσης των Ο.Τ.Α.

## B.

10. Βασική συνέπεια του χαρακτήρα των προγραμματικών συμβάσεων ως καταρχήν διοικητικών, είναι ότι οι διαφορές που προκύπτουν από αυτές συνιστούν διοικητικές διαφορές ουσίας που υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Κατά την παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν. 1406/1983, «οι διαφορές αυτές δικάζονται, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, από το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο», ενώ, κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, «κατά τόπο αρμόδιο δικαστήριο είναι εκείνο, στην περιφέρεια του οποίου καταρτίσθηκε η σύμβαση». Βέβαια, η αίτηση αναίρεσεως ενώπιον του ΣτΕ κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα<sup>13</sup>.

11. Κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, που αναφέρεται στις διοικητικές συμβάσεις, θα πρέπει να θεωρούνται ως διαφορές από τις προγραμματικές συμβάσεις, υπαγόμενες στο διοικητικό εφετείο, οι διαφορές εκείνες που αιτία έχουν τις συμβάσεις αυτές και ειδικότερα, ανάγονται στο κύρος, την ερμηνεία, την εκτέλεση και τη λύση τους, καθώς και σε κάθε παρεπόμενη από τις εν λόγω συμβάσεις αξίωση. Κατ' επέκταση, η παράβαση όρου προγραμματικής σύμβασης δεν θεμελιώνει λόγο αιτήσεως ακυρώσεως, καθόσον η νομιμότητα, στην τήρηση της οποίας αποβλέπει η αίτηση ακυρώσεως, δεν περιλαμβάνει και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις<sup>14</sup>.

12. Αντίθετα, οι μονομερείς πράξεις του ν.π.δ.δ., που ενδεχομένως εκδίδονται κατά το στάδιο της σύναψης της προγραμματικής σύμβασης, οι οποίες αποτελούν τμήματα σύνθετης διοικητικής ενέργειας, μπορούν αποσπώμενες από την τελική δικαιοπρακτική πράξη, να υπαχθούν αυτοτελώς στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ. Τέτοιες πράξεις, στις διοικητικές γενικότερα συμβάσεις, συνιστούν: οι πράξεις των αρμόδιων διοικητικών οργάνων για τη διενέργεια δημοπρασίας προς σύναψη διοικητικής σύμβασης, οι σχετικές διακηρύξεις, οι πράξεις με τις οποίες απαγορεύτηκε ή επιτράπηκε η συμμετοχή ορισμένων προσώπων σε δημοπρασία, οι πράξεις με τις οποίες απορρίφθηκαν ή έγιναν δεκτές ενστάσεις κατά του κύρους δημοπρασίας, τα πρακτικά δημοπρασίας, η κατακυρωτική της δημοπρασίας πράξη, κ.λπ. Στις

13. Βλ. άρθρο 95 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος.

14. Πρβλ. ΣτΕ 846/1980, 1426/1988.

προγραμματικές συμβάσεις, αντίστοιχα, τέτοιες πράξεις θα μπορούσαν ενδεχομένως να θεωρηθούν οι αποφάσεις των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων προς σύναψη τέτοιων συμβάσεων.

13. Το δικαίωμα προσβολής των αποσπαστών διοικητικών πράξεων με αίτηση ακυρώσεως παρέχεται κατά κανόνα σε τρίτους, οι οποίοι δεν συνδέονται με τη συμβατική σχέση με το οικείο ν.π.δ.δ., κατ' εξαίρεση όμως και σε αυτούς τους αντισυμβαλλόμενους του ν.π.δ.δ., όταν οι εν λόγω πράξεις εκδίδονται σε εκτέλεση διάταξης νόμου, εφόσον, και στις δύο περιπτώσεις, διατηρείται το έννομο συμφέρον, π.χ. από την ανεπιφύλακτη συμμετοχή στη διεξαγωγή δημοπρασίας απόλλυται το έννομο συμφέρον για την αμφισβήτηση των όρων της οικείας διακήρυξης σχετικά με τη διεξαγωγή της δημοπρασίας.

14. Μονομερείς διοικητικές πράξεις, που εκδίδονται κατά το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, δεν υπάγονται καταρχήν στη δικαιοδοσία του ΣτΕ. Τούτο, καθόσον, εκδιδόμενες μετά την τελείωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, δεν αποτελούν τμήματά της και ως εκ τούτου δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αποσπαστές της σύμβασης πράξεις. Παράδειγμα, οι κυρώσεις που αποσκοπούν στην τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων του αντισυμβαλλόμενου<sup>15</sup>.

15. Εν τούτοις και οι πράξεις αυτές μπορούν, κατ' εξαίρεση, να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως, στην περίπτωση που εκδίδονται κατ' εφαρμογή διοικητικού νόμου και όχι δυνάμει όρου της σύμβασης<sup>16</sup>. Τέτοια περίπτωση θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά η, κατά την παρ. 2 του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984, επικύρωση προγραμματικής σύμβασης από τον οικείο νομάρχη, η οποία, ως σημειωθεί, έχει απλά τυπικό χαρακτήρα και γίνεται χάρη του γενικότερου συντονισμού των συμβαλλομένων φορέων. Για το λόγο ακριβώς αυτόν, η επικύρωση αυτή δεν απαιτείται όταν ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το Κράτος.

16. Ομοίως, υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως η λύση των συμβάσεων με μονομερή διοικητική πράξη, που εκδίδεται σε εκτέλεση νόμου και όχι όρου της σύμβασης, χωρίς μάλιστα τούτο να έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της οικονομικής ελευθερίας ή την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών σε συνδυασμό με την αρχή του φυσικού δικαστή, καθόσον με το διοικητικό αυτό μέτρο «ο νομοθέτης υπήγαγε στη σφαίρα της κρατικής επεμβάσεως, για το δημόσιο συμφέρον, ορισμένη συμβατική σχέση, που έχει συναφθεί με το δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, και παρέσχε στη διοίκηση την εξουσία να καταγγέλει για λόγους δημοσίου συμφέροντος και παρά τη βούληση του αντισυμβληθέντος, με μονομερή διοικητική πράξη και ειδική διοικητική διαδικασία, τη σύμβαση»<sup>17</sup>.

15. Βλ. ΣτΕ 4613/1986 κ.ά.

16. Βλ. ΣτΕ 3149/1976.

17. Βλ. ΣτΕ 276/1986, ΤοΣ 1987, 332.

17. Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση των τρίτων, εκείνων δηλαδή που δεν πήραν μέρος στη σύμβαση: διαφορές που ανακύπτουν, μετά την κατάρτιση της σύμβασης, από εκτελεστές διοικητικές πράξεις που προηγούνται από τη σύμβαση και σχετίζονται με την κατάρτισή της, δεν έχουν, προκειμένου για τους τρίτους, αιτία τη διοικητική σύμβαση, αλλά τις μονομερείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες αποσπώμενες από την καταρτισθείσα ήδη σύμβαση, προσβάλλονται αυτοτελώς από τους μη συμβληθέντες τρίτους με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ. «Για τον ίδιο λόγο, δεν υπάγονται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια οι διαφορές που ανακύπτουν μετά την κατάρτιση της διοικητικής συμβάσεως από την εφαρμογή ή την τροποποίηση, με διοικητική πράξη, όρου της συμβάσεως ο οποίος λόγω του περιεχομένου του και της νομικής σημασίας του δημιουργεί αντικειμενικό δίκαιο ισχύον πέραν των συμβαλλομένων και έναντι τρίτων μη συμβαλλομένων των οποίων επηρεάζει τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα. Ο όρος αυτός, που για τα συμβαλλόμενα μέρη είναι συμβατικός, έχει λόγω της γενικότερης αυτής σημασίας του κανονιστικό χαρακτήρα έναντι των τρίτων οι οποίοι δύνανται να αμφισβητήσουν με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας τη νομιμότητα της διοικητικής πράξεως που εκδίδεται βάσει του όρου αυτού ή της διοικητικής πράξεως που τροποποιεί τον όρο επί βλάβει των δικαιωμάτων ή των εννόμων συμφερόντων τους»<sup>18</sup>.

---

18. Βλ. ΣτΕ 3707/1987.

## Δικονομικά ζητήματα στη συμβατική δράση της τοπικής αυτοδιοικήσεως

*Παρέμβαση του Βασιλείου Σκουρή*

1. Οι εμπειριστατωμένες εισηγήσεις μου επιτρέπουν να συγκεντρώσω την προσοχή μου στα καίρια δικονομικά ζητήματα που θέτει η συμβασιακή πολιτική της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Πολύ σωστά κατά τη γνώμη μου, οι διοργανωτές αυτού του συμποσίου αφιερώνουν ειδική συνεδρίαση στη δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που πηγάζουν από τη συμβασιακή πρακτική της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Μόνο αν έχουμε επίγνωση της εκτάσεως και της ποιότητας της έννομης προστασίας, αποκτούμε ολοκληρωμένη εικόνα του νομικού καθεστώτος που διέπει τις συμβάσεις των ΟΤΑ.

2. Οι σκέψεις που θα σας εκθέσω με κάθε δυνατή συντομία, στηρίζονται σε μία βασική διαπίστωση: Η δικονομική διάσταση της συμβατικής δράσεως της τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν είναι άλλη από τη δικονομική διάσταση της συμβατικής δράσεως του κράτους και των λοιπών φορέων δημόσιας εξουσίας. Επομένως, όσα δικονομικής φύσεως προβλήματα έχουν παρουσιασθεί στη διαδικασία της καταρτίσεως και στη διάρκεια της εκτελέσεως των συμβάσεων που συνάπτουν το κράτος και οι φορείς του, επιστρέφουν σχεδόν αυτούσια και στις συμβατικές σχέσεις των δήμων και κοινοτήτων. Αυτή η ταυτότητα των δικονομικών θεμάτων είναι, με τη σειρά της, αποτέλεσμα του γεγονότος ότι στις συμβάσεις τόσο της κρατικής διοικήσεως όσο και της τοπικής αυτοδιοικήσεως ισχύουν και εφαρμόζονται κατά κανόνα οι ίδιες διατάξεις του ουσιαστικού δικαίου.

3. Πιο συγκεκριμένα, στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα υπάρχει ειδικό κεφάλαιο, που είναι αφιερωμένο στην εκτέλεση έργων, προμηθειών και εργασιών εν γένει από τους ΟΤΑ. Δεν χρειάζεται να εισέλθουμε σε λεπτομέρεις, για να εξακριβώσουμε ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 235 επ. δεν διαφέρουν από τις διατάξεις που θεσπίζουν οι γενικοί νόμοι για τα δημόσια έργα και τις προμήθειες του δημόσιου τομέα (ν. 1418/1984 και ν. 1797/1988). Η ίδια διαπίστωση ισχύει κατά βάση και για τις λεγόμενες προγραμματικές συμβάσεις (άρθρο 27 ΔΚΚ), όπου αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόβλεψή τους στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοικήσεως προηγήθηκε της γενικής αναγνωρίσεώς τους με το ν. 1682/1987 (που επιχειρεί τη διάκριση μεταξύ προγραμματικών συμφωνιών και αναπτυξιακών συμβάσεων). Ως πρώτη παρα-

τήρηση μπορούμε λοιπόν να συγκρατήσουμε ότι οι συμβάσεις των ΟΤΑ και οι συμβάσεις του κράτους και των φορέων του υπακούουν σε όμοιους κανόνες δικαίου, με άλλες λέξεις υπάγονται σε όμοιες διαδικαστικές και ουσιαστικές δεσμεύσεις.

4. Επιστρέφοντας στην αφετηρία των συλλογισμών μου, θα θίξω δύο ζητήματα, που απέκτησαν μεγάλη επικαιρότητα λόγω της υπαγωγής των διοικητικών διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια με τον ν. 1406/1983. Μεταξύ των υποθέσεων, που ανήκουν πλέον στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, προέχουσα θέση κατέχουν οι διαφορές από τις διοικητικές συμβάσεις. Άρα και οι συμβάσεις που συνομολογεί η τοπική αυτοδιοίκηση καταλαμβάνονται από το νόμο 1406, εφόσον χαρακτηρισθούν διοικητικές. Για τα ελληνικά δεδομένα, τα δύο κρίσιμα ερωτήματα που ανακύπτουν εδώ και θέτουν σε δοκιμασία το εγχώριο σύστημα παροχής έννομης προστασίας στο πλαίσιο της συμβατικής δράσεως της διοικήσεως αφορούν αφενός στον χαρακτηρισμό μιας συμβατικής σχέσεως ως διοικητικής και αφετέρου στον εντοπισμό των διαφορών που έχουν *αιτία* τη σύμβαση και οφείλουν να διακριθούν από τις διενέξεις που προηγούνται της καταρτίσεως της συμβάσεως.

5. Με τον χαρακτηρισμό μιας συμβάσεως ως διοικητικής, συνδέεται το κλασικό πρόβλημα του περιεχομένου και των ορίων του ίδιου του διοικητικού δικαίου. Η δε έκταση του διοικητικού δικαίου εξαρτάται από την επιλογή του οργανικού ή του λειτουργικού κριτηρίου. Προσαρμόζοντας το πρόβλημα αυτό στη συμβατική δράση της τοπικής αυτοδιοικήσεως, γεννάται το ερώτημα τι συμβαίνει με τις συμβάσεις που συνάπτουν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία έχουν ιδρυθεί ή ελέγχονται από τους ΟΤΑ. Δεδομένου ότι οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν την ευχέρεια να ιδρύουν επιχειρήσεις που υπάγονται καταρχήν στο ιδιωτικό δίκαιο, αλλά μπορούν π.χ. να αναλάβουν την εκτέλεση κοινωφελών έργων για λογαριασμό του δήμου ή της κοινότητας (άρθρο 249 παρ. 4 ΔΚΚ), τίθεται ζήτημα δικαιοδοσίας για την εκδίκαση των διαφορών από τις σχετικές συμβάσεις.

