

---

ΝΕΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

---

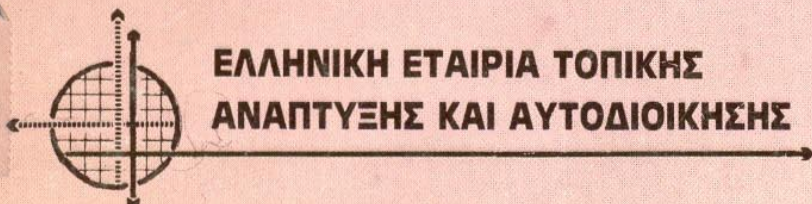
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ

---

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

*Κ. Αθανασόπουλος*  
*Σπ. Φλογαΐτης*  
*Δ. Χριστοφιλόπουλος*  
*Σ. Μπαμπάς*  
*Λ. Κιουσοπούλου*  
*Θ. Ξυθάλη - Κερκύρα*  
*Κ. Παπακωστόπουλος*  
*Α. Τριανταφυλλοπούλου*



ΑΘΗΝΑ 1989

**ΝΕΟΙ ΘΕΣΜΟΙ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Εισηγήσεις  
Νομικού Σεμιναρίου της ΕΕΤΑΑ**

**ΑΘΗΝΑ 1989**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Πρόλογος.....	σελ.9
2. Συνοπτική Ιστορική Αναφορά στη νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση <b>Σπ. Φλογαΐτη</b> .....	σελ.11
3. Δάνεια, Επιχορηγήσεις, Κίνητρα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Επιχειρήσεων, Συνδέσμων <b>Κ. Αθανασόπουλου</b> .....	σελ.17
4. Προγραμματικές Συμβάσεις <b>Σ. Μπαμπά</b> .....	σελ.47
5. Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. — Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι <b>Θ. Ευθάλη-Κερκύρα</b> .....	σελ.73
6. Αμιγείς Δημοτικές-Κοινοτικές Επιχειρήσεις <b>Α. Τριανταφυλλοπούλου</b> .....	σελ.101
7. Οι Ανώνυμες Εταιρείες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης <b>Κ. Παπακωστόπουλου</b> .....	σελ.113
8. Θεσμικό πλαίσιο τοπικής Ραδιοφωνίας. Προβλήματα εφαρμογής του <b>Λούση Κιουσοπούλου</b> .....	σελ.125
9. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό <b>Δ. Χριστοφιλόπουλου</b> .....	σελ.137

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το Νομικό Τμήμα της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε. (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) διοργάνωσε τον Μάιο 1988 τριήμερη συνάντηση με Νομικούς Συμβούλους των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά την οποία έγινε μία πρώτη ενημέρωση για τους νέους θεσμούς και τα ειδικά νομικά ζητήματα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στη συνάντηση αυτή συμμετείχαν ως εισηγητές Καθηγητές Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, ειδικοί σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνεργάτες του Νομικού Τμήματος της Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ειδικότερα, σημαντική ήταν η συμβολή των κ.κ. Σπ. Φλογαΐτη, Καθηγητή του Πολιτικού Τμήματος της Νομικής Σχολής του Παν/μιου Αθηνών, Δημ. Χριστοφιλόπουλου, Επίκουρου Καθηγητή Νομικής Σχολής του Παν/μιου Αθηνών, Κων. Αθανασόπουλου, Καθηγητή Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών και Παν. Γκοιμίση, Πολιτικού Μηχανικού, ειδικού σε θέματα νομοθεσίας δημοσίων έργων.

Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. θεώρησε σκόπιμη την έκδοση των εισηγήσεων που αναπτύχθηκαν στη διάρκεια της συνάντησης αυτής, με την πεποίθηση ότι η έκδοση αυτή θα συμβάλλει στην ευρύτερη πληροφόρηση του νομικού κόσμου για θέματα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η έκδοση της εισήγησης του κ. Παν. Γκοιμίση, σχετικά με το καθεστώς εκτέλεσης των δημοτικών και κοινοτικών έργων, δεν έγινε δυνατή για λόγους αντικειμενικούς. Πιστεύουμε, ότι στο μέλλον θα καταστεί δυνατή η έκδοσή της.

Τέλος, επιθυμούμε να ευχαριστήσουμε όλους όσους συνέβαλαν με την παρουσία και τις παρεμβάσεις τους στις εργασίες του τριημέρου.

Το Νομικό Τμήμα  
της ΕΕΤΑΑ

# ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σπύρου Φλογαίτη

*Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών*

Στην παρούσα εισήγηση θα προσπαθήσω να περιγράψω συνοπτικά την ιστορία της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την εποχή που οι Έλληνες πήραν την υπόθεση της Εθνικής Ανεξαρτησίας στα χέρια τους μέχρι σήμερα. Πολλά από αυτά που πρόκειται να αναφερθούν στη συνέχεια είναι ενδεχομένως γνωστά και η παράθεσή τους δεν έχει το χαρακτήρα εξαντλητικής αναφοράς στην ιστορία του θεσμού.

Η υπόθεση των ελληνικών κοινοτήτων, η πολιτική τους ύπαρξη και ο ρόλος τον οποίο διαδραμάτισαν στην περίοδο της Τουρκοκρατίας είναι πράγματα γνωστά. Είναι επίσης γνωστή η άποψη που καλλιεργήθηκε στη χώρα μας τα τελευταία εκατό χρόνια, σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα μετά την απελευθέρωση κατέστρεψε την καθαρά δημοκρατική παράδοση την οποία οι Έλληνες είχαν αναπτύξει στην περίοδο της Τουρκοκρατίας. Ανεξάρτητα από την ορθότητα της παραπάνω άποψης, σημασία έχει ότι το δίκαιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρχίζει να υπάρχει με την ίδρυση του Ελληνικού Βασιλείου και την έλευση της Βαυαρικής αντιβασιλείας στη χώρα. Είναι ίσως κρίμα, γιατί λησμονείται το έργο που έκανε ο Καποδίστριας. Αλλά οι Έλληνες σκοτώσανε τον Καποδίστρια και μαζί κάθε ελπίδα για διακυβέρνηση αυτού του τόπου από τους ίδιους για πολλά χρόνια.

## I

Ανάμεσα στα μέλη της Βαυαρικής αντιβασιλείας που ήρθε στην Ελλάδα ήταν ο Γεώργιος Λουδοβίκος φον Μάουερρ, ένας πασίγνωστος νομομαθής της εποχής του. Ο Μάουερρ έφερε μαζί του το νόμο για την τοπική αυτοδιοίκηση. Τονίζεται δε, ότι τον «έφερε μαζί του», γιατί είναι απορίας άξιον, πως μέσα στον ενάμισο χρόνο παραμονής του στην Ελλάδα κατάφερε να συντάξει τους νόμους τους οποίους συνέταξε και οι οποίοι εκάλυπταν ευρύτατο φάσμα προβλημάτων των τριών λειτουργιών του κράτους (εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική).

Στις 27 Δεκεμβρίου 1833 δημοσιεύτηκε ένα βασιλικό διάταγμα, με το οποίο, ως υπενθυμιστεί, εκφραζόταν η νομοθετική βούληση την εποχή εκείνη λόγω του απολυταρχικού χαρακτήρα του πολιτεύματος της χώρας. Με τη σημερινή ορολο-

γία θα χαρακτηρίζαμε ως νόμο το διάταγμα αυτό. Επρόκειτο για σύγχρονο νομοθέτημα, το οποίο απέδιδε το πνεύμα της γαλλικής νομοθεσίας του 1831. Τούτο σημαίνει, ότι για μία φορά τουλάχιστον η ελληνική νομοθεσία ήταν πολύ σύγχρονη, με την έννοια ότι προσέγγιζε τη νομοθεσία της εποχής εκείνης στην Ευρώπη.

Ο Μάουρερ όμως δεν ενδιαφέρθηκε καθόλου για την κατάσταση των ελληνικών κοινοτήτων πριν την έλευση των Βαυαρών στην Ελλάδα. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί, ότι ίσως δεν ευθυνόταν απόλυτα ο ίδιος, γιατί όπως ενδεικνύουν τα αρχεία και οι δημοσιευμένες μελέτες, οι Έλληνες σύμβουλοί του τον διαβεβαίωσαν ότι το νομοθέτημα ήταν απόλυτα σύμφωνο με τις παραδόσεις του ελληνικού λαού, ενώ στην πραγματικότητα επρόκειτο για ένα γαλλικό νομοθέτημα μεταφρασμένο στα Ελληνικά. Το κείμενο αυτό έθετε νέο δίκαιο. Η αλήθεια είναι ότι, όταν ο Μάουρερ ήρθε στην Ελλάδα, οι παλαιές κοινότητες δεν ανθούσαν πλέον. Οι Έλληνες είχαν διεξάγει ένα αιματηρό αγώνα για δέκα χρόνια, είχαν υποστεί την επιδρομή του Ιμπραήμ, είχαν διεξάγει δύο εμφύλιους πολέμους και έναν τρίτο, όταν εσκότωσαν τον Καποδίστρια. Η επαρχία είχε πληγεί περισσότερο απ' οτιδήποτε άλλο. Δεν υπήρχε πλέον η ομοιογενής και οργανωμένη κοινωνία της περιόδου της Τουρκοκρατίας.

Ας προσεγγίσουμε τώρα τις βασικές αρχές, τις οποίες εισήγαγε η νομοθεσία του Μάουρερ. Η πρώτη ήταν ότι η διοίκηση του δήμου είχε το σύμπλεγμα ενός βουλευόμενου οργάνου, το οποίο ήταν πολυμελές, και του δημάρχου, ενός δηλαδή μονομελούς εκτελεστικού οργάνου, του οποίου η εκλογή δεν γινόταν απευθείας από το λαό, αλλά από ένα ειδικό εκλεκτορικό σώμα, ο δε διορισμός του γινόταν από το βασιλιά. Η εισαγωγή του μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου ήταν κάτι τελείως καινούργιο για τη χώρα, εντελώς ξένο με τις παραδόσεις της ελληνικής κοινότητας της περιόδου της Τουρκοκρατίας. Παρ' όλα αυτά γρήγορα επικράτησε ο θεσμός και όπως θα δούμε παρακάτω, διαδραμάτισε έναν πολύ σημαντικό ρόλο αργότερα στην ανάπτυξη του ελληνικού αντιπροσωπευτικού συστήματος κι ακόμα του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος.

Η δεύτερη αρχή επί της οποίας στηριζόταν η νομοθεσία του Μάουρερ ήταν η διαίρεση της χώρας σε δήμους, οι οποίοι ήταν συγχρόνως επίπεδο άσκησης της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η χώρα διαιρέθηκε σε 470 δήμους περίπου. Ο πληθυσμός της Ελλάδος ήταν τότε γύρω στους 900.000 κατοίκους. Η διαίρεση έγινε σχεδόν αυθαίρετα, χωρίς να ληφθεί υπόψη, απ' όσο μπορούμε να γνωρίζουμε, κανένα κοινωνικό δεδομένο. Υποστηρίζεται ότι ο Μάουρερ προέβη σ' αυτή τη διαίρεση γιατί ήθελε να μηδενίσει την τοπική εξουσία των κοτζαμπάσηδων, πράγμα που είχε θελήσει και ο Καποδίστριας. Αυτή η άποψη όμως είναι μάλλον προσωπική εκτίμηση παρά αποτέλεσμα ερευνών, γιατί το πλούσιο αρχειακό υλικό της εποχής δεν έχει ακόμη επαρκώς διερευνηθεί. Οι δήμοι που προέκυψαν από αυτή τη διαίρεση στηρίζονταν σε μία αρκετά εκτεταμένη εδαφική έκταση, στην οποία κατοικούσε ένας ικανοποιητικός αριθμός πολιτών, ικανός με τη σειρά του να αναδείξει τους τοπικούς άρχοντες. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά καθιστούσαν τους δήμους της εποχής εκείνης βιώσιμους.

Η τρίτη βασική αρχή ήταν αρκετά ιδιόρρυθμη. Η αντιβασιλεία εισήγαγε ένα δημοκρατικό σύστημα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι άνθρωποι που είχαν κάποια περιουσία είχαν το δικαίωμα να είναι ενεργοί πολίτες και να συμμετέχουν στην ανάδειξη των τοπικών αρχόντων ή να γίνουν οι ίδιοι μέσω των εκλογών τοπικοί άρχοντες. Αν λάβει κανείς υπόψη, ότι ο κύριος λόγος, για τον οποίο ο Όθωνας έχασε το θρόνο του, ήταν η εμμονή του στην απολυταρχική ιδέα, θα διερωτηθεί πως είναι δυνατόν το 1833, όταν οι Έλληνες ζητούσαν σύνταγμα και λαϊκή κυριαρχία, αυτός να αρνείται την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, ενώ, από την άλλη μεριά, χωρίς να το ζητήσει κανείς, παρέδιδε τις τοπικές υποθέσεις στην αυτοδιοίκηση των πολιτών των δήμων. Η απάντηση πρέπει να αναζητηθεί στις επιδράσεις που δέχτηκε ο Μάουρερ κατά τη σύνταξη της νομοθεσίας του. Ο Μάουρερ ήταν καθηγητής του γαλλικού δημοσίου δικαίου στο πανεπιστήμιο του Μονάχου και έτσι βρισκόταν σε επαφή με τη γαλλική νομοθεσία, της οποίας μέρος έφερε στην Ελλάδα. Επίσης το βαυαρικό περιβάλλον του είχε την επιστημονική του προσοχή στραμμένη στη Γαλλία, λόγω της φιλικής σχέσης ανάμεσα στο κρατίδιο της Βαυαρίας και στη χώρα αυτή. Η σχέση αυτή οφειλόταν στο γεγονός ότι ο βασιλιάς της Βαυαρίας όφειλε το θρόνο του στον Ναπολέοντα. Πέρα όμως από την επιστημονική επαφή με τη γαλλική νομική παράδοση, ο Μάουρερ δέχτηκε την επιρροή του γερμανικού συνταγματικού κινήματος του πρώτου μισού του 19ου αιώνα. Εκείνη την εποχή η αστική τάξη της Γερμανίας διεκδικούσε συμμετοχή στην άσκηση της εξουσίας. Όμως η εξουσία ήταν στα χέρια της παλιάς φεουδαρχικής τάξης. Αρχίζοντας από το 1808 γίνεται μεταρρύθμιση στη Γερμανία, η οποία στηρίζεται σ' ένα συμβιβασμό ανάμεσα στους ανερχόμενους αστούς και τους παλαιούς φεουδάρχες. Σύμφωνα μ' αυτόν, οι δήμοι θα αναβίωναν μετά από μακρά περίοδο μαρασμού. Η κεντρική διοίκηση ήθελε τους δήμους κατόχους σημαντικών εξουσιών, ιδιαίτερα στους τομείς της αστυνομίας, της υγείας, της πρόνοιας, της διαχείρισης των πηγών ενέργειας κ.ά. Οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνταν από την αστική τάξη, η οποία είχε πλέον τη δυνατότητα να αναδεικνύει τους τοπικούς άρχοντες με τον όρο ότι δεν θα διεκδικούσε την κεντρική εξουσία. Ο συμβιβασμός αυτός διήρκεσε περίπου έναν αιώνα και κατέληξε στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης (1919), όταν πια η αστική κοινωνία κατέκτησε τη διαχείριση τόσο των τοπικών όσο και των κρατικών υποθέσεων.

Ο Μάουρερ δέχτηκε την επίδραση αυτής της νοοτροπίας. Γι' αυτό το λόγο, όταν ήρθε στη χώρα μας, θεωρούσε αυτονόητο ότι αυτοί που είχαν ορισμένο εισόδημα έπρεπε να αναλάβουν τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, να έχουν δηλαδή το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε τοπικό επίπεδο. Για τον ίδιο λόγο βασική ιδέα της νομοθεσίας του ήταν ότι οι αρμοδιότητες της αστυνομίας, της υγείας, της πρόνοιας και της ενέργειας έπρεπε να είναι στα χέρια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## II

Η νομοθεσία του Μάουρερ διατηρήθηκε σε ισχύ περίπου 90 χρόνια. Το 1912, όταν επρόκειτο να ψηφισθεί ο νόμος ΔΝΖ', η χώρα είχε γύρω στα 3.000.000 κατοίκους και μόνο 450 δήμους. Είναι εύκολο να συναχθεί από το γεγονός αυτό ότι ο δήμαρχος είχε γίνει ένα πραγματικά σπουδαίο πολιτικό πρόσωπο. Μέσα στο πλαίσιο, αρχικά, του αντιπροσωπευτικού συστήματος, αργότερα δε (1875) του κοινοβουλευτικού συστήματος ο δήμαρχος ήταν εκείνος που ανεδείκνυε ή τουλάχιστον ήλεγχε τον τοπικό βουλευτή. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο, το μίσος που είχε συγκεντρωθεί στην αρχή του εικοστού αιώνα στην τάξη των πολιτικών κατά των δημάρχων δεν είχε προηγούμενο. Ενώ θεωρούσαν ότι αυτοί έπρεπε να κυβερνούν το κράτος, στην πραγματικότητα ήταν υποχείρια των δημάρχων. Το μίσος μπορεί να το δει κανείς να εκφράζεται έντονα στις συζητήσεις που έγιναν στη Βουλή το 1912 όταν η κυβέρνηση εισήγαγε το νόμο ΔΝΖ'.

Είναι γνωστό ότι το στρατιωτικό κίνημα του 1909 έφερε στην εξουσία τον Ελευθέριο Βενιζέλο, πολιτικό που εξέφρασε την επιθυμία για ανανέωση του ελληνικού πολιτικού βίου. Ο Βενιζέλος ήθελε να εκσυγχρονίσει το ελληνικό κράτος ενισχύοντας την κεντρική εξουσία. Για να επιτύχει το σκοπό του έκανε κάτι πολύ απλό: υπεχώρησε στην απαίτηση των συνοικισμών, όπως λέγονταν εκείνη την εποχή, να αποκτήσουν δική τους νομική προσωπικότητα και να γίνουν έτσι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Πολιτικά η μεταρρύθμιση αυτή έγινε γνωστή ως απελευθέρωση των συνοικισμών. Τότε δημιουργήθηκαν οι δήμοι και οι κοινότητες. Ο σύγχρονος νομικός - ιστορικός όμως εύκολα αντιλαμβάνεται πως επρόκειτο για ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας.

Με αυτή την εξέλιξη απομακρύνονταν η Ελλάδα από το σχέδιο του Μάουρερ. Δημιουργήθηκαν πάρα πολλοί δήμοι και κοινότητες σ' όλη τη χώρα, οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν θνησιγενείς.

Μελέτη της εποχής αποδεικνύει ότι ήταν γνωστό την ίδια εκείνη περίοδο ότι τα έξοδα μιας κοινότητας δεν θα καλύπτονταν ποτέ από τους πόρους που η νομοθεσία έθεσε στη διάθεση των κοινοτήτων. Παρ' όλα αυτά η απελευθέρωση των κοινοτήτων έπρεπε να γίνει, διότι αυτό, σύμφωνα με την αντίληψη του Ελευθερίου Βενιζέλου, βοηθούσε στην ενίσχυση του κεντρικού κράτους και στην εξυγίανση του πολιτικού βίου. Σ' αυτό το σημείο πρέπει να αναγνωρισθεί ότι είχε δίκιο, γιατί οι δήμαρχοι που είχαν την πολιτική εξουσία στα χέρια τους είχαν αποδειχθεί συχνά φαύλοι, όπως όμως και οι εκπρόσωποι της κεντρικής πολιτικής τάξης κατά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα.

Ας προσέξουμε ένα απόσπασμα από μία «οπερετική» αγόρευση στη Βουλή, που είναι πραγματικά χαρακτηριστικό εκείνης της εποχής: «Ότε τοιαύτην ατμόσφαιραν ανέπνεεν ο ελληνικός λαός, πως να φανεί περιέργον ότι η Ελλάς, αντή να ακολουθήσει την ένδοξον σταδιοδρομίαν η οποία τη ήρμοζεν, έζησε την ατμοσφαιρικήν ύπαρξιν αναιμικού και ετοιμοθανάτου κράτους, εκμεταλλευομένου, δια της υποκινήσεως προσωπικών παθών, υπο των εχόντων προς τούτο συμφέ-



ρον». Με αυτά τα υπερβολικά ίσως λόγια, καταδικάζεται η περίοδος της δημαρχοκρατίας.

Είναι αλήθεια, από την άλλη πλευρά, ότι δεν είναι σωστό να επωμισθούν οι δήμαρχοι όλο το βάρος της φαυλότητας της εποχής, γιατί ήταν όλο το σύστημα φαύλο. Γεγονός ήταν όμως ότι με τη νομοθεσία του Βενιζέλου οι κοινότητες δημιουργήθηκαν και οι τοπικοί άρχοντες δεν είχαν πλέον το ρόλο, τη δύναμη την οποία είχαν κατά τη διάρκεια της ισχύος της νομοθεσίας του Μάουρερ.

Δήμος ήταν πλέον κάθε οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, που διέθετε τουλάχιστον 10.000 κατοίκους ή ήταν πρωτεύουσα νομού. Κοινότητα ήταν κάθε οργανισμός που είχε τουλάχιστον 300 κατοίκους και σχολείο. Οι αριθμοί είναι πολύ μικροί και είναι γνωστό σήμερα ότι αυτοί οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να είναι πραγματικά φορείς άσκησης τοπικής εξουσίας στο επίπεδο που η πολιτεία επιθυμεί να ασκείται η τοπική εξουσία.

### III

Έκτοτε έγιναν προσπάθειες μάλλον κωδικοποίησης παρά μεταρρύθμισης της νομοθεσίας αυτής. Η πρώτη προσπάθεια έγινε το 1926 και η δεύτερη το 1936. Δεν είχαμε τότε σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

Μετά τον πόλεμο έγιναν κάποιες μεταρρυθμίσεις, πάντοτε όμως στο πλαίσιο της λογικής του νόμου ΔΝΖ' /1912. Είναι ενδιαφέρον πως έγινε η μεταρρύθμιση. Το 1946 το υπουργείο διόρισε μία επιτροπή η οποία έπρεπε να κωδικοποιήσει τις διατάξεις για τους δήμους και τις κοινότητες. Η επιτροπή αυτή δεν κατέληξε πουθενά και το 1951 συγκροτήθηκε νέα επιτροπή, η οποία μάλιστα περιελάμβανε στους κόλπους της και δύο μέλη της αμερικανικής αποστολής.

Η επιτροπή αυτή συνέταξε ένα νέο κώδικα δήμων και κοινοτήτων. Αργότερα διευρύνθηκε για να περιλάβει στους κόλπους της και έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων. Έτσι καταλήξαμε στο ν.δ. 2888/1954, το οποίο ενώ κωδικοποίησε την προϊσχύσασα νομοθεσία, προέβη ταυτόχρονα σε μερικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες επεβίωσαν μέχρι σήμερα.

Η πρώτη μεταρρύθμιση ήταν εκείνη που αφορά στον τρόπο εκλογής του δημάρχου. Από το 1954 ο δήμαρχος εκλέγεται πλέον με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Αυτή η μεταρρύθμιση συνδυάστηκε με τη μεταρρύθμιση του εκλογικού συστήματος. Τότε καταργήθηκε το εκλογικό σύστημα της αναλογικής και εισήχθη στις βασικές του γραμμές το ισχύον σύστημα: μαζί με το δήμαρχο εκλεγόταν πλέον μια συγκεκριμένη ομάδα ως πλειοψηφία δεδομένη από το νόμο.

Μαζί με αυτές τις μεταρρυθμίσεις, που είναι ίσως οι σημαντικότερες της περιόδου, έγιναν κάποιες σε επίπεδο δικαιώματος ψήφου των γυναικών. Η σύζυγος μπορούσε πλέον να είναι δημότης και να ψηφίζει σε άλλον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης από εκείνον που ψήφιζε ο άνδρας της, διότι πλέον η γυναίκα μετείχε στην πολιτική ζωή με τη δική της φωνή.

Επίσης, στο επίπεδο άσκησης ελέγχου σκοπιμότητας του νομάρχη αφαιρέθη-

κε η δυνατότητα μεταρρύθμισης της πράξης. Ο νομάρχης είχε εξουσία εγκρίσεως ή μη της πράξεως, όχι όμως μεταρρυθμίσεως.

Άλλες μεταρρυθμίσεις κάποιας σπουδαιότητας αφορούσαν μερικές σταθερές σχετικά με την αναγνώριση νέων δήμων και κοινοτήτων. Πρόκειται πάντοτε για οριακές μεταρρυθμίσεις που δεν ξεπερνούν τη λογική του Ν. ΔΝΖ' /1912.

Οριακές είναι και οι μεταρρυθμίσεις του ν. 1065/1980 (δημοτικός και κοινοτικός κώδικας) που πρέπει να είναι το μόνο νομοθέτημα που συντάχθηκε σε κάποια δημοτική γλώσσα πριν το 1981. Εμπεριείχε ορισμένες τροποποιήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας, ωστόσο δεν εκμεταλλεύθηκε στο έπακρο τις δυνατότητες του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975/1986.

Το 1975 τη χώρα μας χαρακτήρισε μία σημαντική πολιτειακή μεταβολή. Για δεύτερη φορά έγινε η εισαγωγή του πολιτεύματος της αβασίλευτης δημοκρατίας με ένα σύνταγμα, που ήταν πιο πλούσιο σε διατάξεις από τα προηγούμενα Συντάγματα και αποτελούσε σημαντική καινοτομία σε σχέση με αυτό του 1952.

Το άρθρο 102Σ είναι σχετικά πλούσιο, αν και φαίνεται ότι το 1975, τόσο η συμπολίτευση όσο και η αντιπολίτευση, δεν ήταν έτοιμες να προσφέρουν την πολιτική ιδεολογία από την οποία το 102Σ θα έβγαινε πλουσιότερο. Όμως είναι γεγονός ότι έδινε τη δυνατότητα ανάπτυξης της νομοθεσίας, η οποία θα επέτρεπε στους δήμους και τις κοινότητες να έχουν μία πολιτικο-διοικητική αυτονομία.

Ο νόμος 1065/80 δεν το έλαβε υπόψη του. Αντιθέτως η νομοθεσία της περιόδου 1982-1984 προσανατολίσθηκε στην ενίσχυση της τοπικής εξουσίας και έδωσε περισσότερες δυνατότητες για αυτονομία στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ας παρατηρηθεί εδώ ότι η νομοθεσία αυτή θα μπορούσε να είναι πιο τολμηρή στο σημαντικό ζήτημα της συνένωσης δήμων και κοινοτήτων για να επανέλθουμε με αυτό τον τρόπο σε βιώσιμους οργανισμούς, όπως συνέβη στην Αγγλία, το Βέλγιο, την Ολλανδία και τη Δανία. Αυτοί θα μπορούσαν πράγματι να ασκήσουν τοπική εξουσία και να διεκδικήσουν, όχι βέβαια τη φαύλη εξουσία των δημάρχων του δεύτερου μισού του 19ου αιώνα, αλλά την εξουσία που υπόσχεται σε αυτούς το άρθρο 102Σ. Είναι άλλωστε και προς το συμφέρον της ίδιας της τοπικής αυτοδιοίκησης να αποτελείται από εύρωστους οργανισμούς, οι οποίοι θα εξυπηρετούν τον πολίτη αφενός και την κεντρική εξουσία, ως σημαντικοί επίκουροι στη λήψη αποφάσεων, αφετέρου. Γιατί μόνο με αυτό τον τρόπο η τοπική αυτοδιοίκηση αποδεικνύεται ικανή για το βάρος των αρμοδιοτήτων τις οποίες το σύνταγμα επιφυλάσσει σε αυτήν και έτσι γίνεται περισσότερο αξιόπιστη και αποτελεσματικότερη απέναντι στην κεντρική εξουσία.

# ΔΑΝΕΙΑ, ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ, ΚΙΝΗΤΡΑ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ, ΣΥΝΔΕΣΜΩΝ

*Κωνσταντίνου Γ. Αθανασόπουλου*

*Καθηγητή του Μεταπτ. Ινστιτούτου  
Περιφερειακής Ανάπτυξης της «Παντείου» Α.Σ.Π.Ε.*

Στην παρούσα εισήγηση θα εκτεθούν τα θέματα δανειοδότησης των Δήμων και Κοινοτήτων αλλά και των Δημοτικών και Κοινοτικών Επιχειρήσεων, θέματα επιδοτήσεων προς τους ΟΤΑ, θέματα ειδικωτέρων κινήτρων για επιχειρηματικές δραστηριότητες των ΟΤΑ και των εξαρτώμενων από αυτούς νομικών κατασκευών και, τέλος, θέματα «απαλλαγών» διαφόρων κατηγοριών των ΟΤΑ γενικώς.

Σε σχέση με τα θέματα που προαναφέρθηκαν, θεωρείται σκόπιμη η παράθεση ορισμένων στοιχείων για τις 13 Ελληνικές Περιφέρειες, ώστε να δοθεί σαφής εικόνα του χώρου, των ανθρώπων, της έντασης των περιφερειακών και τοπικών προβλημάτων, κάτω από το καθεστώς των οποίων, καλούνται «να λειτουργήσουν» οι «δυνατότητες» και οι «ρυθμίσεις», οι οποίες θα αναφερθούν αναλυτικότερα στη συνέχεια.

**Πίνακας 1**

## ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ 13 ΕΛΛΗΝ. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΔΡΑ	ΝΟΜΟΙ	ΑΠΟΓΡ. 1981	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝ.	ΣΥΝ.	Σ.Δ.
1	2	3	4	5	6	7	8
Ανατ. Μακε- δονίας και Θράκης	Κομο- τηνή	Έβρου	148.486	7	73	80	Ανατ.
		Ροδόπης	107.557	2	36	38	Μακ.
		Ξάνθης	88.777	2	35	37	59
		Δράμας	94.772	4	66	70	Θράκη
		Καβάλας	135.218	4	75	79	50
			575.210	19	285	304	
Κεντρικής Μακεδονίας	Θεσσα- λονίκη	Θεσ/κης	871.580	15	111	126	63
		Χαλκ/κής	79.036	5	69	74	
		Κιλκίς	81.562	4	74	78	
		Πέλλας	132.386	3	85	88	
		Ημαθείας	133.750	4	58	62	
		Πιερίας	106.859	4	51	55	
		Σερρών.	196.247	4	144	148	
			1.601.420	39	592	631	

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΔΡΑ	ΝΟΜΟΙ	ΑΠΟΓΡ. 1981	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝ.	ΣΥΝ.	Σ.Δ.
1	2	3	4	5	6	7	8
Δυτικής Μακεδονίας	Κοζάνη	Φλώρινας	52.430	2	88	90	63
		Κοζάνης	147.051	7	138	145	
		Καστοριάς	53.169	2	63	65	
		Γρεβενών	36.421	2	68	70	
			289.071	13	357	370	
Ηπείρου	Ιωαννί- νων	Ιωαν/νων	147.304	4	309	313	54,4
		Άρτας	80.044	1	82	83	
		Θεσπρωτίας	41.278	3	99	102	
		Πρέβεζας	55.915	4	66	70	
			324.541	12	556	568	
Θεσσαλίας	Λάρισα	Λάρισας	254.295	4	160	164	57,2
		Μαγνησίας	182.222	6	75	81	
		Τρικάλων	134.207	4	142	146	
		Καρδίτσας	124.930	4	140	144	
			695.654	18	517	535	
Ιονίων Νήσων	Κέρκυρα	Κέρκυρας	99.477	2	104	106	56,9
		Λευκάδας	21.863	1	45	46	
		Κεφαλ/νίας	31.297	3	76	79	
		Ζακύνθου	30.014	1	46	47	
			182.651	7	271	278	
Δυτικής Ελλάδας	Πάτρας	Αιτωλ/νίας	219.764	9	226	235	56,9
		Αχαΐας	275.193	5	233	238	
		Ηλείας	160.305	9	203	217	
			655.262	23	667	690	
Στερεάς Ελλάδας	Λαμία	Φθιώτιδας	161.995	8	177	185	61,9
		Ευρυτανίας	26.182	1	81	82	
		Φωκίδας	44.222	2	89	91	
		Βοιωτίας	117.175	6	68	74	
		Ευβοίας	188.410	10	155	165	
			537.984	27	570	597	
Αττικής	Αθήνα	Αττικής	3.369.424	70	80	150	61,9
			3.369.424	70	80	150	
Πελοποννήσου	Τρίπολη	Κορινθίας	123.042	3	120	123	56,9
		Αργολίδας	93.020	3	72	75	
		Αρκαδίας	107.932	6	244	250	
		Μεσσηνίας	159.818	8	272	280	
		Λακωνίας	93.218	3	164	167	
			577.030	23	872	985	

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΔΡΑ	ΝΟΜΟΙ	ΑΠΟΓΡ. 1981	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝ.	ΣΥΝ.	Σ.Δ.
1	2	3	4	5	6	7	8
Βορείου	Μυτιλήνη	Λέσβου	104.620	8	98	106	67,1
Αιγαίου		Χίου	49.865	5	55	60	
		Σάμου	40.519	3	45	48	
			195.004	16	198	214	
Νοτίου	Ερμού-	Κυκλάδων	88.458	8	109	117	67,1
Αιγαίου	πολη	Δωδ/νήσου	145.071	14	60	74	
			233.529	22	169	191	
Κρήτης	Ηράκλειο	Χανίων	125.856	4	157	161	58,4
		Ρεθύμνης	62.635	2	131	133	
		Ηρακλείου	243.622	4	189	193	
		Λασηθίου	70.053	4	86	90	
			502.165	14	563	577	
Σύνολο χώρας			9.738.945	303	5.697	6.000	59,55

Σ.Δ. = Συγκεντρωτικός δείκτης, ο οποίος απεικονίζει την ένταση των περιφερειακών προβλημάτων. Τα πλέον σοβαρά περιφερειακά προβλήματα αντιστοιχούν στις λιγότερο χαμηλές τιμές του Σ.Δ. και αντιστρόφως.

Πηγή: Ε.Ο.Κ.: Γ' περιόδ. έκθεση για την κατάσταση των 160 Περιφερειών της Κοινότητας. Λουξεμβούργο, 1987. Κ. Γ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Ανακοίνωση στην Α' Συνάντηση Γενικών Γραμματέων Περιφέρειας. Υπ. Εσωτ., Γ.Γ. Νέας Γεν., Ινστ. Περιφ. Ανάπτ. Αθήνα, 15-17 Απριλ. 1988.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

### ΔΑΝΕΙΑ

Το Π.Δ. 76/1985 ορίζει, ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το Κράτος, με ανεγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα, με Ν.Π.Δ.Δ. και με κάθε είδους Δημόσιους Οργανισμούς, για την πραγματοποίηση κάθε σκοπού, που ανήκει στην αρμοδιότητά τους (άρθρο 207), (-άρθρο 167 Ν. 1065/1980, άρθρο 18 παρ. 7 Ν. 1270/1982-).

Με την απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, που αφορά στη σύναψη του δανείου, πρέπει να καθορίζονται ο σκοπός, οι όροι και η τοκοχρεωλυτική δόση του. Για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα.

Το δάνειο απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί για σκοπό άλλο από εκείνο για τον οποίο έχει συνομολογηθεί. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο ή μέρος του για την εκτέλεση άλλου έργου, έπειτα από αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. Σε περίπτωση που και ο σκοπός αυτός ματαιωθεί το δάνειο επιστρέφεται στον δανειστή. Παράβαση αυτών των ρυθμίσεων συνεπάγεται αστικές ευθύνες και οι υπαίτιοι πρέπει να αποζημιώσουν τον Δήμο ή την Κοινότητα για κάθε θετική ζημία, που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαρεία αμέλεια (άρθρο 157 Π.Δ. 76/1985) κ.λ.

Η διατύπωση των ρυθμίσεων αυτών οδηγεί ευθέως στο συμπέρασμα, ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν έχουν την ευχέρεια να προσφύγουν για την εξεύρεση κεφαλαίων στην ελεύθερη χρηματαγορά εντός και εκτός της χώρας, πράγμα που δεν ισχύει για τις Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις, οι οποίες χρηματοδοτούνται από τις εμπορικές τράπεζες και τους ειδικούς πιστωτικούς Οργανισμούς για την κάλυψη δαπανών σε πάγιες εγκαταστάσεις και κεφάλαια κίνησης (Απόφαση της Τραπ. Ελλ. της 25/4/1988).