6. Ποιά δικαστήρια έχουν δικαιοδοσία να επιλύουν τις αμφισβητήσεις που πηγάζουν από συμβάσεις των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων για την εκτέλεση έργων και προμηθειών; Αν ευθυγραμμισθούμε με τη νομολογία, θα αναχθούμε στο ίδιο το Σύνταγμα, θα εμμένουμε στο οργανικό κριτήριο και θα κατανειμούμε τη δικαιοδοσία ανάλογα με την οργανωτική μορφή του φορέα που έδρασε στη συγκεκριμένη περίπτωση. Εντελώς πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνουν ότι οι συμβάσεις των δημόσιων επιχειρήσεων εξακολουθούν να στεγάζονται στα πολιτικά δικαστήρια, ενώ στα διοικητικά δικαστήρια μεταβιβάζονται αποκλειστικά οι διαφορές από διοικητικές συμβάσεις του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι όμως μόνο οι ίδιοι οι ΟΤΑ, ενώ οι επιχειρήσεις τους προσλαμβάνουν συνήθως τη μορφή εταιριών και άρα εκφεύγουν της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστη-

ρίων. Όμως, με τον τρόπο αυτό είναι πολύ πιθανό ότι όμοιες διατάξεις του ουσιαστικού δικαίου — και γιατί όχι: πανομοιότυπες ή στερεότυπες συμβάσεις — θα κρίνονται άλλοτε από τα διοικητικά και άλλοτε από τα πολιτικά δικαστήρια — φυσικά με όλες τις επιπτώσεις που έχει στο δικό μας δικαιοδοτικό σύστημα η διάσπαση της δικαιοδοσίας σε συναφείς υποθέσεις. Εννοώ το ενδεχόμενο διαφωνιών στην ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων και την πιθανή παρεμβολή του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 του Συντάγματος.

7. Το δεύτερο σημείο που θέλω να τονίσω αναφέρεται στην παραδοσιακή και δοκιμασμένη διαίρεση των υποθέσεων από τις διοικητικές συμβάσεις σε δύο μεγάλες ομάδες, όπου ως κριτήριο κατατάξεως χρησιμεύει το στάδιο εξελίξεως της σχετικής διαδικασίας. Άλλο χαρακτήρα έχουν οι διαφορές που προηγούνται και άλλη φύση προσιδιάζει στις διαφορές που έπονται της συνάψεως της διοικητικής συμβάσεως. Ας θυμηθούμε εδώ ότι το Σύνταγμά μας προχωρεί στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της διοικητικής δικαιοσύνης, όταν καλεί τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια να εκδικάζουν τις διοικητικές διαφορές ουσίας, ενώ αναθέτει καταρχήν και κατεξοχήν τις ακυρωτικές υποθέσεις σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στο Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρα 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 α'). Ποια σημασία έχει ο εσωτερικός καταμερισμός της δικαιοδοσίας για την έννομη προστασία στις διοικητικές συμβάσεις φαίνεται, αν αναλογισθούμε ότι στις διαφορές που ανακύπτουν μέχρι τη φάση της συνομολογήσεως της συμβάσεως η νομολογία και η επιστήμη προσδίδουν ακυρωτικό χαρακτήρα, ενώ οι αμφισβητήσεις που δημιουργούνται κατά την εκτέλεση της συμβάσεως κατακυρώνονται στις ουσιαστικές διαφορές.

8. Βεβαίως, με την ευκαιρία της θεμελιώδους μεταρρυθμίσεως στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης θα μπορούσαμε να είχαμε αναθεωρήσει την αναγνώριση δύο κατηγοριών διαφορών από τις διοικητικές συμβάσεις. Άλλωστε ο ν. 1406/1983 ορίζει στο άρθρο 1 παρ. 2 ότι στις διαφορές που υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων περιλαμβάνονται και όσες αναφέρονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί διοικητικών συμβάσεων. Ο νομοθέτης ομιλεί εδώ για διαφορές από τις διοικητικές συμβάσεις *ενγένει* και δεν περιορίζει, τουλάχιστον ρητά, τη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στις διαφορές από την *εκτέλεση* των συμβάσεων. Αυτό σημαίνει ότι υπήρχε η δυνατότητα, όχι μόνο να ιδρύσουμε ένα σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας των οργάνων της διοικητικής δικαιοσύνης στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων, αλλά επιπλέον να θεμελιώσουμε ένα σύστημα συνολικής αρμοδιότητας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας των διοικητικών συμβάσεων. Βάσει αυτής της εκδοχής, δικαστήρια της ουσίας σε όλο το φάσμα των διοικητικών συμβάσεων γίνονται τα Διοικητικά Εφετεία, ενώ στο Συμβούλιο της Επικρατείας ανατίθεται ο ρόλος του αναιρετικού δικαστηρίου.



9. Όμως η αποδοχή μιας παρόμοιας αρχής φαίνεται να προσκρούει στην ισχυρή παράδοση. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας επιθυμεί να διατηρήσει τη διάκριση ακυρωτικών και ουσιαστικών διαφορών στο πλαίσιο των διοικητικών συμβάσεων και άρα τη διάσπαση της αρμοδιότητας μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Διοικητικές διαφορές ουσίας είναι μόνο εκείνες, που αιτία έχουν τη σύμβαση και ανάγονται ειδικότερα στο κύρος, στην ερμηνεία και στην εκτέλεσή της. Αντίθετα δεν έχουν αιτία τη διοικητική σύμβαση οι διαφορές από τη νομιμότητα εκτελεστών διοικητικών πράξεων που προηγούνται της σύμβασης και σχετίζονται με την προπαρασκευή και την κατάρτιση της. Συνεπώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας επιμένει, και μετά την εφαρμογή του ν. 1406/1983, στην καθιερωμένη διαίρεση των διαφορών από τις διοικητικές συμβάσεις, την ανάγει μάλιστα και σε κανόνα συνταγματικής περιωπής, διασώζει τη θεωρία και την κατηγορία των αποσπαστών διοικητικών πράξεων και διαφυλάσσει την σε πρώτο και τελευταίο βαθμό αρμοδιότητά του για την εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως και στο δίκαιο των διοικητικών συμβάσεων.

10. Οι ανωτέρω εξελίξεις ίσως δεν ήταν εντελώς αναπόφευκτες. Οι δε θέσεις της νομολογίας, και αν στηρίζονται σε μακρά παράδοση, δεν παύουν να είναι μέχρι ένα βαθμό τεχνητές. Σε ό,τι αφορά τώρα και ειδικότερα τις συμβάσεις των ΟΤΑ, θα ήταν άκαιρο να συναγάγω συμπεράσματα από τις πολύ σύντομες παρατηρήσεις που προηγήθηκαν. Πάντως, όπως ανέφερα και στην αρχή, ένα στοιχείο που μάλλον προβάλλει από την όλη συζήτηση είναι ότι η συμβατική δράση των δήμων και κοινοτήτων υπάγεται στο ίδιο νομικό καθεστώς με τη συμβατική δράση του δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και υπόκειται άρα στις ίδιες αρχές, διακρίσεις, αλλά και αβεβαιότητες.

# Δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που πηγάζουν από τη συμβασιακή πρακτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

*Παρέμβαση του Β. Κ. Καράκωστα*

## I. Το κριτήριο ύπαρξης εξουσιαστικών ρητρών για το χαρακτηρισμό των προγραμματικών συμβάσεων ως διοικητικών

Όπως αναπτύσσεται και στην εισήγηση του κ. Παππά, κατά την επικρατέστερη στην Ελλάδα άποψη, για να υπάρχει διοικητική σύμβαση είναι απαραίτητο, να συντρέχουν αθροιστικά οι εξής προϋποθέσεις: α) ο ένας «τουλάχιστον» από τους συμβαλλόμενους να είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) κυριολεκτικά (με το οργανικό κριτήριο), β) η σύμβαση να αποβλέπει στην πραγματοποίηση δημόσιου σκοπού και γ) να τελεί υπό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, το οποίο εξασφαλίζει στο συμβαλλόμενο Ν.Π.Δ.Δ. υπερέχουσα απέναντι στον αντισυμβαλλόμενο θέση.

Το τελευταίο αυτό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, όμως, πρέπει να διευκρινισθεί ότι στη συνηθισμένη και τυπική περίπτωση των διοικητικών συμβάσεων, απορρέει από τις λεγόμενες ρήτρες δημόσιας εξουσίας (η έκφραση είναι του Γεωργίου Παπαχατζή και συμφωνεί απόλυτα ο Δημ. Κόρσος) που συνομολογούνται από τα συμβαλλόμενα μέρη και εξασφαλίζουν στο ένα από αυτά, πάνω στο άλλο, προνόμια δημόσιας εξουσίας (η έκφραση είναι του Δημητρίου Παπανικολαΐδη), δηλαδή προνόμια που μπορεί να παρέχουν στον προνομιούχο συμβαλλόμενο, το δικαίωμα μονομερούς μεταβολής των όρων της διοικητικής σύμβασης, το δικαίωμα επιβολής προστίμων ή άλλων κυρώσεων στον αντισυμβαλλομένο του, το δικαίωμα επίβλεψης, ελέγχου και παροχής οδηγιών στον αντισυμβαλλόμενο, το δικαίωμα μονομερούς πρόωρης λύσης του συμβατικού δεσμού, ακόμα και το δικαίωμα επιβολής υποχρεώσεων σε βάρος τρίτων, συνήθως όταν η σύμβαση έχει κυρωθεί με νόμο.

Οι εξουσιαστικές αυτές ρήτρες (μερικές ή όλες μαζί) όταν ο ένας συμβαλλόμενος είναι Ν.Π.Δ.Δ. και ο άλλος είναι ιδιώτης ή είναι συνηθισμένο Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), είναι φυσικό να συνομολογούνται υπέρ του Ν.Π.Δ.Δ.

Αλλά και στις προγραμματικές συμβάσεις, κατά τη διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 11 του ν. 1416/1984 και ιδίως της παρ. 3 αυτού, 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 συμβαλλόμενους, αφού μάλιστα αυτός μπορεί να είναι και το κράτος, σύμφωνα με το β' εδάφιο της παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Πραγματικά είναι νοητές περιπτώσεις προγραμματικής σύμβασης, λ.χ. ενός μεγάλου δήμου, στην οποία μετέχει ένας συνεταιρισμός (που μπορεί κατά την 1 του ίδιου άρθρου να συμμετέχει και αυτός σε τέτοια σύμβαση), στην οποία σύμβαση, ο δήμος θέλοντας να διαφυλάξει το κύρος του ακόμα και τα πρόσωπα που κατέχουν τις θέσεις των άμεσων οργάνων του δήμου (Δήμαρχος κ.λπ.), θέλοντας να διαφυλάξουν την πολιτική αξιοπιστία τους απέναντι στους δημότες, να αξιώσουν και να επιτύχουν τη συνομολόγηση εξουσιαστικών ρητρών, υπέρ του συμβαλλόμενου δήμου.

Γενικότερα είναι νοητή, ίσως και εύλογη η συνομολόγηση μερικών τουλάχιστον από τις παραπάνω εξουσιαστικές ρήτρες, σε προγραμματικές συμβάσεις, όταν αυτές συνάπτονται, ανάμεσα σε νομικά πρόσωπα και του δημόσιου τομέα ακόμα (γιατί όχι), που διαθέτουν άριστη φερεγγυότητα, για οικονομικούς, διαχειριστικούς ή οποιουδήποτε άλλους λόγους, ή ακόμα και για λόγους που συνάπτονται με το κύρος και τις προσωπικές ικανότητες των προσώπων που κατέχουν ηγετικές θέσεις σε αυτά και αποβλέπουν στην κατοχύρωσή τους, απέναντι σε ενδεχόμενες ευθύνες. Με την έννοια αυτή, απομένουν περιθώρια να φανταστούμε και τη μέχρι σήμερα ασυνήθιστη περίπτωση, προγραμματικής σύμβασης, εκτέλεσης έργων, στην οποία οι εξουσιαστικές ρήτρες να έχουν συνομολογηθεί, όχι υπέρ του εργοδότη, αλλά υπέρ του εργολάβου, όπως λ.χ. όταν εργοδότης θα είναι μία κοινότητα και εργολάβος θα είναι η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.

Αλλά και στις περιπτώσεις που δεν έχουν συνομολογηθεί στις προγραμματικές συμβάσεις τέτοιες ρήτρες, το δικαστήριο, που θα επιλύσει τις σχετικές διαφορές, θα ερμηνεύσει και θα εφαρμόσει συμβατικούς κανόνες, ασυνήθιστους για τις συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου, αφού αντλούν το κύρος τους όχι μόνο από τη νομότυπη σύμπτωση των βουλήσεων των μερών, αλλά, και από την απαραίτητη «επικύρωση» του νομάρχη, εκτός εάν ο ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το κράτος, το ελάχιστο δε περιεχόμενο των κανόνων αυτών ορίζεται απευθείας από το νόμο και απομένουν και άλλα περιθώρια διοικητικών κανονιστικών ρυθμίσεων του συμβατικού περιεχομένου, με την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984.

Εξάλλου και η εφαρμογή των κανόνων του δημοσίου λογιστικού, όταν είναι κατά την οικεία νομοθεσία απαραίτητη, στις περιπτώσεις που συντρέχει χρηματοδότηση της εκτέλεσης των προγραμματικών συμβάσεων, κατά την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, δημοσιοποιεί σε κρίσιμο σημείο τους, τις επίμαχες συμβάσεις. Επομένως για τους λόγους αυτούς, οι οποίοι γίνονται δεκτοί και από τον κ. Παππά στην εισήγησή του,

συμφωνούμε ότι οι προγραμματικές συμβάσεις, είναι διοικητικές συμβάσεις. Ακόμα δηλαδή και στις περιπτώσεις που η έλλειψη ρητρών δημόσιας εξουσίας καλύπτεται, σε ένα υψηλό συμβατικό επίπεδο, όπου και οι δύο συμβαλλόμενοι, επιδιώκουν εξίσου υπεύθυνα το δημόσιο συμφέρον. Τότε, πρόκειται για κανόνες που παράγονται όχι από τη σύμπτωση αντίθετων συμφερόντων, αλλά από τη συναπόφαση συγκεκριμένης συνεξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και με το τελευταίο αυτό κριτήριο αποκλειστικά θα ερμηνεύονται.

## II. Το θέμα της αρμοδιότητας εκδίκασης των σχετικών με τις προγραμματικές συμβάσεις, διοικητικών διαφορών

Συμφωνούμε απόλυτα με τον κ. Παππά, ότι με το Ν. 1406/1983, δεν επηρεάστηκε η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, για την εκδίκαση των αποσπαστών διοικητικών πράξεων, αναφορικά προς τις διοικητικές συμβάσεις γενικότερα, άρα τώρα και προς τις προγραμματικές συμβάσεις.

Τούτο, διότι είναι σαφές από τη διατύπωση των διατάξεων του Ν. 1406 και επιβεβαιώνεται από την εισηγητική του έκθεση (βλ. αυτή στο ΔΦΝ/1984 σελ. 164 συνεχ.) ακόμα και από τα πρακτικά των σχετικών συζητήσεων στη Βουλή, ότι με το Νόμο αυτό, ολοκληρώθηκε η δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, με τη μεταβίβαση σε αυτά και των υπόλοιπων διοικητικών διαφορών ουσίας, που δεν τους είχαν μέχρι τότε ανατεθεί, κατά πλήρη υλοποίηση της οικείας επιταγής της παρ. 1 του άρθρου 94 του Συν/τος. Δεν μεταποιήθηκαν όμως με το Ν. 1406, διαφορές ακύρωσης σε διαφορές ουσίας, όπως έγινε με το άρθρο 7 του Ν. 702/1977, για τις διοικητικές διαφορές που ρυθμίζει το άρθρο αυτό.

Συνεπώς αφού, κατά την έναρξη της ισχύος του Ν. 1406/1983, οι διοικητικές διαφορές οι σχετικές με τις παραπάνω αποσπαστές διοικητικές πράξεις, δεν δικαζόντουσαν ως διαφορές ουσίας, αλλά ως ακυρωτικές διαφορές από το ΣτΕ, έμειναν αμετάβλητες και εξακολουθούν να ανήκουν στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου αυτού.

Την εκδοχή αυτή ακολουθεί η νομολογία του ΣτΕ την οποία επικαλείται ο κ. Παππάς στην εισήγησή του.

Μπορούμε, όμως, να επιστήσουμε και ορισμένες αποκλίνουσες τάσεις στη νομολογία του ΣτΕ, με τις οποίες διευρύνονται ερμηνευτικά οι ρυθμίσεις του Ν. 1406/1983 και αντίστοιχα οι αρμοδιότητες των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων από τον Νόμο αυτόν.

Θα αναφερθούμε σε δύο παραδείγματα:

α) Στην απόφαση 5041/1987 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Με την απόφαση αυτή, στην οποία υπάρχει και μειοψηφία ενός μέλους του Δικαστηρίου, έγινε δεκτό ότι

«...εφόσον η... διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 περιπτ. δ του Ν. 1406/1983 δεν διακρίνει, σε προσφυγή ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπόκεινται όλες οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας για τα μεταλλεία και τα λατομεία και όχι μόνο εκείνες κατά των οποίων η νομοθεσία προβλέπει προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου μεταλλείων».

Είναι συνεπώς σαφές ότι νομολογήθηκε έτσι, διεύρυνση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και προς την κατεύθυνση της μεταποίησης με το Ν. 1406/1983, διαφορών ακύρωσης σε διαφορές ουσίας, αφού πριν από τον Νόμο αυτό ήταν διοικητικές διαφορές ουσίας, μόνο όσες δικαζόντουσαν από το ειδικό διοικητικό δικαστήριο μεταλλείων, ενώ οι υπόλοιπες διαφορές από την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας για τα μεταλλεία και τα λατομεία, ήταν διαφορές ακύρωσης.

β) Σε σειρά αποφάσεων του ΣτΕ, από τις οποίες ενδεικτικά αναφέρουμε την 595/1988 απόφαση του Δ' Τμήματος.

Με τις αποφάσεις αυτές νομολογήθηκε ότι, σύμφωνα με το Ν. 1406/1983, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, δεν απέκτησαν μόνο τη δικαιοδοσία να εκδικάζουν τις «διαφορές» που ανακύπτουν από τις εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), αλλά και την αρμοδιότητα περαιώσης των υποθέσεων που δεν σχετίζονται με την επίλυση αμφισβητήσεων, ανάμεσα στις οποίες υποθέσεις είναι και η αρμοδιότητα ανακήρυξης πριν από τις εκλογές, των συνδυασμών που έχουν υποβάλει νόμιμες δηλώσεις για να λάβουν μέρος σ' αυτές.

Επομένως και για το θέμα της αρμοδιότητας εκδίκασης των διαφορών από τις αποσπαστές διοικητικές πράξεις, σχετικά με τις διοικητικές συμβάσεις, θέμα το οποίο μας απασχολεί εδώ, λογικά δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο νομολογιακής μεταβολής, προς την κατεύθυνση ερμηνείας του Ν. 1406/1983, κατά την οποία να ανήκει στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων η εκδίκαση όλων των διαφορών «...που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α)... ι) τις διοικητικές συμβάσεις, ια)...» (παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 1406/1983), άρα και των διαφορών που αναφύονται κατά τη διοικητική διαδικασία που προηγείται από την κατάρτιση των συμβάσεων τούτων. Η τελευταία αυτή ερμηνευτική εκδοχή, δεν μας βρίσκει σύμφωνους, όπως και για τους λόγους, που ολόκληρα συνοπτικά, αναφέρουμε προηγούμενα: προτείνουμε όμως, να συζητηθεί, από άποψη νομοθετικής πολιτικής (de lege ferenda), εάν είναι σκόπιμο να εξακολουθούν να υπάρχουν, μετά την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, γενικά αποσπαστές διοικητικές πράξεις και η συνακόλουθη διάσπαση της αρμοδιότητας σε ακυρωτική και ουσιαστική, για την εκδίκαση υποκατηγοριών διαφορών, ανάμεσα σε δικαστήρια τα οποία ανήκουν στην ίδια δικαιοδοτική ιεραρχία.

Αφού δηλαδή επιφυλάσσεται, από το Σύνταγμα, όπως σωστά δέχεται και ο κ. Παππάς, σε κάθε περίπτωση ο αναιρετικός έλεγχος της νομιμότητας από το ΣτΕ, γιατί να αποδίδουμε περισσότερη έμφαση στον ακυρωτικό έλεγχο της νομιμότητας από το ίδιο Δικαστήριο.

Ακόμα περισσότερο, διότι υπάρχουν θέματα και κατά την προηγούμενη από την κατάρτιση των διοικητικών συμβάσεων διαδικασία, όπως λ.χ. στη νομοθεσία των δημοσίων έργων, η πλήρης διευκρίνιση των οποίων θεμάτων, για την απονομή πιο σωστής δικαστικής έννομης προστασίας, προϋποθέτει εξουσία του δικαστή να προβεί σε κατά βάθος έρευνα του πραγματικού της αμφισβήτησης και όχι μόνο μέχρι την πλάνη περί τα πράγματα, μέχρι τα οποία φθάνει και υπό δυσχερείς προϋποθέσεις, όπως είναι γνωστό, ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος.

Πάντως, κατά την αντίληψή μας, δεν μπορεί το θέμα αυτό να ρυθμισθεί κανονιστικά, ειδικά για τις διαφορές από προγραμματικές συμβάσεις, με κοινή Υπουργική Απόφαση, κατά χρησιμοποίηση της εξουσιοδότησης που υπάρχει στην παρ. 5 του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984. Πρώτο, διότι δεν πρόκειται για «λεπτομέρεια» και δεύτερο, διότι δεν πρόκειται για ρύθμιση «για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού», όπως είναι δε γνωστό οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

# Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των ΟΤΑ

*Εισήγηση του Ι.Δ. Αναστόπουλου*

## Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Οι δήμοι και οι κοινότητες στην Ελλάδα από της συστάσεώς των ανέλαβαν το έργο της δημιουργίας της κατάλληλης υποδομής για την ικανοποίηση των βασικών τοπικών αναγκών και της λειτουργίας τοπικών κοινωφελών υπηρεσιών. Ανάλογα με τις διαστάσεις και τις δυνατότητες των συγκεκριμένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τα έργα και οι υπηρεσίες τοπικού ενδιαφέροντος εποίκιλλαν από την καθαριότητα ή τον φωτισμό, την κατασκευή οδών, υδραγωγείων ή νεκροταφείων, βιβλιοθηκών ή θεάτρων ή παραθεριστικής υποδομής. Η παραγωγή και παροχή των κοινωφελών αυτών αγαθών είτε αναλαμβάνονταν απ' ευθείας από τους συγκεκριμένους Ο.Τ.Α., είτε ανετίθετο από αυτούς, βάσει ειδικών νόμων, σε ιδιώτες αναδόχους, με την τεχνική των συμβάσεων παραχωρήσεως (π.χ. η επιχείρηση φωτισμού πόλεως Αθηνών δι' αερίοφωτος, 1857-1952, η επιχείρηση ύδρευσης-άρδευσης στη Λάρισα, 1890, ή οι επιχειρήσεις ηλεκτροδότησης και διεξαγωγής αστικών μεταφορών στους μεγάλους δήμους της χώρας).

2. Ωστόσο, η ανάπτυξη του παραγωγικού και παροχικού ρόλου των ελληνικών Ο.Τ.Α. προσέκρουσε ιδίως από την μεταπολεμική περίοδο της δεκαετίας του '40 και εφεξής, σε δύο παράγοντες: αφ' ενός στο πραγματικό γεγονός της βαθύτατης δημοσιονομικής κρίσης και της γενικότερης καχεξίας, καθώς και της ανεπαρκούς διοικητικής υποδομής της τοπικής αυτοδιοίκησης· αφ' ετέρου, στην αφαίρεση από τους Ο.Τ.Α., βάσει νόμου, «φυσικών» αρμοδιοτήτων τους και ανάθεσή τους σε κρατικά νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών ή ακόμη και κατ' ευθείαν σε υπηρεσίες της κρατικής διοίκησης. Έτσι, η περίοδος που εκτείνεται μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80 χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη ενός ιδιότυπου ανταγωνισμού στις σχέσεις κράτους και Ο.Τ.Α. Είναι ενδεικτικό ότι, κατά τη στιγμή κατά την οποία το σημαντικότερο πρόβλημα των Ο.Τ.Α. των ταχύτατα αναπτυσσομένων αστικών και βιομηχανικών περιοχών ήταν οικονομικό, οι αναπτυξιακοί νόμοι (ν.δ. 2687/53 και 41/71) επέτρεπαν ως κίνητρο για την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων την παγιοποίηση των φορολογικών υποχρεώσεων έναντι των Ο.Τ.Α. των επιχειρήσεων που εγκαθίσταντο εντός της γεωγραφικής των περιοχής (πράγμα που εστέρησε τους εν λόγω Ο.Τ.Α. από σημαντικούς πόρους). Ή, ακόμη, είναι χαρακτηριστι-

κή η περίπτωση του α.ν. 1831/51 που παραχώρησε στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού, αντί των Ο.Τ.Α., το δικαίωμα εκμετάλλευσης των ιαματικών πηγών, ενώ κραυγάζει η αφαίρεση από τον Δήμο Αθηναίων της αρμοδιότητας επί των κήπων και δενδροστοιχιών και η ανάθεσή της στη σχετική υπηρεσία του Υπουργείου Γεωργίας. Ήδη, το 1980, η αναγκαστική εξαγορά των ιδιωτικών παραχωρησιούχων και των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης-αποχέτευσης της μείζονος περιοχής Αθηνών-Πειραιώς δεν οδήγησε στη δημιουργία δημοτικής ή διαδημοτικής επιχείρησης, αλλά στην ίδρυση κρατικής εταιρίας της Ε.Υ.Δ.Α.Π. (με μειοψηφική μόνον συμμετοχή στη διοίκησή της των Ο.Τ.Α. της περιοχής). Αλλά και σε άλλους τομείς που σχετίζονται με την ικανοποίηση τοπικών αναγκών, όπως οι αστικές μεταφορές στην περιοχή πρωτεύουσας, η εξαγορά των αρχικών παραχωρησιούχων ιδιωτικών εταιριών στάθηκε αφορμή για τη δημιουργία κρατικών και όχι δημοτικών ή διαδημοτικών επιχειρήσεων (όπως η Ε.Α.Σ., οι Η.Α.Π.Α.Π., οι ΗΛ.Σ.Α.Π.).