Εάν ελλείπει όμως η ανωτέρω ευχέρεια, αυτό δεν σημαίνει, ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν πηγές χρηματοδότησης εκτός Ελλάδας μέσω άλλων διαδικασιών (βλ. κατωτέρω).

#### A. Δάνεια από εγχώριες πηγές

##### 1. Δάνεια από ελληνικούς πιστωτικούς φορείς.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν την ευχέρεια να προσφεύγουν για δανεισμό σε διάφορους πιστωτικούς Οργανισμούς, αλλά ο κύριος πιστωτικός φορέας, ο οποίος έχει αναλάβει τη δανειοδότησή τους στην Ελλάδα, είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Απαραίτητες προϋποθέσεις για τη δανειοδότηση Δήμων και Κοινοτήτων από

το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είναι η ύπαρξη τεχνικής μελέτης ή προμελέτης του έργου ή των σχεδιαζόμενων προμηθειών, η δυνατότητα του δανειζόμενου να εξυπηρετήσει τις τοκοχρεωλυτικές δόσεις του δανείου, η υποβολή (ενίοτε) οικονομικής μελέτης, η αποδοχή από τον δανειζόμενο Δήμο ή Κοινότητα, των όρων δανεισμού (κατά ειδική διαδικασία) κ.λ.

Η δραστηριότητα του Ταμείου απεικονίζεται στους παρατιθέμενους πίνακες:

**Πίνακας 2**  
**ΟΡΟΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΑΝΕΙΩΝ ΣΕ Ο.Τ.Α., ΣΥΝΔΕΣΜΟΥΣ, ΕΝΩΣΕΙΣ, ΙΔΡΥΜΑΤΑ,**  
**ΚΑΙ ΛΟΙΠΑ Ν.Π.Ο.Α. (ΠΛΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΟΥΣ)**

A/A	ΣΚΟΠΟΣ ΔΑΝΕΙΟΥ	Ποσοστό Δανειοδότησης επί προϋπολογισμού Έργου	Επιτόκιο	Προμήθειες	Διάρκεια Έτη	Περίοδος Χάριτος	
1.	Εκτέλεση έργων κοινής ωφελείας (ύδρευσης-αποχέτευσης-οδοποιίας κ.λ.)	100%	16%	—	20	Μέχρι 4	1. Εκχώρηση εσόδων (ανάλογα ποσά)
2.	Συντήρηση δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης	100%	16%	—	8	Μέχρι 4	2. Δικαίωμα εγγραφής υποθήκης στα αστικά τους ακίνητα. Αν δεν έχουν αστικά, στα αγροτικά (εάν έχουν)
3.	Εκπόνηση μελετών (έργων)	100%	16%	—	20	Μέχρι 4	3. Δικαίωμα σύστασης ενεχύρου (Μηχανήματα-εξοπλισμός)
4.	Ανέγερση κτιρίων (στέγαση καταστημάτων και λοιπών αναγκών δραστηριοτήτων τους)	100%	16%	—	20	Μέχρι 4	4. Για δάνεια Συνδέσμων ή Ενώσεων Ο.Τ.Α. ή Ν.Π. Ο.Τ.Α. παρέχεται η εγγύηση των Ο.Τ.Α. που τα έχουν συστήσει
5.	Προμήθεια μηχανημάτων και εξοπλισμού (καθαριότητα-περιβάλλον-μηχανήματα έργων-μηχανοργάνωση κ.λ.)	100%	16%	—	8	—	



A/A	ΣΚΟΠΟΣ ΔΑΝΕΙΟΥ	Ποσοστό Δανειοδό- τησης επί προϋπολο- γισμού Έργου	Επιτόκιο	Προμήθειες	Διάρκεια Περίοδος Έτη Χάριτος	
6.	Αποζημίωση απαλλοτρίωσης ρυμο- τομωμένων ακινήτων (αγορά ακινή- των)	100%	16%	—	20	Μέχρι 4
7.	Εκπόνηση οικονομικών μελετών για την ίδρυση Δημοτικής ή Κοινοτι- κής Επιχείρησης	100%	16% 17%*	—	5	—
8.	Απόκτηση ενεργητικών περιουσια- κών στοιχείων για τη συνεισφορά τους σε Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση	100%	16% 17%*	—	15	—
9.	Εξαγορά του συνόλου ή τουλάχισ- τον του 51% ιδιωτικής επιχείρησης με σκοπό τη δημιουργία Επιχείρησης Ο.Τ.Α.	100%	16% 17%	— —	15	—
10.	Αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων λειτουργικών δαπανών	Κατά περίπτωση	17%	—	Πίστωση Ζετή Δά- νεια	

\* Αφορά ίδρυση επιχορήγησης με δραστηριότητες που εμπί-  
πτουν στις αποκλειστικές αρ-  
μοδιότητες των Ο.Τ.Α.

Πηγή: Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Αθήνα, 1988.

**Πίνακας 3**  
**ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ**  
**ΔΑΝΕΙΑ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1/4/1945 - 31/12/1986**

Σε χιλιάδες δραχμές

ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	ΔΑΝΕΙΟΛΗΠΤΕΣ ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
Πελοπόννησος	2.659.987
Στερεά Ελλάδα	23.714.103
Θεσσαλία	5.562.808
Ήπειρος	231.444
Μακεδονία	7.461.788
Θράκη	844.411
Νησιά Αιγαίου	1.174.212
Κρήτη	2.458.613
Νησιά Ιονίου	227.834
Σύνολο	44.327.200

Σημείωση: Δεν περιλαμβάνονται δάνεια προς Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης και δάνεια προς Δημοτικές Επιχειρήσεις του αναπτυξιακού Ν. 1262/1982.

Πηγή: Τ.Π. και Δ. Αθήνα, 1988.

**Πίνακας 4**  
**ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ**  
**ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, 1981-1987**

Κατηγορία	Ποσά σε εκατομμύρια δραχμές													
	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987	
Δανειοληπτών ΔΗΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.	Εγκρίσ.	Χορηγ.
	3.629	2.425	2.588	2.378	8.290	3.962	8.394	6.221	8.479	7.957	5.625	2.974	2.962	2.737
<b>ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ</b>			500	405	2.235	1.851	1.526	967	2.854	2.229	2.150	1.981	2.240	1.145
<b>ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ Ν. 1262/1982</b>									102	90	350	304	644	139
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	3.629	2.425	3.088	2.783	10.525	5.813	9.361	7.747	11.435	10.276	8.079	5.278	5.846	4.021

Συνολικά μεγέθη πιστώσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, 1981-1987 σε εκατομμύρια δραχμές: Εγκρίσεις: 48.937 Χορηγήσεις: 41.369.

Πηγή: ΤΠ και Δ Αθήνα, 1988

**Πίνακας 5**  
**ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΤΑ ΦΟΡΕΙΣ**

Φορέας	Σε εκατομμύρια δραχμές								Μεταβολές σε ποσοστό %		
	Υπόλοιπα				Μεταβολές υπολοίπων				1984	1985	1986
Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986	1984	1985	1986
	11.688	13.784	21.087	23.487	+1.096	+7.305	+5.798	+2.398	+17,4	+42,1	+19,9

Πηγή: Στοιχεία Τραπ. της Ελλάδας. Επεξεργασία από τον Σ. Αθήνα, 1988.

## 2. Δάνεια από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Με βάση τις διατάξεις του άρθρου 83 του Β.Δ. της 24/9/1958, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο μόνο του Ν.Δ. 1098/1972 και τα άρθρα 1, 2 και 3 του Ν. 677/1977, το Υπουργείο Εσωτερικών έχει την ευχέρεια να χορηγεί δάνεια σε Δήμους με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκων και σε Κοινότητες ανεξαρτήτου αριθμού κατοίκων.

Οι πόροι εξυπηρέτησης αυτής της ευχέρειας του Υπουργείου, προέρχονται από τα κεφάλαια που έχουν συσσωρευθεί από κρατήσεις επί των εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές των Δήμων και των Κοινοτήτων, τα οποία διαχειρίζεται ο εκάστοτε Υπουργός Εσωτερικών.

Τα δάνεια χορηγούνται ατόκως για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας, προτασσομένων των έργων ύδρευσης. Η διάρκεια των δανείων κυμαίνεται μεταξύ 3 και 10 ετών, το δε ανώτατο όριό τους είναι δύο εκατομμύρια δρχ. Απαραίτητη προϋπόθεση, για την υποβολή αίτησης δανειοδότησης από τον ενδιαφερόμενο Δήμο ή Κοινότητα, είναι η υποβολή μελέτης ή προμελέτης του έργου, ενώ οι σχετικές προτάσεις των ενδιαφερομένων προς δανειοδότηση υποβάλλονται στο Υπουργείο Εσωτερικών μέσω της οικείας νομαρχίας και με σχετική εισήγηση του Νομάρχη.

## 3. Δάνεια για τις Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν ως γνωστόν, την ευχέρεια να συνιστούν ίδιες επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις, τις οποίες συνιστούν με άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ή σε υφιστάμενες επιχειρήσεις, για την εκτέλεση έργων προς εξυπηρέτηση του κοινού ή για την οικονομική εκμετάλλευση αυτών των έργων, για την παραγωγή αγαθών ή παροχή υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση του κοινού, ή την ανάληψη δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση εσόδων (άρθρο 246 Π.Δ. 76/1985), (-άρθρο 205 Ν. 1065/1980, άρθρο 35 Ν. 1416/1984-).

Επίσης, δυο ή περισσότεροι Δήμοι ή Κοινότητες μπορούν να συνιστούν κοινές Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιχειρήσεις και να συμμετέχουν σε υφιστάμενες Επιχειρήσεις, Δημοτικές ή Κοινοτικές.

Οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. μπορούν να αναφέρονται τόσο σε αντικείμενα, τα οποία εμπίπτουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, όσο και σε άλλα αντικείμενα.

Οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. έχουν την ευχέρεια να δανειδοτούνται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, αλλά και από τις Εμπορικές Τράπεζες και τους ειδικούς Πιστωτικούς Οργανισμούς (για την κάλυψη δαπανών τους σε πάγιες εγκαταστάσεις και κεφάλαια κίνησης) με πρόσφατη απόφαση (25/4/1988) της Τράπεζας της Ελλάδας.

Ειδικότερα:

**Πίνακας 6**  
**ΟΡΟΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΑΝΕΙΩΝ ΣΕ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ Ο.Τ.Α. ΑΠΟ ΤΟ Τ.Π. ΚΑΙ Δ.**

Α/Α	ΣΚΟΠΟΣ ΔΑΝΕΙΟΥ	Ποσοστό Δανειοδότησης επί Προϋπολογισμού Έργου			Διάρκεια Περιόδου		Ασφάλειες - Εγγυήσεις
		Επιτόκιο	Προμήθειες	—	Έτη	Χάριτος	
<b>Α. Επιχειρήσεις με αντικείμενο τις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Δήμων &amp; Κοινοτήτων</b>							
1.	Εκτέλεση έργων	80%	16%	—	15	Μέχρι 4	Α.1. Εκχώρηση εσόδων (ανάλογο ποσό) 2. Εγγύηση του Δήμου ή της Κοινότητας στον οποίο ανήκει η επιχείρηση 3. Δικαίωμα εγγραφής υποθήκης στα αστικά ακίνητα ή αν δεν έχουν σε αγροτικά (εφ' όσον έχουν) 4. Δικαίωμα σύστασης ενεχύρου επί των αντικειμένων που αποκτώνται με το δάνειο
2.	Συντήρηση δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης	80%	16%	—	8	Μέχρι 4	
3.	Εκπόνηση μελετών για την εκτέλεση των έργων	80%	16%	—	15	Μέχρι 4	
4.	Επένδυση σε πάγια ενεργητικά στοιχεία	80%	16%	—	15	Μέχρι 4	
5.	Εκπόνηση μελετών που εξυπηρετούν τους σκοπούς της επιχείρησης	80%	16%	—	5	—	
6.	Προμήθεια μηχανημάτων και λοιπού εξοπλισμού	80%	16%	—	8	—	
7.	Κάλυψη αναγκών σε κεφάλαια κίνησης	Κατά περίπτωση	17%	—	—	—	
						Πίστωση 3έτη Δάνεια πίστωσης 1 έτος	

**B. Επιχειρήσεις με αντικείμενο που δεν εμπίπτει στις Αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων**

1. Εκτέλεση έργων	80%	17%	—	15
2. Εκπόνηση μελετών για την εκτέλεση των έργων	80%	17%	—	15
3. Επένδυση σε πάγια ενεργητικά στοιχεία	80%	17%	—	15
4. Εκπόνηση μελετών που εξυπηρετούν τους σκοπούς της επιχείρησης	80%	17%	—	5
5. Προμήθεια μηχανημάτων και λοιπού εξοπλισμού	80%	17%	—	8
6. Κάλυψη αναγκών σε κεφάλαια κίνησης	Κατά περίπτωση	18%	—	Πίστωση Ζετής Δάνεια πίστωσης 1 έτους

**B.1. Εκχώρηση εσόδων (ανάλογο ποσό).**

2. Εγγραφή υποθήκης επί ακινήτου αξίας τουλάχιστον 1 1/2 φορά μεγαλύτερης του ποσού του δανείου

3. Εγγύηση του Δήμου ή της Κοινότητας στον οποίο ανήκει η επιχείρηση

4. Σύσταση ενεχύρου επι των αντικειμένων που αποκτώνται με το δάνειο μόνο στις τουριστικές ή βιομηχανικές επιχειρήσεις. Στις λοιπές δικαίωμα σύστασης ενεχύρου

**ΣΗΜΕΙΩΣΗ:** Οι όροι ισχύουν για τις περιπτώσεις που η Τράπεζα της Ελλάδας δεν έχει καθορίσει ειδικούς όρους χορήγησης

Πηγή: Τ.Π. και Δ. Αθήνα, 1988.

#### 4. Δάνεια για (Δημοτικά ή Κοινοτικά) Ιδρύματα και (Δημοτικά ή Κοινοτικά) Νομικά Πρόσωπα.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν τη δυνατότητα να συνιστούν (υπό προϋποθέσεις) Ιδρύματα ή άλλα Νομικά Πρόσωπα.

Ένα Δημοτικό ή Κοινοτικό Ίδρυμα, συνιστάται, ως γνωστόν, έπειτα από απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, με Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου καθ' ύλην Υπουργού, αφού τηρηθούν βεβαίως οι ειδικές διατάξεις για κάθε κατηγορία Ιδρυμάτων (άρθρο 163 Π.Δ. 76/1985), (-άρθρο 19 Ν. 1279/1982-).

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, εξάλλου, μπορούν να συνιστούν και άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, (υπαγόμενα πάντοτε υπό την εποπτεία τους) έπειτα από (εγκριτική) απόφαση του οικείου Νομάρχη (άρθρο 175 Π.Δ. 76/1985), (-άρθρο 137 Ν. 1065/1980, άρθρο μόνο Π.Δ. 22/1982, άρθρα 15 και 21 Ν. 270/1982, άρθρο μόνο Π.Δ. 331/1983, άρθρο 20 Ν. 1416/1984-).

Τα Ιδρύματα και τα Νομικά Πρόσωπα τα οποία συνιστώνται κατά την ανωτέρω αναφερθείσα διαδικασία έχουν την ευχέρεια να συνάπτουν δάνεια (από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, (άρθρα 171 και 175 Π.Δ. 76/1985), υπό τους όρους, οι οποίοι έχουν ήδη αναφερθεί (βλ. Πίνακα 2).

#### Β. Δάνεια από πηγές του Εξωτερικού

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν έχουν την ευχέρεια προσφυγής σε αλλοδαπούς πιστωτικούς Οργανισμούς για τη λήψη δανείων.

Στις περιπτώσεις όμως εκτέλεσης μεγάλων έργων, μπορούν να δανειοδοτηθούν από διεθνείς πιστωτικούς Οργανισμούς, με τη μεσολάβηση του Υπουργείου Εσωτερικών, ύστερα από σχετική έγκριση της Τράπεζας της Ελλάδας (κατά ειδική διαδικασία).

Λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν θα αναφέρω εδώ αναλυτικότερα τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.).

Η Ε.Τ.Ε., ως γνωστόν, ιδρύθηκε το έτος 1958, βάσει του άρθρου 129 της Συνθήκης Περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας της Ρώμης και είναι το τραπεζικό ίδρυμα της Κοινότητας για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, οι οποίες συμβάλλουν στην ισόρροπη ανάπτυξη της Κοινότητας των 12.

Η Ε.Τ.Ε. είναι ταυτοχρόνως κοινοτικό όργανο και πιστωτικό ίδρυμα: ως κοινοτικό όργανο έχει ως αποστολή να προάγει (στο διηνεκές) την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και για να επιτύχει αυτόν τον στόχο χρησιμοποιεί τα μέσα και τα μέτρα ενός πιστωτικού ιδρύματος. Έτσι, δανείζεται στην κεφαλαιαγορά το μεγαλύτερο μέρος των πόρων της, τους οποίους κατόπιν διαθέτει, χωρίς να επιδιώκει κέρδος, για τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Οι χρηματοδοτήσεις της Ε.Τ.Ε. κατευθύνονται κατά κύριο λόγο μέχρι σήμερα (Μάιος 1988) στις λιγώτερο εύπορες περιοχές της Κοινότητας των 12, αλλά (σε μικρότερη κλίμακα) και στις 12 Μεσογειακές Χώρες (πλην των ΕΟΚικών) και στις 66 της Αφρικής, της Καραϊβικής, και του Ειρηνικού, που υπέγραψαν την 3η Σύμβαση του Λομέ.



Η Ε.Τ.Ε. έχει νομική προσωπικότητα και διοικητική διάρθρωση διαφορετικές από εκείνες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέτει ίδια αυτόνομα όργανα για τη λειτουργία της και δεσμεύεται μόνον από τις αποφάσεις αυτών των οργάνων (Συμβούλιο των Διοικητών, Διοικητικό Συμβούλιο, Διευθύνουσα Επιτροπή, Ελεγκτική Επιτροπή, 7 Διευθύνσεις: Γενικής διοίκησης, Χορηγήσεων στο εσωτερικό της Κοινότητας (2), Χορηγήσεων εκτός Κοινότητας, Οικονομικών Υπηρεσιών, Μελετών, Νομικών Υποθέσεων, και τέλος, Σώμα Τεχνικών Συμβούλων). Απασχολούμενοι 700 άτομα, έδρα της Τράπεζας το Λουξεμβούργο, Γραφεία στην Ιταλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Αθήνα, στις Βρυξέλλες.

Οι συνολικές χορηγήσεις της Ε.Τ.Ε. κατά το έτος 1987 (για να περιορισθώ μόνο σ' αυτή τη χρονική περίοδο) σημείωσαν αύξηση 4% περίπου (2,6% σε πραγματικούς όρους), έναντι εκείνων του έτους 1986 και διαμορφώθηκαν στο ύψος των 7,84 δισεκατομ. Ε.Σ.Υ. Στο εσωτερικό της Κοινότητας χορηγήθηκαν 7 δισεκατομ. Ε.Σ.Υ. από ίδιους πόρους και 450 εκατομ. Ε.Σ.Υ. από πόρους του Νέου Κοινοτικού Μέσου (Ν.Κ.Μ.), ενώ οι χορηγήσεις σε Χώρες εκτός Κοινότητας ανήλθαν στο ποσό των 392 Ε.Σ.Υ. (189 εκατομ. από τους ίδιους πόρους και 203 εκατομ. από πόρους προϋπολογισμού) (στοιχεία Μαΐου 1988).

Στο εσωτερικό της Κοινότητας η πρόοδος του έργου της Ε.Τ.Ε. ήταν αισθητή, εκτός της Ισπανίας και της Πορτογαλλίας, στη Γαλλία και στη Δανία, ενώ οι παρεμβάσεις της Τράπεζας μειώθηκαν στη Γερμανία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ιρλανδία, στις Χώρες της Μπενελούξ και, δυστυχώς, στην Ελλάδα, τη στιγμή που η Ιταλία διετήρησε την πρώτη θέση από πλευράς όγκου χρηματοδοτήσεων της.

Εκτός Κοινότητας, η Ε.Τ.Ε. εξακολούθησε να παρεμβαίνει με εντονότερους ρυθμούς στα Κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού κ.λ.

**Πίνακας 7**  
**ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΤΗΣ Ε.Τ.Ε.**  
**ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 1986**  
**ΚΑΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1982-1986**

	1986		1982 - 1986	
	ΣΥΝΟΛΟ		ΣΥΝΟΛΟ	
	Σε εκατ. E.C.U.	%	Σε εκατ. E.C.U.	%
Σύνολο χορηγήσεων	7.971,1		29.464,4	
Ποσά για την περιφερειακή Ανάπτυξη	3.685,1	100,0	16.859,5	100,0
Βέλγιο	46,1	1,2	51,6	0,3
Δανία	5,0	0,1	197,5	1,2
Γερμανία	25,7	0,7	50,4	0,3
ΕΛΛΑΔΑ	253,0	6,9	1.909,0	11,3
Ισπανία	294,6	8,0	294,6	1,7
Γαλλία	389,6	10,6	2.253,7	13,4
Ιρλανδία	262,1	7,1	1.323,1	7,8
Ιταλία	1.826,5	49,6	8.510,1	50,5
Κάτω Χώρες	18,1	0,5	22,1	0,1
Πορτογαλία	160,4	4,3	160,4	1,0
Ηνωμένο Βασίλειο	403,9	11,0	2.087,0	12,4

Πηγή: BANQUE EUROPEENNE D' INVESTISSEMENT (B.E.I.): Rapport annuel 1986. Luxembourg, 1987.

**Πίνακας 8**  
**ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΤΗΣ Ε.Τ.Ε.**  
**Σε εκατομμύρια Ε.Σ.Υ.**

Χώρα	1987			1986		
	Από τα οποία ΝΚΜ	%		Από τα οποία ΝΚΜ	%	
Κοινότητα	7.450,4	446,9	100			
ΕΛΛΑΔΑ	164,8	4,6	2,2	253,0	—	3,6
Ιταλία	3.112,2	196,2	41,8	3.024,0	111,4	42,8
Ηνωμ. Βασίλειο	1.133,7	14,0	15,3	1.371,5	16,3	19,4
Γαλλία	1.006,5	76,8	13,5	623,4	58,4	8,8
Ισπανία	707,4	113,7	9,5	409,3	69,0	5,8
Πορτογαλλία	389,9	9,9	5,2	190,3	29,9	2,7
Δανία	315,3	31,8	4,2	258,2	59,9	3,7
Γερμανία	276,5	—	3,7	441,8	—	6,2
Ιρλανδία	178,6	—	2,4	262,1	47,8	3,7
Βέλγιο	37,1	—	0,5	46,1	—	0,7
Κάτω Χώρες	18,0	—	0,2	98,2	—	1,4
Λουξεμβούργο	1,6	—	0,1	18,2	—	0,3
Διάφορες Χώρες <sup>1</sup>	108,7	—	1,5	75,0	—	1,1
Εκτός Κοινότητας	392,1					
Γενικό σύνολο	7.842,5			7.544,8		

1. Έργα εκτελούμενα εκτός των εδαφών των Κρατών-μελών, αλλά ενδιαφέροντα άμεσα την Κοινότητα.

Πηγή: Β.Ε.Ι.: Press Release. Luxembourg, 28/1/1988, p. 4.

**Πίνακας 9**  
**ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Ε.Τ.Ε. ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**  
**Έτος: 1987**

Έργο/φορέας	Σε εκατομ.	
	Ε.С.В.	Δραχμές
Ελληνικά Διύλιστήρια Ασπροπύργου Α.Ε.	29,5	4.500
Ε.Λ.Δ.Α., Α.Ε.	16,1	2.500
Δ.Ε.Η., Σταθμός Στράτου, Δ.Ε.Η.	18,2	2.700
Ύδρευση Θεσσαλονίκης, Υ.Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.	6,7	1.000
Οδικό δίκτυο Αθηνών, Υ.Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.	6,7	1.000
Άρδευση (τεχνητή βροχή) Ιεράπετρα, Υ.Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.	2,3	350
Δ.Ε.Η., Καρδιά / Άγιος Στέφανος, Δ.Ε.Η.	6,3	1.000
Δ.Ε.Η., Στερέα Ελλάδα, Δ.Ε.Η.	2,5	400
Έργα υποδομής Κρήτης, Ελληνικό Δημόσιο	10,0	1.588
Εγκαταστάσεις λυμάτων Ψυτάλλειας, Υ.Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.	9,4	1.500
Δ.Ε.Η., Αμύνταιο, Δ.Ε.Η.	17,9	2.850
Ο.Σ.Ε., Ο.Σ.Ε.	9,4	1.500
Συνολικό δάνειο στην Α.Τ.Ε., Α.Τ.Ε.	15,7	2.500
Συνολικό δάνειο στην Ε.Τ.Β.Α., Ε.Τ.Β.Α.	9,4	1.500
Συνολικό δάνειο στον Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ., Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ. (δάνειο από πόρους του Ν.Κ.Μ.)	4,6	700
<b>Σύνολο</b>	<b>164,8</b>	<b>25.588</b>

Πηγή: Β.Ε.Ι.: Χρηματοδοτήσεις. Λουξεμβούργο, 1988, σ. 13 επ.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία αυτά κατά το έτος 1987 η Ε.Τ.Ε. χορήγησε στην Ελλάδα 165 εκατομ. Ε.С.В. (περίπου 26 δισεκατομ. δραχμές), από τα οποία τα 4,6 εκατομ. Ε.С.В (700 εκατομ. δρχ.) προέρχονταν από τους πόρους του Ν.Κ.Μ., για την προστασία του περιβάλλοντος, την παραγωγή και τη διανομή ηλεκτρικής ενέργειας, τα έργα υποδομής, κυρίως των μεταφορών, και τις μικρομεσαίες βιομηχανικές πρωτοβουλίες. Επί πλέον, στα πλαίσια του Μεσογειακού Ολοκληρωμένου Προγράμματος Κρήτης, υπεγράφη χρηματοδοτική σύμβαση για την ενίσχυση μικρών έργων υποδομής στους τομείς άρδευσης, δασοκομίας, οδοποιίας, βελτίωσης λιμένων και αερολιμένων, ύδρευσης, αποχέτευσης, προστασίας του περιβάλλοντος και κέντρων τεχνικής εκπαίδευσης.

Εξάλλου, η Ε.Τ.Ε. χορήγησε «συνολικά» δάνεια στην Α.Τ.Ε., στην Ε.Τ.Β.Α. και στον Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ., ενώ ο αριθμός των ελληνικών επενδυτικών πρωτοβουλιών ανήλθε (κατά το έτος 1987 πάντοτε) σε 91.

Μια επένδυση είναι δυνατόν να χρηματοδοτηθεί από την Ε.Τ.Ε., όταν συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη ή εξυπηρετεί το κοινοτικό συμφέρον. Εξάλλου, η Ε.Τ.Ε., προκειμένου να συμβάλλει στη χρηματοδότηση επενδύσεων σε έργα

υποδομής μικρότερου μεγέθους, τα οποία εκτελούν Ο.Τ.Α. ή άλλοι δημόσιοι φορείς, άνοιξε ένα όριο πιστώσεων («συνολικό δάνειο») στο (Ελληνικό) Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για περαιτέρω χρηματοδοτήσεις.

Δάνεια που χορηγεί απ' ευθείας η Ε.Τ.Ε. (συνήθως μεγαλύτερα των 350 εκατομ. δρχ.).

Δανειολήπτες: το Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ., άλλοι δημόσιοι φορείς.

Φύση επενδύσεων: έργα υποδομής στον τομέα των συγκοινωνιών και επικοινωνιών (δρόμοι, λιμένες, αερολιμένες, πορθμεία, τηλεπικοινωνίες), έργα ύδρευσης και αποχέτευσης, δίκτυα θέρμανσης πόλης κ.ά.

Όρια: μέχρι 50% του κόστους πάγιων επενδύσεων. Σε απόλυτες τιμές δεν υπάρχει ανώτατο όριο, ενώ το κατώτατο έχει καθορισθεί σε 350 εκατομ. δρχ.

Νόμισμα: τα δάνεια χορηγούνται σε δέσμη νομισμάτων, λαμβανομένης υπ' όψει της προτίμησης των δανειοληπτών, εφ' όσον το επιτρέπουν τα εκάστοτε διαθέσιμα της Ε.Τ.Ε.

Διάρκεια: μέχρι 20 έτη για έργα υποδομής.

Επιτόκιο: το επιτόκιο εξαρτάται από το κόστος άντλησης των εκταμιευόμενων κεφαλαίων, μπορεί δε να είναι σταθερό (δηλαδή το ισχύον κατά την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης ή εκταμίευσης), ή κυμαινόμενο (δηλαδή καθορίζεται ανά τρίμηνο ή εξάμηνο).

Εξόφληση: ισόποσες εξαμηνιαίες ή ετήσιες τοκοχρεωλυτικές δόσεις, συνήθως, σε νομίσματα ή αναλογίες νομισμάτων, στα οποία έχει εκταμιευθεί το δάνειο. Η διάρκεια της περιόδου χάριτος δυνατόν να εκτείνεται μέχρι 5 έτη, ενώ υπάρχει (τυπική) ευχέρεια να χορηγηθούν δάνεια εξοφλητέα σε μια δόση στο τέλος της συμβατικής περιόδου.

Ασφάλειες: η Ε.Τ.Ε. απαιτεί διαβεβαιώσεις διασφάλισης των συμφερόντων της, οι οποίες κατά κανόνα συνίστανται στην παροχή εγγύησης υπέρ του δανειολήπτη. Εγγυητής μπορεί να είναι είτε το Κράτος-Μέλος της Ε.Τ.Ε., στην επικράτεια του οποίου πραγματοποιείται η επένδυση, είτε οιοσδήποτε άλλος αξιόχρεως εγγυητής. Εξυπακούεται, ότι εάν μια επένδυση πραγματοποιείται από το ίδιο Κράτος-Μέλος της Ε.Τ.Ε. δεν χρειάζεται οιαδήποτε άλλη εγγύηση.

Κόστος σύμβασης: η κατάρτιση σύμβασης μεταξύ Ε.Τ.Ε. και δανειολήπτη δεν συνεπάγεται δαπάνες, ενώ οι προκαταρτικές επαφές μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν και ανεπισήμως.

«Συνολικά δάνεια» (GLOBAL LOANS)

Η Ε.Τ.Ε. έχει ανοίξει ένα όριο πιστώσεων (GLOBAL LOANS, «συνολικό δάνειο») στο (Ελληνικό) Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για περαιτέρω χρηματοδοτήσεις, επιθυμώντας να συμβάλει στη χρηματοδότηση επενδύσεων σε έργα υποδομής μεγέθους μικρότερου των 350 εκατομ. δρχ., τα οποία εκτελούν Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλοι δημόσιοι φορείς.

Δανειολήπτες: Ο.Τ.Α.

Φύση επενδύσεων: κατασκευή και βλετίωση οδικών δικτύων, έργα ύδρευσης, αποχέτευσης, κατεργασίας λυμάτων.

Όρια: μέχρι 50% του κόστους των πάγιων επενδύσεων. Χρηματοδοτούνται έργα των οποίων το κόστος παγίων επενδύσεων δεν υπερβαίνει τα 20 εκατομ. E.C.U. Δεν χορηγούνται δάνεια μικρότερα των 20.000 E.C.U.

Νόμισμα: οι υποχρεώσεις των Ελλήνων δανειοληπτών αναλαμβάνονται σε δραχμές.

Διάρκεια, επιτόκιο, εξόφληση, ασφάλειες: καθορίζονται συμφώνως προς την ισχύουσα εκάστοτε νομοθεσία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ

Η ισχύουσα νομοθεσία περί Ο.Τ.Α. προβλέπει σειρά επιχορηγήσεων προς αυτούς για την οικονομική τους ενίσχυση:

1. Τακτική ετήσια οικονομική ενίσχυση καθιερώθηκε για πρώτη φορά προς του Ο.Τ.Α. όλης της Χώρας το έτος 1962 (Ν. 4260). Μεταγενέστερο νομοθέτημα (Π.Δ. 304/1977) καθόρισε λεπτομερώς τη διαδικασία κατανομής οικονομικής ενίσχυσης σε Δήμους και Κοινότητες. Έτσι:

α) Μέρος της συνολικής (κρατικής) οικονομικής ενίσχυσης χορηγείται στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονικέων και Πειραιωτών προς αναπλήρωση των εσόδων τους από τον καταργηθέντα συμπληρωματικό αναλογικό φόρο επί των εισοδημάτων από τις οικοδομές.

β) Ποσό 45.918.000 δρχ. κατανέμεται στους Δήμους και στις Κοινότητες προς αναπλήρωση των εσόδων τους από την εκχώρηση στο Δημόσιο του ποσοστού 2,8% επί του δημόσιου φόρου επί των φύλλων καπνού.

γ) Σταθερό ποσό χορηγείται στους Δήμους και στις Κοινότητες, που έχουν πληθυσμό μέχρι 10.000 και 1.000 κατοίκων αντιστοίχως, ως εξής:

Δήμοι με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατ. δρχ. 300.000

Δήμοι με πληθυσμό από 2.001 μέχρι 4.000 δρχ. 225.000

Δήμοι με πληθυσμό από 4.001 μέχρι 10.000 δρχ. 150.000

Κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 600 κατ. δρχ. 75.000

Κοινότητες με πληθυσμό από 601 μέχρι 1.000 κατ. δρχ. 60.000

δ) Ποσό 130.000.000 δρχ. κατανέμεται με αποφάσεις του εκάστοτε Υπουργού Εσωτερικών σε Δήμους και Κοινότητες για κάλυψη (απρόβλεπτων) επιτακτικών αναγκών.

ε) Υπόλοιπα ποσά, μετά την αφαίρεση των επιχορηγήσεων αυτών, κατανέμονται με βάση τον πραγματικό πληθυσμό στους Δήμους και στις Κοινότητες της Χώρας, ενώ προβλέπεται διπλάσια τακτική οικονομική ενίσχυση σε Δήμους και Κοινότητες, που προκύπτουν από ένωση και έχουν συνολικό πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους κ.λ. (άρθρο 4 Π.Δ. 76/1985).

2. Ποσοστό 5% της αξίας των δημοσίων δασικών προϊόντων εκ δασών, που εκμεταλλεύεται απ' ευθείας το Δημόσιο, χορηγείται στους Δήμους και στις Κοινότητες, στις περιοχές των οποίων έχουν παραχθεί τα προϊόντα αυτά, με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας (άρθρο 17 Ν.Δ. 703/1970).

3. Ποσό 212.000.000 δρχ. χορηγείται κατ' έτος για τη μισθοδοσία Γραμματέων Κοινοτήτων (άρθρο 313 Ν. 1188/1980).

4. Επιχορηγήσεις του «Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς» (άρθρα 14 Ν.Δ. 4544/1966, 15 Ν. 44/1976, 10 Ν. 1220/1981) προς τους Δήμους Πειραιώς, Κερατσι-

νίου, Περάματος, Δραπετσώνας και προς τις Κοινότητες Αμπελακίων και Σελινίων Σαλαμίνας.

5. Επιχορηγήσεις Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας προς Δήμους και Κοινότητες για την εξυπηρέτηση δραστηριοτήτων, που εντάσσονται στην αρμοδιότητά του, αλλά «ασκούνται» από Ο.Τ.Α. (άρθρο 68 Ν. 1416/1984).

6. Επιχορηγήσεις Νομαρχιακών Συμβουλίων (Υ.Π.Ε.Θ.Ο., Δ.Ε. Εγκ. 5050/29.12.1987): Τα Νομαρχιακά Συμβούλια μπορούν να διαθέτουν μέχρι 3% του συνολικού ορίου πληρωμών για επιχορήγηση των Ο.Τ.Α. του Νομού τους, προκειμένου να καλύψουν την ίδια συμμετοχή τους (οι Ο.Τ.Α.) σε μετοχικά κεφάλαια Δημοτικών Επιχειρήσεων και Εταιρειών Λαϊκής Βάσης, που προβλέπεται από το Ν. 1262/1982 και εφ' όσον οι σχετικές επενδύσεις υπαχθούν στις διατάξεις του Νόμου (1262). Εξάλλου, η διάθεση πιστώσεων σε Ο.Τ.Α. για την εκτέλεση έργων ύδρευσης, αποχέτευσης κ.λ. γίνεται μόνο με τη μορφή (δωρεάν) επιχορηγήσεων.