3. Οπωσδήποτε, η ανεπαρκής ανάπτυξη του οικονομικού ρόλου των ελληνικών Ο.Τ.Α. δεν οφειλόταν στην έλλειψη νομικών δυνατοτήτων (εκτός βέβαια των περιπτώσεων όπου ο νόμος εξαιρούσε ρητά το σχετικό αντικείμενο από την τοπική αρμοδιότητα). Πράγματι, η ανάληψη οικονομικών δραστηριοτήτων από τους Ο.Τ.Α. είχε θεωρηθεί ότι εύρισκε επαρκές έρεισμα στη γενική νομική ικανότητά τους ως νομικών προσώπων, όταν δεν επιτρεπόταν ρητά από ειδικούς νόμους. Ωστόσο, στις διάφορες προσπάθειες που έγιναν από το 1950 και εφεξής — με τη θέσπιση και αναθεώρηση νομοθετημάτων που εισήγαγαν Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα — αναγνωρίστηκε ρητά και η πρόβλεψη της δυνατότητας δημιουργίας επιχειρήσεων από τους Ο.Τ.Α. ή συμμετοχής τους σε μικτές επιχειρήσεις για την εκτέλεση τοπικών έργων και την παροχή κοινοφελών υπηρεσιών (ν. 1190/51). Ήδη όμως με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980, όπως ισχύει μετά την μεταρρύθμιση ιδίως του 1984, δημιουργήθηκε το ευρύτερο δυνατό πλαίσιο για την ανάπτυξη της οικονομικής πρωτοβουλίας των Ο.Τ.Α. που συνδέεται με τις τοπικές ανάγκες και τις δυνατότητες της τοπικής ανάπτυξης.

## **Α. Η θεσμική θεμελίωση: η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. και το Σύνταγμα**

Σύμφωνα με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (άρθρο 205 ν. 1065/80, άρθρο 35 ν. 1416/84), «οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή σε επιχειρήσεις που ήδη υπάρχουν: α) για την εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και για την εκμετάλλευση των έργων αυτών, β) για την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών που έχουν σκοπό



την εξυπηρέτηση του κοινού, γ) για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων.

Με την διάταξη αυτή παρέχεται στους ελληνικούς Ο.Τ.Α. η ευρύτερη δυνατή ευχέρεια για ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας για την ικανοποίηση σκοπών που ανάγονται στην προαγωγή του τοπικού συμφέροντος, την θεραπεία των τοπικών αναγκών ή και στην οικονομική ενδυνάμωση αυτών των ίδιων των Ο.Τ.Α. με την επιδίωξη της πραγματοποίησης εσόδων από τις σχετικές επιχειρήσεις και οικονομικές εκμεταλλεύσεις.

Το ερώτημα που τίθεται σε επίπεδο συνταγματικής νομιμότητας συνίσταται κατ' αρχήν στο κατά πόσον η δημιουργία τέτοιων επιχειρήσεων ευρίσκεται μέσα στη σφαίρα της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, και εν συνεχεία στο εάν ο ανταγωνισμός των ιδιωτών επιχειρηματιών από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. συμπορεύεται με τις συνταγματικές διατάξεις που καθιερώνουν την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία.

## 1. Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. ως τρόπος διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Η «τοπική υπόθεση» ως κριτήριο της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. αποτελεί νομική έννοια που χρήζει εξειδίκευσης και συγκεκριμενοποίησης, πράγμα που κάνει ο νομοθέτης στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα. Πράγματι, στα άρθρα 22 και 23 του ΔΚΚ απαριθμούνται οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων που ανήκουν στην αποκλειστική ή συντρέχουσα αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η τοπική υπόθεση είναι η εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος, δηλαδή η ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών μιας περιοχής.

Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. που έχουν κυρίως ρυθμιστικό χαρακτήρα και συνίστανται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, στους τομείς π.χ. της τήρησης της τάξης, της αστυνόμευσης της κυκλοφορίας, της τήρησης των οικοδομικών κανόνων, της προστασίας της δημόσιας υγείας, ή της επιβολής τελών, μπορούν να ασκούνται μόνον από τα νομοθετημένα όργανα των Ο.Τ.Α. που είναι αρμόδια να εκφράζουν την βούληση των εν λόγω Ν.Π.Δ.Δ. Η διοίκηση όμως των τοπικών υποθέσεων που έχουν κυρίως οικονομικό και παροχικό χαρακτήρα και αποτελούν το ουσιαστικό μέρος της δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. (κατασκευή-συντήρηση δικτύων παροχών, οδών, πλατειών, γεφυρών, αθλητικών εγκαταστάσεων, η εξασφάλιση της καθαριότητας, η τοποθέτηση ωρομετρητών στάθμευσης, οι αστικές συγκοινωνίες, κ.λπ.) διεξάγεται μεν ως προς το σκέλος της δημόσιας πρωτοβουλίας — της απόφασης — από τα όργανα των Ο.Τ.Α., ενώ ως προς το σκέλος της εκτέλεσης της κοινωφελούς δραστηριότητας είναι δυνατό να διεξάγεται είτε απευθείας από τις υπηρεσίες

στις οποίες οι Ο.Τ.Α. μετέχουν, είτε τέλος από ιδιώτες με ανάθεση ή παραχώρηση (στο μέτρο που η τελευταία περίπτωση προβλέπεται ρητά ή είναι ανεκτή στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας).

Στο σημείο αυτό πρέπει να λεχθεί ότι στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, η παροχική δραστηριότητα των φορέων της δημόσιας διοίκησης όταν δεν ασκείται απ' ευθείας από τους ίδιους αλλά ανατίθεται σε αυτοτελείς οργανισμούς (με τη μορφή συνήθως «ανώνυμης εταιρίας»), θεωρείται ότι ανατίθεται σε «δημόσιες επιχειρήσεις» ή «εταιρίες του δημόσιου τομέα». Στις περισσότερες περιπτώσεις εν τούτοις η χρησιμοποίηση του όρου κρατική επιχείρηση ή εταιρία είναι καταχρηστική, εν πάση δε περιπτώσει ελλιπής, αφού στην πραγματικότητα πρόκειται για οργανωμένες σε φορείς του ιδιωτικού δικαίου δημόσιες οικονομικές ή κοινωνικές υπηρεσίες. Άρα εκεί όπου το αντικείμενο των «επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α.» είναι η άσκηση παραγωγικών-παροχικών δραστηριοτήτων η σύμπτωση του σκοπού της «επιχειρηματικής δραστηριότητας» και της άσκησης των τοπικών υποθέσεων είναι προφανής. Τούτο εξάλλου νομιμοποιεί την τυχόν πρόβλεψη προνομίων και εξαιρέσεων υπέρ των εν λόγω επιχειρήσεων — εφ' όσον πρόκειται για τα προνόμια και εξαιρέσεις των οποίων θα απήλαυναν βάσει των νόμων οι υπηρεσίες των Ν.Π.Δ.Δ. που είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Συνεπώς, στο μέτρο κατά το οποίο οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. ταυτίζονται με τη διεξαγωγή των τοπικών υποθέσεων οικονομικού και παροχικού χαρακτήρα, η δημιουργία τους σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας ευρίσκει επαρκές έρεισμα στο Σύνταγμα.

Πρόβλημα βέβαια γεννάται όσον αφορά το συνταγματικά θεμιτό της δημιουργίας κερδοσκοπικών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., ανταγωνιστικών των ιδιωτών, με αποκλειστικό σκοπό — ασύνδετο εκ πρώτης όψεως προς την έννοια της τοπικής υπόθεσης — την πραγματοποίηση εσόδων υπέρ των Ο.Τ.Α. Αν ωστόσο η πραγματοποίηση εσόδων, δηλαδή κερδών, θεωρηθεί ότι συμβάλλει στην ενδυνάμωση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και επομένως της δυνατότητάς τους να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις, είναι δυνατό να γίνει δεκτό ότι δημιουργείται επαρκής σύνδεσμος με την έννοια της εξυπηρέτησης του τοπικού συμφέροντος στην ικανοποίηση του οποίου αποβλέπει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Σύμφωνα με τη συλλογιστική αυτή η εκμετάλλευση ενός μεταλλείου, η δημιουργία μιας τοπικής τράπεζας ή ταμειυτηρίου, η διεξαγωγή ασφαλιστικών εργασιών συνδέονται με τις τοπικές υποθέσεις (οι οποίες θα πρέπει να εμπλουτισθούν και με σκοπούς όπως η οικονομική ανάπτυξη της περιοχής ή η δημιουργία θέσεων απασχόλησης). Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο σκοπός της πραγματοποίησης εσόδων περιλαμβάνεται εντός των ακραίων λογικών ορίων της «αόριστης» (υποκειμένης σε νομοθετική συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση) νομικής έννοιας συνταγματικού δικαίου «τοπικές υποθέσεις».

## 2. Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. ως μορφή της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας

(α) Το Σύνταγμα του 1975 καθιερώνει ταυτόχρονα τις οικονομικές ελευθερίες των ιδιωτών, αλλά και την εξουσία του κράτους να επεμβαίνει στη διαμόρφωση των οικονομικών σχέσεων και συσχετισμών, τόσο για την επίτευξη οικονομικής ευταξίας και την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, όσο και για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό — άρθρα 5 παρ. 1 και 3 και 106 παρ. 1, 2 και 3-5 του Συντάγματος — συνυπάρχουν η ιδιωτική και η δημόσια πρωτοβουλία, χωρίς να μπορεί να συναχθεί θεσμικά κάποιο προβάδισμα της μιας έναντι της άλλης.

Στο πλαίσιο αυτό καθιερώνεται ένα σύστημα ανοικτής οικονομίας της αγοράς, όπου το κράτος για την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας μπορεί να αναπτύσσει οικονομικές δραστηριότητες συχνά μάλιστα ανταγωνιστικές των ιδιωτών. Αυτοί οι σκοποί γενικού συμφέροντος μπορεί να συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών στο κοινό, με την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και εν γένει την οικονομική ανάπτυξη. Άρα η δημιουργία οικονομικών μονάδων που εμπλουτίζουν τον οικονομικό ιστό της χώρας συνάδει με τον σκοπό του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας. Ακόμη και όταν ο σκοπός αυτών των οικονομικών μονάδων είναι η δημιουργία οικονομικής ωφέλειας — κέρδους — ο σκοπός αυτός συμπίπτει με τον σκοπό γενικότερου συμφέροντος που υπηρετείται με τη δημιουργία των εν λόγω μονάδων.

Οι σκοποί αυτοί γενικότερου οικονομικού συμφέροντος μπορούν να εξυπηρετηθούν βάσει νόμου και από άλλους δημόσιους φορείς, μεταξύ των οποίων και σε τοπική βάση οι Ο.Τ.Α. και οι επιχειρήσεις τους. Η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. αποτελεί συνεπώς ιδιαίτερο τμήμα της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας. Λόγω του χαρακτήρα τους ως αυτοτελών Ν.Π.Δ.Δ. τοπικής αρμοδιότητας, οι Ο.Τ.Α. διαφοροποιούνται από το κράτος και γι' αυτό έχουν στηρίξει προσδοκίες — ιδίως μέσα από την ανάπτυξη του οικονομικού τους ρόλου — για υπέρβαση τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού σε μια «κοινοτική σύνθεση» (Καραβίδας, Κοινοτισμός). Εξ ου και η ένταξη σύμφωνα με ορισμένες αντιλήψεις, της τοπικής οικονομίας των Ο.Τ.Α. στον αποκαλούμενο «κοινωνικό» τομέα της οικονομίας.

(β) Ωστόσο, αν το Σύνταγμα προσφέρει επαρκή βάση για την ανάπτυξη της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας, περιλαμβανομένης και αυτής των Ο.Τ.Α., δίπλα στην ιδιωτική πρωτοβουλία, επιβάλλει ταυτόχρονα την ισότητα όρων ανταγωνισμού μεταξύ των αντίστοιχων φορέων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα της οικονομίας.

Έτσι, αν δεν συντρέχει υπέρτερος λόγος δημοσίου συμφέροντος — όπως η μονοπωλιακή λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας έστω και κατά το ιδιωτικό δίκαιο

οργανωμένης — απαγορεύεται κατά το Σύνταγμα (συνδυασμένα άρθρα 4 και 5 παρ. 1) η καθιέρωση αδικαιολογήτων προνομίων υπέρ των δημοσίων επιχειρηματικών φορέων, μόνο και μόνο επειδή αποτελούν δημόσια ιδιοκτησία. (βλ. σε επίρρωση των ανωτέρω τη συλλογιστική της ΣτΕ 3905/88, σύμφωνα με την οποία όταν ο δημόσιος επιχειρηματικός φορέας έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα, θα πρέπει να τηρείται η ισότητα έναντι των ιδιωτών — Εθνική Φαρμακαποθήκη).

Συνεπώς σειρά προνομίων που καθιερώνονται a priori από τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα υπέρ των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., θα πρέπει να κριθούν υπό το πρίσμα αυτό της αναγκαίας ισότητας όρων ανταγωνισμού μεταξύ φορέων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα της οικονομίας.

## **Β. Οι διάφοροι τύποι επιχειρήσεων και συμμετοχών των Ο.Τ.Α.**

Πρώτα απ' όλα επιβάλλεται να γίνει διάκριση μεταξύ των επιχειρηματικών φορέων και συμμετοχών των Ο.Τ.Α. που ρυθμίζονται από τον Δ.Κ.Κ. και των εταιριών, κοινοπραξιών και συμμετοχών που συνιστώνται ή αποφασίζονται από τους Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τις διατάξεις της κοινής εταιρικής νομοθεσίας. Εξάλλου, πρέπει να υπομνησθεί ότι ειδικοί νόμοι έχουν συστήσει κατά καιρούς δημοτικές επιχειρήσεις ως ίδια δημόσια νομικά πρόσωπα εποπτευόμενα από τους Ο.Τ.Α. των οποίων ανάγκες καλούνται να εξυπηρετήσουν (όπως οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, π.χ. ν. 890/79 για την Δ.Ε.Υ.Α. Βόλου. Το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων αυτών προβλέπεται ειδικά από τον ν. 1086/80).