7. Επιχορηγήσεις του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου: βάσει του άρθρου 28 του Ν. 1262/1982 παρέχεται η ευχέρεια στον Ο.Α.Ε.Δ. να χρηματοδοτεί (και) Ο.Τ.Α. για την κατασκευή κοινωφελών έργων προς απασχόληση ανέργων, οικοδόμων και συναφών ειδικοτήτων. Η δραστηριότητα αυτή του Ο.Α.Ε.Δ. επιδοτείται και από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Οι προϋποθέσεις κ.λ. καθορίζονται με σχετική εγκύκλιο του Ο.Α.Ε.Δ. (Εγκ. 96302/17.3.1988).

8. Επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α. της Γενικής Γραμματείας Ισότητας (Υπ. Προεδρ. Κυβ.) μέσω των Νομαρχιακών Επιτροπών Ισότητας (Ν.Ε.Ι.), για την προώθηση πρωτοβουλιών επί θεμάτων ισότητας των φύλλων σε τοπικό επίπεδο.

### Πίνακας 10

#### Επιχορήγηση Δήμων και Κοινοτήτων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (Σε εκατομ. δραχμές)

	1986	1987	1988
— Τακτική οικον. ενίσχυση Δήμων και Κοινοτήτων	25.000,0	29.000,0	36.000,0
— Τακτική οικον. ενίσχυση των Δήμων που θα δημιουργηθούν από τη συνένωση των ΟΤΑ σύμφωνα με το άρθρο 4 του Δ.Κ.Κ. και άρθρα 1 και 2 του Ν. 1622/86.....	—	—	2.000,0
— Οικον. ενίσχυση απόρων κοινοτήτων για μισθοδοσία των Γραμματέων.....	212,0	212,0	1.000,0
— Επιχορ. Δήμων και Κοινοτήτων για αναπλήρωση του απωλεσθ. εσόδου από τα εισιτήρια των λεωφορείων.....	250,0	250,0	275,0
— Λοιπές επιχορηγήσεις και αποδόσεις σε Δήμους και Κοινότητες.....	727,0	890,5	868,2
Απόδοση σε Δήμους και Κοινότητες περιφέρειας τ. Διοίκησης Πρωτεύουσας του 1/3 του εισπραττόμενου από το Δημόσιο Ειδικού τέλους για τα έργα Υλίκης κ.λ.	1.268,0	1.451,0	1.900,0



	1986	1987	1988
— Απόδοση στους Δήμους και τις Κοινότητες του ποσοστ. που τους αναλογεί από τους εισπραττόμενους φόρους κατά τη μεταβίβαση ακινήτων ή πλοίων λόγω επαχθούς αιτίας.....	731,7	1.000,0	1.000,0
— Απόδοση στους Δήμους Μεσολογγίου και Αιτωλικού και στην Κοινότητα Νεοχωρίου 0,16 λεπτά κατά χιλιόγρ. στο αλάτι, που διατίθεται για τις ανάγκες του εσωτερικού..	—	10,0	15,0
— Απόδοση ειδικού τέλους 3% υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων μείζονος περιοχής Βόλου.....	68,6	150,0	120,0
— Απόδοση φόρου ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ).....	2.308,5	2.548,2	4.000,0
— Απόδοση ποσοστ. τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων.....	4.838,0	5.600,0	6.000,0
— Απόδοση ειδ. τέλους 3% στο εισόδημ. από οικοδ. στις επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (Ν. 1069/80).....	707,4	1.000,7	1.300,0
— Λοιπές αποδόσ. (Το 20% του Φ.Ε.Φ. και Νομικών Προσώπων που εισπράττεται στη Δωδεκάνησο).....	300,0	512,0	600,0
— Απόδοση ποσοστ. 3% στους Δήμους και Κοινότητες του Φόρου Κληρ.-Δωρεών και Γονικ. παροχών (Ν. 1473/84)	192,0	300,0	500,0
— Επιχ. Δήμων-Κοινοτήτων για δαπάνες ίδρυσης και λειτουργίας Πνευματ. Κέντρων και Δημोट. Ωδείων.....	11,2	34,0	11,2
Σύνολο.....	36.615,2	42.958,4	55.589,4

Δεν έχουν συμπεριληφθεί οι συντάξεις των Δημοτικών και Κοινοτικών υπαλλήλων καθώς και οι χορηγίες των Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων που ανέλαβε ο Τ.Π. από 1.1.1985 και που θα ανέλθουν στα 10.200 εκατ. περίπου.

**Πίνακας 11**  
**ΠΟΣΟΣΤΑ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**  
**ΕΙΔΟΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ**

	ΠΕΡΙΟΧΗ Α	ΠΕΡΙΟΧΗ Β	ΠΕΡΙΟΧΗ Γ	ΠΕΡΙΟΧΗ Δ
— Μεταποιητικές βιομηχανικές, βιοτεχνικές χειροτεχνικές επιχειρήσεις	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Γεωργικές και αλιευτικές επιχειρήσεις σύγχρονης τεχνολογίας	35%	35 – 65%	35 – 65%	35 – 65%
— Δασικές και κτηνοτροφικές επιχειρήσεις σύγχρονης τεχνολογίας	—	35 – 65%	35 – 65%	35 – 65%
— Μεταλλευτικές και λατομικές επιχειρήσεις	—	30 – 55%	30 – 55%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις αξιοποίησης γεωργ. βιομηχ. και αστικών απορριμμάτων και αποβλήτων	35%	35 – 65%	35 – 65%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις που παράγουν ενέργεια με μορφή αερίου, θερμού νερού ή ατμού.	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις παραγωγής μηχανισμών για την εξοικονόμηση ενέργειας	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις αποξήρανσης, κατάψυξης, αφυδάτωσης αγροτικών προϊόντων	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις ναυπηγο-επισκευαστικές, πλωτών δεξαμενών, διαλυτηρίων πλοίων, ακτοπλοϊκές ευρείας λαϊκής συμμετοχής, αλιευτικές για προμήθεια σκαφών, κ.λ.	—	35 – 65%	35 – 65%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις υγρών καυσίμων και υγραερίων σε νησιωτικές περιοχές Γ' και Δ'	—	—	30 – 55%	35 – 65%
— Ξενοδοχειακές επιχειρήσεις και ξενώνες (μέχρι τριακοσίων κλινών)	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Κατασκηνωτικά κέντρα (CAMPINGS) και διαμερίσματα για τουριστική χρήση	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Επιχειρήσεις εκμετάλλευσης ιαματικών πηγών και κέντρα χειμερινού τουρισμού.	—	25 – 40%	30 – 55%	35 – 65%
— Οικίες ή κτίρια διατηρητέα ή παραδοσιακά διασκευαζόμενα σε ξενώνες ή ξενοδοχεία ή εργαστήρια παραδοσιακών βιοτεχνικών προϊόντων κ.λ.	—	35 – 65%	35 – 65%	35 – 65%

## ΕΙΔΟΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΠΕΡΙΟΧΗ ΠΕΡΙΟΧΗ ΠΕΡΙΟΧΗ ΠΕΡΙΟΧΗ  
Α Β Γ Δ

— Βιοτεχνικά κέντρα και κτίρια σε βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες	—	25-40%	30-55%	35-65%
— Κεντρικές αγορές, χώροι κοινωνικών και πολιτιστικών λειτουργιών και άλλων υπηρεσιών	35%	25-40%	30-55%	35-65%
— Σφαγεία	—	25-40%	30-55%	35-65%

Σε όσες από τις παραπάνω επιχειρήσεις εγκαθίστανται σε βιοτεχνικά κέντρα και κτίρια επιχειρήσεων Ο.Τ.Α, σε βιομηχανικές ή βιοτεχνικές ζώνες, δίνονται οι ενισχύσεις της επόμενης, ευνοϊκότερης από άποψη κινήτρων περιοχής, από εκείνα όπου εγκαθίστανται.

— Προστασίας περιβάλλοντος, περιορισμού ρύπανσης εδάφους, υπεδάφους, υδάτων και ατμόσφαιρας	15-45%	25-40%	30-55%	35-65%
— Υποκατάσταση του πετρελαίου ή της ηλεκτρικής ενέργειας με αέριο, επεξεργ. απορρίμματα, ήπιες μορφές ενέργειας κ.λπ.	15-45%	25-40%	30-55%	35-65%
— Ίδρυσης ή επέκτασης εργαστηρίων εφαρμοσμένης βιομηχ. ή ενεργ. ή μεταλ. έρευνας	15-45%	25-40%	30-55%	35-65%
— Παραγωγής προϊόντων εξαιρετικά προηγμένης τεχνολογίας	15-45%	25-40%	30-55%	35-65%
— Επιχειρήσεων που απασχολούν κυρίως μειονεκτούντα άτομα (Ν. 963/1979)	15-45%	25-40%	30-55%	35-65%



Νομός	Αριθμός Επενδύσεων	Ύψος Επενδύσεων	Επιχορηγήσεις	Εκτιμώμενη Επιδότηση	Δάνειο Επιδοτούμ.	Ίδια Κεφάλαια	Νέες Θέσεις	Αριθμός Κλινών
Άρτας	1	31.687.000	14.259.000	2.979.018	11.928.000	6.700.000	5	30
Θεσπρωτίας	3	288.480.000	165.939.000	18.855.264	56.021.000	165.040.000	27	27
Ιωαννίνων	12	541.924.000	295.237.090	18.734.580	62.620.000	326.567.000	80	230
Πρέβεζας	3	316.718.233	130.822.564	31.512.619	147.857.934	49.237.735	42	
Καρδίτσας	7	736.335.000	351.738.000	82.341.468	310.903.000	104.694.000	69	81
Λάρισας	2	118.400.000	59.200.000	14.678.975	52.890.000	13.810.000	7	
Μαγνησίας	3	285.043.000	114.017.000	6.401.370	28.855.000	250.431.000	34	
Τρικάλων	0	0	0	0	0	0	0	0
Γρεβενών	1	97.000.000	32.010.000	9.448.159	51.587.000	14.755.000	8	
Δράμας	0	0	0	0	0	0	0	0
Ημαθίας	4	331.708.000	139.528.000	52.585.125	140.120.000	61.060.000	86	38
Λασιθίου	1	6.000.000	3.500.000	247.725	900.000	6.800.000	1	
Ρεθύμνης	2	99.518.000	40.684.000	10.183.051	44.884.000	15.100.000	19	
Χανίων	1	102.000.000	47.900.000	12.546.885	48.100.000	24.000.000	0	
Σύνολο	125	11.402.654.661	5.145.622.891	993.933.605	3.990.250.360	5.594.797.075	1.904	909

Πηγή: Υπουργ. Εθν. Οικ. Ι.Ε. Τμ. Σ.Σ.

Επεξεργασία στοιχείων από τον Σ. Αθήνα, Μάιος 1988.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ ΚΙΝΗΤΡΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Είναι γνωστό, ότι οι διάφορες χώρες, ανεπτυγμένες και υπό ανάπτυξη, χρησιμοποιούν κατά καιρούς μεταξύ άλλων, κίνητρα για την (ή την περαιτέρω) οικονομική τους ανάπτυξη. Τα κίνητρα αυτά ποικίλουν και κάθε φορά καταβάλλεται προσπάθεια να είναι τα πλέον ενδεδειγμένα για τη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ένας από τους στόχους της Κυβερνητικής πολιτικής, που ακολουθήθηκε μέχρι τώρα στην Ελλάδα ήταν η επιδίωξη και επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής της ανάπτυξης. Μεταξύ των μέσων, που χρησιμοποιήθηκαν, γι' αυτό, περιλαμβάνονται οι δημόσιες και οι ιδιωτικές επενδύσεις.

Είναι γνωστό, ότι η πραγματοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων προσκρούει σε πολλές δυσκολίες και περιοριστικούς παράγοντες, όπως έλλειψη κεφαλαίων, έλλειψη υποδομή, έλλειψη ή ανεπάρκεια εργατικού δυναμικού κ.λ. Αυτές ακριβώς τις δυσκολίες έρχεται να εξαλείψει ή να αντισταθμίσει το Κράτος με την εφαρμογή σχετικών αναπτυξιακών κινήτρων. Τα τελευταία μπορεί να είναι μακροκίνητρα, μικροκίνητρα, φορολογικά, χρηματοδοτικά κ.ά.

Τα χρηματοδοτικά κίνητρα μπορεί να περιλαμβάνουν επιχορηγήσεις επενδύσεων, επιδοτήσεις επιτοκίου δανείων, κρατικές εγγυήσεις για δάνεια προς επιχειρήσεις, κρατικές πιστώσεις με μειωμένο επιτόκιο, δάνεια με ευνοϊκούς όρους για εκπαίδευση του προσωπικού των επιχειρήσεων κ.λ.

Χρηματοδοτικά κίνητρα δεν περιελάμβαναν όλοι οι ελληνικοί αναπτυξιακοί νόμοι. Εδώ περιοριζόμεθα στην αναφορά των ισχυουσών σήμερα σχετικών διατάξεων του Ν. 1262/1982, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τους Ν. 1360/1983 και 1473/1984.

Για την εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 1262/1982 η Χώρα διαιρείται σε 4 περιοχές: Α, Β, Γ και Δ. Ο Νόμος καθορίζει: το περιεχόμενο της επιχορήγησης, τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς για την παροχή της, τη διαδικασία παροχής της, τον καθορισμό του ύψους της, γνωμοδοτικές επιτροπές και όργανα ελέγχου, ειδικές κατηγορίες επενδύσεων κ.λ.<sup>1</sup>

Στις τελευταίες αυτές, υπάγονται και οι επενδύσεις «επιχειρήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...» (άρθρο 9), για τις οποίες προβλέπονται ειδικές, ευνοϊκότερες δηλαδή, ρυθμίσεις για την παροχή πρόσθετης επιχορήγησης, πέραν της χορηγούμενης σε άλλους ιδιώτες επενδυτές.

Τα ηυξημένα ποσοστά επιχορήγησης επενδύσεων Δημοτικών και Κοινοτικών

(1). Βλ. Κ.Γ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αθήναι, τομ. Α 1981, τομ. Β 1982, τομ. Γ 1983, τομ. Δ 1984, Κ.Γ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα στο θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αθήνα 1985, σ. 31 επ.

Επιχειρήσεων (μέχρι 15 ποσοστιαίες μονάδες επί πλέον) απεικονίζονται λεπτομερώς στον Πίνακα 11 και οι Δημοτικές και Κοινοτικές επενδύσεις, που έχουν υπαχθεί στις ρυθμίσεις του Ν. 1262/1982 στον Πίνακα 12. Σημειώνεται, ότι Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις είναι κατά το Νόμο (Ν. 1416/1984): Α. Αμιγείς: Δημοτική ή Κοινοτική ή Διαδημοτική ή Διακοινοτική Επιχείρηση (άρθρα 35, 40, 42). Β. Μικτές: Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση συνεταιριστικού χαρακτήρα (άρθρο 43), Δημοσυνεταιριστική ανώνυμη εταιρεία (άρθρο 44), Δημοτική Εταιρεία Λαϊκής Βάσης (άρθρο 45), Αμιγής ανώνυμη εταιρεία Ο.Τ.Α. (άρθρο 46), Μικτή ανώνυμη εταιρεία (άρθρο 46).

Υπενθυμίζεται σχετικά, ότι τα Νομαρχιακά Συμβούλια μπορούν να διαθέσουν μέχρι 3% του συνολικού ορίου πληρωμών για επιχορήγηση των Ο.Τ.Α. του Νομού τους, προκειμένου να καλύψουν την ίδια τη συμμετοχή τους σε μετοχικά κεφάλαια Δημοτικών Επιχειρήσεων και Εταιρειών Λαϊκής Βάσης, που προβλέπεται από το Ν. 1262/1982 και εφ' όσον οι σχετικές επενδύσεις υπαχθούν στις διατάξεις του ίδιου Νόμου (Υπ. Εθ. Οικονομ. Δημ. Επενδ. Εγκ. 5050/1987).

## ΚΕΦΛΑΙΟ Δ ΑΠΑΛΛΑΓΕΣ

Υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων προβλέπεται σειρά διαφόρων απαλλαγών. Ενδεικτικώς αναφέρονται εδώ μερικές από αυτές:

—Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, τα Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα και τα λοιπά Δημοτικά και Κοινοτικά Νομικά Πρόσωπα, οι Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, οι αποκλειστικώς αμιγείς Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιχειρήσεις, η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων απαλλάσσονται από κάθε δημόσιο, δημοτικό κοινοτικό ή λιμενικό φόρο, άμεσο ή έμμεσο, δασμό, τέλος, χαρτόσημο, δικαστικό ένσημο και εισφορά υπέρ οιουδήποτε ταμείου, εισφορά υπέρ της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε., από κρατήσεις, από κάθε ταχυδρομικό τέλος και από κάθε δικαστικό τέλος στις δίκες τους. Επίσης, έχουν όλες ανεξαιρέτως τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια που παρέχονται στο Δημόσιο.

Εξάλλου, απαλλαγές, οι οποίες προβλέπονται υπέρ του Δημοσίου από το παράβολο για άσκηση ενδίκων μέσων κ.λ., ισχύουν και για τους Ο.Τ.Α., τα Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα και λοιπά Νομικά Πρόσωπα (τους), τους Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων, την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε, τις Τοπικές Ενώσεις (άρθρο 272 Π.Δ. 76/1985), (-άρθρα 22 Ν. 1270/1980, 28 Ν. 1416/1984-).

—Συμβάσεις με τις οποίες γίνεται εκμίσθωση δημοτικών ή κοινοτικών ακινήτων για χρονική διάρκεια μεγαλύτερη των 9 ετών μεταγράφονται ατελώς ολόκληρες στα βιβλία μεταγραφών του οικείου Δήμου ή Κοινότητας (άρθρο 226 Π.Δ. 76/1985 — άρθρο 186 Ν. 1065/1980).





## ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Στέλιου Μπαμπά

Δικηγόρου, Νομικού Συμβούλου ΕΕΤΑΑ

### Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με το Ν. 1416/1984, χωρίς να ανατραπεί το θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που ως τότε ίσχυε, επήλθαν μεταρρυθμίσεις θεσμικού χαρακτήρα. Παρ' ότι ακολουθήθηκε από το Νομοθέτη η οδός της τροποποίησης και συμπλήρωσης του νομοθετικού πλαισίου που ως τότε ίσχυε, ωστόσο μπορούμε να υποστηρίξουμε, ότι με τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις αυτές, από άποψη δικαίου τουλάχιστον, η Τοπική Αυτοδιοίκηση άρχισε να υπερβαίνει τον παρακολουθηματικό χαρακτήρα της απέναντι στην Κεντρική Διοίκηση, απέκτησε θεσμικά μέσα και προώθησε τη δυναμική της, για να υλοποιήσει τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 102 του Συντάγματος) για αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και για την αρμοδιότητά της στη διοίκηση τοπικών υποθέσεων. (1)

Βέβαια, η δυναμική αυτή δεν συνδέεται αποκλειστικά με το Ν. 1416/1984. Ένα πλέγμα νομοθετικών ρυθμίσεων στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 διαμορφώνει μία ορισμένη μεταρρυθμιστική πολιτική. Προωθεί ορισμένη «φιλοσοφία». Καθορίζει ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με τα δικά του χαρακτηριστικά, τα θετικά σημεία, αλλά και της αντιφάσεις του. Ενδεικτικά, μπορούμε ν' αναφερθούμε, εκτός από το Ν.1416/1984, στο Ν. 1065/1980 («Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας») το Ν. 1270/1980 («Τροποποιήσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων»), το Ν. 1262/1982 («Για την παροχή κινήτρων ενίσχυσης της Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης της χώρας και τροποποιήσεις συναφών διατάξεων», όπως τροποποιήθηκε με μεταγενέστερους Νόμους (κυρίως Ν. 1360/1983) και ισχύει σήμερα και, τέλος, τον πρόσφατο Ν. 1832/1989 («Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις»), ο οποίος, με τροποποιήσεις και αυτός παλαιότερων διατάξεων, μετέβαλε και σε ορισμένες περιπτώσεις βελτίωσε τη λειτουργία των νέων θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση κυρίως την εμπειρία των πρώτων χρόνων εφαρμογής τους.

Ένας από τους σημαντικούς θεσμούς που εισήγαγε ο Ν. 1416/1984 και ο οποίος ήδη στην πρακτική έχει αναπτυχθεί σε σημαντικό μέσο άσκησης πολιτι-

κής σε τοπικό επίπεδο από την ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι ο θεσμός της Προγραμματικής Σύμβασης (άρθρο 11 του Ν. 1416/1984, με τη σημερινή του δε διατύπωση άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989 για την κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα). Η διάταξη αυτή του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984 τροποποιήθηκε ήδη με το άρθρο 1 του Ν. 1832/1989. Η τροποποίηση αυτή, όπως θα δούμε στο αντίστοιχο κεφάλαιο, στοχεύει στη διεύρυνση της λειτουργίας του θεσμού.

Ο θεσμός αυτός έχει εισαχθεί από τη γαλλική νομοθεσία, όπου με τον όρο «contrat de plan» λειτουργεί ήδη από το 1982 (Νόμος L82/653/82). Βέβαια, η διαμόρφωση και εφαρμογή του θεσμού στην Ελλάδα παρουσιάζει σημαντικές διαφορές από το γαλλικό θεσμό. Μπορούμε να θεωρήσουμε, ότι ο ελληνικός θεσμός της «προγραμματικής σύμβασης» είναι περισσότερο εύπλαστος, καθώς και ότι καλύπτει ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες από αυτές του γαλλικού θεσμού των «contrats de plan». (2)

Με τον θεσμό της Προγραμματικής Σύμβασης παρέχονται οι δυνατότητες προώθησης στόχων προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις: Πρώτο, ν' αποκτήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα και βοήθεια για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης. Να λειτουργήσει, δηλαδή, ως αναπτυξιακός φορέας και φορέας προγραμματισμού στην περιοχή της Δεύτερο, να συντονίσει τη δραστηριότητά της, αφ' ενός με τους φορείς του δημόσιου τομέα, αφ' ετέρου με τους κοινωνικούς φορείς που αναπτύσσουν δράση στην περιοχή της, καθιστώντας έτσι εφικτή μια συντονισμένη και προγραμματισμένη δράση του δημόσιου και του κοινωνικού τομέα σε επίπεδο τοπικό και, μάλιστα, με διαδικασία συμβατή προς το πλαίσιο της μεικτής οικονομίας της αγοράς, με βάση το οποίο είναι συγκροτημένη η κοινωνία μας. Τρίτο, αυτή η συνεργασία και συντονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το ένα μέρος με τους φορείς του δημόσιου τομέα και από το άλλο μέρος με τους φορείς του κοινωνικού τομέα, δεν γίνεται στο πλαίσιο των ιεραρχικών σχέσεων διοικητικών μηχανισμών, αλλά στο πλαίσιο μιας συμβατικής σχέσης, όπως η Προγραμματική Σύμβαση. Ανεξάρτητα από τη φύση αυτής της συμβατικής σχέσης, για την οποία θα μιλήσουμε σε επόμενο κεφάλαιο (αν, δηλαδή, πρόκειται για διοικητική ή μη σύμβαση), αυτός ο ίδιος ο συμβατικός χαρακτήρας της σχέσης προσανατολίζει στην ισοτιμία σχέσεων, τουλάχιστον από άποψη δικαίου. Αυτοτέλεια του κάθε συμβαλλομένου μέρους στον κύκλο δράσης, που οριοθετείται γι' αυτό από τους όρους της Προγραμματικής Σύμβασης. Υπέρβαση των δυσλειτουργιών και δυσχερειών που ενέχουν οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα χωρίς, από το άλλο μέρος, να υποβαθμίζονται οι αξιώσεις διαφάνειας και χρηστής διοίκησης και διαχείρισης των υποθέσεων. Τέλος, στα πλαίσια των σχέσεων που απορρέουν από τις συμβάσεις, ο κάθε συμβαλλόμενος φορέας, αντί να συντονίζει απλά τη δράση του με τους λοιπούς φορείς διαμέσου των ιεραρχικών σχέσεων των διοικητικών μηχανισμών και στο βαθμό που η πολιτική βούληση το αποδέχεται ή και το επιδιώκει, γίνεται υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συμβατικού χαρακτήρα, όπως αυτά προκύπτουν από την Προ-

γραμματική Σύμβαση. Δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που είναι και δικαστικά επιδιώξιμα, αν ορισμένοι συμβαλλόμενοι φορείς αθετήσουν τυχόν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις.

Βέβαια, ο χαρακτήρας της Προγραμματικής Σύμβασης ως διοικητικής ή μη διαμορφώνει κατά διάφορο τρόπο τις συμβατικές αυτές σχέσεις μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης — Κεντρικής Διοίκησης — Κοινωνικών Φορέων. Αλλά, ανεξάρτητα από το γεγονός, ότι ο χαρακτήρας των Προγραμματικών Συμβάσεων ως διοικητικών ή μη συμβάσεων, όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο, είναι ορθότερο να κρίνεται κατά περίπτωση και όχι a priori, η ισοτιμία σχέσεων, καθώς και η αυτοτέλεια του κάθε συμβαλλόμενου φορέα στον κύκλο δράσης του στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης, φαίνεται να παραμένει κατευθυντήριος στόχος του θεσμού της Προγραμματικής Σύμβασης.

Με το πνεύμα αυτό, θα πρέπει ο θεσμός της προγραμματικής σύμβασης να θεωρηθεί και ως στοιχείο που συμβάλλει στην αποκεντρωτική, πλουραλιστική και δημοκρατική συγκρότηση της τοπικής κοινωνίας ιδιαίτερα και, κατ' επέκταση, της κοινωνίας γενικότερα.



## II. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο θεσμός της προγραμματικής Σύμβασης ρυθμιζόταν αρχικά από τη διάταξη του άρθρου 11 του Ν. 1416/84 (άρθρο 27 του Π.Δ. 76/1985, με το οποίο είχε γίνει παλαιότερη κωδικοποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού κώδικα). Η διάταξη αυτή ήταν η ακόλουθη:

«1. Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημόσιου τομέα της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ Α' 65). Στις προγραμματικές συμβάσεις είναι δυνατή η συμμετοχή και επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημόσιου δικαίου.

2. Οι προγραμματικές συμβάσεις επικυρώνονται από τους νομάρχες στην περιοχή των οποίων πρόκειται να εκτελεστούν. Η επικύρωση αυτή δεν απαιτείται όταν ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το κράτος.

3. Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα ποσά χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών. Με την ίδια σύμβαση ορίζεται επίσης ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του.

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

5. Λεπτομέρειες για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού».

Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε ήδη από τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 1 του Ν. 1832/1989 στα ακόλουθα σημεία της: Από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως κύριοι συμβαλλόμενοι, εκτός από τους ΟΤΑ, μπορούν ακόμα να συμβάλλονται οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.), οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα. Αντίστοιχα, οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων δεν μπορούν πλέον να συμβάλλονται ως εκ τρίτου συμβαλλόμενοι. Σε επόμενη παράγραφο αυτού του κεφαλαίου θα αναφερθούμε αναλυτικά στους όρους των κυρίως και εκ τρίτου συμβαλλομένων στην Προγραμματική Σύμβαση, που ήδη χρησιμοποιήσαμε.

Αναλύοντας, άλλωστε, τη διάταξη αυτή του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 5 του άρθρου 1 του Ν. 1832/1989 και κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο στο άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989 (Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας) μπορούμε να προσδιορίσουμε κατά τα ακόλουθα τα στοιχεία της Προγραμματικής Σύμβασης.

### 1. Το αντικείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης

Όπως ορίζει το άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989, οι Προγραμματικές Συμβάσεις συνάπτονται «για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών».

Από τη διάταξη αυτή συνάγεται, ότι η Προγραμματική Σύμβαση μπορεί να έχει αντικείμενα δύο επιπέδων: πρώτο, τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων, που εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία. Δεύτερο, την παροχή υπηρεσιών, που δεν είναι υποχρεωτικό να εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά υπηρετούν ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

Σχετικά με την πρώτη κατηγορία αντικειμένων της προγραμματικής σύμβασης, μπορούμε, ειδικότερα, να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

Ως ανάπτυξη, κατά την έννοια της διάταξης, δεν πρέπει να νοηθεί η οικονομική μόνο ανάπτυξη, αλλά η υπό ευρεία έννοια ανάπτυξη, η ολοκληρωμένη ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας. Η ποσοτική και ποιοτική δηλαδή ανέλιξη όχι μόνο των παραγωγικών δραστηριοτήτων, αλλά, γενικότερα, των κοινωνικών δομών και σχέσεων της τοπικής κοινωνίας σε όλα τα επίπεδα (οικονομικό, κοινωνικό,

πολιτιστικό) κατά τρόπο ενιαίο και λειτουργικό, ώστε να αξιοποιούνται οι δυνατότητες της περιοχής (πόροι, δίκτυα οργάνωσης, θεσμοί, ανθρώπινο δυναμικό, κουλτούρα) και ν' ανταποκρίνονται στις ανάγκες της που, με τη σειρά τους, διαρκώς και αυτές αναπτύσσονται, αλλά και μεταβάλλονται.

Η διάταξη αναφέρεται στην ανάπτυξη μιας περιοχής. Η έννοια και τα όρια της περιοχής δεν καθορίζονται από το Νόμο. Κατά συνέπεια, αφήνονται να ρυθμιστούν από τη βούληση των συμβαλλομένων. Πάντως, στο βαθμό που η έννοια της περιοχής διαπλέκεται με την έννοια της ανάπτυξης, τα κριτήρια για τον καθορισμό της δεν πρέπει να είναι διοικητικού, αλλά αναπτυξιακού χαρακτήρα. Μ' αυτή την έννοια, ανάλογα με το συγκεκριμένο αντικείμενο της σύμβασης, η περιοχή μπορεί να αφορά την περιοχή ενός ή περισσότερων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), του ίδιου ή διαφόρων νομών ή και περιφερειών. Είναι, πάντως, προφανές, όχι μόνο από τη γραμματική ερμηνεία, αλλά και από την όλη σύλληψη του θεσμού που συνδέεται με την τοπική ανάπτυξη, ότι η Προγραμματική Σύμβαση προϋποθέτει γεωγραφική ενότητα και δεν μπορεί να αφορά γεωγραφικά διάσπαρτες περιοχές, έστω και αν εμφανίζουν κοινότητα χαρακτηριστικών ή αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα.

Άλλωστε, η έννοια της περιοχής στη διάταξη του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 θα πρέπει να διερευνάται σε συσχετισμό και με την έννοια των «τοπικών υποθέσεων». Έννοια καθοριστική για τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, όσο και κατά το άρθρο 23 του Π.Δ. 323/1989, που ορίζει την αρμοδιότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο συσχετισμός των εννοιών «περιοχής» και «τοπικής υπόθεσης» στηρίζεται κυρίως στον πρωταρχικό ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Προγραμματικές Συμβάσεις. Όπως θα δούμε στην επόμενη παράγραφο, φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι, κατά το ένα σκέλος της σύμβασης, οι κύριοι συμβαλλόμενοι στην προγραμματική σύμβαση. Αλλά η δράση των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οριοθετείται από το εύρος της έννοιας της τοπικής υπόθεσης, αφού αυτή, με τη σειρά της, καθορίζει το εύρος των αρμοδιοτήτων τους.

Ωστόσο, η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι δυναμική. Δεν ταυτίζεται με τη διοικητική περιφέρεια του Δήμου ή της Κοινότητας. Πρώτο μεν, διότι ήδη με το Ν. 1622/1986 καθιερώθηκε η Νομαρχιακή Τοπική Αυτοδιοίκηση και, κατά συνέπεια, η έννοια της τοπικής υπόθεσης επεκτείνεται στα ευρύτερα όρια του δεύτερου αυτού βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεύτερο δε, διότι μέσα από το θεσμικό πλαίσιο της διαδημοτικής συνεργασίας (Σύνδεσμοι και Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, δημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις, Προγραμματικές Συμβάσεις κλπ.), η δράση του ΟΤΑ δεν περιορίζεται αποκλειστικά στη διοικητική του περιφέρεια, αλλά επεκτείνεται και πέρα από αυτή, στο βαθμό που οι συνεργαζόμενοι ΟΤΑ και ο χαρακτήρας της διαδημοτικής — διακοινοτικής συνεργασίας επιτρέπουν και επιβάλλουν. Ειδικότερα στην Προγραμματική Σύμβαση, οι αρμοδιότητες των λοιπών συμβαλλόμενων φορέων, κυρίων ή εκ τρίτου και η φύση του αναλαμβανόμενου έργου ή προγράμματος, μπορούν να καθορίζουν την «πε-

ριοχή», ευρύτερη ή διαφοροποιημένη από τη διοικητική περιφέρειά του ή των συμβαλλόμενων ΟΤΑ.

Οφείλουμε στο σημείο αυτό δύο συμπερασματικές παρατηρήσεις: Πρώτο μεν, στο βαθμό που στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης ο κάθε συμβαλλόμενος φορέας εκπληρώνει, όπως θα δούμε σε επόμενη παράγραφο αυτού του κεφαλαίου, το έργο που αναλαμβάνει κατά το νομικό καθεστώς που τον διέπει, ο ΟΤΑ, συμβαλλόμενος στην Προγραμματική Σύμβαση, δεν μπορεί, ως προς τα έργα που αυτός τουλάχιστον αναλαμβάνει, να αγνοήσει την οριοθέτηση της τοπικής υπόθεσης. Δεύτερο δε, η δυναμική της τοπικής υπόθεσης στην Προγραμματική Σύμβαση δε διευρύνεται μόνο γεωγραφικά, όπως σε άλλες μορφές διαδημοτικής συνεργασίας, αλλά και από την ανάγκη παρακολούθησης και υποστήριξης της αναπτυξιακής διάστασης του αναλαμβανόμενου έργου ή προγράμματος. Αλλά, έτσι, η έννοια της τοπικής υπόθεσης στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης βρίσκει τον συσχετισμό — χωρίς να ταυτίζεται με αυτήν — προς την έννοια της «περιοχής» του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989.

Η έννοια των έργων είναι με επάρκεια διευκρινισμένη, ιδιαίτερα δια μέσου της νομοθετικής ρύθμισης και της αντίστοιχης πρακτικής των δημοσίων έργων (βλ. λ.χ. άρθρο 1 Ν. 1418/1984 για τα «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»). Την έννοια, αντίστοιχα, των προγραμμάτων θα πρέπει να νοήσουμε με την ευρύτερη μορφή τους. Ως σύνολο, δηλαδή, ενεργειών, που μελετώνται και προσδιορίζονται εκ των προτέρων και εντάσσονται σε μία ενιαία στοχοθέτηση και λογική, αποβλέπουν δε στην εκπλήρωση συγκεκριμένου σκοπού. Μ' αυτή την έννοια, με τον όρο «προγράμματα» στη συγκεκριμένη διάταξη θα πρέπει να νοήσουμε, τόσο διάφορα μερικότερα προγράμματα που αποβλέπουν λ.χ. στην αξιοποίηση ενός πλουτοπαραγωγικού πόρου ή την προώθηση ενός παραγωγικού κλάδου ή μιας συγκεκριμένης κοινωνικής λειτουργίας, όσο και τα αναπτυξιακά προγράμματα, όπως αυτά ορίζονται στη διάταξη του άρθρου 71 του Ν. 1622/1986 και τα οποία κατά τρόπο συνολικό αποβλέπουν στην ολοκληρωμένη κοινωνική ανάπτυξη μιας περιοχής.

Βέβαια, σε ό,τι ειδικά αφορά στα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα (Τ.Α.Π.), ο Νόμος προβλέπει, ότι η κατάρτιση και υλοποίησή τους είναι της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Δήμων και των αναπτυξιακών συνδέσμων (άρθρο 15 του Ν. 1622/1984). Ωστόσο, όμως, η Προγραμματική Σύμβαση είναι θεσμός με τον οποίο οι δήμοι, αλλά και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, μπορούν ακριβώς να αξιοποιήσουν τα μέσα, τους πόρους και την τεχνογνωσία των λοιπών φορέων του δημόσιου και του κοινωνικού τομέα, προκειμένου, από κοινού με αυτούς στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης, να υλοποιούν την αρμοδιότητα τους αυτήν.

Η αναφορά ως αντικείμενου της Προγραμματικής Σύμβασης και της παροχής υπηρεσιών, μπορεί να αφορά και υπηρεσίες που δεν εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά σε τρέχουσες κοινωνικές λειτουργίες. Ο νόμος δεν καθορίζει συγκεκριμένα αυτές τις υπηρεσίες. Κατά συνέπεια, η βούληση των συμβαλλ-

λομένων φορέων σε συνδυασμό με το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες του καθενός από αυτούς, θα ορίσει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, τις υπηρεσίες που μπορούν να υπηρετούνται με το θεσμό της Προγραμματικής Σύμβασης.

Βέβαια, ως προς τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών που δεν εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία διαμέσου της Προγραμματικής Σύμβασης, έχουν εκφραστεί σοβαρές αντιρρήσεις (3). Οι αντιρρήσεις αυτές στηρίζονται, κατά την άποψή μας, κυρίως σε μια συστηματική ερμηνεία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989, κατά την οποία η Προγραμματική Σύμβαση είναι θεσμός αυστηρά αναπτυξιακός, προορισμένος στη διευκόλυνση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως διοικητικο-πολιτικού θεσμού προς άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Η αντίθετη άποψη, που υποστηρίζουμε στο κείμενο αυτό, πέρα από τα υπέρ αυτής επιχειρήματα της γραμματικής και λογικής ερμηνείας της διάταξης, στηρίζεται, κυρίως, σε μια διάφορο αντίληψη για τον θεσμό της Προγραμματικής Σύμβασης. Ότι, δηλαδή, είναι θεσμός που δεν έχει περιοριστικά ως στόχο την υποστήριξη μιας αναπτυξιακής πολιτικής, αλλά το να επιτρέψει ευρύτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να συνεργαστεί ισότιμα τόσο με τους φορείς του δημόσιου τομέα, όσο και προς αυτούς του κοινωνικού τομέα. Ως θεσμός που, γενικότερα, συντείνει στην υποκατάσταση των πράγματι ιεραρχικών σχέσεων κράτους — Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που δημιουργεί η άσκηση πολιτικής διαμέσου μονομερών διοικητικών πράξεων, από μια σχέση ισοτιμίας που υπηρετεί αρτιότερα η συμβασιακή πολιτική. Παραμένει, βέβαια, ανοιχτό (και καθοριστικό και για τα διερευνόμενα στο σημείο τούτο ζητήματα) το θέμα του νομικού χαρακτήρα των Προγραμματικών Συμβάσεων, ως διοικητικών ή μη συμβάσεων.

## 2. Οι συμβαλλόμενοι φορείς

Το άρθρο 11 του Ν. 1416/1984, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 5 του άρθρου 1 του Ν. 1832/1989 (άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989), διακρίνει: Πρώτο, τους φορείς, που απαραίτητα πρέπει να συμμετέχουν σε μία Προγραμματική Σύμβαση (κυρίως συμβαλλόμενους). Αυτοί είναι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το ένα μέρος και οι φορείς του δημόσιου τομέα από το άλλο. Δεύτερο, τους φορείς, που μπορούν να συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις χωρίς η συμμετοχή τους να είναι υποχρεωτική (εκ τρίτου συμβαλλόμενοι).

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, κύριοι συμβαλλόμενοι στην προγραμματική σύμβαση είναι σήμερα, από το ένα μέρος, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα.

Πρέπει, κατ' αρχή, να παρατηρηθεί, ότι με την τροποποίηση του Ν. 1832/1989 έγινε σημαντική διεύρυνση του αριθμού των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που

μπορούν να συμβληθούν ως κύριοι συμβαλλόμενοι. Πάντως, η αναφορά αυτή συγκεκριμένων φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην αντίστοιχη διάταξη θα πρέπει να θεωρηθεί περιοριστική και όχι ενδεικτική.

Με την τροποποίηση του Ν. 1832/1989 μπορούν να συμβάλλονται στην Προγραμματική Σύμβαση είτε ορισμένοι φορείς για πρώτη φορά μετά την τροποποίηση του Ν. 1832/1989 (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και Τ.Ε.Δ.Κ.) είτε για πρώτη φορά ως κύριοι συμβαλλόμενοι (σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων), ενώ μέχρι την τροποποίηση οι τελευταίοι μπορούσαν να μετάσχουν μόνο ως εκ τρίτου συμβαλλόμενοι. Η αναφορά, άλλωστε, για πρώτη φορά επίσης, μεταξύ των κύριων συμβαλλομένων και των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και μάλιστα κατά διάκριση προς τις λοιπές επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., δημιουργεί ένα ερμηνευτικό πρόβλημα. Η πριν την τροποποίηση ερμηνεία και πρακτική για τη διάταξη του, τότε, άρθρου 27 του Π.Δ. 76/1985, ήταν ότι στην έννοια των επιχειρήσεων ΟΤΑ, οι οποίες ως την τροποποίηση μετείχαν στην Προγραμματική Σύμβαση ως εκ τρίτου συμβαλλόμενες, είχαν περιληφθεί και οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης. Η διάκριση των τελευταίων αυτών επιχειρήσεων από τις λοιπές επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. και η διάφορη μεταχείρισή τους από την τροποποιητική διάταξη του Ν. 1832/1986, γεννά αμφιβολίες ως προς την ορθότητα αυτής της ερμηνείας. Ωστόσο, αυτή η ερμηνεία της προηγούμενης διάταξης ήταν, κατά την άποψή μου και η ορθότερη. Πρώτο μεν, διότι τόσο οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης όσο και οι λοιπές επιχειρήσεις ΟΤΑ ανήκουν στην αυτή σφαίρα των επιχειρήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεύτερο δε, διότι η διακεκριμένη αναφορά από την τροποποιητική διάταξη του Ν. 1832/1989 δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης-αποχέτευσης και επιχειρήσεων ΟΤΑ αιτιολογείται όχι από την πρόθεση του Νομοθέτη να τις διαχωρίσει εννοιολογικά, όσο από την ανάγκη αντιμετώπισης διαφορετικών προβλημάτων και αναγκών σε κάθε μια από τις δύο αυτές κατηγορίες επιχειρήσεων.

Θα ήταν ακόμα ορθό να παρατηρηθεί, ότι αυτή η περιπτωσιολογική διεύρυνση των φορέων ΟΤΑ που μπορούν να είναι κύριοι συμβαλλόμενοι στην Προγραμματική Σύμβαση, δεν φαίνεται να υπακούει σε κάποιες ενιαίες επιστημολογικές αντιλήψεις, αλλά μάλλον υπακούει στις ανάγκες που γέννησε η εμπειρία από την εφαρμογή των Προγραμματικών Συμβάσεων. Η επαλήθευση της πρακτικής αξίας του θεσμού ως εργαλείου εύπλαστου και αποτελεσματικού, ώθησε το Νομοθέτη να επεκτείνει τη χρήση του, ως προς το σκέλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και σε άλλους φορείς αυτής πέρα από τους Οργανισμούς Τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι όμως χαρακτηριστικό, ότι αυτή η διεύρυνση έχει ένα σαφές όριο. Διαλαμβάνει φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που, πάντως, ασκούν πρωτογενώς πολιτική και δεν περιορίζονται στην υλοποίησή της. Η διαφοροποιημένη μεταχείριση ΔΕΥΑ και λοιπών επιχειρήσεων ΟΤΑ είναι από αυτή την άποψη ενδεικτική και χρήσιμη για την κατανόηση των διαφορών στο χαρακτήρα των δύο αυτών συγγενών θεσμών.

Ειδικότερα, τέλος, ως προς ορισμένους από τους φορείς της Τοπικής Αυτο-



διοίκησης που μετέχουν στην Προγραμματική Σύμβαση ως κύριοι συμβαλλόμενοι, θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

- Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) κατά το Νόμο (άρθρο 1 Π.Δ. 76/1985) είναι οι δήμοι και οι κοινότητες. Ήδη, όμως, με την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 1622/1986, θεωρούνται και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, κατά συνέπεια, μπορούν να μετέχουν ως κύριοι συμβαλλόμενοι σε προγραμματικές συμβάσεις και, μάλιστα, συμβαλλόμενοι είτε με φορείς του δημόσιου τομέα είτε με Ο.Τ.Α. της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή με Δήμους ή Κοινότητες (άρθρο 23 παρ. 15 σε συνδυασμό και με το άρθρο 19 του Ν. 1622/1986). Ήδη, με την τροποποίηση της παρ. 1 του άρθρου 27 του Π.Δ. 76/1985 από την παρ. 5 του άρθρου 1 του Ν. 1832/1982, όπως ήδη αναφέρθηκε, διευρύνεται ο κύκλος των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης που μπορούν να συμβάλλονται ως κύριοι συμβαλλόμενοι στις Προγραμματικές Συμβάσεις. Έτσι, προστίθενται οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα.

Με τον όρο «σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων» θα πρέπει να νοούνται όχι μόνο αυτοί των άρθρων 190-195 του Π.Δ. 323/1989, αλλά και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 196 του Π.Δ. 323/1989). Και τούτο, από το ένα μέρος διότι εννοιολογικά και οι σύνδεσμοι των άρθρων 190-195 και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι του άρθρου 196 θα πρέπει να θεωρηθούν ως επιμέρους κατηγορίες του ίδιου θεσμού, των «συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων», αλλά και διότι ρητά στο άρθρο 196 του Π.Δ. 323/1989 αναφέρεται, ότι ισχύει και για τους αναπτυξιακούς συνδέσμους ό,τι ισχύει και για τους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων των άρθρων 190-195, πλην των ρητών κατά το Νόμο εξαιρέσεων ή διαφορετικών ρυθμίσεων.

β) Οι φορείς του δημόσιου τομέα καθορίζονται ρητά και περιοριστικά από την παρ. 6 του άρθρου 1 του Νόμου 1256/1982. Συγκεκριμένα αυτοί είναι:

α) Κρατικές ή δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου.

β) Οι κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί ως Κρατικά ΝΠΔΔ.

γ) Οι κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις (λ.χ. ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΡΤ κλπ).

δ) Τα κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα, που περιήλθαν στο δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό.

ε) Οι τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρίες, που το κεφάλαιό τους ελέγχεται από νομικά πρόσωπα προηγούμενων κατηγοριών ή έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση.

στ) Κρατικά νομικά πρόσωπα, που έχουν χαρακτηριστεί ως Ν.Π.Ι.Δ. και χρημα-

τοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε από τα προαναφερόμενα νομικά πρόσωπα.

ζ) Θυγατρικές ανώνυμες εταιρίες των προαναφερόμενων νομικών προσώπων, που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Η αναφορά αυτή των φορέων του δημόσιου τομέα είναι περιοριστική. Κατ' εξαίρεση, πάντως, με ειδική διάταξη Νόμου είναι δυνατόν:

α) Να προστεθούν και άλλοι φορείς στο δημόσιο τομέα, εξομοιούμενοι έτσι προς τους προαναφερόμενους (λ.χ. οι Ο.Τ.Α. με το Νόμο 1586/1986 κατά μία τουλάχιστον άποψη).

β) Να εξαιρεθούν από το δημόσιο τομέα, παρότι έχουν χαρακτηριστικά, που με βάση αυτά θα ήταν δυνατό να ενταχθούν σε μια από τις προαναφερόμενες κατηγορίες φορέων του δημόσιου τομέα (λ.χ. η Ε.Ε.Τ.Α.Α., με βάση τη διάταξη του άρθρου 48 του Ν. 1622/1986).

Η οριοθέτηση του δημόσιου τομέα με βάση την περιπτωσιολογική αναφορά της διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 παρουσιάζει ορισμένα ζητήματα για τη θεωρία, αλλά και την πρακτική.

Ως σημαντικότερα από τα ζητήματα αυτά μπορούν ν' αναφερθούν:

α) Ο προσδιορισμός της έννοιας και των ορίων του δημόσιου τομέα κατά τρόπο περιπτωσιολογικό και όχι με την καθιέρωση από το Νομοθέτη ορισμένων αντικειμενικών κριτηρίων.

β) Ο προσδιορισμός του δημόσιου τομέα με την αφορμή της ρύθμισης του ειδικού θέματος της πολυθεσίας και πολυαπασχόλησης, γεννά σοβαρές αμφιβολίες, αν η περιπτωσιολογική αναφορά κατηγοριών φορέων αυτής της διάταξης μπορεί και ως ποιο όριο να έχει γενικευμένη εφαρμογή στην οριοθέτηση του δημόσιου τομέα.

Βέβαια, συχνά ο ίδιος ο Νομοθέτης νομιμοποιεί αυτή τη χρήση, αναφερόμενος ρητά σε πολλά νομοθετήματα στη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982. Μια εφαρμογή, όμως, της διάταξης αυτής για τον προσδιορισμό και οριοθέτηση του δημόσιου τομέα και πέρα από τις περιπτώσεις όπου ρητά ειδική διάταξη νόμου αναφέρεται σ' αυτήν, θα υπερέβαινε τα όρια της ισχύος της. Παραμένει, κατά συνέπεια, το αίτημα προσδιορισμού και οριοθέτησης του δημόσιου τομέα με αντικειμενικά κριτήρια.

γ) Κατά το πνεύμα της διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982, το ουσιαστικό κριτήριο του ελέγχου του φορέα από το Κράτος, φαίνεται να είναι το κεντρικό στοιχείο. Στο βαθμό, όμως, που το σχήμα του κρινόμενου φορέα ανταποκρίνεται στη δομή και λειτουργία φορέα του ιδιωτικού τομέα (λ.χ. ανώνυμη εταιρία) και ο έλεγχος του Κράτους επιτυγχάνεται μόνο με τον έλεγχο της πλειοψηφίας του κεφαλαίου, πλειοψηφίας που πιθανό να είναι και συγκυριακή, τότε διαμορφώνεται κλίμα αβεβαιότητας ως προς την οριοθέτηση του δημόσιου τομέα, πράγμα που δημιουργεί σοβαρές νομικές συνέπειες, καθώς και συνέπειες στις συναλλαγές των φορέων αυτών.

δ) Η εφαρμογή του ουσιαστικού κριτηρίου του ελέγχου του φορέα από το Κράτος

έχει το μειονέκτημα να συμπαρατάσσει στο δημόσιο τομέα και τις ρυθμίσεις που τούτο συνεπάγεται, φορείς που έλαβαν το νομικό τύπο λ.χ. της ανώνυμης εταιρίας, ακριβώς για να μη διέπονται από το νομικό καθεστώς του δημόσιου τομέα (4).

Κατά συνέπεια, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή κατά τη σύνταξη της Προγραμματικής Σύμβασης ως προς τον χαρακτήρα συμβαλλομένων φορέων, ως φορέων του δημόσιου τομέα.

Ο Νόμος είναι σαφής ως προς τους φορείς που συμμετέχουν ως εκ τρίτου συμβαλλομένοι στην Προγραμματική Σύμβαση (επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., συνεταιρισμοί, επιμελητήρια και επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου). Ίσως, πρέπει μόνο να διευκρινισθεί: Πρώτο, ότι, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης, η αναφορά στους εκ τρίτου συμβαλλόμενους φορείς είναι περιοριστική και όχι ενδεικτική. Δεύτερο, ότι με τη διατύπωση «επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου» η διάταξη αναφέρεται σε επιστημονικούς φορείς, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), που δεν μετέχουν στο δημόσιο τομέα. Και τούτο, προς αντιδιαστολή, από το ένα μέρος από επιστημονικούς φορείς που είναι Ν.Π.Ι.Δ., όπως λ.χ. επιστημονικά σωματεία ή επιστημονικές εταιρίες υπό τη νομική μορφή αστικών εταιριών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και τα οποία δεν μπορούν να μετάσχουν στην Προγραμματική Σύμβαση, από το άλλο δε μέρος, επιστημονικοί φορείς που είναι Ν.Π.Δ.Δ., αλλά ανήκουν στο δημόσιο τομέα και, κατά συνέπεια, συμμετέχουν στην Προγραμματική Σύμβαση ως κύριοι και όχι ως εκ τρίτου συμβαλλόμενοι.

### 3. Επικύρωση των Προγραμματικών Συμβάσεων

Κατά την παρ. 2 του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 «οι Προγραμματικές Συμβάσεις επικυρώνονται από τους νομάρχες στην περιοχή των οποίων πρόκειται να εκτελεσθούν. Η επικύρωση αυτή δεν απαιτείται, όταν ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το κράτος».

Κατά την άποψη του Υπουργείου Εσωτερικών, όπως εκφράζεται στο ειδικό τεύχος που έχει εκδώσει για τις Προγραμματικές Συμβάσεις (2) «η επικύρωση του νομάρχη έχει απλά τυπικό χαρακτήρα και γίνεται για να γνωρίζει ο κυβερνητικός εκπρόσωπος στο Νομό τα προγράμματα ανάπτυξης, που υλοποιούνται με τη σύμβαση, ώστε να βοηθήσει στο γενικότερο συντονισμό των συμβαλλομένων φορέων».

Από τη διατύπωση της σχετικής διάταξης, αλλά και από τη σχετική αναφορά του προαναφερομένου τεύχους του ΥΠΕΣ, θα έπρεπε μάλλον να θεωρηθεί, ότι η «επικύρωση από το νομάρχη» στην οποία αναφέρεται η διάταξη δεν έχει χαρακτήρα ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας, αλλ' απλής διοικητικής διατύπωσης με σκοπό την ενημέρωση και όχι την έγκριση της κρατικής διοίκησης.

Η άποψη, όμως, αυτή δεν συνάδει προς το αμέσως επόμενο εδάφιο, όπου ορίζεται, ότι «η επικύρωση αυτή (από το νομάρχη) δεν απαιτείται όταν ένας από

τους συμβαλλόμενους είναι το κράτος». Η ρύθμιση αυτή είναι ευεξήγητη, αν δεχθούμε, ότι η «επικύρωση» σημαίνει έλεγχο. Διότι στην περίπτωση συμμετοχής του κράτους ως συμβαλλομένου στην Προγραμματική Σύμβαση, θα ήταν ανακόλουθο να ασκείται έλεγχος από το νομάρχη, ως εκπρόσωπο της κρατικής διοίκησης σε επίπεδο νομού, στην ίδια την κρατική διοίκηση. Τούτο πολύ περισσότερο ισχύει, όταν το κράτος συνήθως εκπροσωπείται κατά τη σύναψη της Προγραμματικής Σύμβασης από τον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό, ενώ η άσκηση του ελέγχου στα πλαίσια της κρατικής διοίκησης έχει ως προϋπόθεση την τήρηση της διοικητικής ιεραρχίας μεταξύ ελέγχοντος-ελεγχόμενου. (5).

Αν, αντίθετα, η αναφερόμενη στην αντίστοιχη διάταξη επικύρωση από το νομάρχη έχει μόνο την έννοια διοικητικής διαδικασίας με σκοπό κυρίως ενημερωτικό, η συμμετοχή του κράτους στην Προγραμματική Σύμβαση δεν θα έπρεπε να καλύπτει τη διαδικασία της επικύρωσης, πολύ περισσότερο που θα εξακολουθούσε να υπάρχει η ανάγκη ενημέρωσης του νομάρχη ως εκπροσώπου της κρατικής διοίκησης στο Νομό.

Πάντως, εφόσον θεωρηθεί, ότι η επικύρωση από το νομάρχη της Προγραμματικής Σύμβασης έχει την έννοια ελέγχου και όχι απλής διοικητικής διαδικασίας, ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί παρά να είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας.

Με βάση τα προηγούμενα, επίσης, μπορούμε να υποστηρίξουμε, ότι η επικύρωση από το νομάρχη αποτελεί αυτοτελή μονομερή διοικητική πράξη και δεν αποτελεί στοιχείο του συστατικού τύπου της Προγραμματικής Σύμβασης. Κατά συνέπεια, αυτή καθεαυτή η μη τυχόν επικύρωση από το νομάρχη της Προγραμματικής Σύμβασης δεν θα πρέπει να θεωρείται, ότι επηρεάζει το κύρος της τελευταίας. Άλλο, βέβαια το ζήτημα, αν η άρνηση επικύρωσης οφείλεται σε διαπίστωση παράβασης του Νόμου κατά τη σύνταξη της Προγραμματικής Σύμβασης, οπότε θα πρέπει να ερευνηθεί, ποιες συνέπειες έχει για το κύρος της σύμβασης η συγκεκριμένη παράβαση του Νόμου.

Τέλος, θα πρέπει να διακρίνουμε από την προαναφερόμενη επικύρωση τον διοικητικό έλεγχο που τυχόν απαιτείται σχετικά με τις αποφάσεις των φορέων προς συμμετοχή στην Προγραμματική Σύμβαση. Ο έλεγχος αυτός, νομιμότητας ή σκοπιμότητας, προληπτικός ή κατασταλτικός, καθορίζεται ως προς την αναγκαιότητά του ή μη και ως προς τον χαρακτήρα του, από το νομικό καθεστώς που ισχύει για κάθε συμβαλλόμενο φορέα και τις πράξεις του.

#### 4. Αναγκαία στοιχεία της Προγραμματικής Σύμβασης

Κατά την παρ. 3 του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989, στο κείμενο των Προγραμματικών Συμβάσεων «απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα ποσά χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών. Με την ίδια σύμβαση ορίζεται επίσης ο συμβαλλόμενος

φορέας στον οποίο ανατίθεται ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του».

Σχετικά με τα προαναφερόμενα αναγκαία στοιχεία της Προγραμματικής Σύμβασης μπορούμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

α. Ο όρος «έργο» στη διάταξη αυτή πρέπει να θεωρηθεί με ευρεία έννοια, ώστε να διαλαμβάνει και τα «προγράμματα» και «υπηρεσίες», που αναφέρονται στην παρ. 1 της ίδιας διάταξης. Πρέπει, δηλαδή, γενικότερα, η Προγραμματική Σύμβαση, όπως και κάθε άλλη σύμβαση, να προσδιορίζει το αντικείμενό της. Αν ληφθεί μάλιστα υπόψη, ότι στη συνέχεια η παρ. 3 απαιτεί και προσδιορισμό πόρων και ποσών χρηματοδότησης, χρονοδιαγραμμάτων εκτέλεσης κλπ., γίνεται φανερό, ότι ο προσδιορισμός του έργου πρέπει να γίνεται κατά τρόπο τόσο συγκεκριμένο, ώστε να επιτρέπει τον προσδιορισμό και των λοιπών αναγκαίων στοιχείων που συναρτώνται με αυτό. Τέτοια στοιχεία χρήσιμα για τον προσδιορισμό του αντικειμένου της σύμβασης μπορούν να είναι οι τεχνικές προδιαγραφές του έργου, οι φάσεις του έργου ή προγράμματος, ο οικονομικός προϋπολογισμός του κ.ο.κ. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να επισυναφθούν και σε παραρτήματα της σύμβασης, τα οποία όμως αποτελούν με το κύριο σώμα της σύμβασης ενιαίο όλο.

β. Η αναφορά στη χρηματοδότηση πρέπει να γίνεται κατά πηγή χρηματοδότησης, αλλά και κατά ποσό χρηματοδότησης από κάθε πηγή. Τις πηγές χρηματοδότησης αναφέρει περιοριστικά η παρ. 4 της διάταξης για τις Προγραμματικές Συμβάσεις. Αυτές είναι «το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, ο τακτικός προϋπολογισμός, οι προϋπολογισμοί των φορέων που συμμετέχουν». Τα ποσά χρηματοδότησης, αντίστοιχα, θα καθορισθούν από το ένα μέρος συνολικά, από το προϋπολογισμένο κόστος για την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης, από την άλλη δε πλευρά, κατά πηγή χρηματοδότησης, θα προσδιοριστούν από το πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αναλαμβάνει ο κάθε συμβαλλόμενος φορέας. Για την άντληση πόρων, βέβαια, από τις προαναφερόμενες πηγές χρηματοδότησης θα πρέπει να τηρηθεί η προς τούτο οριζόμενη για κάθε συγκεκριμένη πηγή διαδικασία και να τηρηθούν η οριζόμενες από αυτήν τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις.

Κατά συνέπεια, δεν αρκεί να προσδιορισθεί η πηγή χρηματοδότησης και το ύψος της χρηματοδότησης κατά πηγή, αλλά σκόπιμο είναι στη σύμβαση να αναληφθεί και συγκεκριμένη υποχρέωση ορισμένου συμβαλλόμενου φορέα προς διασφάλιση της χρηματοδότησης αυτής. Σε ορισμένες Προγραμματικές Συμβάσεις αναγράφεται, ότι τα αναγκαία χρηματικά ποσά ή ακόμα και οι πόροι (χρηματοδοτικές πηγές) θα προσδιοριστούν στο μέλλον κατά ορισμένη διαδικασία (λ.χ. από την αναφερόμενη στη σύμβαση προς σύνταξη οικονομοτεχνική μελέτη). Κατά την άποψή μου, εφ' όσον οι πόροι και τα χρηματικά ποσά αναφέρονται στα υποχρεωτικά κατά το Νόμο στοιχεία της σύμβασης, πρέπει να είναι ορισμένα και όχι προσδιορίσιμα στο μέλλον. Διαφορετικά, οι σχετικοί όροι της σύμβασης είναι αόριστοι και επιφέρουν ακυρότητα της όλης σύμβασης.

γ. Εφ' όσον το έργο ή το πρόγραμμα ή η παραγωγή υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, μπορούν να κατατμηθούν σε φάσεις, απαιτείται αναφορά στο κατά φάση χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους και δεν αρκεί ο συνολικός χρόνος υλοποίησης.

δ. Στη σύμβαση καθορίζονται συγκεκριμένα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων φορέων. Τούτο σημαίνει περιγραφή της συγκεκριμένης συμβολής του κάθε συμβαλλόμενου φορέα στο έργο, πρόγραμμα κλπ. σε χρηματικά ποσά, συνεισφορά περιουσιακών στοιχείων, υπηρεσίες, καθώς και των δικαιωμάτων και αντίστοιχων αξιώσεων, που οι συμβαλλόμενοι φορείς ή ορισμένοι από αυτούς κατοχυρώνουν με την υλοποίηση της σύμβασης. Βέβαια, η έννοια των δικαιωμάτων στα οποία αναφέρεται η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 είναι ευρύτερη της έννοιας του εννόμου συμφέροντος. Κάθε συμβαλλόμενος φορέας, έστω και αν δεν προσδοκά συγκεκριμένο όφελος από την εκτέλεση της σύμβασης, έχει, πάντως, δικαίωμα να αξιώσει από τους άλλους συμβαλλόμενους φορείς την εκπλήρωση των συμβατικών τους υποχρεώσεων, σε περίπτωση μη εκπλήρωσης ή μη εκπλήρωσης όπως αρμόζει των υποχρεώσεων αυτών από κάποιο συμβαλλόμενο φορέα. Η αξίωση αυτή εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεων μπορεί, κατά την άποψή μου, να εκδηλωθεί έστω και αν ο φορέας που αξιώνει δεν εξαρτά άμεσο και ιδιαίτερο συμφέρον από την αξιούμενη εκπλήρωση. Και τούτο, διότι όλοι οι συμβαλλόμενοι στην Προγραμματική Σύμβαση φορείς ανήκουν στο δημόσιο ή τον κοινωνικό τομέα και, κατά συνέπεια, η εκπλήρωση των κοινωνικών σκοπών που επιδιώκονται με την Προγραμματική Σύμβαση αφορά — άρα και νομιμοποιεί ενεργητικά — όλους τους συμβαλλόμενους φορείς.

ε. Η ανάληψη από κάθε συμβαλλόμενο φορέα συμβατικών υποχρεώσεων στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης, δεν τον απαλλάσει από την παράλληλη υποχρέωση τήρησης κατά την υλοποίηση των συμβατικών του υποχρεώσεων, των τυπικών και ουσιαστικών όρων και προϋποθέσεων, που προβλέπονται από το νομικό καθεστώς που τον διέπει.

στ. Ειδικότερα ζητήματα έχουν γεννηθεί ως προς την εκτέλεση έργων με Προγραμματική Σύμβαση και, ιδιαίτερα, ως προς το αν και με ποιούς όρους θα πρέπει και στην περίπτωση αυτή να εφαρμόζονται οι διατάξεις και διαδικασίες που ισχύουν για τα δημόσια έργα (Ν. 1418/1984).

Προς αντιμετώπιση των προαναφερομένων ζητημάτων, θα πρέπει να εφαρμοσθούν τα όσα αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο (ε). Συγκεκριμένα:

Όταν στο αντικείμενο μιας Προγραμματικής Σύμβασης περιλαμβάνεται και η εκτέλεση έργου, οι διατάξεις για τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων σ' αυτήν φορέων καθορίζουν, μεταξύ άλλων και ποιος ή ποιοί από τους συμβαλλόμενους φορείς είναι και οι φορείς εκτέλεσης του έργου ή τμημάτων του. Η κατά περίπτωση, άρα, εφαρμογή ή μη των διατάξεων για τα δημόσια έργα θα εξαρτηθεί από το νομικό καθεστώς που διέπει τον, κατά την Προγραμματική Σύμβαση, φορέα εκτέλεσης του έργου ή ειδικότερου τμήματός του. Αν, δηλαδή,

ο φορέας εκτέλεσης του έργου υπάγεται γενικά στις διατάξεις για τα δημόσια έργα, τότε και στη συγκεκριμένη περίπτωση που αφορά την Προγραμματική Σύμβαση, θα πρέπει να τις εφαρμόσει. Δεν οφείλει δε να τις εφαρμόσει και στην συγκεκριμένη περίπτωση εκτέλεσης έργου στα πλαίσια Προγραμματικής Σύμβασης, αν γενικότερα δεν έχει αυτή την υποχρέωση. (6)

Με την ερμηνεία αυτή της διάταξης του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989, διευκολύνεται πράγματι με τις Προγραμματικές Συμβάσεις η κατασκευή έργων χωρίς τήρηση των διατάξεων για τα δημόσια έργα, παρότι ο «κύριος του έργου» είναι φορέας που ανήκει στο δημόσιο τομέα. Τούτο, όμως επιτυγχάνεται, όχι διότι ο θεσμός της Προγραμματικής Σύμβασης παρέχει άμεσα την ευχέρεια μη τήρησης των σχετικών με τα δημόσια έργα διατάξεων, αλλά διότι παρέχει την ευχέρεια ανάληψης της εκτέλεσης έργου — στα πλαίσια του καθορισμού των υποχρεώσεων κάθε συμβαλλόμενου φορέα — του οποίου κύριος είναι φορέας συμβαλλόμενος στην Προγραμματική Σύμβαση που οφείλει να εφαρμόζει τις διατάξεις για τα δημόσια έργα, από άλλο συμβαλλόμενο φορέα, που δεν δεσμεύεται για την εκτέλεση έργων από τις διατάξεις για τα δημόσια έργα.

Υποστηρίζοντας την ίδια στην ουσία της άποψη και η προαναφερόμενη στην υποσημείωση (6) απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καταλήγει στην υπόδειξη να διευκρινίζεται στο κείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης από ποιες διατάξεις διέπεται η εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου. Ορίζει δε στη συνέχεια, ότι σε περίπτωση αμφιβολιών για την εφαρμοστέα διαδικασία ή το εφαρμοστέο σύστημα διατάξεων κατασκευής του έργου, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι θα εφαρμοσθούν οι διατάξεις εκείνου του συμβαλλόμενου μέρους (φορέα), που κατά τη Σύμβαση έχει επιφορτισθεί με την ευθύνη της εκτέλεσης του έργου, άσχετα με το αν ο φορέας αυτός είναι ή όχι κύριος του έργου αυτού.

Κατά την άποψή μου, η υπόδειξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου για αναφορά στο κείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης των διατάξεων που θα διέπουν την εκτέλεση του έργου, έχει πρακτική σημασία και διευκολύνει την αποφυγή συγχύσεων. Δεν πρέπει, όμως, να θεωρηθεί, ότι παρέχει την ευχέρεια καθορισμού των εφαρμοστέων για την εκτέλεση του έργου διατάξεων με κοινή συμφωνία των συμβαλλόμενων μερών, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που διέπει τον φορέα εκτέλεσης του έργου και ότι μόνο αν δεν έχει ρητά συμφωνηθεί («σε περίπτωση αμφιβολιών») είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις που διέπουν το φορέα εκτέλεσης του έργου. Και τούτο, διότι οι διατάξεις για την εκτέλεση των δημοσίων έργων είναι δημοσίας τάξεως. Η αρχή, κατά συνέπεια, της ελευθερίας των συμβάσεων που ισχύει και στις Προγραμματικές Συμβάσεις, δεν μπορεί να οδηγήσει σε υπέρβαση των ρυθμίσεων αυτών.

ζ) Στη σύμβαση προσδιορίζεται επίσης υποχρεωτικά και ο φορέας διαχείρισης, εκμετάλλευσης και συντήρησης του έργου ή προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του. Αυτός μπορεί να είναι είτε ένας από τους συμβαλλόμενους φορείς είτε τρίτος, που δεν συμμετέχει στη σύμβαση και υπάρχει ήδη ή πρόκειται να ιδρυθεί στο μέλλον.

Η επιλογή του φορέα αυτού, εφ' όσον δεν είναι συμβαλλόμενος στη σύμβαση, δεν υπόκειται στους περιορισμούς της παρ. 1 της διάταξης για τις Προγραμματικές Συμβάσεις. Θα μπορούσε λ.χ. να είναι και ιδιωτική επιχείρηση. Αρκεί, βέβαια, η επιλογή του φορέα έξω από τον κύκλο των κατά το Νόμο συμβαλλόμενων στις Προγραμματικές Συμβάσεις φορέων, να εμφανίζεται έτσι αιτιολογημένη και η όλη σύμβαση να είναι κατά αντίστοιχο τρόπο διαμορφωμένη, ώστε η παράδοση του έργου, προγράμματος ή υπηρεσίας προς διαχείριση και εκμετάλλευση στον φορέα αυτόν να μη είναι πράξη χαριστική και, γενικότερα, να μη προσβάλλει τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

### 5. Μεταφορά προσωπικού

Στην παρ. 4 του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 προβλέπεται ακόμα «η απασχόληση προσωπικού από τον ένα φορέα στον άλλο», προκειμένου να διευκολυνθεί η υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης.

Θα πρέπει, πάντως, να θεωρηθεί ότι η συγκεκριμένη νομική μορφή με την οποία θα υλοποιηθεί αυτή η μεταφορά προσωπικού, θα καθορίζεται κάθε φορά στα πλαίσια του νομικού καθεστώτος που διέπει τις εργασιακές σχέσεις του φορέα που παρέχει το προσωπικό και του φορέα που αποδέχεται τις υπηρεσίες του «μεταφερόμενου προσωπικού» και, ειδικότερα, από το καθεστώς που διέπει την εργασιακή σχέση των συγκεκριμένων εργαζομένων που αλλάζουν φορέα απασχόλησης. Πάντως, η γενική διατύπωση «μεταφορά προσωπικού» αφήνει ευρύτατα περιθώρια επιλογής της έννομης σχέσης που θα διέπει αυτή τη μεταφορά. Αλλά αυτή η μεταφορά δεν μπορεί, οπωσδήποτε, να θίξει τα κεκτημένα από το Νόμο ή την εργασιακή σύμβαση δικαιώματα του εργαζόμενου.

### 6. Μη υποχρεωτικά στοιχεία της Προγραμματικής Σύμβασης

Είναι προφανές, ότι οι συμβαλλόμενοι φορείς, πέρα από τα αναγκαία κατά το Νόμο στοιχεία της Προγραμματικής Σύμβασης και χωρίς να παραβαίνουν τις αναγκαστικές ρυθμίσεις του, μπορούν να προσθέσουν με κοινή συμφωνία και άλλους όρους. Στην πρακτική, ήδη έχει καθιερωθεί η αναφορά ορισμένων συμβατικών όρων, που δεν προβλέπονται από το Νόμο, είναι όμως χρήσιμοι για λειτουργία της Προγραμματικής Σύμβασης.