Εκ προοιμίου πρέπει να τονισθεί ότι, μετά από ορισμένες αμφιταλαντεύσεις αν οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. υπάγονται στους φορείς του δημόσιου τομέα, ως ελεγχόμενα νομικά πρόσωπα από Ν.Π.Δ.Δ. όπως είναι οι Ο.Τ.Α. (οι οποίοι ανήκουν πάντως στον δημόσιο τομέα), το ζήτημα έχει ρυθμιστεί ρητά από τον ν. 1622/86. Σύμφωνα με το άρθρο 48 του νόμου αυτού: «οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.... δεν υπάγονται στους φορείς του δημόσιου τομέα της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/82». Τούτο βέβαια έχει ως συνέπεια ότι οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. δεν υπάγονται στις δεσμεύσεις που προβλέπονται για τα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα.

### **1. Οι ρυθμιζόμενες από τον Δ.Κ.Κ. επιχειρήσεις και συμμετοχές των Ο.Τ.Α.**

Ο Δ.Κ.Κ. προβλέπει τη δυνατότητα δημιουργίας σύμφωνα με τις ειδικές ρυθμίσεις που θέτει, των εξής μορφών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α.:

- τις (αμιγείς) δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις,
- τις δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα,
- τις ανώνυμες εταιρίες των Ο.Τ.Α. που δημιουργούνται από κοινού με συνεταιρισμούς,

— τις δημοτικές εταιρίες λαϊκής βάσης.

Οι αρχικά προβλεπόμενες από τον Δ.Κ.Κ. (αριθ. 41 ν. 1416/84, αριθ. 225 Π.Δ/τος 76/85) «μικρές επιχειρήσεις» ως άμεσες εκμεταλλεύσεις των Ο.Τ.Α. καταργήθηκαν με τον ν. 1828/89.

α) *Η Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση* (αριθ. 246, Π.Δ/τος 76/85, αριθ. 35 ν. 1416/84).

Λόγω του μεγάλου αριθμού των δυνατών μορφών επιχειρήσεων των δήμων και κοινοτήτων, η εν στενή εννοία δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση έχει επικρατήσει να αποκαλείται «αμιγής» δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση. Οι αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις μπορούν να ιδρύονται από κοινού από περισσότερους δήμους ή κοινότητες, οπότε έχουν το χαρακτήρα (αμιγών) διαδημοτικών ή διακοινοτικών επιχειρήσεων.

Η (αμιγής) δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση ιδρύεται (και παύει να υφίσταται) με απόφαση του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου που πρέπει να τύχει της εγκρίσεως του Υπουργού Εσωτερικών. Αναγκαία προϋπόθεση για την απόφαση δημιουργίας δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης είναι η κατάρτιση πλήρους οικονομικοτεχνικής μελέτης.

Η (αμιγής) δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου — κατά ρητή αναφορά του Δ.Κ.Κ. — και διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Απασχολεί ίδιο προσωπικό με εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου. Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο που διορίζεται από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο, ενώ προβλέπεται ειδικά η άσκηση εποπτείας από τον Νομάρχη. Ο διαχειριστικός έλεγχος ασκείται από δύο ελεγκτές που ορίζονται ειδικά από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο στην αρχή κάθε οικονομικού έτους. Με απόφαση του νομάρχη είναι δυνατό να διατάσσονται και έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι.

Η (αμιγής) διαδημοτική ή διακοινοτική επιχείρηση έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με επί πλέον την πρόβλεψη της από κοινού ίδρυσης με αποφάσεις περισσότερων Ο.Τ.Α., καθώς και της άσκησης της επί αυτών εποπτείας από ειδικό διαδημοτικό ή διακοινοτικό όργανο.

Οι αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις αποτελούν ιδιότυπα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Τούτο σημαίνει ότι δεν νομοθετείται στην περίπτωση τους ως οργανωτικό και λειτουργικό πρότυπο αυτό της εταιρικής νομοθεσίας. Από αυτή την πλευρά η παραπομπή κατά αναλογίαν στις διατάξεις της αστικής ή εμπορικής νομοθεσίας, βάσει του άρθρου 256 παρ. 2 του Δ.Κ.Κ. — Π.Δ. 76/85, κρίνεται ανεπιτυχής και οπωσδήποτε μπορεί να γίνει πρόξενος συγχύσεων. Αυτή η επιλογή της «ατυπικής» νομικής προσωπικότητας ιδιωτικού δικαίου από τον νομοθέτη — που συναντάται ήδη στην περίπτωση ορισμένων δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (Δ.Ε.Η., Α.Τ.Ε., Α.Σ.Ο.) — θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι δεν είναι τυχαία, αλλά ανταποκρίνεται στην αληθή φύση αυτών των φορέων — που δεν είναι επιχειρηματίες, παρα-

γαγοί ή έμποροι — ως δημοσίων οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. με αυτοτέλεια και ίδια νομική προσωπικότητα. Αυτή η θεώρηση θα συνέβαλε επίσης στη νομιμοποίηση των προνομίων που καθιερώνονται από τον Δ.Κ.Κ. για τις επιχειρήσεις αυτές, εν ονόματι του σκοπού δημόσιας υπηρεσίας που καλούνται να επιδιώξουν. Έτσι, οι αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις έχουν τις φορολογικές απαλλαγές, τα προνόμια και τις ατέλειες που αναγνωρίζονται υπέρ των δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 272 Δ.Κ.Κ.).

**β) Δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα**  
(άρθρο 257 Π.Δ. 76/85)

Συνιστώνται από Δήμο ή Κοινότητα και φυσικά πρόσωπα με τη μορφή συνεταιρισμού (υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 246 παρ. 6). Ωστόσο, οι όροι σύστασης και λειτουργίας αυτών των ιδιότυπων «δημοσυνεταιριστικών» επιχειρήσεων διέπονται από ειδικές ρυθμίσεις που θεσπίζονται με προεδρικά διατάγματα κατά παρέκκλιση της νομοθεσίας για τους συνεταιρισμούς.

Οι δημοσυνεταιριστικές επιχειρήσεις έχουν τόσο τις φορολογικές απαλλαγές των συνεταιρισμών, όσο και τα κίνητρα του άρθρου 260 (Π.Δ. 76/75).

**γ) Ανώνυμες εταιρίες των Ο.Τ.Α. και Τ.Ε.Δ.Κ. από κοινού με συνεταιρισμούς**  
(άρθρο 258 Π.Δ. 76/85)

Συνιστώνται από Ο.Τ.Α. και τοπικές ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων και από συνεταιρισμούς. Μπορούν να συμμετέχουν σ' αυτές και νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα. Αποτελούν ιδιότυπες ανώνυμες εταιρίες που διέπονται από τις διατάξεις του νόμου 2190/1920, τις διατάξεις της παρ. 6 του αριθ. 205 του ν. 1065/80 και του άρθρου 44 ν. 1416/84 καθώς και τις διατάξεις του Π.Δ/τος 80/26.2.1986.

Οι εταιρίες αυτές εκδίδουν κοινές και προνομιούχες ονομαστικές μετοχές, οι οποίες δεν εισάγονται στο χρηματιστήριο. Οι Ο.Τ.Α. και οι Τ.Ε.Δ.Κ. διατηρούν πάντοτε κοινές (μη προνομιούχες) μετοχές που αντιπροσωπεύουν ποσοστό 35 έως 65% του μετοχικού κεφαλαίου των κοινών μετοχών. Κατά το υπόλοιπο μετέχουν συνεταιρισμοί, ενώ κατ' εξαίρεση μπορούν να μετάσχουν φορείς δημόσιου τομέα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά μέχρι το 20% του κεφαλαίου.

Οι ανώνυμες εταιρίες των Ο.Τ.Α. και των συνεταιρισμών διοικούνται από 9μελές ή 11μελές Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο μετέχουν μέλη οριζόμενα από Ο.Τ.Α. (3), από τους συνεταιρισμούς (3), από τους εργαζομένους αν απασχολούνται στην επιχείρηση άνω των 20 (1), από φορείς δημοσίου τομέα εφόσον συμμετέχουν (1) και τα υπόλοιπα εκλέγονται από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Σε κάθε εταιρία συνιστάται εποπτικό συμβούλιο 3μελές (τουλάχιστον), το οποίο ασκεί αρμοδιότητες ανάλογες με τις αρμοδιότητες των εποπτικών συμβουλίων των συνεταιρισμών, σύμφωνα με το Π.Δ. 80/86 το οποίο ρυθμίζει τα της σύνθεσης και λειτουργίας του.

Από τα καθαρά κέρδη διατίθεται ποσοστό έως 25% στους συμμετέχοντες Ο.Τ.Α.

και ποσοστό 25% στους εργαζόμενους στην εταιρία. Για τη διάθεση των υπολοίπων καθαρών κερδών αποφασίζει η γενική συνέλευση της εταιρίας. Για τα κατ' αυτόν τον τρόπο διανεμόμενα κέρδη η εταιρία απαλλάσσεται από κάθε φορολογία.

δ) *Δημοτικές Εταιρίες Λαϊκής βάσης* (άρθρο 259 Π.Δ/τος 76/85, αριθ. 45 ν. 1416/84).

Οι Δημοτικές Εταιρίες Λαϊκής βάσης συνιστώνται από Ο.Τ.Α., συνεταιρισμούς και άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Οι Ο.Τ.Α. διατηρούν πάντοτε κοινές (μη προνομιούχες) μετοχές που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 35% του μετοχικού κεφαλαίου, ενώ διατηρούν από κοινού με τους συνεταιρισμούς την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Ο κάθε ένας από τους λοιπούς εταίρους έχει κοινές μετοχές που δεν μπορούν να αντιπροσωπεύουν πάνω από 2% του μετοχικού κεφαλαίου. Αν οι μέτοχοι είναι φυσικά πρόσωπα πρέπει να είναι δημότες, ή να κατοικούν στο νομό ή να κατάγονται από τον νομό στον οποίο υπάγεται ο δήμος ή κοινότητα.

Οι δημοτικές και κοινοτικές εταιρίες λαϊκής βάσης εξομοιώνονται ως προς τη φορολογική μεταχείριση των μερισμάτων των μετοχών τους, με τις εταιρίες των οποίων οι μετοχές έχουν εισαχθεί στο χρηματιστήριο. Για την πρώτη Ζετία της λειτουργίας τους πάντως έχουν τις φορολογικές απαλλαγές των αμιγών δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων.

Κοινό χαρακτηριστικό των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. που ρυθμίζονται από τα άρθρα 255-259 του Δ.Κ.Κ. (π.δ. 76/85) είναι η απόλαυση σειράς φορολογικών προνομίων και χρηματοδοτικών διευκολύνσεων που καθορίζονται στο άρθρο 260 του Δ.Κ.Κ. Βασικά προβλέπεται ιδιαίτερα ευνοϊκή μεταχείριση σε θέματα αμέσων και εμμέσων φόρων, ενώ παρέχονται αυξημένες επιχορηγήσεις στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που υπάγονται στο καθεστώς του ν. 1262/82. Επίσης οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. μπορούν να λάβουν δάνεια με ευνοϊκούς όρους από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

## 2. Συμμετοχές των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α.

κατά τις κοινές διατάξεις

Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συμμετέχουν, χωρίς ποσοστιαίους περιορισμούς, σε ανώνυμες εταιρίες, σε εταιρίες «μικτής οικονομίας», σε συνεταιρισμούς και κοινοπραξίες, εκτός αυτών που ρυθμίζονται ρητά από τον Δ.Κ.Κ. (κατά συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 260 παρ. 7 και 246 παρ. 6 Δ.Κ.Κ.). Εξάλλου και οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. (αμιγείς, δημοσυνεταιριστικές, ανώνυμες εταιρίες με συνεταιρισμούς) μπορούν να μετέχουν σε κοινοπραξίες για την από κοινού διενέργεια προμηθειών, μελετών και εκτέλεση έργων, την από κοινού χρήση εξοπλισμού και την προώθηση των προϊόντων και υπηρεσιών που προσφέρουν.

Εννοείται ότι σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η συμμετοχή σε επιχειρήσεις και

κοινοπραξίες δεν συνεπάγεται τις φορολογικές αλλαγές και τα προνόμια του άρθρου 272 του Δ.Κ.Κ.

### Γ. Συμπερασματικές σκέψεις

— Η θέσπιση ενός νομικού πλαισίου με πολλαπλές δυνατότητες οργάνωσης και ενεργοποίησης της οικονομικής πρωτοβουλίας των ελληνικών Ο.Τ.Α., υποδηλώνει την εξέλιξη των δικαιοπολιτικών αντιλήψεων σχετικά με την αναγκαιότητα της ουσιαστικοποίησης του οικονομικού ρόλου των ελληνικών Ο.Τ.Α. Σε συνδυασμό μάλιστα με τον θεσμό των προγραμματικών συμφωνιών, οι Ο.Τ.Α. και οι επιχειρήσεις τους μπορούν να ενδυναμώσουν την παρουσία του τοπικού παράγοντα στην διαδικασία της ικανοποίησης των συλλογικών αναγκών. Φαίνεται πράγματι μακρυνή η εποχή όπου η νομική προβληματική εκυριαρχείτο από το ερώτημα αν είναι θεμιτή η επιδίωξη ιδίου οικονομικού συμφέροντος (*interet financier*) από τους Ο.Τ.Α.

— Ωστόσο, δεν θα πρέπει η ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. να θεωρείται ως πανάκεια για την επίλυση των χρονίων προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως να ελπίζεται ότι η ικανοποιητική απόδοση των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. θα επιλύσει το οικονομικό πρόβλημα των ελληνικών δήμων και κοινοτήτων. Δεν θα πρέπει να ελαχιστοποιείται εξ άλλου ο κίνδυνος της ελλειμματικότητας (ο οποίος υλοποιήθηκε στην περίπτωση των αγροτικών συνεταιρισμών), της χαμηλής αποδοτικότητας των δημόσιων οικονομικών φορέων, καθώς και της άσκησης κομματικών «επικυριαρχιών» επάνω στις επιχειρήσεις αυτές.

Για τους λόγους αυτούς χρειάζεται να ενισχυθεί η διαφάνεια και δημοσιότητα της διαχείρισης και των αποτελεσμάτων των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., με τη θέσπιση κατάλληλων μορφών οικονομικών ελέγχων και εν γένει ελεγκτικών θεσμών σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

— Πάντως και εδώ όπως και στο σύνολο του δημόσιου επιχειρηματικού τομέα, πρέπει να ισχύει το διττό κριτήριο: α) για μεν τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που μπορούν να θεωρηθούν ότι ασκούν δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια, κριτήριο της αποδοχής των πρέπει να είναι η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών στους χρήστες, β) για δε τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που αναπτύσσουν ανταγωνιστική δραστηριότητα έναντι της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, κριτήριο της αποδοχής τους στο κοινωνικο-οικονομικό σύστημα πρέπει να είναι η αποδοτικότητα της λειτουργίας τους, και η δραστηριοποίησή τους υπό συνθήκες ισότιμων όρων ανταγωνισμού σε σχέση με τις ομοειδείς ιδιωτικές επιχειρήσεις (με την ενδεχόμενη ανοχή ορισμένων φορολογικών και χρηματοδοτικών κινήτρων για μια περίοδο εκκίνησης).



## Βιβλιογραφικές ενδείξεις

*Ι. Αναστόπουλου*, Οι δημόσιες επιχειρήσεις, 1987.

*Στ. Μπαμπά*, Θεσμικό πλαίσιο και νομικές μορφές των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., Εισήγηση στο σεμινάριο της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Ιανουάριος 1986.

*Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου*, Σκέψεις για την νομοθετική διεύρυνση του οικονομικού ρόλου των Ο.Τ.Α., Ανάτυπο από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Μάρτιος 1986.

# Παρέμβαση

της Ι.Γ. Αναστασοπούλου

## Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Κύριοι συνάδελφοι, Κυρίες και Κύριοι

Ιδιαίτερα εντυπωσιακή ήταν η συνέντευξη που παραχώρησε στον Διευθυντή του Οικονομικού Ταχυδρόμου ο Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας κ. Γεώργιος Βασιλείου<sup>1</sup>. Ήταν εντυπωσιακή για πολλούς λόγους, αλλά ιδιαίτερα για τη σημασία που ο κ. Βασιλείου έδωσε στην ιδιωτική πρωτοβουλία και στο ρόλο που αυτή έπαιξε στην πραγματικά ταχύτατη μετά την εισβολή οικονομική ανόρθωση της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Τόσο σημαντικός είναι για τον κ. Βασιλείου ο ρόλος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην οικονομική ανάπτυξη, ώστε ακόμη και στα Συμβούλια των Δημοσίων επιχειρήσεων έχει τοποθετήσει, κατά δήλωσή του, στελέχη μόνο του ιδιωτικού τομέα και εφαρμόζει καθαρά αυστηρά ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και φυσικά ελέγχει σχολαστικά την απόδοση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων αυτών.

Σε ποια έκταση οι εμπειρίες αυτές από την κυπριακή πραγματικότητα και οι επιλογές των διοικούντων που καθημερινά αποδεικνύονται περισσότερο από επιτυχείς μπορούν να διδάξουν εμάς τους Έλληνες σε σχέση με το θέμα που μας απασχολεί, την επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α.;

Θα μπορούσε αμέσως να απαντήσει κανείς ότι και η επιχειρηματική δράση<sup>2</sup> των Ο.Τ.Α., την οικονομική ανάπτυξη σε τελευταία ανάλυση επιδιώκει, κατά το μέτρο που η επιχειρηματική αυτή δράση έχει σαν σκοπό να προσπορίσει έσοδα στους Ο.Τ.Α., τα οποία θα τους επιτρέψουν να πραγματοποιήσουν όχι μόνο κοινωφελή έργα αλλά και έργα υποδομής που με τη σειρά τους θα ευνοήσουν και την ιδιωτική οικονομία.

Μήπως όμως η άσκηση από τους ΟΤΑ επιχειρηματικής δράσης, που εξ ορισμού περικλείει την έννοια του κινδύνου, δεν επιτρέπει στην πραγματικότητα την υλο-

1) Συνέντευξη Γιώργου Βασιλείου, Οικονομικός Ταχυδρόμος, τεύχος της 12.1.1989, σελ. 26 επ.

2) D. Linotte, A. Mestre, Services publics et droit public economique, Tome I, Paris, Litec 1982, Επ. Φλογαίτη, Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, Αθήνα, Σάκκουλας, 1984, Α. Τάχου, Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, Σάκκουλας 1982.

ποίηση του σκοπού που κατά τον νόμο επιδιώκει; Μήπως η άσκηση επιχειρηματικής δράσης από τους ΟΤΑ μπορεί όχι μόνο να δημιουργήσει χρέη στους ΟΤΑ αλλά και την άσκηση παρομοίων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από ιδιωτικές επιχειρήσεις να εμποδίσει;

Τέτοιου είδους σκέψεις δικαιολογούνται ακόμη περισσότερο όταν λάβει υπ' όψη του κανείς ότι ο γαλλικός νόμος της 2 Μαρτίου 1982 για τον οποίο πολλά ελέγχθησαν μέχρι σήμερα, και μάλιστα το άρθρο 5 απαγορεύει διά ροπάλου κάθε συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στο κεφάλαιο εμπορικών επιχειρήσεων ή οποιουδήποτε άλλου οργανισμού κερδοσκοπικού σκοπού που δεν αποβλέπει στην εκμετάλλευση δημοτικών ή κοινοτικών υπηρεσιών ή του οποίου οι δραστηριότητες δεν είναι γενικού ενδιαφέροντος, κοινωφελούς σκοπού<sup>3</sup>.

Είναι βέβαια δυνατή στη Γαλλία μια τέτοια συμμετοχή με διάταγμα και οι περιφέρειες μπορούν να συμμετέχουν σε εταιρίες περιφερειακής ανάπτυξης, σε εταιρίες περιφερειακής χρηματοδότησης και σε εταιρίες μικτής οικονομίας. Όμως ο κανόνας παραμένει, ότι οι οικονομικές παρεμβάσεις των ΟΤΑ και των περιφερειών περιορίζονται σε άμεσες και έμμεσες ενισχύσεις για την οικονομική ανάπτυξη και τις προβληματικές, θα λέγαμε στα ελληνικά, επιχειρήσεις.

Μήπως ο Έλληνας νομοθέτης στην προσπάθειά του να ικανοποιήσει συνταγματική προσταγή (άρθρο 102, παρ. 6) προχώρησε περισσότερο από όσο θα έπρεπε;

Αν εξετάσει τώρα κανείς τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, οι αποκλειστικές τους αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 23 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ. 76 της 5.2.85, ΦΕΚ Α' 27 της 1.3.1985) δεν είναι άλλες από αυτές που συνήθως ανατίθενται σε δημόσιους οργανισμούς. Αλλά στις συντρέχουσες αρμοδιότητες που μόνο ενδεικτικά αναφέρονται στο άρθρο 24 του ίδιου Κώδικα ανήκει κάθε δραστηριότητα που προάγει τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά αλλά και οικονομικά συμφέροντα των Δημοτών. Στο σημείο αυτό ο νομοθέτης πολύ προσεκτικά αναφέρεται στα οικονομικά συμφέροντα των δημοτών και όχι στα οικονομικά συμφέροντα του Δήμου σαν αυτοτελούς οργανισμού.

Αν εξετάσουμε στη συνέχεια το άρθρο 246 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδι-

3) L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes a l'honneur du Doyen G. Requinot, Tome II 1984, *Ceram*. βλπ. Ειδικά για επιχειρηματική δράση των Ο.Τ.Α., *J.Cl. Helin*, Le nouveau régime de l'intervention des communes auprès de entreprises, σελ. 365 επ., *Cl. Deves*, Sociétés d'économie mixte, Nouveau départ pour l'économie mixte locale?, *Ajda*, 1983, σελ. 596 επ., *P. Sadran*, La région en devenir. Commentaire du titre III de la loi du 2 mars 1982 "Droits et libertés des communes, des départements et des régions", *Adja* 1982, σελ. 339 επ., *J.-Cl. Nemery*, Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales, *Ajda* 1983, σελ. 65 επ., *J.-Fr. Auby*, Chronique législative, La commune et la loi du 2 mars 1982, *Ajda* p. 307 et s., ειδικότερα σελ. 311 επ., *Collectivités locales et action économique*, in: *Les cahiers de l'administration territoriale*, 1982, no 3, ειδικότερα, *L'expérience des associations communales de production*, σελ. 10 επ.

κα, που αποτελεί το πρώτο άρθρο του Πέμπτου μέρους περί επιχειρήσεων, διαπιστώνουμε ότι οι σκοποί που θα πρέπει να επιδιώκουν οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις είναι και η πραγματοποίηση εσόδων. Σε συνδυασμό τώρα με τη διάταξη του άρθρου 24, που προαναφέραμε και που θέτει τις βασικές αρχές της λειτουργίας των ΟΤΑ, η εν λόγω διάταξη του άρθρου 246 θα πρέπει να συμπληρωθεί ως εξής: οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητες που σκοπεύουν την πραγματοποίηση εσόδων για την προαγωγή των οικονομικών συμφερόντων των δημοτών.

Κατά συνέπεια η προαγωγή των οικονομικών συμφερόντων των δημοτών αποτελεί αποφασιστικό κριτήριο νομιμότητας κάθε επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α.

Έτσι, μπορούμε να πούμε ότι κάθε επιχειρηματική δράση που προάγει τα οικονομικά συμφέροντα αν όχι του συνόλου, τουλάχιστον ενός μεγάλου μέρους των κατοίκων του Δήμου ή της Κοινότητας είναι θεμιτή. Και, αντίθετα, κάθε τέτοια δράση που ευνοεί τα οικονομικά συμφέροντα μίας μειοψηφίας — ή αντιστρατεύεται τα συμφέροντα του συνόλου — των κατοίκων θα πρέπει να θεωρηθεί αθέμιτη.

Ας δούμε τώρα πως υλοποιείται η αρχή αυτή της προαγωγής των οικονομικών συμφερόντων των δημοτών που θα πρέπει να διέπει κατά κύριο λόγο κάθε επιχειρηματική δράση των Ο.Τ.Α. με την οποία πραγματοποιούνται έσοδα.

Η αρχή αυτή υλοποιείται τόσο θετικά όσο και αρνητικά.

Θετικά η αρχή αυτή υλοποιείται με τη δημιουργία δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων λαϊκής βάσης, συνεταιριστικού χαρακτήρα ή με τη σύσταση κοινών Α.Ε. με συνεταιρισμούς στις οποίες συμμετέχουν μεγάλος αριθμός κατοίκων των Ο.Τ.Α. που τις ιδρύει. Η με χρηστή διοίκηση πραγματοποίηση εσόδων θα ωφελήσει αμέσως τα οικονομικά συμφέροντα των δημοτών που συμμετέχουν.

Αρνητικά πραγματώνεται η αρχή αυτή στο μέτρο που εμποδίζει κάθε επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. να αντιστρατεύεται τα οικονομικά συμφέροντα των δημοτών.

Αυτό μπορεί να συμβεί στις περιπτώσεις που οι Ο.Τ.Α. αναπτύσσουν επιχειρηματική δράση σε τομείς όπου ο κίνδυνος αποτυχίας είναι μεγάλος. Ή στην περίπτωση που κατ' άρθρο 260, παρ. 7, β' εδάφιο, διάταξη που κατά τη γνώμη μου θα έπρεπε να παραλειφθεί, οι δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συμμετέχουν σε άλλες επιχειρήσεις όπως συνεταιρισμούς, ανώνυμες εταιρίες και εταιρίες μικτής οικονομίας.

Έτσι διαπιστώνουμε ότι ρητά, από τον νόμο, οι Ο.Τ.Α. είναι υποχρεωμένοι να ελέγξουν με μεγάλη προσοχή κάθε επιχειρηματική δράση πριν από την ανάληψή της, αποφεύγοντας εκείνες τις δραστηριότητες που μετά από μελέτη αποδεικνύονται ανασφαλείς και επίφοβοι. Οι Ο.Τ.Α. φέρουν όλη την ευθύνη — που θα έπρεπε ίσως να είχε διατυπωθεί καθαρά από το νόμο στο σημείο αυτό — έναντι των δημοτών των οποίων τα οικονομικά συμφέροντα θέτουν σε κίνδυνο.

Αλλά και σε άλλη μία περίπτωση η αρχή της προαγωγής των οικονομικών συμφερόντων των δημοτών πραγματώνεται αρνητικά. Στην περίπτωση που η εν λόγω αρχή εμποδίζει τους Ο.Τ.Α. να δραστηριοποιηθούν σε τομείς καθαρά επιχειρηματικούς, σε τομείς όπου ο αποκλειστικός σκοπός εμφανίζεται το κέρδος.

Αν και σύμφωνα με τον νόμο οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, παρ' όλα αυτά χαίρουν σημαντικών φορολογικών προνομίων, όπως για παράδειγμα αυτά των άρθρων 272 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ή μπορούν να λαμβάνουν αυξημένες επιδοτήσεις σύμφωνα με τον αναπτυξιακό νόμο 1262. Τα προνόμια αυτά θέτουν αυτομάτως σε μειονεκτική θέση κάθε ιδιωτική επιχείρηση που θα προσπαθούσε να δραστηριοποιηθεί στον ίδιο τομέα.

Κατά συνέπεια η δράση των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων θα πρέπει να περιορίζεται στους τομείς που κρατούν αδιάφορη την ιδιωτική πρωτοβουλία και βέβαια τοπικού χαρακτήρα.