Στα ακόλουθα θα αναφερθώ συνοπτικά στους συνηθέστερους από αυτούς:

α) *Προοίμιο*. Σ' αυτό συνήθως αναφέρεται με γενικούς όρους ο χαρακτήρας του έργου, προγράμματος ή υπηρεσιών, που θ' αποτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης, η κοινωνική ανάγκη που καλύπτεται με τη σύμβαση και, τέλος, αιτιολογείται η σύναψη της σύμβασης.

β) *Επιτροπή Παρακολούθησης*. Προς παρακολούθηση της εκτέλεσης των όρων της σύμβασης και υλοποίησης του έργου ή προγράμματος, οι συμβαλλόμενοι φορείς συνήθως συγκροτούν Επιτροπή Παρακολούθησης, στην οποία με την



Προγραμματική Σύμβαση παρέχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες και καθορίζουν τους όρους λειτουργίας της.

Η σύνθεση της Επιτροπής Παρακολούθησης καθορίζεται από τους συμβαλλόμενους φορείς. Η Επιτροπή αποτελείται είτε μόνο από εκπροσώπους των συμβαλλόμενων φορέων, είτε και από τρίτους, που με τις ιδιαίτερες ικανότητες και γνώσεις της διευκολύνουν το έργο της Επιτροπής.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης δεν μπορεί, από νομική άποψη, να θεωρηθεί ως αυτοτελές όργανο στα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης, αφού η Προγραμματική Σύμβαση δεν αποκτά ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα και δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να συγκροτεί συλλογικά όργανα με αυτοτελή νομική λειτουργία. Άρα, η Επιτροπή Παρακολούθησης λειτουργεί ως ομάδα προσώπων — εντολοδόχων των συμβαλλόμενων φορέων, που αποφασίζουν και ενεργούν από κοινού, κατ' εντολή και για λογαριασμό των τελευταίων.

Κατά την άποψή μου, σύμφωνα με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων και τις περί εντολής διατάξεις, εφ' όσον προϋπήρξε συμφωνία των συμβαλλόμενων φορέων για τη δεσμευτικότητα, έστω και της κατά πλειοψηφία απόφασης της Επιτροπής Παρακολούθησης, εφ' όσον τούτο αποτελεί όρο της Προγραμματικής Σύμβασης, η συμφωνία αυτή είναι ισχυρή και οι αποφάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης δεσμευτικές για όλους τους συμβαλλόμενους φορείς. Με την αυτονόητη προϋπόθεση, ότι οι αποφάσεις αυτές βρίσκονται στα πλαίσια των διατάξεων της Προγραμματικής Σύμβασης και του Νόμου. Η δεσμευτικότητα των αποφάσεων αυτών της Επιτροπής Παρακολούθησης θα έχει την έννοια της δεσμευτικότητας για τους εντολείς των πράξεων των εντολοδόχων τους, που έχουν γίνει στα πλαίσια της εντολής που τους χορηγήθηκε.

Από τα προηγούμενα γίνεται προφανές, ότι αν δεν υπάρχει ρητή διάταξη στο κείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης, ότι οι κατά πλειοψηφία αποφάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης δεσμεύουν όλους τους συμβαλλόμενους φορείς, τότε ορθότερο θα ήταν να θεωρηθεί, ότι τέτοιες αποφάσεις υπερβαίνουν τις εντολές που χορήγησαν οι εντολείς-συμβαλλόμενοι φορείς και, κατά συνέπεια, δεν τους δεσμεύουν.

Τέλος, αν από τη διατύπωση των αντίστοιχων διατάξεων της Προγραμματικής Σύμβασης δεν μπορεί να συναχθεί η σχέση εντολής, που πρέπει να συνδέει όλους τους συμβαλλόμενους φορείς με τα μέλη της Επιτροπής Παρακολούθησης (λ.χ. αν εσφαλμένα οι συμβαλλόμενοι φορείς αντιλήφθηκαν την Επιτροπή Παρακολούθησης ως όργανο με αυτοτελή ρυθμιστική αρμοδιότητα), τότε είναι προφανές, ότι οι αποφάσεις της τελευταίας δεν μπορούν να είναι δεσμευτικές.

Ορισμένες Προγραμματικές Συμβάσεις αναθέτουν στην Επιτροπή Παρακολούθησης και χρέη διαιτησίας. Τούτο, δεν νομίζω ότι μπορεί να ισχύει. Η Επιτροπή Παρακολούθησης λειτουργεί και ενεργεί με βάση την εντολή και εξουσιοδότηση των συμβαλλόμενων φορέων προς τα μέλη της, ως ομάδα προσώπων. Το όργανο όμως της διαιτησίας είναι όργανο ξένο προς τους συμβαλλόμενους φορείς

και ενεργεί στη θέση του κατά Νόμο αρμόδιου Δικαστηρίου και όχι κατ' εντολή και για λογαριασμό των συμβαλλόμενων φορέων.

γ) Η εγκυρότητα του όρου διαιτησίας στις Προγραμματικές Συμβάσεις εξαρτάται, κατά τη γνώμη μου, από το χαρακτήρα των συμβάσεων αυτών ως διοικητικών ή αστικών συμβάσεων. Και αν μεν πρόκειται για αστικές συμβάσεις μπορεί έγκυρα να υπάρξει ρήτρα διαιτησίας κατά τις διατάξεις της Πολιτικής Δικονομίας· αν, όμως, πρόκειται για διοικητική σύμβαση, τότε οι κανόνες του Διοικητικού Δικαίου καθορίζουν τις ειδικές εκείνες περιπτώσεις που επιτρέπεται η ρήτρα διαιτησίας.

δ) Συχνά αναγράφονται διατάξεις για την τροποποίηση της σύμβασης. Μπορεί επίσης να προβλέπεται η σύνταξη ειδικών — συμπληρωματικών προγραμματικών συμβάσεων, προς εκτέλεση ειδικότερων έργων ή προγραμμάτων, που προβλέπει η αρχική Προγραμματική Σύμβαση, η οποία στις περιπτώσεις αυτές λειτουργεί ως συμφωνία πλαίσιο.

ε) Τέλος, μπορεί να προβλέπονται συνέπειες για την περίπτωση υπηρημερίας, μη εκτέλεσης ή μη εκτέλεσης κατά τα συμφωνημένα (αποζημίωση, ποινική ρήτρα).

Διατάξεις αυτού του χαρακτήρα έχουν ιδιαίτερη χρησιμότητα, αφού, πρακτικά μεν, αυτές διασφαλίζουν κατά τρόπο ενεργό και δικαστικά επιδιώξιμο την εκτέλεση της σύμβασης, από θεσμική δε άποψη σηματοδοτούν, ότι οι συμβαλλόμενοι φορείς ενεργούν όχι ως διοικητικού χαρακτήρα μηχανισμοί, αλλά ως ισότιμα συμβαλλόμενα υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Ωστόσο και αυτών των ρητρών η εγκυρότητα καθορίζεται από τον χαρακτήρα της σύμβασης ως αστικής ή διοικητικής και την υπαγωγή της, αντίστοιχα, στους κανόνες του αστικού ή του διοικητικού δικαίου.

## 7. Ζητήματα ενεργοποίησης της διάταξης για τις Προγραμματικές Συμβάσεις

Ολοκληρώνοντας το σχολιασμό των διατάξεων του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989, σημειώνουμε την παρ. 5, κατά την οποία «Λεπτομέρειες για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού».

Από το γεγονός, ότι καμμία απόφαση δεν έχει εκδοθεί «για την εφαρμογή των λεπτομερειών» αυτής της διάταξης, γεννήθηκαν αμφιβολίες, αν η τελευταία μπορεί να θεωρηθεί εφαρμοστέα, χωρίς την προηγούμενη έκδοση σχετικής Υπουργικής Απόφασης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο στην απόφασή του που ήδη προαναφέραμε (7) έχει κρίνει, ότι ενώ η έκδοση της Υπουργικής Απόφασης θα ήταν χρήσιμη, ωστόσο δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για την ενεργοποίηση της διάταξης. Την κρίση του δε αυτή στηρίζει στο γεγονός, ότι ο νομοθέτης δεν έταξε προθεσμία έκδοσής της, όπως συνηθίζεται, όταν η έκδοση της Υπουργικής Απόφασης είναι, κατά το πνεύ-

μα της σχετικής διάταξης Νόμου, υποχρεωτική. Κατά συνέπεια, αφού η έκδοση της Υπουργικής Απόφασης δεν είναι υποχρεωτική, επαφίεται στην πολιτική απόφαση των αρμόδιων Υπουργών η έκδοσή της, χωρίς από αυτό να επηρεάζεται το κύρος των Προγραμματικών Συμβάσεων που πριν την έκδοσή της έχουν καταρτισθεί.

Προς ενίσχυση της σκέψης αυτής του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορούμε να προσθέσουμε τα ακόλουθα:

Η διάταξη της παρ. 5 αναφέρεται στη ρύθμιση «λεπτομερειών» για την εφαρμογή των διατάξεων. Προβλέπει, άλλωστε, κοινή απόφαση «των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού». Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται, ότι κατά το πνεύμα του Νομοθέτη, μόνο εξειδικευμένα θέματα που αφορούν ειδικούς τομείς Υπουργείων, σε κάθε δε περίπτωση «λεπτομέρειες» θα ρυθμίζονται με τις προβλεπόμενες Υπουργικές Αποφάσεις. Ο Νομοθέτης προβλέπει την έκδοση διαφόρων, κατά περίπτωση, Υπουργικών Αποφάσεων. Κατά συνέπεια: α) Στο βαθμό που το αντικείμενο και οι όροι της Προγραμματικής Σύμβασης δεν αφορούν στα ειδικά θέματα και δεν δημιουργείται κώλυμα για την ερμηνεία και την εφαρμογή τους με βάση την ειδική διάταξη του άρθρου 28 και τους λοιπούς κανόνες δικαίου, δεν γεννάται θέμα κύρους των καταρτιζομένων πριν την έκδοση σχετικής Υπουργικής Απόφασης Προγραμματικών Συμβάσεων, β) Αντίθετη ερμηνεία θα οδηγούσε σε ερμηνευτικό αδιέξοδο, αφού ο Νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα έκδοσης διαφόρων Υπουργικών Αποφάσεων, χωρίς να προσδιορίζεται οπωσδήποτε ο αριθμός ή το αντικείμενό τους.

### III. Ο ΝΟΜΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Σημαντικά θέματα του θεσμού της Προγραμματικής Σύμβασης, όπως τα θέματα του δικαίου που πρέπει να εφαρμοστεί, δικαιοδοσίας των δικαστηρίων κ.ο.κ. εξαρτώνται από το νομικό της χαρακτήρα.

Το ζήτημα γεννάται από την ιδιότητα ορισμένων τουλάχιστον από τους κυρίους συμβαλλομένους στις Προγραμματικές Συμβάσεις, δηλαδή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Ν.Π.Δ.Δ., φορέων εξουσίας ως προς τις τοπικές υποθέσεις από το ένα μέρος και των φορέων του δημόσιου τομέα από το άλλο μέρος, από τους οποίους σημαντικό μέρος είναι επίσης φορείς εξουσίας. Είναι ωστόσο πιθανό, οι συμβαλλόμενοι φορείς να μη συμβάλλονται ως φορείς εξουσίας, αλλά ως διαχειριστές της ιδιωτικής τους περιουσίας. Άλλωστε, τόσο από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και του δημόσιου τομέα, είναι πιθανό οι συμβαλλόμενοι φορείς να μην είναι από τη φύση τους φορείς εξουσίας. Αντίστοιχο θέμα γεννάται και ως προς τους τρίτους συμβαλλόμενους στην Προγραμματική Σύμβαση φορείς, οι οποίοι επίσης δεν αποκλείεται να συμβάλλονται ως φορείς εξουσίας.

Η βασική διαίρεση των συμβάσεων, στις οποίες συμβάλλονται και το δημόσιο ή νομικά πρόσωπα που ασκούν διοίκηση, είναι σε διοικητικές συμβάσεις και συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου.

Βασικό κριτήριο για τη διάκριση αυτή έχει καθιερωθεί στη θεωρία και νομολογία, αν το δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου συμβάλλονται ως φορείς περιβεβλημένοι την πολιτική τους εξουσία (διοικητικές συμβάσεις) ή ως διαχειριστές της ιδιωτικής τους περιουσίας (συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου).

Κύρια εκδήλωση, κατά τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, της συμμετοχής του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ως φορέων πολιτικής εξουσίας είναι η ύπαρξη στη σύμβαση εκδηλώσεων υπερκειμένης εξουσίας βουλήσεως. Αυτές δε οι εκδηλώσεις συνήθως συνίστανται στην αναφορά μέσα στο συμβατικό κείμενο ρητρών δημοσίας εξουσίας. Οι ρήτρες δημοσίας εξουσίας είναι ποικίλες σε περιεχόμενο και μορφή (λ.χ. επιταγές της διοίκησης απευθυνόμενες στον αντισυμβαλλόμενο, εξουσία λύσης της σύμβασης ή τροποποίησης των όρων της από μέρος της διοίκησης με μονομερή διοικητική πράξη, μονομερής κατάπτωση ποινικής ρήτρας κ.ο.κ.).

Ένα δεύτερο συμπληρωματικό, αν και όχι αναγκαίο κριτήριο της διάκρισης των συμβάσεων, είναι αν η σύμβαση σκοπεύει στην προαγωγή δημόσιας υπηρεσίας και γενικότερα του διοικητικού μηχανισμού ή όχι.

Στη γαλλική θεωρία και νομολογία φαίνεται να χρησιμοποιείται σωρευτικά συνδυασμός των δύο αυτών κριτηρίων. Αντίθετα, στην ελληνική θεωρία και νομολογία φαίνεται να επικρατεί κυρίως το κριτήριο της υπερκειμένης εξουσίας βουλήσεως (8).

Το πλεονέκτημα του κριτηρίου αυτού είναι η λειτουργία του και ως τυπικού κριτηρίου, αφού συνδέεται και με την ύπαρξη ή μη στο κείμενο της σύμβασης ρητρών εξουσίας. Το αρνητικό, όμως, στοιχείο του συνδέεται με την πολυπλοκότητα των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης στη σύγχρονη κοινωνία. Πολυπλοκότητα και ως προς το αντικείμενο και ως προς τις μορφές των λειτουργιών της. Γεγονός, που δεν επιτρέπει πάντοτε ευχερή διάκριση τότε η κρατική διοίκηση ενεργεί ως φορέας εξουσίας και τότε μόνο ως *fiscus*.

Άλλωστε, η ανάπτυξη των διοικητικών συμβάσεων αιτία φαίνεται να έχει την τάση του σύγχρονου κράτους να αντιμετωπίζει τα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα, αλλά και τις σχέσεις του με τους πολίτες, πολύ δε περισσότερο τους άλλους κοινωνικούς φορείς, στα πλαίσια ενός πνεύματος πολιτικού και κοινωνικού πλουραλισμού. Τούτο οδηγεί το κράτος να ενεργεί ολοένα και συχνότερα όχι κατά μονομερή ρυθμιστικό τρόπο, αλλά ως συμμετοχος μιας συντονιστικής δράσης, της οποίας κατεύθυνση είναι η αποδοχή των κανόνων της ισοτιμίας.

Η πολυπλοκότητα και δυναμική των κοινωνικο-οικονομικών σχέσεων της σύγχρονης κοινωνίας, που συχνά υπερβαίνει τα όρια άσκησης της κρατικής εξουσίας, καθιστά αναγκαία τη ρύθμιση των αντίστοιχων έννομων σχέσεων όχι δια μέσου μονομερούς κανονιστικής ή διοικητικής δράσης, αλλά δια μέσου συμβασιακών πολιτικών. Τέλος, η κρατική δραστηριότητα σε πολλές διαστάσεις της

(λ.χ. ανάπτυξη παραγωγικής-οικονομικής δράσης κλπ.) συνάδει περισσότερο προς τις συναλλακτικές συνθήκες της αγοράς, παρά προς τη μονομερή διοικητική ρύθμιση.

Μ' αυτούς τους όρους, το βασικό κριτήριο των διοικητικών συμβάσεων, η εκδήλωση υπερκείμενης εξουσίας, δεν υπάρχει πάντα η ευχέρεια ή δεν είναι σκόπιμο να εκδηλώνεται με τη μορφή ρητρών δημόσιας εξουσίας. Μ' αυτή την έννοια, θα ήταν ίσως ορθότερο να γίνει αποδεκτό το ουσιαστικό κριτήριο του γερμανικού νόμου για τη διοικητική διαδικασία του 1976, που χαρακτηρίζει τις διοικητικές συμβάσεις ως έννομες σχέσεις στο πεδίο του δημόσιου δικαίου, δηλαδή συμβάσεις, που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου (9), σε διάκριση προς τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου, που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις ιδιωτικού δικαίου. Η αντίληψη αυτή για τη διάκριση διοικητικών συμβάσεων και συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου έχει το πλεονέκτημα, ότι δεν προσβλέπει στα υποκείμενα των συμβαλλόμενων και την ιδιότητα με την οποία συμβάλλονται, αλλά στο περιεχόμενο της σύμβασης.

Η διάταξη του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989 καθορίζει με μεγάλη ευρύτητα τα πλαίσια της Προγραμματικής Σύμβασης. Συγκεκριμένα:

α) Στην πρώτη κατηγορία κύριων συμβαλλόμενων στην Προγραμματική Σύμβαση, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι λοιποί φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αναφέρονται ως κύριοι συμβαλλόμενοι, είναι φορείς που αντικειμενικά ασκούν πρωτογενώς πολιτική, χωρίς βέβαια τούτο να σημαίνει, ότι οπωσδήποτε σε κάθε Προγραμματική Σύμβαση συμβάλλονται ως φορείς εξουσίας.

Η άλλη κατηγορία των κυρίως συμβαλλόμενων φορέων, οι φορείς του δημοσίου τομέα, περιλαμβάνει, βέβαια και το κράτος ή άλλα κρατικά νομικά πρόσωπα, που επίσης λειτουργούν ως φορείς εξουσίας αλλά επίσης και άλλους φορείς (λ.χ. κρατικές τραπεζιτικές εταιρίες, θυγατρικές εταιρίες κρατικών Ν.Π.Δ.Δ.), οι οποίοι και ως προς το νομικό τους χαρακτήρα είναι Ν.Π.Ι.Δ. και, από άποψη λειτουργική, λειτουργούν με ιδιωτικό-οικονομικά κριτήρια και διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, πλην όπου ο Νόμος ρητά ορίζει το αντίθετο. Ακόμα ευρύτερα ισχύει τούτο για τους εκ τρίτου συμβαλλόμενους. Άλλωστε, στην πρακτική των Προγραμματικών Συμβάσεων, τα κείμενά τους σπάνια περιλαμβάνουν ρήτρες δημόσιας εξουσίας, που αποτελούν το τυπικό στοιχείο της διοικητικής σύμβασης, χωρίς, βέβαια τούτο να αποκλείεται από το Νόμο.

β) Είναι δυνατό να ρυθμίζεται με την Προγραμματική Σύμβαση η υλοποίηση μιας δημόσιας υπηρεσίας (βλ. και άρθρο 25 παρ. 1 εδ. ιστ Π.Δ. 323/1989). Τούτο, όμως, αφορά ένα περιορισμένο τμήμα των Προγραμματικών Συμβάσεων. Μεγάλο μέρος τους έχει ως αντικείμενο αναπτυξιακές ή κοινωνικές δραστηριότητες, που συνδέονται περισσότερο με την οργάνωση και ανάπτυξη της παραγωγής, της αγοράς ή της κοινωνικής δράσης, παρά με την άσκηση εξουσίας. Η τάση αυτή ενισχύεται διαρκώς περισσότερο, εφ' όσον μία σημαντική διάσταση της δραστηριότητας τόσο του δημόσιου όσο και του κοινωνικού τομέα είναι η ανα-

πτυξιακή και παραγωγική τους δραστηριότητα. Ακριβώς δε η έντονη ανάμιξη του δημόσιου τομέα στους τομείς αυτούς δράσης οδηγεί διαρκώς εντονότερα προς μία συμπεριφορά των αντίστοιχων φορέων και του κράτους συναλλακτική, ως υποκειμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Στην εφαρμογή ολόένα περισσότερο της αρχής της ισοτιμίας των συμβαλλομένων, αντί της εκδήλωσης εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης της υπερκείμενης εξουσίας της βούλησής της.

γ) Με βάση τα προηγούμενα μπορεί να υποστηριχθεί, ότι και όταν ακόμα το αντικείμενο ουσιαστικού μέρους των Προγραμματικών Συμβάσεων εντάσσεται στα πλαίσια μιας αναπτυξιακής πολιτικής, που καθαυτή είναι άσκηση εξουσίας, από άποψη λειτουργική, ωστόσο, οι συμβάσεις αυτές δεν λειτουργούν ως έννομες σχέσεις που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις δημόσιου δικαίου.

Ο χαρακτήρας των Προγραμματικών Συμβάσεων δεν είναι ενιαίος και, κατά τα προηγούμενα κριτήρια, κατά περίπτωση, κάθε Προγραμματική Σύμβαση μπορεί να είναι διοικητική ή ιδιωτικού δικαίου, ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης (έννομες σχέσεις που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού), τους συμβαλλόμενους φορείς και την ιδιότητα με την οποία συμβάλλονται (ως φορείς εξουσίας ή ως διαχειριστές λειτουργιών ιδιωτικού χαρακτήρα), την εκδήλωση υπερκείμενης εξουσίας με την αναφορά σε ρήτρες δημόσιας εξουσίας ή αντίθετα, τη συμμετοχή όλων των συμβαλλόμενων φορέων ως υποκειμένων συμβατικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε βάση ισοτιμίας.

Η εφαρμογή συνδυασμού περισσότερων κριτηρίων διάκρισης των Προγραμματικών Συμβάσεων σε διοικητικές και ιδιωτικού δικαίου, δυσχεραίνει, ίσως, το ερμηνευτικό έργο, ανταποκρίνεται, όμως, στο χαρακτήρα του θεσμού, ως νεωτεριστικού θεσμού που ανταποκρίνεται στις σύγχρονες λειτουργίες και ανάγκες των φορέων του δημόσιου και του κοινωνικού τομέα.

Το γεγονός, ότι οι Προγραμματικές Συμβάσεις, είτε, κατά περίπτωση, χαρακτηρίζονται ως διοικητικές συμβάσεις είτε ως συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου, διέπονται ενιαία από τη διάταξη του άρθρου 28 του Π.Δ. 323/1989, δεν δημιουργεί νομικό θέμα, αφού η διατύπωση της διάταξης επιτρέπει τούτο (10).



#### IV. ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΣΤΙΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Ο καθορισμός, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, του νομικού χαρακτήρα της Προγραμματικής Σύμβασης ως διοικητικής σύμβασης ή σύμβασης ιδιωτικού δικαίου, είναι καθοριστικό στοιχείο για τον καθορισμό, αντίστοιχα, του δικαίου που την διέπει, καθώς και για την υπαγωγή των διαφορών, που τυχόν θα γεννηθούν από τις συμβάσεις αυτές, στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια.

## 1. Εφαρμοστέο δίκαιο

Είναι προφανές, ότι αν η Προγραμματική Σύμβαση θεωρηθεί ιδιωτικού δικαίου, το δίκαιο τούτο και ιδιαίτερα οι διατάξεις για τις συμβάσεις του Αστικού Κώδικα θα εφαρμοστεί για την ερμηνεία της, καθώς και για την επίλυση των τυχόν διαφορών που ανακύπτουν από αυτήν.

Και όταν, όμως, η Προγραμματική Σύμβαση θεωρηθεί ως ιδιωτικού δικαίου, η διαπλοκή προς τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου, γενικές ή και ειδικές, είναι αναπόφευκτη. Και τούτο, πρώτο μεν, διότι στην Προγραμματική Σύμβαση συμβάλλονται φορείς που διέπονται, ως προς τη λειτουργία και δραστηριότητά τους, από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου (η δημόσια διοίκηση, οι Ο.Τ.Α., τα κρατικά ή μη νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου). Κατά συνέπεια, το διοικητικό δίκαιο διέπει τόσο τη νομιμοποίηση και εκπροσώπησή τους στην Προγραμματική Σύμβαση, όσο και τη διαδικασία υλοποίησης από αυτούς των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αναφέρονται στη σύμβαση και τους αφορούν. Δεύτερο δε, διότι είναι δυνατόν τα προγράμματα, έργα ή υπηρεσίες που υλοποιούνται με την Προγραμματική Σύμβαση, να διέπονται ολικά ή κατά ορισμένες διαδικασίες τους από διατάξεις διοικητικού δικαίου (λ.χ. δημόσια έργα).

Αν, αντίθετα, η συγκεκριμένη Προγραμματική Σύμβαση θεωρηθεί ως διοικητική σύμβαση, η διαπλοκή του αστικού και του διοικητικού δικαίου προέρχεται άμεσα από το νομικό χαρακτήρα της.

Η ιδιαιτερότητα των διοικητικών συμβάσεων, ως προς το δίκαιο που πρέπει να εφαρμοστεί, βρίσκεται ακριβώς στο γεγονός, ότι αν και εξ ορισμού η διοικητική σύμβαση είναι έννομη σχέση που ρυθμίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου και, κατ' αρχή, προϋποθέτει τη συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης ως φορέα εξουσίας, ωστόσο, από την άλλη πλευρά, εισάγει το πνεύμα της σύμβασης και των συμβατικών σχέσεων στο δικαιοϊκό χώρο, που διέπει τη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης. Τούτο σημαίνει, ότι οι βασικές αρχές και ρυθμίσεις που καθιερώνονται από το αστικό δίκαιο για τις συμβάσεις βρίσκουν πεδίο εφαρμογής και στις διοικητικές συμβάσεις. Με τον περιορισμό, ότι η εφαρμογή των προαναφερόμενων αρχών και ρυθμίσεων του αστικού δικαίου για τις συμβάσεις κάμπτεται, όταν οι αντίστοιχες διατάξεις αντιτίθενται προς τις αναγκαστικού δικαίου διατάξεις του διοικητικού δικαίου, που αφορούν τις διοικητικές συμβάσεις ή άλλα ειδικά θέματα που ρυθμίζονται με τη συγκεκριμένη σύμβαση. Έτσι λ.χ. εφαρμόζονται καταρχή και στις διοικητικές συμβάσεις (άρα και στις Προγραμματικές Συμβάσεις αυτού του νομικού χαρακτήρα) η αρχή «*pacta sunt servanda*» (τα συμφωνημένα πρέπει να τηρούνται). Τα όσα αφορούν στην ικανότητα δικαιοπραξίας του προσώπου που συμβάλλεται. Το ορισμένο της παροχής. Η απειλή, απάτη και απειλή. Άλλοτε πάλι, οι αρχές αυτές του αστικού δικαίου προσαρμόζονται στο ειδικό νομικό καθεστώς της διοικητικής σύμβασης γενικά και των Προγραμματικών Συμβάσεων ειδικότερα.

Πάντως, προκειμένου να καθορισθεί ειδικότερα το νομικό καθεστώς που διέπει συγκεκριμένη Προγραμματική Σύμβαση, θα πρέπει να ληφθεί επίσης υπόψη

και η ακόλουθη ιδιομορφία της Προγραμματικής Σύμβασης. Ότι, δηλαδή, είναι εξ ορισμού σύμβαση μεταξύ φορέων του δημόσιου και κοινωνικού τομέα και δεν μπορεί να συμμετέχει σ' αυτήν ιδιώτης. Τούτο σημαίνει, ότι στην Προγραμματική Σύμβαση και όταν αυτή ρυθμίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου, η αρχή της ισοτιμίας των συμβαλλομένων δεν υποχωρεί κατ' αρχή στην αρχή της υπερκείμενης εξουσίας βούλησης. Τούτο, βέβαια, δεν διατυπώνεται άμεσα στο Νόμο, αλλά συνάγεται από τη φύση των φορέων που συμμετέχουν και των σχέσεων που έχουν μεταξύ τους (αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση), καθώς και από τη μέχρι σήμερα πρακτική κατάρτισης των Προγραμματικών Συμβάσεων, στις οποίες δεν αναφέρονται ρήτρες εξουσίας υπέρ της δημόσιας διοίκησης και όταν αυτή συμβάλλεται στην Προγραμματική Σύμβαση (11).

Πάντως, μολονότι δεν φαίνεται, για όσους λόγους αναφέρθηκαν, να υπήρξε στο πνεύμα του Νομοθέτη η ανισότιμη συμμετοχή των συμβαλλόμενων φορέων στην Προγραμματική Σύμβαση που θα προέκυπτε από τη συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης ως φορέα εξουσίας και τη διατύπωση ρητρών εξουσίας, από την άλλη πλευρά δεν μπορεί τούτο να αποκλεισθεί, αφού το άρθρο 28 του Π.Δ. 323/1989 δεν το απαγορεύει, αν τούτο προκύπτει από το αντικείμενο της σύμβασης και το αποδεχθούν οι συμβαλλόμενοι φορείς.

## 2. Δικαιοδοσία των δικαστηρίων

Κατά το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας έχει ανατεθεί στα υφιστάμενα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Κατά το άρθρο δε 1 παρ. 1 και 2 του Ν. 1406/1983 οι διαφορές που αφορούν τις διοικητικές συμβάσεις, ως διοικητικές διαφορές, υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Τούτο δε ισχύει από την 11.6.1985. Προϋποθέσεις της εφαρμογής των προαναφερόμενων διατάξεων είναι οι ακόλουθες:

- 1) διοικητική σύμβαση.
- 2) να εκδόθηκε ατομική διοικητική πράξη ή παράλειψη σχετική με τη σύμβαση.
- 3) να δημιουργήθηκε από αυτή διοικητική διαφορά ουσίας.
- 4) η ατομική διοικητική πράξη ή παράλειψη να έχει παραχθεί μετά την 11.6.1985.

Από τα προηγούμενα συνάγεται, ότι σχετικά με διαφορές που δημιουργήθηκαν ή θα δημιουργηθούν κατά την εφαρμογή Προγραμματικών Συμβάσεων, η δικαιοδοσία των δικαστηρίων στα οποία θα υπαχθούν θα καθορίζεται κατ' αρχή από τον νομικό χαρακτηρισμό της συγκεκριμένης Προγραμματικής Σύμβασης ως διοικητικής σύμβασης ή σύμβασης ιδιωτικού δικαίου. Δεν αρκεί όμως ο χαρακτηρισμός της σύμβασης ως διοικητικής, αλλ' είναι ανάγκη να συντρέχουν και οι υπόλοιπες από τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις. Ιδιαίτερη σημασία έχει η προϋπόθεση του να είναι η πράξη ή παράλειψη που προκάλεσε τη διοικητική διαφορά, διοικητική πράξη ή παράλειψη. Κάθε πράξη ή παράλειψη που γίνεται στα πλαίσια μιας Προγραμματικής Σύμβασης που έχει χαρακτηριστεί ως διοικη-



τική σύμβαση δεν χαρακτηρίζεται για το λόγο αυτό και ως διοικητική. Αντίθετα, θα πρέπει να ερευνηθεί κατά τρόπο αυτοτελή αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί η συγκεκριμένη ατομική πράξη η παράλειψη του συμβαλλόμενου φορέα ως ατομική διοικητική πράξη. Δηλαδή, ως δήλωση βουλήσεως που προέρχεται από διοικητικό όργανο και καθορίζει κατά μονομερή τρόπο τι πρέπει να ισχύει ως δίκαιο στη συγκεκριμένη περίπτωση. (12)

Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις δεν υπάρχει δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων να επιληφθούν διαφορών, που γεννώνται από Προγραμματικές Συμβάσεις και αρμόδια είναι τα πολιτικά δικαστήρια.

Ειδικότερα, σχετικά με τις διαφορές που γεννήθηκαν από Προγραμματική Σύμβαση που έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση δημόσιου έργου, πρέπει να ληφθεί υπόψη και ο Νόμος 1266/1982 «περί εκτέλεσης δημοσίων έργων» (άρθρο 17), κατά τον οποίο αρμόδια να επιληφθούν γι' αυτές τις διαφορές είναι τα Εφετεία. (13)



Στην εισήγηση αυτή επιδιώχθηκε η ανάπτυξη ενός πρώτου προβληματισμού στα ζητήματα που έχουν τεθεί από το νέο θεσμό της Προγραμματικής Σύμβασης.

Ακριβώς η ευρύτητα εφαρμογής, το εύπλαστο αλλά και η δυναμική του θεσμού, δημιουργούν σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα. Πρόσθετη δυσχέρεια για την ερμηνεία και την εφαρμογή του θεσμού βρίσκεται στο ότι ούτε η θεωρία, ούτε η νομολογία έχουν καταπιαστεί ειδικά με τα θέματα που θέτει, κυρίως εξ αιτίας της πρόσφατης σχετικά έκδοσης του σχετικού νόμου, καθώς ίσως και εξαιτίας του γεγονότος, ότι η Προγραμματική Σύμβαση, από αυτή τη σύνθεση των συμβαλλόμενων φορέων και του αντικειμένου της, αντιμετωπίζεται στην πράξη περισσότερο ως όργανο συντονισμού της δραστηριότητας φορέων του δημοσίου και του κοινωνικού τομέα και λιγότερο ως έννομη σχέση που ρυθμίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις δικαστικά επιδιώξιμα. Άλλωστε, η λειτουργία στα πλαίσια των Προγραμματικών Συμβάσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης επιτρέπει συνήθως την αντιμετώπιση των προβλημάτων που τυχόν αναφύονται μεταξύ των συμβαλλόμενων φορέων κατά τρόπο εξωδικαστικό. Είναι όμως σημαντικό να προωθηθεί ο αντίστοιχος προβληματισμός, γιατί η εφαρμογή του θεσμού προοδευτικά διευρύνεται και έχει ήδη αποκτήσει σημαντικό βάρος, ιδιαίτερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και, γενικότερα, υλοποιείται διαμέσου αυτού του θεσμού η τάση διεύρυνσης της εφαρμογής συμβασιακών πολιτικών στη θέση της πρακτικής των μονομερών διοικητικών πράξεων για τον συντονισμό και την προώθηση της δραστηριότητας των φορέων του δημόσιου και κοινωνικού τομέα.

## ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ:

(1) Βλ. Π. Δαγτόγλου - Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Αθ. 1984 σελ. 418-420 παρ. 1086.

(2)— Έγγραφο Υπ. Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) Ε4.2 6.1-2

— Τεύχος ΥΠΕΣ: Προγραμματικές Συμβάσεις. Ένας νέος θεσμός στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αθ. Αύγουστος 1986 σελ. 1-2

— Σπυρίδωνος Φλογαίτη - Το Ελληνικό Διοικητικό σύστημα - Εκδ. Σάκκουλα - Αθ. σελ. 191-193.

— Αλεξ. Παπαδόπουλου: Η φιλοσοφία και οι επιδιώξεις του νέου θεσμού των «προγραμματικών συμβάσεων» - περ. «Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» τ. Οκτ. 1984 σελ. 1429

— Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου (Τμήμα Ι - Συνεδρίαση της 18-2-1986) σχετικά με την από 24-6-1985 προγραμματική σύμβαση Νοσοκομείου - Δήμου Κω βλ. τεύχος ΥΠΕΣ οπ.π. σελ. 50.

(3) Εισήγηση αδημοσίευτη Πρ. Παυλόπουλου στο «Συμπόσιο για τις Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» που οργάνωσε το Νομικό Τμήμα της Ε.Ε.Τ.Α.Α. (Ιανουάριος 1989).

(4) Σπυρίδωνος Φλογαίτη - οπ.π. σελ. 19-22.

(5)— Π.Δ. Δαγτόγλου - οπ.π. σελ. 356 παρ. 979

— Μιχ. Δ. Στασινόπουλου - Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου - Αθ. 1976 - σελ. 149-152.

(6) Αποφ. Ελεγκτικού Συνεδρίου οπ.π. σελ. 53.

(7) Αποφ. Ελεγκτικού Συνεδρίου οπ.π. σελ. 52-53.

(8)— Γεωργίου Μ. Παπαχατζή - Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου - Αθ. 1983 σελ. 855-867 παρ. 113

— Π.Δ. Δαγτόγλου - οπ.π. σελ. 254-261 παρ. 726-749

— Δημήτριου Ι. Κόρσου - Η σύμβαση του Διοικητικού Δικαίου - Αθ. 1961

— Georges Dupuis et Marie-Jose Guedon: Institutions administratives. Droit administratif - éd. Armand Colin-Paris 1986 - σελ. 312-334.

(9) Π.Γ. Δαγτόγλου - οπ.π. σελ. 257-258 παρ. 739-741.

(10) Βλ. ανάλογη άποψη ως προς τις συμβάσεις δημοσίων έργων: Σπ. Φλογαίτη, Σχόλιο στην 631/1986 απόφαση Εφετείου Θεσσαλονίκης - ΝοΒ-1987 (35) σελ. 1644.

(11)— Βλ. σχετικά: - Γ. Παπαχατζή οπ.π. σελ. 868 κ.ε. παρ. 114

— Αλεξ. Παπαδόπουλου - οπ.π. σελ. 1430.

(12) Μιχ. Δ. Στασινόπουλου: οπ.π. σελ. 219-221.

(13)— Γ.Μ. Παπαχατζή - οπ.π. σελ. 885, παρ. 116

— Απόφαση 631/1986 Εφετείου Θεσ/κης οπ.π. σελ. 1633 κ.ε.

# ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ Ο.Τ.Α. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ\*

*Θεοδώρας Κερκύρα-Ξυθάλη  
Δικηγόρου-Περιφερειολόγου, Συνεργάτιδας Νομικού Τμήματος ΕΕΤΑΑ*

## Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ο θεσμός των Συνδέσμων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) χρονολογείται από το 1912. Ο Νόμος ΔΝΖ «περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» της 10.2.1912, ο οποίος θεωρείται από τους θεμελιώδεις νόμους για την Τοπική Αυτοδιοίκηση<sup>(1)</sup>, παρά το γεγονός, ότι αντανάκλα το συμβιβαστικό πνεύμα των φιλελευθέρων της εποχής εκείνης<sup>(2)</sup>, προέβλεψε στα άρθρα 85-91 αυτού τη σύσταση Συνδέσμων των Κοινοτήτων για την αντιμετώπιση του προβλήματος της κατάτμησης των παλαιών Δήμων και της αδυναμίας εκτέλεσης έργων από κοινότητες μικρού, σε έκταση και πληθυσμό, μεγέθους και περιορισμένων οικονομικών δυνατοτήτων.

Η πολυδιάσπαση των Ο.Τ.Α., η οποία ανάγεται σε γενικότερους γεωγραφικούς, ιστορικούς και κοινωνικο-πολιτικούς λόγους, αποτελεί και σήμερα σοβαρό περιοριστικό παράγοντα στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ.

Οι σημερινές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, η πολυπλοκότητα των προβλημάτων που αυτές δημιουργούν και η διαφορετική αντίληψη για το ρόλο που μπορεί να παίξει η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.)<sup>(3)</sup> στην περιφερειακή ανάπτυξη και στην προώθηση συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη των αποφάσεων, στα πλαίσια εκσυγχρονισμού του Κράτους και των θεσμών, κάνουν απαραίτητη την ύπαρξη οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, βιώσιμων και ικανών (από άποψη μεγέθους, οικονομικών πόρων και έμπυχου δυναμικού) ν' ανταποκριθούν στις αυξημένες αρμοδιότητες με τις οποίες αυτοί έχουν εξοπλισθεί από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (άρθρα 22,23 και 24 Π.Δ. 76/1985 - Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας).

Μέσα από το θεσμό του Συνδέσμου, ο οποίος κατοχυρώνεται και συνταγματι-

---

\* Η εισήγηση συμπληρώθηκε με τις νέες ρυθμίσεις για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους με το Ν: 1832/89.

κά (άρθρο 102 παρ. 3 Συντάγματος 1975), επιτυγχάνονται:

α. Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των έργων και της παροχής των υπηρεσιών — που δεν είναι σε θέση να φέρει σε πέρας μόνος του ένας Ο.Τ.Α. - αφού δίνεται η δυνατότητα μείωσης του σχετικού κόστους (καταμερισμός της δαπάνης).

β. Ο συντονισμός στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α. και των τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

γ. Η ορθολογική αξιοποίηση των τοπικών πόρων.

δ. Η εξασφάλιση της χρηματοδότησης των έργων.

ε. Η προαγωγή της συνεργασίας και το ξεπέραςμα των τοπικιστικών αντιλήψεων και μικρο-πολιτικών αντιθέσεων.

στ. Η κινητοποίηση του τοπικού δυναμικού και η υπεύθυνη συμμετοχή του στην αντιμετώπιση των προβλημάτων.

ζ. Η εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης στην εφαρμογή των προγραμμάτων και την υλοποίηση των έργων.

Παρά τα θετικά αποτελέσματα όμως από τη δημιουργία Συνδέσμων, ο θεσμός δεν έχει αναπτυχθεί στον επιθυμητό βαθμό. Ακόμη, οι δραστηριότητες των Συνδέσμων που έχουν συσταθεί αναπτύσσονται, κατά κανόνα, στον τομέα των έργων βασικής υποδομής (ύδρευση, αποχέτευση) και στη συλλογή απορριμμάτων<sup>(4)</sup>.

2. Ο Ν. 1416/1984 (άρθρο 23) εισήγαγε το θεσμό των Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι διαφέρουν από τους κοινούς Συνδέσμους, τόσο ως προς τη σύσταση, όπως θα εκτεθεί ειδικότερα στα επόμενα (II Β), όσο και ως προς το χαρακτήρα και τη σκοπιμότητα ίδρυσης.

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι συστήνονται στα πλαίσια γεωγραφικών ενοτήτων (περιοχών) που συγκεντρώνουν ομοιογενή κατά το δυνατό χαρακτηριστικά, από πλευράς γεωγραφικών, οικονομικών, συγκοινωνιακών και κοινωνικών συνθηκών. Ο προσδιορισμός των ενοτήτων αυτών που καθορίζονται από την Κεντρική Διοίκηση με σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου Νομαρχιακού Συμβουλίου στοχεύει: 1) στον εξορθολογισμό και στη διευκόλυνση του προγραμματισμού της ανάπτυξης και 2) στη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία του προγραμματισμού των τοπικών αρχών (δημοκρατικός προγραμματισμός), ώστε οι κατευθύνσεις και η ακολουθητέα πολιτική να εναρμονίζονται με τις τοπικές ανάγκες και την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που ενδεχόμενα διαθέτει η κάθε χωρική ενότητα.

Με τη θεσμοθέτηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων επιδιώκεται: 1) Να δοθεί η δυνατότητα στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση να αποτελέσει όργανο προγραμματισμού και ανάπτυξης, αφού αρμοδιότητα των Συνδέσμων είναι και η εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, 2) να αμβλυθεί το πρόβλημα της απροθυμίας και του μη εθισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να δρουν από κοινού<sup>(5)</sup>, με την ευχέρεια που δίνεται από το Νόμο στο Νομάρχη ή στο Νομαρχιακό Συμβούλιο να κινήσει τη διαδικασία σύστασης Συνδέσμου<sup>(6)</sup>

και 3) να προετοιμασθεί το έδαφος για τη συνένωση των Ο.Τ.Α. ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών και με την προοπτική της θεσμοθέτησης του Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης (άρθρο 1 Ν. 1622/1986), που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να μπορέσουν οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν στο ρόλο που καλούνται σήμερα να διαδραματίσουν και που δεν περιορίζεται μόνο στην ανάδειξη μιας ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ικανής να επιλύσει τοπικά προβλήματα και ν' ασκήσει αποτελεσματικά την τοπική πολιτική εξουσία, αλλά επεκτείνεται και στην προώθηση ενός διαφορετικού τρόπου άσκησης της εξουσίας από την τοπική κοινωνία.

Μέχρι σήμερα, έχουν συσταθεί 36 Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και έχουν προσδιορισθεί γεωγραφικές ενότητες σε 44 Νομούς της χώρας<sup>(7)</sup>.

## II. Το νομοθετικό πλαίσιο για τους Συνδέσμους Ο.Τ.Α. και τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους

### A. Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α.

Για τους Συνδέσμους των Ο.Τ.Α. εφαρμόζονται οι διατάξεις του Δ.Κ.Κ. άρθρα 177-182 και οι διατάξεις των άρθρων 84, 91\*, 97, 102\*, 103\*, 105\*, 151-155\*, 166 παρ. 1 και 3, 237, 238\* και 272. Ειδικότερα:

#### 1. Σύσταση.

Για τη σύσταση Συνδέσμου δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων απαιτείται, σύμφωνα με το άρθρο 177 Δ.Κ.Κ., απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια των δήμων και κοινοτήτων που πρόκειται να μετάσχουν στο Σύνδεσμο. Η απόφαση αυτή παίρνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων (άρθρο 86 παρ. 5 Δ.Κ.Κ.). Στη συνέχεια συντάσσεται ενιαίο κείμενο απόφασης των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για τη σύσταση του Συνδέσμου, στο οποίο αναφέρονται όλα τα ζητήματα που αποτελούν προϊόν κοινής αποδοχής των Ο.Τ.Α. μελών. Οι αποφάσεις αυτές, αποστέλλονται στο Νομάρχη, ο οποίος τις ελέγχει από άποψη νομιμότητας και εκδίδει σχετική πράξη, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Σύνδεσμος θεωρείται ότι έχει συσταθεί από τη δημοσίευση της πράξης (απόφασης) του Νομάρχη (συστατική πράξη) στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Σχετικά με τον υποχρεωτικό ή όχι χαρακτήρα της έκδοσης απόφασης από το Νομάρχη για τη σύσταση του Συνδέσμου παρατηρούμε τα εξής: Ο Νόμος δεν αναφέρει ρητή υποχρέωση του Νομάρχη να εκδόσει σχετική απόφαση. Από τη γραμματική διατύπωση όμως (χρησιμοποίηση του ενεστώτα χρόνου του ρήματος εκδίδω), αλλά και σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη σύσταση, είναι υποχρεωμένος ο Νομάρχης να εκδώσει τη σχετική απόφαση.

\* Τα άρθρα αυτά έχουν τροποποιηθεί από το Νόμο 1832/1989 (τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις).

ση (συστατική πράξη) και κατά συνέπεια, άρνησή του ή αδράνεια προς τούτο, δεν θα είναι σύμφωνες με τις αρχές που αναφέρθηκαν.

Για τη σύσταση Συνδέσμου δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων που υπάγονται στην περιφέρεια περισσότερων όμορων Νομών εκδίδεται κοινή απόφαση των Νομαρχών στην περιφέρεια των οποίων υπάγονται οι ενδιαφερόμενοι Ο.Τ.Α. Σε περίπτωση διαφωνίας των Νομαρχών σε θέματα που αφορούν τη σύσταση του Συνδέσμου, αποφασίζει ο Υπουργός Εσωτερικών. Την εποπτεία του Συνδέσμου αυτού ασκεί ο Νομάρχης στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα του.

Για τη σύσταση Συνδέσμου δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων που υπάγονται στην περιφέρεια περισσότερων μη όμορων Νομών εκδίδεται απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Την εποπτεία του Συνδέσμου αυτού ασκεί ο Νομάρχης στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα του.

Σημειώνουμε, ότι πέρα από τις περιπτώσεις Συνδέσμων που συνιστώνται από Ο.Τ.Α. του ίδιου Νομού ή διαφόρων Νομών (όμορων ή μη) υπάρχουν και Σύνδεσμοι Πανελλαδικοί (π.χ. Σύνδεσμος Ιαματικών Πηγών Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας).

Η απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων για τη σύσταση πρέπει απαραίτητα να περιέχει τα εξής στοιχεία:

α) Το σκοπό του Συνδέσμου.

Ο σκοπός για τον οποίο ιδρύεται ο Σύνδεσμος μπορεί, σύμφωνα με το Νόμο, να είναι: 1) η κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, 2) η προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, 3) η παροχή υπηρεσιών και 4) η κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων ανάπτυξης του ευρύτερου χώρου των Ο.Τ.Α. μελών.

Οι σκοποί αναφέρονται περιοριστικά, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της σχετικής διάταξης, αλλά, όπως διαπιστώνει κανείς από το εύρος των αρμοδιοτήτων που μπορεί ν' ασκήσει ο Σύνδεσμος στο πλαίσιο των σκοπών που αναφέρονται, αφήνονται περιθώρια ανάπτυξης της δράσης του Συνδέσμου, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του προγραμματισμού της ανάπτυξης. Οι σκοποί πάντως, πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια και να είναι συγκεκριμένοι καθώς επίσης και να βρίσκονται μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων. Πάντως, δε νομίζουμε, ότι, σε κάθε περίπτωση, είναι δυνατό (συνταγματικά και νομοθετικά) ή και σκόπιμο, μέσω των σκοπών και αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνουν οι Σύνδεσμοι, να υποκαταστήσουν οι τελευταίοι τους Ο.Τ.Α.<sup>(8)</sup> Οι Σύνδεσμοι (κοινοί και αναπτυξιακοί) είναι νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών (βλ. και παρακ. σελ. 20), σε αντίθεση με τους Ο.Τ.Α. που έχουν γενική αρμοδιότητα στις τοπικές υποθέσεις και η θεσμοθέτηση και η σύστασή τους εξυπηρετούν κάποιους συγκεκριμένους στόχους (βλ. Εισαγωγή Ι 1,2). Ούτε είναι δυνατό από τα πράγματα να επιλυθούν μέσα από τους Συνδέσμους τα κάθε είδους προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Ο.Τ.Α.

Ενδεικτικά, οι σκοποί ενός Συνδέσμου<sup>(9)</sup> μπορεί να είναι:

— Η υποβοήθηση των Ο.Τ.Α. - μελών στην καταγραφή και ιεράρχηση των ανα-

γκών και στην αξιολόγηση και προγραμματισμό των έργων.

— Η μελέτη, κατασκευή, διαχείριση και συντήρηση συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης.

— Η συλλογή, μεταφορά, διάθεση και επεξεργασία απορριμμάτων.

— Η μελέτη, κατασκευή, διαχείριση και συντήρηση έργων τεχνικής υποδομής ή κοινωνικού εξοπλισμού.

— Η προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για κατασκευή και συντήρηση έργων.

— Η κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων.

— Οποιαδήποτε άλλη αρμοδιότητα αναθέτουν οι Ο.Τ.Α. στο Σύνδεσμο.

Οι Σύνδεσμοι μπορεί να έχουν ένα σκοπό ή πολλούς (Σύνδεσμοι πολλαπλών σκοπών).

Οι Σύνδεσμοι μπορούν επίσης να μετέχουν σε επιχειρήσεις των άρθρων 43, 44, 45 και 46 του Ν. 1416/1984 για αναπτυξιακούς σκοπούς. Η συμμετοχή γίνεται με απόφαση του Δ.Σ. του Συνδέσμου που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις που αφορούν τη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. σε επιχειρήσεις (εκπόνηση τεχνικοοικονομικής μελέτης κλπ., σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 246 εδ. 4 και 6 παρ. 1).

Πρέπει να τονίσουμε, ότι, σύμφωνα με τη σχετική διάταξη, επιτρέπεται μόνο η συμμετοχή σε επιχειρήσεις και όχι η σύσταση επιχειρήσεων από τους Συνδέσμους, επομένως οι Σύνδεσμοι:

α) δεν μπορούν να συστήσουν «αμιγή» επιχείρηση, αλλά πάντοτε μετέχουν μαζί με άλλους φορείς (ΟΤΑ, Συνεταιρισμούς κλπ.) σε επιχειρήσεις και σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που προβλέπουν ως προς τα ποσοστά κλπ. οι αντίστοιχες για κάθε μορφή επιχείρησης διατάξεις.

β) Η συμμετοχή γίνεται μόνο για αναπτυξιακούς σκοπούς. Αν και η έννοια «αναπτυξιακοί σκοποί» είναι αόριστη από νομική άποψη, άρα είναι ζήτημα ερμηνείας κάθε φορά, αν πρόκειται ή όχι για τέτοιο σκοπό, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι οι σύνδεσμοι μετέχουν σε επιχειρήσεις που δεν έχουν κυρίως και αποκλειστικά κερδοσκοπικό χαρακτήρα ή δεν αποβλέπουν πρωταρχικά στην ικανοποίηση των συμφερόντων των ιδρυτών και δευτερευόντως επιδρούν στην ανάπτυξη της περιοχής, αλλά αποβλέπουν γενικά στην τοπική ανάπτυξη (με τη στενή έννοια του όρου) με την παροχή υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων. Εξάλλου, ένας τέτοιος περιορισμός στη δυνατότητα των Συνδέσμων να μετέχουν σε επιχειρήσεις, δικαιολογείται, αλλά και επιβάλλεται και από την ίδια τη φύση και τη λειτουργία τους (βλ. παραπ. σελ. 6 υπό α).

Πρέπει πάντως να τονισθεί, ότι για να μπορέσουν οι Σύνδεσμοι να υλοποιήσουν τους σκοπούς τους και να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που τους αναθέτουν οι Ο.Τ.Α. έχουν ανάγκη από επαρκείς πόρους και στελεχιακό δυναμικό. Απαραίτητη επίσης για τη δραστηριοποίηση των Συνδέσμων είναι η ενεργή συμμετοχή των μελών τους και η κινητοποίηση των αιρετών, οι οποίοι πρέπει να προωθούν με κάθε μέσο την ενδυνάμωση της λειτουργίας των Συνδέσμων<sup>(10)</sup>.

β) Τη χρονική διάρκεια του Συνδέσμου.

Η διάρκεια λειτουργίας του Συνδέσμου μπορεί να είναι ορισμένη ή αόριστη. Τούτο εξαρτάται από τη φύση του σκοπού του Συνδέσμου. Αν για παράδειγμα ο σκοπός της σύστασης είναι η εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, η διάρκεια λειτουργίας συμπίπτει με τη διάρκεια αποπεράτωσης και οριστικής παραλαβής του έργου. Αν ο σκοπός αφορά δραστηριότητες που έχουν μια χρονική συνέχεια (π.χ. μεσοχρόνιο ή μακροχρόνιο αναπτυξιακό πρόγραμμα) ή αν πρόκειται για έργα που δημιουργούν την ανάγκη συνεχούς από κοινού δράσης των Ο.Τ.Α. του Συνδέσμου ή για παροχή υπηρεσιών διαρκούς φύσης, τότε η διάρκεια μπορεί να είναι αόριστη.

γ) Την έδρα του Συνδέσμου.

Η έδρα του Συνδέσμου καθορίζεται με την απόφαση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με την οποία συνιστάται ο Σύνδεσμος και περιέχεται και στην απόφαση του Νομάρχη που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων ως προς την έδρα του Συνδέσμου, αποφασίζει σχετικά ο Νομάρχης με την έκδοση της συστατικής πράξης.

Με την προηγούμενη διάταξη επιδιώκεται η διευκόλυνση της σύστασης του Συνδέσμου σε περίπτωση διαφωνίας των Ο.Τ.Α. για την έδρα, ο καθορισμός της οποίας αποτελεί πράγματι ευαίσθητο σημείο για την αποδοχή συμμετοχής στο Σύνδεσμο. Από την άλλη πλευρά όμως, η διάταξη επιτρέπει την παρέμβαση της διοίκησης στην επίλυση ενός ζητήματος που ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. και στη διακριτική τους ευχέρεια, διασπώντας τις αρχές της αυτοδιοίκησης και της αυτοτέλειας που κατοχυρώνονται συνταγματικά (άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος). Ούτε και στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτείας (έγκρισης) που ασκεί ο Νομάρχης στις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών μπορεί να υπαχθεί η περίπτωση αυτή, γιατί κατά την έγκριση μιας πράξης δεν είναι επιτρεπτή υποκατάσταση του εποπτευομένου οργάνου<sup>(11)</sup>.

δ) τις εισφορές των Ο.Τ.Α. μελών.

Οι εισφορές που καταβάλλει κάθε Ο.Τ.Α. στο Σύνδεσμο είναι ετήσιες και αποτελούν υποχρεωτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (άρθρο 187 Δ.Κ.Κ.), οι οποίες εγγράφονται με αιτιολογημένη απόφαση του Νομάρχη στον προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. (άρθρο 191 Δ.Κ.Κ.). Οι εισφορές αυτές, εφόσον είναι γραμμένες στον προϋπολογισμό, περιλαμβάνονται στις εκκαθαρισμένες απαιτήσεις (άρθρο 202 Δ.Κ.Κ.).

Για τη γρήγορη και άμεση πληρωμή των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων υπέρ των Συνδέσμων η με αριθμό 115503/59/11/8.1.1960 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών έχει υπαγάγει στις διατάξεις του άρθρου 38 Β.Δ. 15.6.1959 «περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των δήμων και κοινοτήτων» την υπέρ των Συνδέσμων ετήσια υποχρεωτική εισφορά των Ο.Τ.Α. μελών. Έτσι, οι εισφορές αυτές πληρώνονται από τους αρμόδιους ταμίες, χωρίς προηγούμενη έκδοση χρηματικών ενταλμάτων, με βάση τα απαιτούμενα δικαιολογητικά.



Σε ό,τι αφορά τις εισφορές νέων Ο.Τ.Α., οι οποίοι δημιουργούνται με συνένωση, σύμφωνα με το Ν. 1622/86 και συμμετέχουν στον υφιστάμενο ήδη Σύνδεσμο καθ' υποκατάσταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των καταργούμενων Ο.Τ.Α., ισχύουν για τις εισφορές τα ακόλουθα: Αν οι εισφορές προς το σύνδεσμο των Δήμων και κοινοτήτων που καταργούνται έχουν καθοριστεί ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε δήμου ή κοινότητας μέλους συνδέσμου, οι νέοι δήμοι που συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 1 εισφέρουν στο σύνδεσμο ποσό ανάλογο με τον πληθυσμό των δήμων ή κοινοτήτων που καταργούνται και οι οποίοι ήταν μέλη του συνδέσμου. Οι δήμοι και οι κοινότητες, μέλη του συνδέσμου, που δεν ενώθηκαν, εξακολουθούν να εισφέρουν τα ποσά τα οποία εισέφεραν. Αν οι εισφορές προς το σύνδεσμο των δήμων και κοινοτήτων που καταργούνται έχουν καθοριστεί με εφάπαξ εισφορά, οι νέοι δήμοι που συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 1 εισφέρουν στο σύνδεσμο τα ποσά που έχουν καθοριστεί για κάθε δήμο ή κοινότητα από τους οποίους συνιστάται ο νέος δήμος. Τα ίδια ποσά που εισέφεραν εξακολουθούν να εισφέρουν και οι δήμοι ή κοινότητες μέλη του συνδέσμου που δεν καταργήθηκαν.

Αν οι εισφορές προς το σύνδεσμο των δήμων και κοινοτήτων που καταργούνται έχουν καθοριστεί σε ποσοστό επί των τακτικών ετήσιων εσόδων καθενός από τους δήμους και τις κοινότητες, η εισφορά των νέων δήμων προς το σύνδεσμο καθορίζεται με απόφαση των δημοτικών συμβουλίων των νέων δήμων καθώς και των Ο.Τ.Α. μελών του συνδέσμου που δεν ενώθηκαν.

Τέλος, προβλέπεται η έκδοση Υπουργικής Απόφασης για τη ρύθμιση κάθε αναγκαίας λεπτομέρειας σχετικής με τα προηγούμενα.

ε) Στην απόφαση για τη σύσταση είναι σκόπιμο να αναφέρεται και η επωνυμία του Συνδέσμου, η οποία καθορίζεται με κοινή απόφαση των συμβουλίων των Ο.Τ.Α. μελών.

## 2. Τροποποίηση συστατικής πράξης του Συνδέσμου.

1. Διεύρυνση του σκοπού, παράταση της διάρκειας, αύξηση εισφορών και μεταφορά της έδρας.

Τα συμβούλια των δήμων και κοινοτήτων που μετέχουν στο Σύνδεσμο με απόφασή τους, που λαμβάνεται από όλα τα συμβούλια με το ίδιο περιεχόμενο και με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους, μπορούν να διευρύνουν το σκοπό του Συνδέσμου, να παρατείνουν τη διάρκειά του, να αυξήσουν τις εισφορές των μελών<sup>(12)</sup> και να μεταφέρουν την έδρα τους. Οι αποφάσεις των Συμβουλίων ελέγχονται από το Νομάρχη από άποψη νομιμότητας. Ο Νομάρχης εκδίδει σχετική απόφαση (τροποποίηση της συστατικής πράξης), η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

## 2. Είσοδος νέων μελών - Αποχώρηση μελών

Μέλη του Συνδέσμου μπορούν να γίνουν και Ο.Τ.Α. που δεν συμμετείχαν κατά την ίδρυσή του. Η είσοδος νέων μελών στο Σύνδεσμο επιτρέπεται, εφόσον: α. ληφθεί σχετική απόφαση από το συμβούλιο του ενδιαφερόμενου Ο.Τ.Α. και β. λάβει σχετική απόφαση αποδοχής της εισόδου νέου μέλους το Διοικητικό Συμ-

βούλιο του Συνδέσμου με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του. Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και κατά την αποχώρηση μέλους.

### 3. Αναγκαστική συμμετοχή δήμου ή κοινότητας σε Σύνδεσμο.

Αναγκαστική συμμετοχή Ο.Τ.Α. σε Σύνδεσμο επιβάλλεται σε δύο περιπτώσεις:

1. Όταν συντρέχουν αθροιστικά οι εξής προϋποθέσεις (αρθρ. 177 παρ. 4 Δ.Κ.Κ.):

α. Αν στο Σύνδεσμο μετέχει το ένα τρίτο (1/3) τουλάχιστον των δήμων και των κοινοτήτων του Νομού,

β. αν αποφασίσει τη συμμετοχή το διοικητικό συμβούλιο του Συνδέσμου με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του και

γ. αν οι ανάγκες των κατοίκων δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν διαφορετικά.

Η συμμετοχή γίνεται με απόφαση του Νομάρχη και είναι αναγκαστική για τον Ο.Τ.Α.

2. Σε περίπτωση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για συμμετοχή από νέο Ο.Τ.Α. (που δεν μετείχε αρχικά), όταν συντρέχουν αθροιστικά οι εξής προϋποθέσεις:

α. Όταν το Δ.Σ. του Συνδέσμου αρνείται αδικαιολόγητα τη συμμετοχή του Ο.Τ.Α.

β. αν οι ανάγκες των κατοίκων δεν μπορούν ν' αντιμετωπισθούν διαφορετικά και

γ. δεν παρεμποδίζεται η εκπλήρωση του σκοπού του Συνδέσμου (παρ. 5 εδ. γ αρθρ. 177 Δ.Κ.Κ.).

Η συμμετοχή στην περίπτωση αυτή αποφασίζεται από το Νομάρχη και είναι αναγκαστική για το Σύνδεσμο. Η σχετική απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Και στις δύο περιπτώσεις αναγκαστικής συμμετοχής<sup>(13)</sup> που ισχύουν κατ' εξαίρεση, η συμμετοχή επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος (εξυπηρέτηση κοινωνικών αναγκών των κατοίκων). Με δεδομένα τα προβλήματα και τη νοοτροπία που επικρατούν στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και τις σημερινές ανάγκες, όπως επισημάνθηκε παραπάνω (Εισαγωγή Ι 1 και 2), νομίζουμε, ότι η διάταξη ορθά ρυθμίζει με έναν άμεσο τρόπο την κατάσταση, χωρίς να αρκείται, όπως κατά κανόνα ισχύει, στην προώθηση του θεσμού με έμμεσο τρόπο (θέσπιση κινήτρων)<sup>(14)</sup>. Υπάρχει βέβαια και ο κίνδυνος, όπως σε κάθε περίπτωση αναγκαστικής ρύθμισης, να μη λειτουργεί ομαλά ο Σύνδεσμος, επειδή δεν θα έχει εξασφαλίσει την απαιτούμενη συναίνεση.

Τέλος, σημειώνουμε, ότι ο Νομάρχης είναι υποχρεωμένος να εκδώσει αιτιολογημένη απόφαση για αναγκαστική συμμετοχή, εφόσον τούτο ζητηθεί, κατά περίπτωση, από το Σύνδεσμο ή τον Ο.Τ.Α. και συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις.

Αναγκαστική αποχώρηση Ο.Τ.Α. από Σύνδεσμο γίνεται, όταν:

α. Το Δ.Σ. του Συνδέσμου αρνείται αδικαιολόγητα ν' αποδεχθεί την αποχώρηση που ζητά ο Ο.Τ.Α.

β. Δεν βλάπονται από την αποχώρηση τα συμφέροντα των κατοίκων του Ο.Τ.Α. που αποχωρεί.

γ. Δεν παρεμποδίζεται από την αποχώρηση η περαιτέρω λειτουργία και η εκπλήρωση των σκοπών του Συνδέσμου.

Η αποχώρηση γίνεται με απόφαση του Νομάρχη, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

### 3. Όργανα Διοίκησης του Συνδέσμου.

Ο Σύνδεσμος σύμφωνα με το άρθρο 178 Δ.Κ.Κ. διοικείται από το διοικητικό συμβούλιο, την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό του.

#### α. Διοικητικό Συμβούλιο.

1. Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος, οι Σύνδεσμοι διοικούνται από συμβούλιο που αποτελείται από αιρετούς αντιπροσώπους που λαμβάνονται σε αναλογία με τον πληθυσμό καθενός δήμου ή κοινότητας. Στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής, το άρθρο 178 παρ. 2 Δ.Κ.Κ. ορίζει, ότι το Διοικητικό Συμβούλιο του Συνδέσμου συγκροτείται από αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας που υποδεικνύονται από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια τους, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Ως βάση λαμβάνεται ο πραγματικός πληθυσμός (όπως προκύπτει από τους επίσημους πίνακες των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως - άρθρο 262 Δ.Κ.Κ.) του μικρότερου δήμου ή κοινότητας, που εκπροσωπείται με έναν αντιπρόσωπο. Ο αριθμός των αντιπροσώπων των υπόλοιπων δήμων ή κοινοτήτων βρίσκεται με τη διαίρεση του πληθυσμού καθενός με τον πληθυσμό του μικρότερου απ' αυτούς. Αν απομένει κλάσμα μεγαλύτερο από μισή μονάδα, υπολογίζεται σαν μονάδα.

2. Αν, με βάση τον προηγούμενο υπολογισμό, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου είναι περισσότερα από είκοσι πέντε (25), τότε τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια εκλέγουν αντιπροσώπους ως εξής: συμβούλια έως επτά μελών εκλέγουν ένα αντιπρόσωπο το καθένα, συμβούλια έως έντεκα μελών δύο, έως δεκαπέντε τρία, έως δεκαεννέα τέσσερα, έως είκοσι πέντε μελών εκλέγουν πέντε μέλη και τα υπόλοιπα από έξι αντιπροσώπους το καθένα.

3. Αν, με τον υπολογισμό της προηγούμενης παραγράφου, ο αριθμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου υπερβαίνει τα εβδομήντα πέντε, τότε, κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο εκλέγει αντιπροσώπους ως εξής: συμβούλια έως επτά μελών εκλέγουν ένα αντιπρόσωπο το καθένα, συμβούλια έως έντεκα μελών δύο, έως δεκαπέντε τρία, έως δεκαεννέα τέσσερα, έως είκοσι πέντε μελών εκλέγουν πέντε μέλη και τα υπόλοιπα από έξι αντιπροσώπους το καθένα.

3. Αν, με τον υπολογισμό της προηγούμενης παραγράφου, ο αριθμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου υπερβαίνει τα εβδομήντα πέντε, τότε, κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο εκλέγει αντιπροσώπους ως εξής: Συμβούλια έως δέκα εννέα μελών από έναν αντιπρόσωπο και τα υπόλοιπα από δύο αντιπροσώπους το καθένα.

Ιδιαίτερη ρύθμιση προβλέπεται, ως προς τη σύνθεση του διοικητικού συμβου-

λίου, για τους Συνδέσμους που αποτελούνται από δύο έως τέσσερις δήμους ή κοινότητες. Στις περιπτώσεις αυτές, αν, με τον υπολογισμό της παραγράφου (1), ο αριθμός των αντιπροσώπων είναι μεγαλύτερος από 25 ή μικρότερος από 5, το συμβούλιο συγκροτείται σύμφωνα με την παρ. 2.

Αν τυχόν και κατά τον υπολογισμό αυτό ο αριθμός των αντιπροσώπων είναι μικρότερος από πέντε, τότε ορίζεται οπωσδήποτε σε πέντε και για να συμπληρωθούν οι κενές θέσεις ορίζεται από έναν αντιπρόσωπο των δήμων που έχουν το μεγαλύτερο πληθυσμό.

Αντιπρόσωποι των δήμων και κοινοτήτων εκλέγονται, για όλη τη διάρκεια της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου, μέλη των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων και ο δήμαρχος<sup>(15)</sup>.

Σε περίπτωση άρνησης ή αποχής δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων να εκλέγουν τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των Συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, στους οποίους μετέχουν, τα Διοικητικά Συμβούλια των Συνδέσμων λειτουργούν νόμιμα, έστω και με ελλιπή σύνθεση με τη μόνη προϋπόθεση, ότι αυτή η σύνθεση δεν είναι κατώτερη (αριθμητικά) από την προβλεπόμενη για το σχηματισμό απαρτίας. Η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να ορίζει τα μέλη αυτά (ΓνΝΥΔ Αριθ. 743/1984 ΕΔτΔ 1:430).

*Η εκλογή των μελών γίνεται μέσα σ' ένα μήνα ή δέκα μέρες (στην περίπτωση μη τελεσίδικης επικύρωσης του αποτελέσματος της εκλογής) από την εγκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Αν ο Σύνδεσμος συσταθεί μετά την εγκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, οι αντιπρόσωποι εκλέγονται μέσα σε δύο μήνες από τη σύσταση του Συνδέσμου.*

Η θητεία των αντιπροσώπων ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λήγει πάντα με την εγκατάσταση του νέου διοικητικού συμβουλίου. Έτσι, δεν μένει ποτέ ο Σύνδεσμος χωρίς διοίκηση.

Το νέο διοικητικό συμβούλιο συγκαλείται στην έδρα του Συνδέσμου μέσα σε δέκα μέρες από την εκλογή των αντιπροσώπων. Την πρόσκληση υπογράφει ο αντιπρόσωπος του δήμου ή της κοινότητας της έδρας του Συνδέσμου και αν υπάρχουν περισσότεροι αντιπρόσωποι, την πρόσκληση υπογράφει αυτός που έλαβε τους περισσότερους ψήφους και σε περίπτωση ισοψηφίας αυτός που είναι πρώτος γραμμένος στην απόφαση του δικαστηρίου. Αν κανένας δεν συγκαλέσει το διοικητικό συμβούλιο, την πρόσκληση υπογράφει ο αντιπρόσωπος του δήμου ή της κοινότητας που έχει το μεγαλύτερο πληθυσμό και αν συμπίπτει με την έδρα του Συνδέσμου, η πρόσκληση γίνεται από τον αντιπρόσωπο του δήμου ή της κοινότητας που έχει το μεγαλύτερο πληθυσμό μετά απ' αυτόν της έδρας.

Στη συνεδρίαση προεδρεύει αυτός που κάλεσε το συμβούλιο και, αν δεν παρίσταται, άλλος αντιπρόσωπος του ίδιου δήμου κοινότητας, κατά τη σειρά που είναι γραμμένοι στην απόφαση του δικαστηρίου, ή ο αντιπρόσωπος του μεγαλύτερου σε πληθυσμό, μετά τον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης της έδρας του Συνδέσμου, δήμου ή κοινότητας, απ' αυτούς που οι αντιπρόσωποί τους παρίστανται στη συνεδρίαση, σύμφωνα με τη σειρά που είναι γραμμένοι στην απόφαση

του δικαστηρίου και εκλέγεται από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου, ο πρόεδρος, ο αντιπρόεδρος και τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής.

Για τη διεξαγωγή της εκλογής αυτής, το διοικητικό συμβούλιο του Συνδέσμου έχει νόμιμη συγκρότηση, εφόσον έχει οριστεί αριθμός αντιπροσώπων ίσος με τα τρία πέμπτα του συνολικού αριθμού των μελών του και έχει περάσει ένας μήνας από την εγκατάσταση των νέων αρχών. Κατά τη διάρκεια της μετέπειτα λειτουργίας του Συνδέσμου, το διοικητικό συμβούλιο έχει νόμιμη συγκρότηση με τον ορισμό όλων των μελών του. Η απαρτία υπολογίζεται με βάση το συνολικό αριθμό των μελών του. Η θητεία όλου του προεδρείου είναι διετής.