Μια τέτοια ερμηνεία του άρθρου 246 περί του κερδοσκοπικού σκοπού των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων περιορίζει κάπως τις υπέρογκες δυνατότητες που δίνει στον τομέα αυτό ο νόμος στους Ο.Τ.Α. που ίσως υπερβαίνουν και τις δυνάμεις τους.

# Η νομική μορφή των εταιριών των άρθρων 272 και 273 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 323/1989)

*Παρέμβαση του Κων. Παπακωστόπουλου*

## 1. Η ισχύουσα νομοθεσία

### 1.1. Οι νομικές μορφές των μη αμιγών δημοτικών/κοινοτικών επιχειρησέων<sup>1</sup>

Σύμφωνα με τις παρ. 3 και 6 του άρθρου 260 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (στο εξής «Δ.Κ.Κ.»), δήμοι ή κοινότητες μπορούν να συστήσουν ή να συμμετάσχουν σε επιχειρήσεις που δεν είναι αμιγείς δημοτικές/κοινοτικές ύστερα από πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη με απόφαση των δημοτικών/κοινοτικών συμβουλίων που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των μελών τους<sup>2</sup>. Οι επιχειρήσεις αυτές λειτουργούν με τη μορφή της ανώνυμης εταιρίας ή της εταιρίας μικτής οικονομίας ή του συνεταιρισμού. Με την ίδια διαδικασία είναι δυνατή η συμμετοχή δήμου ή κοινότητας σε κοινοπραξία.

#### Παρατηρήσεις:

α) Ο όρος «εταιρία μικτής οικονομίας» απαντάται στο άρθρο 25 του Ν. 947/1979 που τροποποιήθηκε από τις παρ. 8 και 9 του άρθρου 10 του Ν. 1337/1983. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η ΔΕΠΟΣ και οι ΟΤΑ ή δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να συγκροτούν μεταξύ τους ή μαζί με άλλους δημόσιους, ιδιωτικούς και άλλους φορείς εταιρία μικτής οικονομίας που έχει ως αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των έργων ανάπτυξης ή αναμόρφωσης Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας ή Αστικού Αναδασμού ή έργων μέσα σε ζώνες ειδικής ενίσχυσης, ενδεχόμενα δε και την αγορά

---

1. Αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις είναι εκείνες που διέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 261-268 του Δ.Κ.Κ. και την Υ.Α. (Εσωτερικών) της 6/19.4.1984 (ΦΕΚ Β' 244) και που αποτελούν ίδια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

ή πώληση ή εκμετάλλευση των ακινήτων που περιλαμβάνονται στη ζώνη αυτή. Στις εταιρίες μικτής οικονομίας το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. και οι άλλοι κρατικοί φορείς, όπως προσδιορίζονται στην παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1262/1982 συμμετέχουν και διατηρούν ποσοστό μεγαλύτερο του 50% του μετοχικού κεφαλαίου. Στην παρ. 4 του άρθρου 25 του Ν. 947/1979 προβλέπεται ο διά προεδρικού διατάγματος καθορισμός των ειδικών όρων σύστασης και λειτουργίας των παραπάνω εταιριών μικτής οικονομίας. Τέτοιο όμως προεδρικό διάταγμα όχι μόνο δεν εκδόθηκε ποτέ αλλά στην παρ. 5 του άρθρου 10 του Ν. 1337/1983 ορίζεται μεταξύ άλλων ότι οι διατάξεις του προαναφερθέντος άρθρου 25 Ν. 947/1979 μπορούν να εφαρμόζονται και χωρίς την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Μετά τα παραπάνω μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ίσως ο νομοθέτης να θέλησε να δημιουργήσει μία νέα εταιρική μορφή, αλλά στη συνέχεια εγκατέλειψε το σκοπό αυτό και δεν θεσμοθέτησε την «εταιρία μικτής οικονομίας». Επειδή δε και το άρθρο 260 παρ. 6 Δ.Κ.Κ. δεν παραπέμπει, ευθέως τουλάχιστον, στον Ν. 947/1979 μπορούμε να ερμηνεύσουμε τον όρο «εταιρία μικτής οικονομίας» ως συνώνυμο με τον όρο «επιχείρηση μικτής οικονομίας» δηλαδή επιχείρηση (κατ' αρχήν ανεξαρτήτως εταιρικής νομικής μορφής πλην ίσως της ΟΕ και του συνεταιρισμού) στην οποία το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. ή οι Ο.Τ.Α. διατηρούν τον έλεγχο της.

β) Η κοινοπραξία δεν έχει νομική προσωπικότητα, αλλ' ούτε αποτελεί ιδιαίτερη εταιρική μορφή. Έτσι η νομική μορφή μιας ένωσης προσώπων φυσικών ή νομικών που δρα στις συναλλαγές της με τον χαρακτηρισμό «κοινοπραξίας», προσδιορίζεται από τον επιδιωκόμενο σκοπό της εμπορική (οπότε πρόκειται για αφανή ή ομόρρυθμη αδημοσίευτη εταιρία) ή αστική (οπότε πρόκειται για αστική εταιρία)<sup>3</sup>.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο κύκλος των εταιριών στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν οι δήμοι και οι κοινότητες είναι πολύ ευρύτερος από ό,τι φαίνεται αρχικά. Όμως για να θεωρηθεί μία επιχείρηση ως επιχείρηση Ο.Τ.Α. και να εμπίπτει στις ευεργετικές διατάξεις του Δ.Κ.Κ. θα πρέπει να εμφανίζεται με τη μορφή ή να πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από το άρθρο 274 του Δ.Κ.Κ. Δύο από τις προβλεπόμενες εταιρικές μορφές μη αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων είναι η *Δημοσυνεταιριστική* (άρθρο 272 Δ.Κ.Κ.) και η *Λαϊκής βάσης* (273 Δ.Κ.Κ.)<sup>4</sup>.

2. Δεν απαιτείται απόφαση του Υπ. Εσωτερικών όπως συμβαίνει με τις αμιγείς δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις (άρθρο 260 παρ. 3 Δ.Κ.Κ.), αλλ' ούτε έγκριση από τον Νομάρχη (άρθρο 164 Δ.Κ.Κ.). Απλώς η απόφαση σύστασης/συμμετοχής του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου υποβάλλεται μαζί με την τεχνικο-οικονομική μελέτη του Νομάρχη και τον έλεγχο νομιμότητας του άρθρου 163 Δ.Κ.Κ.

3. Ας σημειωθεί ότι χωρίς τη σχετική πρόβλεψη του άρθρου 260 παρ. 6 κοινοτική οι Ο.Τ.Α. δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν σε κοινοπραξία (βλ. προϋποθέσεις συμμετοχής στην αρ. 40/77 Εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών).

4. Οι άλλες είναι α) η του άρθρου 271 Δ.Κ.Κ. (συνεταιριστικού χαρακτήρα), β) η του άρθρου 274 παρ.

## 1.2. Εταιρίες του άρθρου 272 Δ.Κ.Κ. (στο εξής «Δημοσυνεταιριστικές»)

Σύμφωνα με το άρθρο 272 Δ.Κ.Κ. που φέρει τον τίτλο «Ανώνυμες Εταιρίες με συνεταιρισμούς», οι Ο.Τ.Α. και οι Τ.Ε.Δ.Κ. μπορούν να συνιστούν ανώνυμες εταιρίες με συνεταιρισμούς σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 260 Δ.Κ.Κ. και τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρίες. Οι εταιρίες αυτές διέπονται και από ορισμένες ειδικές διατάξεις του άρθρου 272 Δ.Κ.Κ. οι οποίες, όπως συμπληρώθηκαν από το Α' Κεφάλαιο του Π.Δ. 80/1986 που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου αυτού, είναι επιγραμματικά οι ακόλουθες:

- α. Στις δημοσυνεταιριστικές εταιρίες μετέχουν και παραμένουν υποχρεωτικά: i) Ο.Τ.Α. ή/και Τ.Ε.Δ.Κ. με κοινές μετοχές 35%-65% αθροιστικά του μετοχικού κεφαλαίου, ii) συνεταιρισμοί κατά το υπόλοιπο. Είναι δυνατή η συμμετοχή φορέων του δημόσιου τομέα μέχρι 20%.
- β. Οι μετοχές, κοινές και προνομιούχες, είναι ονομαστικές και δεν εισάγονται στο Χρηματιστήριο, ενώ οι κοινές είναι δεσμευμένες.
- γ. Το Δ.Σ. αποτελείται από 9-11 μέλη από τα οποία τα 3 ορίζονται απευθείας από τους Ο.Τ.Α./Τ.Ε.Δ.Κ., 3 από τον συνεταιρισμό, 1 από τους εργαζόμενους, εφόσον απασχολούνται πάνω από 20 και οι υπόλοιποι από τη Γενική Συνέλευση.
- δ. Δημιουργείται ένα νέο εταιρικό όργανο, το Εποπτικό Συμβούλιο, με ευρύτατες ελεγκτικές αρμοδιότητες, στο οποίο μετέχουν φορείς του δημοσίου ή Ο.Τ.Α. ή συνεταιρισμοί ή άλλοι κοινωνικοί φορείς οι οποίοι μπορεί και να μην είναι μέτοχοι.
- ε. Προβλέπεται υποχρεωτική διανομή κερδών στους εργαζόμενους μέχρι 25% των καθαρών κερδών, καθώς και έξτρα διανομή μέχρι 25% των καθαρών κερδών στους μετόχους Ο.Τ.Α. - Τ.Ε.Δ.Κ.
- στ. Προβλέπεται ειδική διαδικασία εκπροσώπησης των μετόχων στη Γ.Σ., ορισμένες σημαντικές αποφάσεις της οποίας λαμβάνονται με μεγαλύτερη απαρτία και πλειοψηφία από αυτή που προβλέπεται για τις Α.Ε. στον Ν. 2190/1920.
- ζ. Επιτρέπεται η μετατροπή τους μόνο σε εταιρίες των άρθρων 271, 273 και 274 παρ. 1 περ. α του Δ.Κ.Κ..
- η. Προβλέπεται υποχρεωτική σύνταξη προγραμμάτων εργασιών και επενδύσεων.

## 1.3. Εταιρίες του άρθρου 273 Δ.Κ.Κ. (στο εξής «Λαϊκής Βάσης»)

Σύμφωνα με το άρθρο 273 Δ.Κ.Κ. που φέρει τον τίτλο «δημοτικές Εταιρίες Λαϊκής Βάσης», οι εταιρίες αυτές συνιστώνται από φορείς της τοπικής

---

1 περ.α (κοινή Α.Ε.) και γ) οι επιχειρήσεις του άρθρου 274 παρ. 1 περ. β (κατά την άποψή μου «μικτής οικονομίας» οιασδήποτε νομικής μορφής πλην ίσως ΟΕ και Συνεταιρισμού θέση που συμβαδίζει με τη σχετική παρατήρησή μου στο άρθρο 260 παρ. 6 Δ.Κ.Κ. περί εταιριών μικτής οικονομίας).



αυτοδιοίκησης<sup>5</sup>, συνεταιρισμούς και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 260 του Δ.Κ.Κ., τη νομοθεσία που ισχύει για τις ανώνυμες εταιρίες και ορισμένες ειδικές διατάξεις οι οποίες συμπληρώθηκαν από το Β' Κεφάλαιο του Π.Δ. 80/1986 και είναι πολύ συνοπτικά οι ακόλουθες:

α) Στις εταιρίες αυτές μετέχουν υποχρεωτικά: i) φορείς Ο.Τ.Α. με μετοχές που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά τουλάχιστον το 35% του μετοχικού κεφαλαίου, ii) συνεταιρισμοί χωρίς καθορισμένο ποσοστό αλλά που μαζί με τους μετόχους - φορείς Ο.Τ.Α. πρέπει να διατηρούν πάντοτε την πλειοψηφία, iii) άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα με μετοχές που αντιπροσωπεύουν το καθένα το πολύ 2% του μετοχικού κεφαλαίου. Επίσης, είναι δυνατόν να συσταθούν Εταιρίες Λαϊκής Βάσης στις οποίες μετέχουν υποχρεωτικά: i) ένας μόνο δήμος ή κοινότητα με ποσοστό 35% τουλάχιστον και ii) άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν το καθένα το πολύ 2% του μετοχικού κεφαλαίου. Στην περίπτωση αυτή τα φυσικά πρόσωπα που είναι μέτοχοι πρέπει να είναι δημότες του δήμου/κοινότητας ή να κατοικούν ή να κατάγονται από τον νομό που υπάγεται ο μέτοχος Ο.Τ.Α.

β) Το Δ.Σ. εκλέγεται από τη Γ.Σ. είτε σύμφωνα με τη νομοθεσία περί Ανωνύμων Εταιριών, είτε σύμφωνα με μία πολύπλοκη διαδικασία που περιγράφεται στο Π.Δ. 80/1986.

γ) Κατά τα λοιπά ισχύουν *mutatis mutandis* οι ειδικές διατάξεις που αναφέρθηκαν και για τις Δημοσυνεταιριστικές.

Ο χρόνος και το αντικείμενο της παρέμβασης αυτής δεν επιτρέπουν ούτε την πλήρη περιγραφή αλλ' ούτε και την ανάλυση της νομοθεσίας που διέπει τις δύο αυτές εταιρικές μορφές των δημοτικών/κοινοτικών επιχειρήσεων<sup>6</sup>. Η παράθεση ορισμένων ειδικών διατάξεών τους είχε ως σκοπό να καταδείξει το μέγεθος της απόκλισής τους από την ισχύουσα νομοθεσία περί ανωνύμων εταιριών και να θέσει το πρόβλημα της νομικής μορφής τους.

## 2. Η κρατούσα άποψη

Η κρατούσα άποψη χαρακτηρίζει τις παραπάνω εταιρίες ως ανώνυμες ειδικού τύπου. Τα επιχειρήματα που προβάλλονται υπέρ της άποψης αυτής είναι τα ακόλουθα:

α) Το άρθρο 272 παρ. 1 του Δ.Κ.Κ., καθώς και το άρθρο 1 του Π.Δ. 80/1986 ορίζουν ρητά ότι οι δημοσυνεταιριστικές εταιρίες είναι ανώνυμες. Επιπλέον, τόσο το άρθρο 272 όσο και το άρθρο 273 του Δ.Κ.Κ. ορίζουν ότι στις δημοσυνεταιριστικές

5. Φορείς Ο.Τ.Α. θεωρούνται οι Δήμοι - Κοινότητες - Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. - Τ.Ε.Δ.Κ. - Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

6. Βλ. για μια πρώτη προσέγγιση Κ. Παπακωστόπουλος: «Οι Ανώνυμες Εταιρίες των Ο.Τ.Α.» στο «Νέοι Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1989.

και λαϊκής βάσης εφαρμόζεται και η νομοθεσία περί ανωνύμων εταιριών<sup>7</sup>

β) Οι ειδικές διατάξεις που αφορούν τις δημοσυνεταιριστικές και Λαϊκής Βάσης αποτελούν ουσιαστικά μεταβολές της νομοθεσίας περί ανωνύμων εταιριών, δηλαδή ο νομοθέτης είχε υπόψη του τη δομή και λειτουργία μιας κοινής Α.Ε. στις οποίες επέφερε ορισμένες τροποποιήσεις προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι στόχοι της θεσμοθέτησης των εταιριών αυτών<sup>8</sup>.

γ) Το άρθρο 260 παρ. 6 ορίζει ότι οι μη αμιγείς δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις είναι είτε ανώνυμες εταιρίες είτε μικτής οικονομίας είτε συνεταιρισμοί<sup>9</sup>. Επειδή πουθενά στη νομοθεσία για τις δημοσυνεταιριστικές και Λαϊκής Βάσης δεν γίνεται αναφορά σε μορφή ή νομοθεσία συνεταιρισμών ή εταιριών μικτής οικονομίας, συνάγεται ότι η μόνη δυνατή νομική μορφή τους είναι αυτή της ανώνυμης εταιρίας.

### 3. Προβληματισμός

Η περιορισμένη διάρκεια μιας παρέμβασης δεν μου επιτρέπει να αντικρούσω ένα προς ένα τα επιχειρήματα που προβάλλει η κρατούσα άποψη, τα οποία ναί μεν είναι σοβαρά αλλά επιδέχονται εξίσου σοβαρό αντίλογο. Θα ήθελα όμως πολύ σύντομα να εκφράσω τον προβληματισμό μου σχετικά με μια πιο ουσιαστική αδυναμία της κρατούσας άποψης, που επηρεάζει άμεσα τα επιχειρήματά της.

Ο νομικός, όπως και κάθε επιστήμονας, όταν μελετά ένα πρόβλημα από τη σκοπιά της επιστήμης του, δεν ξεκινά ποτέ από το μηδέν αλλά είναι εφοδιασμένος με ορισμένες γνώσεις, οι οποίες μάλιστα είναι συστηματοποιημένες, δηλαδή αποτελούν μία νομική θεωρία. Στην περίπτωση των δημοτικών επιχειρήσεων η νομική θεωρία μπορεί να είναι αυτή των εταιριών, ή γενικότερα των νομικών προσώπων είτε ακόμη πιο γενικά η θεωρία των υποκειμένων δικαίου. Η επιλογή της εφαρμοστέας επί μέρους θεωρίας εξαρτάται από το επιθυμητό επίπεδο ανάλυσης, πλην όμως όλες οι επιμέρους επάλληλες θεωρίες πρέπει να αποτελούν τμήματα μιας ενιαίας γενικής νομικής θεωρίας, αυτής των εννόμων τάξεων.

Μεθοδολογική συνέπεια των παραπάνω είναι ότι όταν μελετάμε τους διαφόρους νομικούς κανόνες και θεσμούς, ελέγχουμε τη δυνατότητα της υφιστάμενης θεωρίας μας να τους ερμηνεύσει. Εάν η υφιστάμενη θεωρία αδυνατεί να προσφέρει ικανοποιητική περιγραφή και εξήγηση των νομικών φαινομένων τότε υποχρεούμεθα είτε να την τροποποιήσουμε ανάλογα, εισάγοντας νέες έννοιες ή διαμορφώνοντας κα-

7. Ο νομικός υποχρεούται (και αν ναι μέχρι ποίου σημείου) να φορά τα «γυαλιά του γράμματος του νόμου» όταν παρατηρεί και αναλύει τα νομικά φαινόμενα; Δεν νομίζω ότι το νομοθετικό «πρίσμα» να επηρεάζει την επιστημονική μέθοδο παραγωγής των νομικών θεωριών μας.

8. Αν όμως οι τροποποιήσεις είναι ριζικές (όπως πιστεύω) δεν επιφέρουν τουλάχιστον «μετάλλαξη» του θεσμού;

9. Υποστηρίχθηκε παραπάνω ότι ο κύκλος των εταιριών που μπορούν να συμμετέχουν οι Ο.Τ.Α. είναι πολύ ευρύτερος.

τάλληλα τις παλιές, είτε να την εγκαταλείψουμε και να προτείνουμε μία νέα. Όμως, σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να δημιουργούμε *ad hoc* θεωρίες όπως μας συμβαίνει όταν χαρακτηρίζουμε κανόνες ή θεσμούς ως *sui generis* ή ειδικού τύπου ή ειδικής φύσης κ.λπ. Οι *ad hoc* θεωρίες είναι γνωσεολογικά πενιχρές και όχι μόνο διασπούν τη λογική ενότητα της γενικής νομικής θεωρίας μας αλλά και υποβαθμίζουν την επιστημολογική της εμβέλεια, αποτέλεσμα αντίθετο προς τις επιδιώξεις μιας επιστήμης.

Η κρατούσα άποψη, δεχόμενη ότι η Δημοσυνεταιριστική και η Λαϊκής Βάσης εταιρίες είναι ειδικού τύπου Α.Ε. ή έστω ότι είναι Α.Ε. στις οποίες εφαρμόζονται ορισμένες ειδικές διατάξεις, οι οποίες όμως τους προσδίδουν ξεχωριστή νομική οντότητα από εκείνη των «κοινών» Α.Ε., όχι μόνο είναι ασυμβίβαστη με την υπάρχουσα νομική θεωρία μας περί εταιριών, αλλά φοβάμαι ότι είναι και λογικά αντιφατική.

Πράγματι, η κρατούσα άποψη, δεχόμενη ότι οι εταιρίες αυτές των Ο.Τ.Α. είναι Α.Ε., δίδει τον ίδιο χαρακτηρισμό σε δύο ξεχωριστές (όπως δέχεται και η ίδια) νομικές οντότητες, γεγονός το οποίο δημιουργεί και ασάφειες αλλά και νομικά προβλήματα, όπως το ακόλουθο:

Σύμφωνα με τα άρθρα 9 και 19 του Π.Δ.80/1986, το οποίο ρυθμίζει τις λεπτομέρειες οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοσυνεταιριστικών και Λαϊκής Βάσης εταιριών, επιτρέπεται στις εταιρίες αυτές να μετατραπούν από Δημοσυνεταιριστική σε Λαϊκής Βάσης και αντίστροφα ή σε κοινές Α.Ε. του άρθρου 274 παρ. 1α Δ.Κ.Κ. Πώς όμως είναι λογικά και νομικά νοητή η μετατροπή αυτή αφού όλες είναι Α.Ε.; Μία προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος αυτού συνίσταται στην εισαγωγή της άγνωστης μέχρι σήμερα έννοιας της «υπομορφής» μιας εταιρικής μορφής. Αλλά η εισαγωγή της νέας αυτής έννοιας είναι απρόσφορη διότι αν θεωρηθεί ότι η «υπομορφή» είναι το είδος και η εταιρική μορφή το γένος, στην περίπτωση των δημοτικών εταιριών θα παρουσιάζεται το άτοπο, το είδος να μην έχει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά που έχει το γένος, δηλαδή η κοινή Α.Ε.

Εδώ βέβαια τίθενται δύο ερωτήματα: α) ποιά είναι τα βασικά χαρακτηριστικά μιας Α.Ε. και β) ποιά από τα χαρακτηριστικά αυτά δεν έχουν οι Δημοσυνεταιριστικές και η Λαϊκής Βάσης εταιρίες.

Ως μέθοδο εξεύρεσης των χαρακτηριστικών μιας Α.Ε. μπορούμε, ξεκινώντας από την εσωτερική νομοθεσία περί εταιριών, να συγκρίνουμε τις δημοσίου δικαίου διατάξεις των Α.Ε. με εκείνες των άλλων εταιριών. Η μέθοδος αυτή παρέχει κάποια ασφάλεια αν και δεν είναι τελειώς ικανοποιητική διότι δεν προβάλλει όπως θα έπρεπε το θεσμό ως ολότητα που υπερβαίνει τα συστατικά του στοιχεία<sup>10</sup>. Εν πάσει περιπτώσει και προκειμένου να δοθεί μία απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα επιλέ-

10. Για διάφορους λόγους ούτε το Ελληνικό Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο — μέχρις στιγμής τουλάχιστον — αλλ' ούτε και των Συγκριτικών Δικαιων μπορούν να μας προσφέρουν ασφαλή κριτήρια για την ανίχνευση της ειδοποιού διαφοράς των Α.Ε. από τις άλλες εταιρικές μορφές.

γω μεταξύ άλλων ένα πολύ βασικό χαρακτηριστικό στοιχείο της Α.Ε.: τη δομή της, δηλαδή τα όργανά της και τι μεταξύ τους σχέσεις. Είναι σαφές ότι η θεσμοθέτηση ενός νέου οργάνου που δεν προβλέπεται από το Ν.2190/1920 όπως το Εποπτικό Συμβούλιο, με τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες που έχει μεταβάλλει ριζικά την κλασική δομή των Α.Ε.

Πέρα όμως από τις όποιες ειδικές διαφορές, όταν εξετάζουμε σφαιρικά το θεσμό των Δημοσυνεταιριστικών και Λαϊκής Βάσης εταιριών καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης εισάγοντας τους νέους θεσμούς επεδίωξε πρώτιστα:

α) Να δώσει τη δυνατότητα στους φορείς των Ο.Τ.Α. μέσω της επιχειρηματικής δραστηριότητας και με εργαλείο μία εξελιγμένη εταιρική μορφή, αφενός μεν να βελτιώσουν τα οικονομικά τους και αφετέρου μαζί με τους συνεταιρισμούς να συμβάλλουν ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Δίπλα στο κλασικό (ανταγωνιστικό μέχρι ενός σημείου) δίδυμο επενδυτών «Δημόσιο - Ιδιώτες» καλείται να ενεργοποιηθεί και ένα άλλο δίδυμο «Φορείς Ο.Τ.Α. - Συνεταιρισμοί» με θεσμοθετημένο μάλιστα ένα πλαίσιο συνεργασίας.

β) Να ωθήσει στην όσο το δυνατόν ευρύτερη σε όλα τα επίπεδα συμμετοχή των κοινωνικών φορέων και των κατοίκων της περιοχής στην επιχειρηματική αυτή δραστηριότητα, η οποία με τον τρόπο αυτό γίνεται υπόθεση κοινού ενδιαφέροντος.

γ) Να συνδέσει στενότερα τους εργαζόμενους με την εταιρία στην οποία προσφέρουν τις υπηρεσίες τους.

Η επιδίωξη όμως όλων των παραπάνω στόχων πολύ δύσκολα μπορεί να επιτευχθεί μέσω μιας μορφής εταιρίας όπως η Α.Ε. που ως κεφαλαιουχική διέπεται από διατάξεις προσανατολισμένες κυρίως στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των μετόχων, αναγκαίο κίνητρο για την προσέλκυση ιδιωτικών (και όχι μόνο) κεφαλαίων.

Ως συμπέρασμα των παραπάνω θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι οι Δημοσυνεταιριστικές και οι Λαϊκής Βάσης εταιρίες είναι «επιχειρήσεις μικτής οικονομίας» που δεν έχουν τη μορφή Ανωνύμων εταιριών αλλά αποτελούν νέες εταιρικές μορφές. Οι εταιρίες αυτές διέπονται καταρχήν από τις ειδικές τους διατάξεις και συμπληρωματικά από τη νομοθεσία των Α.Ε. Άποψη που επιτρέπει τη διασταλτική ή ακόμη τελολογική ερμηνεία των ειδικών τους διατάξεων. Η υποστηριζόμενη άποψη<sup>11</sup> πέρα από την επίλυση πολλών νομικών προβλημάτων θα διευκόλυνε την εδραίωση των νέων εταιρικών θεσμών.

11. Η οποία αποτελεί μία πρώτη, ατελή ασφαλώς, προσέγγιση των νέων εταιρικών θεσμών, διότι δεν μπορούμε να παραβλέψουμε π.χ. το γεγονός ότι ο νόμος χαρακτηρίζει τις Δημοσυνεταιριστικές και Λαϊκής Βάσης ως επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. άσχετα αν οι μέτοχοι — Ο.Τ.Α. μπορεί να είναι μειοψηφία και να μην έχουν τον έλεγχο (ιδίως στις Λαϊκής Βάσης) των εταιριών αυτών και συνεπώς δύσκολα να μπορεί να υποστηριχθεί ότι πρόκειται για επιχειρήσεις μικτής οικονομίας με την έννοια που προαναφέρθηκε. Θα μπορούσε βέβαια να αντιταχθεί ότι ναι μεν οι Ο.Τ.Α. είναι δυνατόν να μην έχουν πλειοψηφία διατηρούν όμως πάντοτε μία μειοψηφία ελέγχου του 35% τουλάχιστον.