Σε περίπτωση συμμετοχής νέου δήμου ή κοινότητας σε υφιστάμενο Σύνδεσμο κατά τη διάρκεια της πρώτης διετίας της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου, τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια των ΟΤΑ μελών του Συνδέσμου εκλέγουν τους αντιπροσώπους τους στο Διοικητικό Συμβούλιο του Συνδέσμου μέσα σε ένα μήνα από τη λήξη της πρώτης διετίας της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου.

Εάν η συμμετοχή νέου ΟΤΑ στο Σύνδεσμο γίνει κατά τη διάρκεια της δεύτερης διετίας της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου δεν επέρχεται καμμία μεταβολή στη σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου του Συνδέσμου ή στα άλλα όργανά του.

Το νέο μέλος μετέχει στη διοίκηση του Συνδέσμου με αντιπροσώπους του από τη νέα δημοτική ή κοινοτική περίοδο.

Σε περίπτωση αποχώρησης δήμου ή κοινότητας από σύνδεσμο κατά τη διάρκεια της πρώτης διετίας της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου, το διοικητικό συμβούλιο εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του και λειτουργεί με τους αντιπροσώπους των λοιπών μελών του μέχρι τη λήξη της διετίας.

Το προεδρείο του συνδέσμου εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του μέχρι τη λήξη της διετούς θητείας του.

Αν αντιπρόσωπος του δήμου ή της κοινότητας που αποχώρησε από Σύνδεσμο είχε εκλεγεί πρόεδρος, αντιπρόεδρος ή μέλος της εκτελεστικής επιτροπής του συνδέσμου, μέσα σε ένα μήνα από την αποχώρηση γίνεται η εκλογή για τη συμπλήρωση του προεδρείου του συνδέσμου για το υπόλοιπο χρονικό διάστημα της διανυόμενης διετίας.

Κατά το τελευταίο δίμηνο της διετίας το προεδρείο λειτουργεί με τα υπόλοιπα μέλη. Ο πρόεδρος αναπληρώνεται σε όλα τα καθήκοντά του από τον αντιπρόεδρο και αν κι αυτός δεν υπάρχει, από το μέλος της εκτελεστικής επιτροπής που έχει εκλεγεί με τις περισσότερες ψήφους. Σε περίπτωση ισοψηφίας γίνεται κλήρωση.

Το Διοικητικό Συμβούλιο συνεδριάζει στην έδρα του Συνδέσμου, μπορεί όμως να συνεδριάζει και στην έδρα οποιουδήποτε Ο.Τ.Α.-μέλους, αν αυτό το αποφασίσει με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του.

#### β. Εκτελεστική Επιτροπή.

Η εκτελεστική επιτροπή είναι ολιγομελής για να μπορεί να λειτουργεί πιο εύλεκτα και να συνέρχεται συχνότερα για την άμεση και αποτελεσματική διεκπεραίωση των υποθέσεων<sup>(16)</sup>.

Αποτελείται από τον πρόεδρο του συμβουλίου ως πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και ένα μέλος, σε συμβούλια που έχουν έως είκοσι πέντε μέλη, τρία μέλη σε συμβούλια από 26 έως 50 μέλη και πέντε μέλη σε πολυμελέστερα συμβούλια. Δηλαδή η επιτροπή είναι τριμελής, πενταμελής και επταμελής. Στις τριμελείς επιτροπές εκλέγεται και ένα αναπληρωματικό μέλος.

Η εκλογή του προέδρου, αντιπροέδρου και των λοιπών μελών γίνεται κάθε δύο χρόνια.

Η θητεία της επιτροπής είναι διετής και λήγει με την εγκατάσταση των νέων μελών της.

Η επιτροπή συνεδριάζει στα γραφεία της έδρας του Συνδέσμου. Μπορεί όμως, σε περίπτωση που στο Σύνδεσμο μετέχουν Ο.Τ.Α. που ανήκουν σε διαφορετικούς Νομούς, να συνεδριάζει και στην έδρα οποιουδήποτε Ο.Τ.Α. μέλους, εφόσον τούτο αποφασισθεί με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών της.

#### γ. Πρόεδρος.

Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου είναι και πρόεδρος του Συνδέσμου.

Ο πρόεδρος μαζί με τον αντιπρόεδρο εκλέγεται από το διοικητικό συμβούλιο στην πρώτη συνεδρίαση μετά την εγκατάσταση για διετή θητεία.

Ο πρόεδρος του συνδέσμου μπορεί με απόφασή του, η οποία δημοσιεύεται στον ειδικό χώρο των ανακοινώσεων του συνδέσμου, να μεταβιβάζει αρμοδιότητες του στον αντιπρόεδρο.

Η παραίτηση από τα αξιώματα του προέδρου και του αντιπροέδρου του διοικητικού συμβουλίου του συνδέσμου, καθώς και του μέλους της εκτελεστικής επιτροπής του συνδέσμου υποβάλλεται στο διοικητικό συμβούλιο και γίνεται οριστική αφότου αυτό την αποδεχτεί. Για το σκοπό αυτό το διοικητικό συμβούλιο προσκαλείται σε συνεδρίαση κατά την οποία, μετά την αποδοχή των παραιτήσεων, προβαίνει στην εκλογή νέων, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παράγραφο του άρθρου 178.

Σε κάθε περίπτωση η παραίτηση θεωρείται ότι έγινε αποδεκτή μετά την παρέλευση ενός μηνός από την ημερομηνία κατάθεσης της σχετικής αίτησης στο γενικό πρωτόκολλο της υπηρεσίας.

#### Ειδικές Άδειες Προέδρων Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 3 Ν. 1832/1989 (νέος Νόμος για την τροποποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα), η διάταξη για τις ειδικές άδειες επεκτείνεται και στους Προέδρους Συνδέσμων, εφόσον δεν είναι και Δήμαρχοι ή Αντιδήμαρχοι ή Πρόεδροι Κοινοτήτων. Αν έχουν και αυτή την ιδιότητα, τότε δικαιούνται τριάντα ημέρες άδεια (και όχι εξήντα) επί πλέον της κανονικής ετήσιας άδειάς τους.

#### Έξοδα παράστασης και κίνησης.

Έξοδα παράστασης και κίνησης εισπράττει ο Πρόεδρος του Συνδέσμου, εφόσον ο Σύνδεσμος εκτελεί έργα ή παρέχει τις υπηρεσίες για τις οποίες συστήθηκε. Τα έξοδα παράστασης καθορίζονται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου, ανάλογα με την οικονομική κατάσταση του συνδέσμου και την έκταση της δρα-

στηριότητάς του. Ως οικονομική κατάσταση του Συνδέσμου νοείται αυτή που προκύπτει κύρια από τα τακτικά έσοδα.

Έξοδα παράστασης εισπράττει και ο αντιπρόεδρος του Συνδέσμου, όταν οι Ο.Τ.Α. μέλη έχουν συνολικό πληθυσμό τουλάχιστον δέκα χιλιάδων κατοίκων. Ο αντιπρόεδρος εισπράττει το μισό των εξόδων παράστασης του προέδρου. Τα έξοδα παράστασης που δικαιούται ο πρόεδρος ή ο αντιπρόεδρος του Συνδέσμου είναι ανεξάρτητα από τα έξοδα παράστασης που τυχόν παίρνει ως Δήμαρχος ή αντιδήμαρχος ή πρόεδρος κοινότητας. Για τις μετακινήσεις εκτός έδρας, ο πρόεδρος και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου παίρνουν οδοιπορικά έξοδα και ημερήσια αποζημίωση που καθορίζονται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου.

Τα οδοιπορικά έξοδα και τα έξοδα παράστασης δεν υπάγονται σε φορολογία εισοδήματος (ΓνΝΥΔ αριθ. 841/86 ΕΔτΔ 3 σελ. 151).

Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και της εκτελεστικής επιτροπής του συνδέσμου, εκτός από τον πρόεδρο, τα οποία μετέχουν στις συνεδριάσεις των συλλογικών αυτών οργάνων, δικαιούνται αποζημίωση για κάθε συνεδρίαση και για τρεις το πολύ συνεδριάσεις το μήνα για το καθένα από τα συλλογικά αυτά όργανα.

Για τον καθορισμό της αποζημίωσης αυτής εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι διατάξεις του άρθρου 150 του Δ.Κ.Κ. Ως πληθυσμός του συνδέσμου λαμβάνεται το σύνολο του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. μελών του συνδέσμου.

#### 4. Αρμοδιότητες των οργάνων του Συνδέσμου.

α. Σύνδεσμοι που το διοικητικό τους συμβούλιο έχει μέχρι έντεκα (11) μέλη.

Το διοικητικό συμβούλιο των Συνδέσμων αυτών έχει τις αρμοδιότητες του κοινοτικού συμβουλίου και εφαρμόζονται γι' αυτό οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία του κοινοτικού συμβουλίου.

Η εκτελεστική επιτροπή έχει τις αρμοδιότητες που το ίδιο το συμβούλιο με απόφασή του της αναθέτει. Δεν μπορούν να μεταβιβασθούν οι αρμοδιότητες που αφορούν τον κανονισμό εργασιών του διοικητικού συμβουλίου, τον οργανισμό της εσωτερικής υπηρεσίας, τον προϋπολογισμό και απολογισμό, την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών, καθώς και τη διάλυση του Συνδέσμου. Ο πρόεδρος του Συνδέσμου έχει τις αρμοδιότητες του προέδρου κοινότητας.

Η ταμειακή υπηρεσία ασκείται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, δια των δημοσίων ταμείων.

β. Σύνδεσμοι που το διοικητικό τους συμβούλιο έχει περισσότερα από έντεκα (11) μέλη.

Το διοικητικό συμβούλιο των Συνδέσμων αυτών έχει τις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου και εφαρμόζονται γι' αυτό οι διατάξεις που ρυθμίζουν τη λειτουργία του δημοτικού συμβουλίου.

Ο πρόεδρος έχει τις αρμοδιότητες του δημάρχου και του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου.

Η εκτελεστική επιτροπή έχει τις αρμοδιότητες της δημορχιακής επιτροπής

και όσες της αναθέτει το συμβούλιο. Δεν μπορούν να μεταβιβασθούν οι αρμοδιότητες που αφορούν τον κανονισμό εργασιών του διοικητικού συμβουλίου, τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας, τον προϋπολογισμό και απολογισμό, καθώς και τη διάλυση του Συνδέσμου.

Επίσης, εφαρμόζονται ανάλογα οι σχετικές διατάξεις που αφορούν τους δήμους, εκτός από τις διατάξεις που αφορούν την ταμειακή υπηρεσία. Η ταμειακή υπηρεσία ασκείται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Δεν εφαρμόζονται επίσης, οι διατάξεις για την εκλογή προεδρείου, γιατί ο πρόεδρος έχει τις αρμοδιότητες του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου και υπάρχει και αντιπρόεδρος για την αναπλήρωση του προέδρου και την κανονική λειτουργία του συμβουλίου.

Οι αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης του Συνδέσμου ασκούνται πάντοτε μέσα στα πλαίσια των σκοπών του Συνδέσμου.

#### 5. Ευθύνες των οργάνων των Συνδέσμων.

Για τις ευθύνες των οργάνων των Συνδέσμων ισχύουν, σύμφωνα με το άρθρο 179 Δ.Κ.Κ., οι σχετικές με τους δήμους και τις κοινότητες διατάξεις. Έτσι:

α. Για την αστική ευθύνη εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 157 του Δ.Κ.Κ. Τα αρμόδια όργανα του Συνδέσμου οφείλουν να αποζημιώσουν το Σύνδεσμο για κάθε θετική ζημία που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας του από δόλο ή βαρεία αμέλεια.

β. Για την πειθαρχική ευθύνη εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 158 και 159 του Δ.Κ.Κ., που αποτελούν το δικονομικό πειθαρχικό δίκαιο για τα όργανα αυτά.

Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται είναι της αργίας μέχρι τρεις μήνες και της έκπτωσης. Επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Νομάρχη, ύστερα από κλήση σε απολογία του εγκαλούμενου.

γ. Για την ποινική ευθύνη εφαρμόζονται οι διατάξεις του ποινικού νόμου, όπως για όλους όσους ασκούν δημόσιο λειτουργήμα.

#### 6. Έλεγχος και εποπτεία στις πράξεις των οργάνων του Συνδέσμου.

Για τον έλεγχο και την εποπτεία των πράξεων των οργάνων του Συνδέσμου, ισχύουν οι διατάξεις των άρθρων 151-155 του Π.Δ. 76/1985 (Δ.Κ.Κ.), που αφορούν τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, ανάλογα με το αν τα όργανα του Συνδέσμου έχουν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες. Ειδικότερα:

1. Οι πράξεις των οργάνων του Συνδέσμου είναι άμεσα εκτελεστές, έχουν δηλαδή άμεση νομική ισχύ, από τη στιγμή που θα εκδοθούν. Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίστηκε ένα από τα βασικά αίτια της βραδύτητας υλοποίησης των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. και της αβεβαιότητας για το χρονικό σημείο έναρξης της ισχύος τους.

Ο Νομάρχης ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας, στις περιπτώσεις που ορίζει ο Νόμος, δηλαδή εξετάζει, αν η πράξη βρίσκει έρεισμα στο Νόμο και αν έχουν τηρηθεί για την έκδοσή της οι προϋποθέσεις του Νόμου (στοιχεία, διαδικασία κ.λπ.).



Κατά τον έλεγχο νομιμότητας, που αποτελεί μορφή κατασταλτικής εποπτείας<sup>(17)</sup>, ο Νομάρχης ακυρώνει αυτεπάγγελτα τις πράξεις που είναι αντίθετες με το Νόμο, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών από τη λήψη της πράξης και των εγγράφων που είναι αναγκαία για την έκδοσή της. Μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής, οι πράξεις υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο.

Ο Νομάρχης μπορεί επίσης, να ακυρώσει πράξη, κατόπιν προσφυγής οποιουδήποτε εκλογέα ή οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον.

Κατά της ακυρωτικής απόφασης του Νομάρχη επιτρέπεται προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών, κατά δε της απόφασης αυτής αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο Επικρατείας.

2. Ο ουσιαστικός έλεγχος (έλεγχος σκοπιμότητας) του Νομάρχη καταργήθηκε με το Π.Δ. 22/1982. Επίσης, με το Ν. 1832/89 (άρθρο 22) ορίζεται, ότι οι σχετικές με τα έργα, προμήθειες και μελέτες αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις, οι οποίες ορίζονται ρητά από το Νόμο, ο Νομάρχης ασκεί ουσιαστικό έλεγχο\*, με την έννοια, ότι εγκρίνει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών (προληπτική εποπτεία). Και στις περιπτώσεις αυτές όμως, ο έλεγχος πρέπει να ασκείται με τη συνεργασία των Ο.Τ.Α. και κατά τρόπο που να μην παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (άρθρο 153 παρ. 2 Δ.Κ.Κ.)<sup>(18)</sup>.

Οι πράξεις που κατά το Νόμο έχουν ανάγκη έγκρισης δεν έχουν (κατά κανόνα) άμεση νομική ισχύ (εκτελεστικότητα).

#### 7. Πόροι του Συνδέσμου.

Πόροι του Συνδέσμου, σύμφωνα με το άρθρο 181 Δ.Κ.Κ., είναι:

##### 1. Οι πρόσοδοι από την περιουσία του.

Από τη διατύπωση του σχετικού άρθρου του Νόμου φαίνεται, ότι ο Σύνδεσμος έχει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτεί κατά την κρίση του και κατά τρόπο επωφελή τα περιουσιακά του στοιχεία (κινητά ή ακίνητα), ώστε από τα έσοδα να μπορέσει να υλοποιήσει τους σκοπούς του, πάντοτε όμως στα πλαίσια και με τους όρους και τις διαδικασίες που επιτρέπει ο Νόμος (εφαρμόζονται ανάλογα όσα ισχύουν για τους δήμους και τις κοινότητες).

##### 2. Οι ετήσιες εισφορές των δήμων και κοινοτήτων.

Για τις εισφορές αυτές έγινε λόγος προηγούμενα (II Α1δ). Εδώ, αναφέρουμε μόνο, ότι το ύψος των εισφορών μπορεί να καθορίζεται ελεύθερα από τους Ο.Τ.Α. μέλη του Συνδέσμου. Είναι δε εύλογο, ότι όσο μεγαλύτερες είναι οι εισφορές, τόσο μεγαλύτερη δυνατότητα υλοποίησης των σκοπών του ή επέκτασης των δρα-

\* Στις περιπτώσεις άσκησης ουσιαστικού ελέγχου από το Νομάρχη σε αποφάσεις δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, η σχετική απόφαση του Νομάρχη δημοσιεύεται στο κατάστημα του οικείου ΟΤΑ μέσα σε 15 ημέρες από την υπογραφή της (άρθρο 10 Ν. 1832/1989). Η διάταξη αυτή ισχύει και για τους Συνδέσμους, εφόσον εφαρμόζονται γι' αυτούς ανάλογα οι διατάξεις για τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια.

στηριοτήτων του έχει ο Σύνδεσμος, αφού οι εισφορές αποτελούν τακτικό του έσοδο.

3. Δωρεές, επιχορηγήσεις και εισφορές που παρέχουν στο Σύνδεσμο το δημόσιο ή άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή οργανισμοί (έκτακτα έσοδα).

4. Προσοδοι από φόρους, τέλη και δικαιώματα που επιβάλλονται υπέρ του Συνδέσμου.

Σχετικά με την κατηγορία αυτή των εσόδων του Συνδέσμου, πρέπει να αναφερθούν τα εξής:

1. Ως προς την επιβολή φόρων:

α. Η επιβολή φόρων, σύμφωνα με το άρθρο 78 του Συντάγματος, δεν είναι δυνατή, χωρίς την ύπαρξη τυπικού Νόμου (ψηφισμένου από τη Βουλή με ορισμένη διαδικασία) που καθορίζει ειδικά και συγκεκριμένα το υποκείμενο της φορολογίας, το φορολογητέο αντικείμενο και το ύψος του φόρου.

Στην προκείμενη περίπτωση, δεν υπάρχει τέτοιος ειδικός νόμος, κατά συνέπεια, δεν μπορούν οι Σύνδεσμοι να επιβάλλουν φόρους.

Εξάλλου, ανάλογα ισχύουν και για τους Ο.Τ.Α., οι οποίοι έχουν μεν ευχέρεια, στα πλαίσια της οικονομικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας που τους διέπει να επιδιώκουν οικονομική ανεξαρτησία και αυτονομία, αλλά η αυτοτέλειά τους αυτή δεν φτάνει μέχρι του σημείου να έχουν και αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, εκτός από τις περιπτώσεις που επιτρέπεται και υπάρχει ειδική εξουσιοδοτική διάταξη νόμου<sup>(19)</sup>.

Έτσι και οι Ο.Τ.Α. δεν επιβάλλουν αυτόνομα φορολογία, αλλά με νόμο έχουν επιβληθεί από το κράτος υπέρ αυτών φόροι (βλ. όμως και παρακάτω υπό 5).

β. Το Β.Δ. 24-9/20.10.1958 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων» στο άρθρο 62 αυτού ορίζει: «Έσοδα των Συνδέσμων είναι: ...4. Τα εκ των επομένων φόρων...». Ως προς τους φόρους όμως δεν γίνεται καμμία ειδικότερη αναφορά.

Συμπερασματικά, προβλέπεται μεν, τόσο από το Δ.Κ.Κ. όσο και από το Διάταγμα που αναφέρθηκε προηγουμένα, δυνατότητα εσόδων από φόρους, αλλά αν δεν υπάρξει ειδικός σχετικός Νόμος δεν είναι δυνατή η επιβολή τους.

2. Ως προς τα τέλη.

Οι Σύνδεσμοι μπορούν να επιβάλλουν τέλη για τα έργα που εκτελούν ή τις υπηρεσίες που παρέχουν. Αυτό προκύπτει και από τη διάταξη του άρθρου 62 του Β.Δ. 1958, η οποία συμπεριλαμβάνει μεταξύ των εσόδων των Συνδέσμων «τα εκ των επομένων... τελών...: α. του τέλους η δικαιώματος χρήσεως έργων ή υπηρεσιών του άρθρου 19...». Στο άρθρο 19 του ίδιου Δ/τος αναφέρεται: «εις τους ποιουμένους χρήσιν δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών ο δήμος ή η κοινότητα δικαιούται να επιβάλλει τέλη ή δικαιώματα, οριζόμενα δι' αποφάσεως του συμβουλίου».

Τα τέλη αυτά έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα<sup>(20)</sup>, δηλαδή καταβάλλονται από τους χρήστες ως αντάλλαγμα για την ελεύθερη χρήση και απόλαυση μιας ειδικής υπηρεσίας που τους παρέχεται. Δεν έχουν το χαρακτήρα φορολογικού

βάρους και η θέσπισή τους δεν ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας.

Τα ανταποδοτικά τέλη χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της αναλογικότητας μεταξύ παρεχόμενης υπηρεσίας και ανταλλάγματος και συνδέονται με το κόστος παραγωγής και τη χρηματοδότηση της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Προϋπόθεση για την επιβολή τελών από τους Συνδέσμους είναι οι Σύνδεσμοι να παρέχουν πράγματι τις υπηρεσίες ή να έχουν εκτελέσει τα έργα με δαπάνες τους (άρθρο 62 Β.Δ. 1958, ΓνΝΥΔ αριθ. 202/85 ΕΔτΔ 2:60). Στην περίπτωση αυτή, δεν επιτρέπεται η επιβολή τελών για την ίδια αιτία από το δήμο ή την κοινότητα στην περιφέρεια των οποίων εκτελούνται τα έργα ή παρέχονται οι υπηρεσίες.

Το ύψος των τελών και η διαδικασία είσπραξης καθορίζονται κατά τρόπο ανάλογο με τη διαδικασία επιβολής και είσπραξης τελών από τους Ο.Τ.Α. (Β.Δ. 1958, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα).

5. Με το Ν. 1832/1989 θεσπίζονται υπέρ των Ο.Τ.Α. οι ακόλουθες πηγές εσόδων:

- α) Το 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.
- β) Το 20% του φόρου ακίνητης περιουσίας και
- γ) Το 50% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων.

Τα έσοδα αυτά ονομάζονται κεντρικοί αυτοτελείς πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσα δε προέρχονται από το φόρο εισοδήματος κατατίθενται σε ειδικό λογαριασμό στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (κεντρική συλλογή). Σε ό,τι αφορά το φόρο εισοδήματος, από το 20% το 1/3 εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και διατίθεται για την επενδυτική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. και των αναπτυξιακών συνδέσμων και τα 2/3 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται για γενικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. και των συνδέσμων.

Από το φόρο ακίνητης περιουσίας το 20% αποτελεί τοπικό φόρο των Ο.Τ.Α. και το 80% αποδίδεται στους Ο.Τ.Α., ανάλογα με την αντικειμενική αξία των ακινήτων της περιφέρειάς τους. Από τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. το 50%.

Σημειώνουμε, ότι, μετά την εισαγωγή των προαναφερόμενων φόρων και τελών, καταργούνται ο φόρος ακαλύπτων χώρων (Ν. 1237/75), η εισφορά ωφελουμένων από την εκτέλεση έργων (Β.Δ. 1958), οι εισφορές λόγω επέκτασης ή τροποποίησης του σχεδίου πόλης (Β.Δ. 1958) και τα τέλη λαϊκών αγορών (Ν.Δ. 3913/1958), ρύπανσης χώρων (Ν.Δ. 31/1968), χρήσης έργων που εκτελούνται με δανεισμό (Ν.Δ. 4260/1962), καθώς και άλλες πηγές εσόδων (βλ. αρθρ. 28 Ν. 1832/1989).

8. Συμμετοχή των Συνδέσμων σε Προγραμματικές Συμβάσεις.

Οι Σύνδεσμοι μπορούν να συνάπτουν ως κύριοι συμβαλλόμενοι προγραμματικές συμβάσεις (αρθρ. 27 ΔΚΚ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 1832/1989) για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών. Έτσι, έχουν τη δυνατότητα να συντονίσουν το έργο

τους με τους άλλους τοπικούς και κεντρικούς φορείς και να εξασφαλίσουν πόρους για την υλοποίηση των σκοπών τους.

#### 9. Νομική Φύση των Συνδέσμων.

Οι Σύνδεσμοι είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ειδικών σκοπών («καθ' ύλην» αρμοδιότητας)<sup>(21)</sup>. Αυτό προκύπτει: 1. από το εφαρμοζόμενο νομικό καθεστώς που διέπει την οργάνωση και λειτουργία τους (συνταγματική κατοχύρωση, έκδοση νόμου σε εκτέλεση συνταγματικής διάταξης). 2. Από το σκοπό, που εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον και τον τρόπο λειτουργίας τους. 3. Από το ότι οι πράξεις των οργάνων τους είναι άμεσα εκτελεστές. 4. Από το γεγονός, ότι θεσπίζονται υπέρ αυτών έσοδα, όπως φόροι, τέλη κ.λπ. (που εισπράττονται με τις διατάξεις εισπραξης δημοσίων εσόδων) και επιβάλλονται δουλείες και αναγκαστική απαλλοτρίωση (179 παρ. 3 Δ.Κ.Κ.). 5. Από το γεγονός, ότι τελεί υπό εποπτεία. 6. Από το γεγονός, ότι μπορεί να γίνει υποχρεωτική η συμμετοχή σε Σύνδεσμο και 7. Από τις διατάξεις που διέπουν την κατάσταση του προσωπικού τους (βλ. παρακάτω αριθ. 13).

Η νομική φύση των Συνδέσμων ως ΝΠΔΔ συνεπάγεται την εφαρμογή γι' αυτούς των κανόνων του Διοικητικού Δικαίου.

#### 10. Διάλυση του Συνδέσμου.

Ο Σύνδεσμος διαλύεται στις εξής περιπτώσεις:

1. Όταν εκπληρωθεί ο σκοπός του.

2. Όταν περάσει το χρονικό διάστημα για το οποίο έχει συσταθεί.

Η διάλυση γίνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του Συνδέσμου που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (αυξημένη πλειοψηφία) του συνολικού αριθμού των μελών του.

3. Όταν διαπιστωθεί αδυναμία εκπλήρωσης του σκοπού του.

Στην περίπτωση αυτή, η διάλυση γίνεται αφού λάβουν απόφαση τα δύο τρίτα των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων που μετέχουν στο Σύνδεσμο. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, σύμφωνα με το άρθρο 86 Δ.Κ.Κ. και ελέγχονται από άποψη νομιμότητας από το Νομάρχη, ο οποίος εκδίδει σχετική απόφαση που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Από τη διατύπωση της διάταξης για τη διάλυση του Συνδέσμου, αλλά και από τη βούληση του Νομοθέτη, προκύπτει, ότι οι περιπτώσεις διάλυσης αναφέρονται περιοριστικά στο Νόμο. Για το λόγο αυτό, δεν είναι δυνατή η μονομερής και αυτόβουλη (ελεύθερη) αποχώρηση δήμου ή κοινότητας από το Σύνδεσμο, γιατί αυτή θα οδηγούσε σε ματαιώση των σκοπών του Συνδέσμου<sup>(22)</sup>.

Οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου του Συνδέσμου και των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένες.

Με την απόφαση για τη διάλυση του Συνδέσμου πρέπει να ρυθμίζεται και η κατανομή του ενεργητικού ή των υποχρεώσεων του Συνδέσμου, καθώς και κάθε άλλη έννομη σχέση. Για τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών, λαμβάνεται υπόψη το ύψος της ετήσιας εισφοράς κάθε Ο.Τ.Α. μέλους.

### 11. Μετατροπή Κοινών Συνδέσμων σε Αναπτυξιακούς.

Οι Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. των οποίων μέλη είναι όλοι οι Ο.Τ.Α. μιας γεωγραφικής ενότητας του άρθρου 183 Δ.Κ.Κ., μπορούν να μετατραπούν σε αναπτυξιακούς. Η μετατροπή γίνεται με αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων των Ο.Τ.Α. και απόφαση του Νομάρχη, η οποία δημοσιεύεται στο ΦΕΚ. Από τη σύστασή του ο αναπτυξιακός σύνδεσμος εξομοιώνεται με καθολικό διάδοχο και υποκαθίσταται αυτοδίκαια σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του κοινού συνδέσμου. Το προσωπικό του κοινού συνδέσμου μεταφέρεται στον αναπτυξιακό και εντάσσεται με απόφαση του προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου στις ίδιες θέσεις και με την ίδια σχέση που υπηρετούσε και στον κοινό.

### 12. Φορολογικές Απαλλαγές.

Σύμφωνα με το άρθρο 272 Δ.Κ.Κ. «οι Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων απαλλάσσονται από κάθε δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή λιμενικό φόρο, άμεσο ή έμμεσο, δασμό, τέλος, χαρτόσημο, δικαστικό ένσημο και εισφορά υπέρ οποιουδήποτε ταμείου, εισφορά υπέρ της ΕΡΤ, από κρατήσεις, από κάθε ταχυδρομικό τέλος και δικαστικό τέλος στις δίκες τους. Επίσης έχουν όλες ανεξαιρέτως τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια που παρέχονται στο δημόσιο. ...Απαλλαγές που προβλέπονται υπέρ του δημοσίου από το παράβολο για άσκηση ενδίκων μέσων, όπως για την εισφορά υπέρ του ταμείου χρηματοδότησης δικαστικών κτιρίων, για το δικαστικό ένσημο αντιγράφων και για τα δικαιώματα υπέρ των έμμισθων υποθηκοφυλάκων, ισχύουν και για τους Συνδέσμους... Δεν απαλλάσσονται από τον εισαγωγικό δασμό υπέρ του δημοσίου τα επιβατικά αυτοκίνητα που εισάγουν οι οργανισμοί αυτοί, τα καύσιμα και τα λιπαντικά».

### 13. Διατάξεις που διέπουν το προσωπικό των Συνδέσμων.

Το προσωπικό των Συνδέσμων διέπεται από τις διατάξεις των Νόμων 1735/1987 (άρθρα 5 και 11) και 1188/1981 (άρθρο 1 και 3 παρ. 1γ), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα. Ειδικότερα, οι δυνατότητες πρόληψης προσωπικού από τους Συνδέσμους, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις των παραπάνω Νόμων, είναι οι εξής:

1. Οι Σύνδεσμοι μπορούν να προσλάβουν με τη διαδικασία που ορίζει ο Ν. 1735/1987 (προγραμματισμός προσλήψεων, κατάρτιση πινάκων κ.λπ.) προσωπικό μόνιμο, διαβαθμισμένο, εφόσον έχουν καταρτίσει κανονισμό εσωτερικής υπηρεσίας, υπάρχει σχετική απόφαση του Νομάρχη και ο Σύνδεσμος, τα δύο τελευταία οικονομικά έτη, έχει πραγματοποιήσει μέσο όρο τακτικών εσόδων ποσό διπλάσιο αυτού που απαιτείται για την κάλυψη του βασικού μισθού με το χρονοδιάγραμμα του καταληκτικού βαθμού των προτεινόμενων θέσεων. Η κατάρτιση των πινάκων κατάταξης των υποψηφίων στην περίπτωση αυτή γίνεται από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης. Οι Σύνδεσμοι μπορούν επίσης να προσλάβουν και αδιαβάθμητο προσωπικό με την ίδια διαδικασία, αλλά η κατάρτιση των πινάκων στην περίπτωση αυτή γίνεται σε Νομαρχιακό επίπεδο.

Ακόμη, οι Σύνδεσμοι μπορούν να συστήσουν θέσεις προσωπικού οποιασδήποτε

τε κατηγορίας με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου που εγκρίνεται από το Νομάρχη (άρθρο 28 παρ. 4 Ν. 1832/89). Για τη σύσταση των θέσεων λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των υπηρεσιών τους και η οικονομική δυνατότητά τους.

Για τον καθορισμό των αποδοχών των υπαλλήλων που προσλαμβάνονται εφαρμόζεται το άρθρο 240 σε συνδυασμό με τις διατάξεις της απόφασης 12256/25.2.1988 του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών (ΦΕΚ 142 Β'). Ο μισθός του προσωπικού πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης δεν μπορεί να είναι κατώτερος από το βασικό μισθό του 4ου μισθολογικού κλιμακίου.

2. Πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου επιτρέπεται για την κάλυψη πρόσκαιρων, εποχιακών ή περιοδικών αναγκών (βλ. και Ν. 993/79 και άρθρο 11 Ν. 1476/1984), καθώς και για την κάλυψη απρόβλεπτων ή επειγουσών αναγκών. Για τις πρόσκαιρες ανάγκες ο χρόνος απασχόλησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τον ένα χρόνο (άρθρο 13 Ν. 1735/1987). Για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, ειδικά, προβλέπεται παράταση ενός ακόμη χρόνου. Για τις εποχιακές ανάγκες ο χρόνος απασχόλησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 5 μήνες ή τα 100 ημερομίσθια. Για τις απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες, ο χρόνος απασχόλησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 8 μήνες (Ν. 993/79, άρθρο 9 Ν. 1476/84). Ειδικά, η περίπτωση απασχόλησης για κάλυψη θέσεων για κατεπείγουσες ανάγκες σε περίπτωση κένωσης θέσεων (παρ. 19 αρθρ. 13 ν. 1735/87) δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 9 μήνες.

3. Πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού (Ν. 993/79 άρθρα 250, 258 Ν. 1188/1981 και άρθρα 8-11 Ν. 1476/1984).

4. Πρόσληψη βοηθητικού προσωπικού και προσωπικού καθαριότητας (Εγκ. Υπ. Προεδρ. Κυβ. ΔΙΠΙΔ/Φ.40/241/9207/10-11-87).

5. Πρόσληψη προσωπικού στα πλαίσια εκτέλεσης έργων με αυτεπιστασία, σε περίπτωση μη επάρκειας του υπάρχοντος προσωπικού (άρθρο 13 Ν. 1735/1987).

6. Πρόσληψη προσωπικού για κατεπείγουσες υπηρεσιακές ανάγκες (άρθρο 13 Ν. 1735/1987).

Η πρόσληψη του προσωπικού αυτού προϋποθέτει την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων με τα οποία θα καθορίζονται το είδος των αναγκών και το ανώτατο όριο προσλαμβανόμενου προσωπικού.

7. Πρόσληψη με σύμβαση έργου (μίσθωση έργου), μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου που εγκρίνεται από το Νομάρχη (σχετ. Π.Δ. 260/88, αρθρ. 15 Ν. 1735/1987 και άρθρα 3 και 19 Ν. 1514/1985).

Για την πρόσληψη προσωπικού δεν χρειάζεται ν' ακολουθηθεί η διαδικασία προγραμματισμού: 1) εφόσον οι ανάγκες σε προσωπικό δεν είναι δυνατό να προγραμματισθούν δύο μήνες πριν τη χρονολογία που επιβάλλεται να γίνουν. Στην περίπτωση αυτή η πρόσληψη γίνεται με επιλογή του διοικητικού συμβουλίου του Συνδέσμου και έκδοση σχετικής απόφασης του Νομάρχη. Η διάρκεια της απασχόλησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 4 μήνες ή τα 90 ημερομίσθια (παρ. 17

αρθρ. 13 Ν. 1735/87). 2) Έχει αναληφθεί από το Σύνδεσμο η εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία. Στην περίπτωση αυτή η πρόσληψη γίνεται με απόφαση του Προέδρου του Συμβουλίου και για όσο διάστημα διαρκεί το έργο (παρ. 22 αρθρ. 13 Ν. 1735/87).

8. Επιτρέπεται ακόμη, σύμφωνα με τα άρθρα 64 και 66 Ν. 1416/1984, απόσπαση προσωπικού από το δημόσιο τομέα για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων ή εποχιακών αναγκών για χρονικό διάστημα μέχρι 2 χρόνια με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου διοικητικού συμβουλίου, ή για έκτακτες υπηρεσιακές ανάγκες μέχρι ένα χρόνο που μπορεί να παραταθεί άλλον ένα χρόνο.

9. Στο πλαίσιο σύναψης προγραμματικών συμβάσεων για την κατάρτιση και εκτέλεση προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και ανάπτυξης, μπορούν να προσλάβουν για την υλοποίηση των συμβάσεων αυτών πτυχιούχους κοινωνιολογίας με εξάμηνη τουλάχιστον μεταπτυχιακή εκπαίδευση, ειδικά στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και ανάπτυξης, που αποδεικνύεται από πιστοποιητικό ανωτάτης σχολής. Η πρόσληψη του προσωπικού αυτού γίνεται με σύμβαση ορισμένου χρόνου που δεν μπορεί να υπερβεί τη χρονική διάρκεια ισχύος της σύμβασης.

## **B. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ**

Το νομικό καθεστώς που διέπει τη σύσταση και λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων καθορίζεται από τη διάταξη του άρθρου 183 Δ.Κ.Κ. και από τις διατάξεις που διέπουν τους κοινούς Συνδέσμους (κεφ. ΙΙ).

### **1. Σύσταση**

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι συνιστώνται στο πλαίσιο γεωγραφικών ενοτήτων με την ίδια διαδικασία που συνιστώνται και οι απλοί Σύνδεσμοι, με τις εξής όμως διαφορές: α. για τη σύστασή τους είναι απαραίτητη προϋπόθεση να έχει προσδιορισθεί γεωγραφική ενότητα. β. Την πρωτοβουλία και την κίνηση της διαδικασίας σύστασης μπορεί να πάρει και ο αρμόδιος Νομάρχης ή το Νομαρχιακό Συμβούλιο. γ. Στο Σύνδεσμο μπορεί να συμμετέχουν μόνο Δήμοι και Κοινότητες που ανήκουν στον ίδιο Νομό και στην ίδια γεωγραφική ενότητα, σύμφωνα με την από 27-1-87 εγκύκλιο Υπουργείου Εσωτερικών. Πάντως, οι διατάξεις που αφορούν τους κοινούς Συνδέσμους και η διάταξη του άρθρου 177 ΔΚΚ (πλην της παρ. 4), εφαρμόζονται και στους αναπτυξιακούς, κατά συνέπεια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί, ότι επιτρέπεται ανάλογα η ίδρυση Συνδέσμου Αναπτυξιακού και από Ο.Τ.Α. που δεν ανήκουν στον ίδιο Νομό, εφόσον αποκλείεται ρητά από το άρθρο 183 ΔΚΚ η ανάλογη εφαρμογή μόνον της παρ. 4 του άρθρου 177. Εξάλλου, από το Νόμο δεν προκύπτει σαφώς, ότι οι γεωγραφικές ενότητες προσδιορίζονται μόνο στα όρια ενός Νομού. Βέβαια, η γραμματική διατύπωση «σύμφωνη γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου», φαίνεται να οδηγεί στον περιορισμό αυτό,

καθώς και η βούληση του Νομοθέτη να προωθήσει μέσω των Συνδέσμων την ανάπτυξη σε ένα περιορισμένο γεωγραφικό χώρο (μικρο-περιφέρεια θα μπορούσε κανείς να πει). Από την άλλη πλευρά όμως, ο καθορισμός των ενοτήτων μέσα στα διοικητικά όρια ενός Νομού, δεν παρακάμπτει τα πολυδιάστατα προβλήματα που έχει δημιουργήσει στη διαδικασία του προγραμματισμού και της ανάπτυξης η υπάρχουσα σήμερα διοικητική διαίρεση της χώρας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη χωροταξική διάρθρωση και τις κάθε μορφής σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις των διαφόρων χωρικών μονάδων.

Πάντως, σε τέτοιες περιπτώσεις, όπου η γεωγραφική ιδιαιτερότητα ή και άλλα στοιχεία (π.χ. λειτουργική σύνδεση περιοχών κλπ.) επιβάλλουν τη συμμετοχή στο Σύνδεσμο και Ο.Τ.Α. άλλου Νομού, όμορου συνήθως, υπάρχει η δυνατότητα της κίνησης διαδικασίας τροποποίησης της γεωγραφικής ενότητας με την ίδια διαδικασία που ακολουθείται και για τον καθορισμό της.

Σε περίπτωση επίσης, κατά την οποία η προσδιορισθείσα, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από το Ν. 1622/1986, ενότητα περιλαμβάνεται (είναι μικρότερη) μέσα στην ενότητα που προβλέπει ο Ν. 1416/1984 (αρθρ. 183 Δ.Κ.Κ.), πρέπει να γίνει δεκτό, ότι ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος συστήνεται στα πλαίσια αυτής της ενότητας (της ευρύτερης του Ν. 1416/1984), επειδή αυτή είναι η ειδικά προβλεπόμενη για τη σύσταση Αναπτυξιακού Συνδέσμου Ενότητα. Κατά συνέπεια, πρέπει να μετέχουν στο Σύνδεσμο οι Ο.Τ.Α. της ευρύτερης αυτής ενότητας και όχι μόνο οι Ο.Τ.Α. της ενότητας του Ν. 1622/1986. Τούτο, διότι ο Ν. 1622/1986 αφορά στις συνενώσεις και όχι στους Συνδέσμους.

Για τον καθορισμό των γεωγραφικών ενοτήτων που γίνεται με κοινή απόφαση Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. με σύμφωνη γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, ακολουθείται η εξής διαδικασία:<sup>(23)</sup>

α. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο προβαίνει σε κατ' αρχήν προσδιορισμό της γεωγραφικής ενότητας με απόφασή του, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 183 Δ.Κ.Κ. (γεωοικονομικά, κοινωνικά, συγκοινωνιακά).

β. Η απόφαση αποστέλλεται στους δήμους και στις κοινότητες του Νομού για να λάβουν γνώση τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια και να υποβάλουν σχετικές προτάσεις με αποφάσεις τους. Οι αποφάσεις των συμβουλίων δεν είναι δεσμευτικές για το Νομαρχιακό Συμβούλιο, αφού ο Νόμος δεν προβλέπει κάτι τέτοιο.

Στα πλαίσια όμως του Δημοκρατικού Προγραμματισμού είναι απαραίτητο να δίνεται δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να εκφράζουν τις απόψεις τους. Πάντως οι σχετικές αποφάσεις πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι πλήρως αιτιολογημένες.

γ. Οι σχετικές αποφάσεις των συμβουλίων αποστέλλονται στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

δ. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο αποφασίζει αιτιολογημένα και προτείνει τις γεωγραφικές ενότητες.



ε. Η απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου αποστέλλεται στο Υπ. Εσωτερικών για την έκδοση της σχετικής κοινής Υπουργικής Απόφασης.

Η κοινή Υπουργική Απόφαση αποστέλλεται στις Νομαρχίες και από τις Νομαρχίες στους ενδιαφερόμενους Ο.Τ.Α. για να λάβουν τις σχετικές αποφάσεις για το Σύνδεσμο.

Σχετικά με τον ελάχιστο απαιτούμενο αριθμό των Ο.Τ.Α. που πρέπει να λάβουν αποφάσεις για τη σύσταση Συνδέσμου υποστηρίζεται<sup>(24)</sup>, ότι πρέπει να συμφωνήσουν τα 2/3 των Ο.Τ.Α. της γεωγραφικής ενότητας. Από τη σχετική όμως με τις προϋποθέσεις σύστασης των Συνδέσμων διάταξη δεν προκύπτει κάτι τέτοιο. Η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 183 Δ.Κ.Κ. αναφέρει, ότι: «Οι δήμοι και οι κοινότητες που περιλαμβάνονται σ' αυτήν τη γεωγραφική ενότητα μπορούν να συνιστούν αναπτυξιακό σύνδεσμο» χωρίς να θέτει καμμία προϋπόθεση, πέρα βέβαια από τις αναφερόμενες στο άρθρο 177 παρ. 1-3 Δ.Κ.Κ.

Ο θεσμός των Συνδέσμων στηρίζεται στην ελεύθερη βούληση των Ο.Τ.Α. και για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης αφήνει στην κρίση τους τη λήψη αποφάσεων για τη σύστασή τους. Έτσι, δεν χρησιμοποιείται ο όρος «συνιστούν», αλλά «μπορούν να συνιστούν». Η προϋπόθεση των 2/3 που αναφέρεται σε επόμενη παράγραφο αποτελεί εξαιρετική περίπτωση αναγκαστικής συμμετοχής, εφόσον ένα τέτοιο ποσοστό δηλώνει, ότι η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. επιθυμεί τη σύσταση Συνδέσμου και κατά συνέπεια δεν θεωρείται σκόπιμο να μην υλοποιηθεί η σχετική αναπτυξιακή πρωτοβουλία.

Πάντως, με βάση το πνεύμα του Νόμου θα μπορούσε να ευσταθήσει και η άποψη, ότι σε κάθε περίπτωση απαιτούνται οι αποφάσεις των 2/3 των Ο.Τ.Α. της ενότητας, επειδή ο θεσμός αποβλέπει στο να περιλαβεί σε ένα ενιαίο σχήμα τους Ο.Τ.Α. μιας γεωγραφικής περιοχής, προκειμένου να υλοποιηθεί ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα με τη συμμετοχή και τη δραστηριοποίηση όλων τους ή των περισσότερων από αυτούς.

## 2. Σκοποί των Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

1. Οι σκοποί των Αναπτυξιακών Συνδέσμων δεν καθορίζονται στο Νόμο, αλλά, εφαρμόζονται ανάλογα όσα ισχύουν για τους κοινούς Συνδέσμους (άρθρο 183 παρ. 6 Δ.Κ.Κ.). Πάντως, από τη διατύπωση και το πνεύμα της διάταξης διαφαίνεται ο Αναπτυξιακός χαρακτήρας των Συνδέσμων αυτών (βλ. εισαγωγή Ι 2). Η προώθηση δηλαδή της τοπικής ανάπτυξης είναι ο κύριος σκοπός τους και από την άποψη αυτή, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι οι σκοποί των Αναπτυξιακών Συνδέσμων είναι ευρύτεροι από τους σκοπούς που επιδιώκουν οι κοινοί Σύνδεσμοι. Μπορεί δηλαδή να υποστηριχθεί, ότι οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι έχουν ένα επιτελικό χαρακτήρα, παρά το γεγονός, ότι κατά την άποψή μας, βασικός δικαιολογητικός λόγος της εισαγωγής του θεσμού αυτού υπήρξε η προετοιμασία του εδάφους για τη συνένωση των Ο.Τ.Α. Η τελευταία αίτιούσε οπωσδήποτε, κάτω από τις διαμορφωμένες μέχρι σήμερα συνθήκες, τον εθισμό των Ο.Τ.Α. σε μια συνεργασία για τις τοπικές υποθέσεις στα πλαίσια μιας μικρής γεωγραφικής ενότητας.

Από την άλλη πλευρά, ο θεσμός των Αναπτυξιακών Συνδέσμων παρέχει τη δυνατότητα συνεργασίας των Ο.Τ.Α. για την τοπική ανάπτυξη και την άμβλυση του προβλήματος της έλλειψης οικονομικής αυτοδυναμίας για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων και στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχει απροθυμία συνένωσης ή που για διάφορους λόγους γεωγραφικούς δεν είναι σκόπιμη ή δυνατή η συνένωση.

Η ανάδειξη των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ως οργάνων προγραμματισμού και ανάπτυξης προκύπτει από το Ν. 1622/1986, ο οποίος προβλέπει (άρθρα 70 επ.) τη συμμετοχή τους στη διαδικασία κατάρτισης των μεσοχρόνιων Νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων με τη μορφή διατύπωσης γνώμης ή την κατάρτιση από τους ίδιους Μεσοχρόνιων Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, εφόσον τους έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή από τους Ο.Τ.Α. μέλη τους ή δεν υπάρχουν στην ενότητά τους δημοτικά συμβούλια. Ακόμα, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι μπορούν να καταρτίζουν το ετήσιο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα στα πλαίσια του ετήσιου νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος (άρθρ. 73 Ν. 1622/1986).

Στα αναπτυξιακά προγράμματα που αναφέρθηκαν περιλαμβάνονται και τα χωροταξιακά σχέδια (βλ. άρθρ. 72 παρ. 9, Ν. 1622/86), την πρωτοβουλία για την εκπόνηση των οποίων μπορούν να αναλάβουν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι. Και στην περίπτωση όμως αυτή, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι δεν έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα, γιατί απαιτείται έγκριση του σχεδίου από το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, δεδομένου, ότι οι σχετικές αρμοδιότητες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους (άρθρ. 24 Συντάγματος).

3. Ο.Τ.Α. που μπορούν να συμμετέχουν σε Αναπτυξιακό Σύνδεσμο.

Στον Αναπτυξιακό Σύνδεσμο μπορούν να συμμετέχουν Ο.Τ.Α. της ίδιας γεωγραφικής ενότητας και του ίδιου Νομού<sup>(25)</sup>. Από τη διάταξη του άρθρου 183 παρ. 1 Δ.Κ.Κ. προκύπτει επίσης, ότι δεν είναι δυνατή η συμμετοχή μη όμορων Ο.Τ.Α. Οι περιορισμοί αυτοί δεν ισχύουν για τους κοινούς Συνδέσμους.

4. Αναγκαστική συμμετοχή σε Σύνδεσμο.

Με απόφαση του Νομάρχη και με σύμφωνη γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου μπορεί να γίνει υποχρεωτική η συμμετοχή δήμου ή κοινότητας στο Σύνδεσμο, εφόσον συμφωνούν για τη σύστασή του τουλάχιστον τα δύο τρίτα των Ο.Τ.Α. της γεωγραφικής ενότητας και ο πληθυσμός τους είναι μεγαλύτερος από το πενήντα στα εκατό του πραγματικού πληθυσμού της ενότητας.

5. Χρηματοδότηση των Συνδέσμων.

Για τους πόρους των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ισχύουν όσα και για τους κοινούς Συνδέσμους. προβλέπονται όμως επι πλέον, ειδική χρηματοδότηση από το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων (άρθρ. 183 παρ. 5 ΔΚΚ) και χρηματοδότηση από τα χρηματοδοτικά προγράμματα για την εκπόνηση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (άρθρ. 74 Ν. 1622/1986), καθώς και επιχορήγηση από τους φορείς του δημόσιου τομέα του Ν. 1256/82 για την εκτέλεση έργων και την κάλυψη δαπανών του προσωπικού τους.

Ειδικά στο πλαίσιο των ειδικών τριετών αναπτυξιακών προγραμμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις με αριθ. 6388/9.9.1988, Γ.Υ. 6798/1988 και 22460/20.4.89 εγκυκλίους Υπουργείου Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας και Υπουργείου Εσωτερικών αντίστοιχα, δόθηκε η δυνατότητα χρηματοδότησης των Συνδέσμων για έργα διακοινοτικής σημασίας (έργα υποδομής, παραγωγικές επενδύσεις, επιμορφωτικά προγράμματα κλπ.)\*.

Ακόμη, σε εκτέλεση του Ν. 1828/1989 (άρθρ. 25 παρ. 3, 4, 7 και 15 και αρθρ. 28 παρ. 3 και 4) εκδόθηκε η από 11.1.1989 (αριθ. πρωτ. 1930) απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και Οικονομικών (σχετ. και 3958/20.1.89 εγκ. ΥΠΕσ) με την οποία ρυθμίζεται το θέμα της κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και διατίθεται από τον τακτικό προϋπολογισμό ποσό για το 1989 500.000.000 δραχμών. Επίσης, χρηματοδοτούνται τα συνεχιζόμενα έργα των Συνδέσμων από το προβλεπόμενο σχετικό κονδύλι του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και σύμφωνα με τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) για να καλυφθούν υποχρεώσεις για χρηματοδότηση των έργων αυτών από τα νομαρχιακά προγράμματα. Η κατανομή των σχετικών ποσών γίνεται με πληθυσμιακά κριτήρια και υπό την προϋπόθεση, ότι υπάρχει συνεχιζόμενο έργο (που είχε ήδη δηλ. αναληφθεί πριν το 1989) και η χρηματοδότηση από τη ΣΑΤΑ που αναλογεί στο συγκεκριμένο φορέα (π.χ. Σύνδεσμο) και για το συγκεκριμένο έργο δεν επαρκεί.

### III. Ειδικές διατάξεις που αφορούν τους Συνδέσμους

#### 1. Διατάξεις που αφορούν τα έργα.

Βασικό νομοθέτημα για την ανάθεση ή ανάληψη εκτέλεσης έργων είναι ο Ν. 1418/1984 «περί κατασκευής δημοσίων έργων» που εφαρμόζεται και για τους Συνδέσμους. Επίσης, το Π.Δ. 171/1987 και τα λοιπά εκτελεστικά διατάγματα του Ν. 1418/1984 και οι σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις. Έχουν ακόμη εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 235, 240 και 260 Δ.Κ.Κ.

Σημειώνεται, ότι τα άρθρα του Δ.Κ.Κ. (εκτός από τα προαναφερόμενα), κατά το μέρος που αφορούν την εκτέλεση έργων, έχουν καταργηθεί από το Ν. 1418/1984).

#### 2. Ανάθεση — ανάληψη μελετών

Για τις μελέτες έχουν κατά βάση εφαρμογή ο Ν. 716/1977 και τα εκτελεστικά του διατάγματα, το Π.Δ. 28/1980 και τα άρθρα 236-240 Δ.Κ.Κ., όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν (άρθρα 22 επομ. Ν. 1832/1989).

\* Οδηγίες για την εφαρμογή του Προγράμματος και τη διαδικασία χρηματοδότησης βλ. σε Εγκ. 20/20-4-89 Υπουργ. Εσωτ. (Δ/ση Προγρ/σμού και Αποκ/σης).

### 3. Προμήθειες

Βασικά νομοθετήματα που αφορούν τις προμήθειες είναι τα άρθρα 236, 237, 238 παρ. 4, καθώς επίσης και τα Π.Δ. 28/1980 και 171/87.

### 4. Δημοπρασίες.

Εφαρμόζονται βασικά οι διατάξεις του Δ.Κ.Κ. που αφορούν τους Ο.Τ.Α. και τα Π.Δ. 270/1981, 609/85 και 171/87 (σε ό,τι αφορά τα έργα) κ.λπ.

Σχετικά με τα παραπάνω έχουν ακόμη εφαρμογή οι σχετικές κοινοτικές οδηγίες.

## IV. ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(1) Χ. Κλειώση: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθ. 1977 σελ. 427, 460. Σημειώνεται, ότι ο Νόμος ΔΝΖ θεσμοθέτησε δύο κατηγορίες Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, τους Δήμους και τις Κοινότητες. Η δημιουργία των Κοινοτήτων όμως, πέρα από το ότι συνετέλεσε στην κατάτμηση των παλαιών Δήμων, αποτέλεσε απλά μία διοικητική διαίρεση και δεν συνοδεύτηκε από την απαιτούμενη ουσιαστική αυτοτέλεια (βλ. σχετ. Γ. Δουατζή: Τοπική Αυτοδιοίκηση Εκδ. Εξάντας 1986 σελ. 31 επομ.).

(2) Θ. Θεοδώρου: Η νομικοπολιτική θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο «θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Εκδ. Τολίδη Αθ. 1982 σελ. 11 επομ.

(3) Για το ρόλο και τη θέση της Τ.Α. στον αστικό προγραμματισμό και στο σχεδιασμό του χώρου με βάση την αναδιάρθρωση των παραγωγικών δομών και τη γεωγραφική ανακατανομή της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας και των επενδύσεων βλ. Παν. Γετίμη: Ο Σχεδιασμός του Χώρου στις νέες συνθήκες γεωγραφικής ανακατανομής της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας στην Ελλάδα (Εισήγηση στην Ημερίδα Χωροταξικός Προγραμματισμός και Σχεδιασμός — Ο ρόλος της διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθ. 1984). Του ίδιου: Χωρικά προβλήματα και ρυθμίσεις στην περιφέρεια (Πόλη και Περιφέρεια Τεύχ. 13/1987). Ν. Κομνηνού: Θεωρία της Αστικότητας Εκδ. Σύγχρονα θέματα.

(4) Βλ. σχετ. Σ. Φλογαίτη: Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα 1987 σελ. 326, 327, όπου και πίνακες των συσταθέντων μέχρι σήμερα Συνδέσμων.

(5) Στο πλαίσιο της εισήγησης αυτής δεν κρίνεται σκόπιμο ν' αναλυθούν τα αίτια του φαινομένου, αλλά συνοπτικά μπορεί ν' αναφερθούν στα τέτοια η ισχυρή τοπικιστική αντίληψη, τα μικροπολιτικά συμφέροντα, η έλλειψη πληροφόρησης, η καχυποψία κ.λπ.

(6) Σ. Φλογαίτη: οπ.π. σελ. 195.

(7) Βλ. Πίνακα Γεωγραφικών Ενοτήτων και Αναπτυξιακών Συνδέσμων Υπουργείου Εσωτερικών (στοιχεία Μαΐου 1988). Πρόσφατες πληροφορίες δείχνουν, ότι ο αριθμός των Συνδέσμων υπερβαίνει τους 500, οι δε γεωγραφικές ενότητες έχουν καθορισθεί σε όλους τους νομούς.

(8) Βλ. σχετ. και Ν. Κηρολύτη: Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων — Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης Μάρτιος 1985 σελ. 301 επ.

(9) Για τους σκοπούς βλέπε και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τευχ. 2-3/1987 σελ. 29 επ.

(10) Βλ. Π. Παπαγιάννης: Η διαδημοτική συνεργασία και το θεσμικό πλαίσιο των Συνδέσμων στο «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τευχ. Ιαν.-Απρ. 1987 σελ. 50 επ.

(11) Π. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εκδ. β Αθ. 1984 σελ. 441.

(12) Με το Ν. 1416/1984 δεν επιτρεπόταν ρητά η αύξηση των εισφορών, είχε γίνει όμως δεκτό, ότι τούτο ήταν επιτρεπτό, αφού η ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν το Σύνδεσμο εναπόκειται στην ελεύθερη βούληση των μελών του, στα πλαίσια βέβαια του Νόμου. (ΓνΝΥΔ Αριθ. 733/85 ΕΔΤΔ 2:281).

(13) Βλ. και άρθρ. 102 παρ. 3 Συντάγματος.

(14) Βλ. σχετ. Σ. Φλογαίτη: οπ.π.

(15) Σημειώνεται, ότι ο Πρόεδρος της κοινότητας είναι και μέλος του κοινοτικού συμβουλίου, ενώ ο δήμαρχος δεν είναι μέλος του δημοτικού συμβουλίου.

(16) εγκύκλιος Υπ.Εσ. αριθ. 37/4.6.1986.

(17) Π. Δαγτόγλου: οπ.π. σελ. 442, 443. Ε. Σπηλιωτόπουλος: Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου Εδκ. Σάκκουλα Αθ. 1977 σελ. 184.

(18) Χαρακτηριστικό είναι, ότι ο Δ.Κ.Κ. περιέλαβε αυτούσια τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 του Συντάγματος.

(19) Π. Δαγτόγλου: οπ.π. σελ. 324 επ.

(20) βλ. σχετ. Λ. Θεοχαρόπουλου: Φορολογικό Δίκαιο Α' Θεσ. 1981 σελ. 14 επομ. Γ. Αναστασόπουλου: Φορολογικό Δίκαιο Αθ. 1983 σελ. 16.

(21) Σ. Φλογαίτη: οπ.π. σελ. 193 Σχετικά με τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν ένα νομικό πρόσωπο ως ΝΠΔΔ βλ. και Ε. Σπηλιωτόπουλου: οπ.π. σελ. 266 επομ. Μ. Στασινόπουλου: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου Αθ. 1957 σελ. 173 επομ., Εφετ. Αθ. 1148/1986 Επιθ. Δημ. Δικ. τευχ. 3/86 σελ. 274, 5.

(22) Βλ. και Αποφ. ΣτΕ 509/1960.

(23) Εγκύκλιος Υπ.Εσ. αριθ. 53974/24.7.1984.

(24) Αυτή είναι η άποψη του Υπουργείου Εσωτερικών.

(25) Εγκύκλιος Υπ. Εσ. της 27.1.1987, περιοδ. Τοπική Αυτοδιοίκηση τευχ. 2-3/1987.



# ΑΜΙΓΕΙΣ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ/ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

*Αθανασίας Τριανταφυλλοπούλου*

*Δικηγόρου-Συνεργάτιδας Νομικού Τμήματος Ε.Ε.Τ.Α.Α.*

Σύμφωνα με το κείμενο της εισηγητικής έκθεσης του Ν. 1416/1984, με τον νόμο αυτό δημιουργείται ένα νέο δυναμικό και ευέλικτο πλαίσιο για τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.

Στόχος της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, είναι, πέρα από την παροχή υπηρεσιών στους δημότες, η αξιοποίηση διάσπαρτων πλουτοπαραγωγικών πόρων, η αύξηση του τοπικού προϊόντος, η δημιουργία εσόδων, η επανεπένδυση του πλεονάσματος στον τόπο παραγωγής του και η αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της περιοχής.

Η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. ασκείται, σύμφωνα με το νόμο 1416/1984, είτε με αυτοτελή ανάπτυξη επιχείρησης από ένα ή περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες είτε με συμμετοχή των Ο.Τ.Α. σε επιχειρήσεις μαζί με άλλους εταίρους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, έξω από το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αυτοτελής επιχειρηματική δραστηριότητα του Ο.Τ.Α. μπορεί να ασκείται είτε από ένα Δήμο ή Κοινότητα (Αμιγής Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση) είτε από περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες (Αμιγής Διαδημοτική ή Διακοινοτική επιχείρηση).

## Αμιγής Δημοτική/Κοινοτική Επιχείρηση

Στην αμιγή Δημοτική/Κοινοτική επιχείρηση φορέας της επιχείρησης είναι ο Δήμος ή Κοινότητα. Είναι ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και λειτουργεί ανεξάρτητα από τον Δήμο ή την Κοινότητα.

Σκοπός των επιχειρήσεων αυτών, όπως άλλωστε όλων των επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι α) η εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και η οικονομική εκμετάλλευση των έργων αυτών, β) η παραγωγή αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού και γ) η ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων.

Από την τρίτη περίπτωση που αναφέρεται γίνεται αντιληπτό ότι ο νόμος δίνει δυνατότητα στην τοπική αυτοδιοίκηση όχι μόνο να εκμεταλλευθεί τους φυσικούς πόρους που υπάρχουν στα τοπικά της όρια και να διευκολύνει με την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών το κοινό, αλλά και να αποβλέπει σε οικονομικό όφελος από τέτοιου είδους δραστηριότητες.

### Νομοθεσία

Η σύσταση και η λειτουργία της αμιγούς Δημοτικής/Κοινοτικής επιχείρησης διέπεται από τις διατάξεις του Π.Δ. 76/1985 που κωδικοποίησε τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (άρθρα 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253 και 256) και από την Απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών με αριθμό 25027/1984, καθώς και το Π.Δ. 520/1988 το οποίο αναφέρεται στα βιβλία και στοιχεία που πρέπει να τηρούνται από τις αμιγείς Δημοτικές/Κοινοτικές επιχειρήσεις.

Επίσης έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της αστικής και εμπορικής νομοθεσίας σε θέματα που δεν ρυθμίζονται ειδικά από τις διατάξεις του Π.Δ. 76/1985 και της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών που αναφέρθηκαν.

Όσον αφορά τις εργασιακές σχέσεις του προσωπικού των αμιγών επιχειρήσεων, εφαρμόζονται οι διατάξεις της ιδιωτικής οικονομίας. Τούτο δε, δεδομένου ότι οι αμιγείς Δημοτικές/Κοινοτικές επιχειρήσεις, σύμφωνα με ρητή διάταξη του νόμου (παρ. 5 άρθρου 246 του Π.Δ. 76/1985), αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέπονται από τις διατάξεις της ιδιωτικής οικονομίας.

### Διαδικασία σύστασης

Η αμιγής Δημοτική/Κοινοτική επιχείρηση συστήνεται με απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου μετά από πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη (άρθρο 246 παρ. 3 Π.Δ. 76/1985) και απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών\*. Ειδικότερα απαιτείται:

α. Απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου για σύσταση επιχείρησης και ανάθεση για τον σκοπό αυτό οικονομοτεχνικής μελέτης, η οποία αποτελεί και προϋπόθεση της σύστασης.

β. Εκπόνηση «πλήρους» Οικονομοτεχνικής μελέτης.

Ο όρος «πλήρης», σύμφωνα με το κείμενο της Εισηγητικής έκθεσης του Νόμου 1416/84, σημαίνει ότι η οικονομοτεχνική μελέτη πρέπει να είναι σύμφωνη με τη μελέτη που απαιτεί ο Νόμος 1262/1982 για τις επιχορηγούμενες από αυτόν επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τις προδιαγραφές του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, οι

\* Εκδόθηκε ήδη το Π.Δ. 250/1989 με το οποίο μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα σύστασης αμιγούς δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης (άρθρο 246 παρ. 3 του Π.Δ. 76/85), σύστασης διαδημοτικών ή διακοινοτικών επιχειρήσεων (άρθρο 246 παρ. 2 και άρθρο 254 του Π.Δ. 76/85), καθώς και σύστασης ή συμμετοχής τοπικής ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων σε επιχείρηση (άρθρο 69 του Ν. 1416/1984) στο Νομόρχη.



οποίες σημειωτέον διαφέρουν κατά κλάδους Επιχειρήσεων, οι μελέτες των επιχειρήσεων αυτών, πρέπει να περιέχουν τα ακόλουθα στοιχεία:

- Τα στοιχεία του φορέα που συστήνει την επιχείρηση.
- Τον τόπο πραγματοποίησης της επένδυσης.
- Την περιγραφή και τη σκοπιμότητα του επενδυτικού έργου.
- Τα τεχνικά στοιχεία της επένδυσης.
- Τη νομική μορφή της επιχείρησης.
- Τα περιουσιακά στοιχεία που θα διατεθούν κατά τη σύσταση της επιχείρησης.
- Τα στοιχεία αγοράς.
- Οικονομικά στοιχεία για την πορεία της επιχείρησης.
- Το προσωπικό που θα απασχοληθεί.
- Την έδρα της επιχείρησης.
- Τη διάρκειά της.
- Το ύψος της επένδυσης.
- Την κάλυψη των κεφαλαίων που απαιτούνται για την επένδυση.
- Τα αποτελέσματα της εκμετάλλευσης και κάθε στοιχείο που κατά τη γνώμη του μελετητή θα βοηθήσει να σχηματίσει ο φορέας της επένδυσης πλήρη γνώση της επιχείρησης που θα συσταθεί.

γ. Με βάση τα στοιχεία της οικονομοτεχνικής μελέτης το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο λαμβάνει την οριστική απόφαση για τη σύσταση της επιχείρησης. Η απόφαση αυτή πρέπει να ληφθεί με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου (παρ.4 του άρθρου 246 του Π.Δ. 76/1985, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 20 του Ν. 1832/1989) και περιέχει ως ελάχιστα στοιχεία τα ακόλουθα:

- την επωνυμία της επιχείρησης που θα συσταθεί
- τον σκοπό
- τη διάρκεια
- την έδρα της επιχείρησης
- το κεφάλαιο
- όρους σχετικά με τη διάλυση και εκκαθάριση της επιχείρησης.

καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο στοιχείο κατά την κρίση του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου.

Σχετικά με τα ανωτέρω στοιχεία της απόφασης παρατηρούμε τα εξής:

Δεν αναφέρεται στο νόμο πώς δημιουργείται η επωνυμία αυτού του είδους των επιχειρήσεων. Έχοντας υπόψη τις διατάξεις του Εμπορικού Δικαίου σχετικά με την επωνυμία περί αληθείας, διάρκειας και σαφήνειας του φορέα της επιχείρησης θεωρούμε ότι στην επωνυμία πρέπει να περιλαμβάνεται, στην προκειμένη περίπτωση, τόσο ο δήμος/η κοινότητα που συστήνει την επιχείρηση όσο και ο χαρακτηρισμός της επιχείρησης ως «αμιγούς».

Το κεφάλαιο της επιχείρησης μπορεί να αποτελείται τόσο από μετρητά, όσο και από πράγματα κινητά και ακίνητα καθώς και δικαιώματα, η αξία των οποίων

μπορεί να αποτιμηθεί σε χρήμα. Στην περίπτωση που εισφέρονται για τη δημιουργία κεφαλαίου πράγματα ή δικαιώματα εκτιμώνται από την επιτροπή του άρθρου 9 του Κ.Ν. 2190/1920 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, κατά ρητή διάταξη του άρθρου 6 της Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών 25027/1984.

Όταν ο νόμος αναφέρει «απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου» εννοεί βέβαια την απόφαση που λαμβάνεται μετά την εκπόνηση της μελέτης. Αλλά θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι απαιτείται και απόφαση για την ανάθεση οικονομοτεχνικής μελέτης με βάση τα στοιχεία της οποίας πρέπει να ληφθεί η οριστική απόφαση. Η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις για ανάθεση μελετών από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κατά συνέπεια θα πρέπει να προηγηθεί μία κατ' αρχήν απόφαση με σκοπό την ανάθεση της οικονομοτεχνικής μελέτης ενόψει της σύστασης επιχείρησης.

δ) Παρά το ότι δεν αναφέρεται ρητά στο νόμο στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ζ' Κεφαλαίου του Δ.Κ.Κ. που θεσπίζει την εποπτεία επί των πράξεων των Δημοτικών/Κοινοτικών Συμβουλίων η παραπάνω απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου κοινοποιείται στο νομάρχη συνοδευόμενη από την οικονομοτεχνική μελέτη. Ο Νομάρχης ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου και την πληρότητα της οικονομοτεχνικής μελέτης.

ε) Η απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου υποβάλλεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, για την έκδοση απόφασης.

Ο Υπουργός διαπιστώνει ότι η απόφαση περιέχει τα κατά νόμο στοιχεία και εκδίδει απόφαση η οποία περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία της απόφασης του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου και αποτελεί το καταστατικό της επιχείρησης (άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 1832/1989).

Με επιμέλεια του Υπουργείου Εσωτερικών η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Τεύχος Β'). Από τη δημοσίευση της απόφασης υφίσταται η επιχείρηση.

Η απόφαση του Υπουργού είναι μεταγραφτέα σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 48 του Ν. 1622/1986.

### Διοίκηση

Η Δημοτική/Κοινοτική επιχείρηση διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από 5 έως 11 μέλη και το οποίο ορίζεται από το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο που συστήνει την επιχείρηση. Η σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου είναι η ακόλουθη:

- Δύο (2) τουλάχιστον μέλη είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου ή της Κοινότητας.
- Ένας είναι εκπρόσωπος των εργαζομένων, εφόσον στην επιχείρηση απασχολούνται περισσότεροι από είκοσι (20) εργαζόμενοι.
- Ένας είναι εκπρόσωπος κοινωνικού φορέα της περιοχής και

— τα υπόλοιπα μέλη είναι δημότες ή κάτοικοι του Δήμου ή της Κοινότητας που έχουν πείρα ή γνώσεις σχετικές με το αντικείμενο της επιχείρησης.

Σχετικά με τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου στην πράξη έχουν παρατηρηθεί τα ακόλουθα προβλήματα:

α. Όσον αφορά τον εκπρόσωπο των εργαζομένων στην επιχείρηση, σύμφωνα με την τακτική που ακολουθείται, αν δεν απασχολούνται στην επιχείρηση είκοσι εργαζόμενοι η θέση του εκπροσώπου στο διοικητικό συμβούλιο παραμένει κενή και το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται με μειωμένη σύνθεση. Είναι όμως βέβαιο ότι θα πρέπει να τηρούνται κάθε φορά οι διατάξεις για την απαρτία και πλειοψηφία (το Διοικητικό Συμβούλιο βρίσκεται σε απαρτία εφόσον ο αριθμός των παρόντων είναι μεγαλύτερος από το μισό του νόμιμου αριθμού των μελών του. (Παρ. 2 του άρθρου 3 της Υπουργικής απόφασης του Υπουργείου Εσωτερικών 25027/84)). Όταν η επιχείρηση απασχολήσει στο μέλλον περισσότερους από είκοσι εργαζομένους προστίθεται εκπρόσωπος των εργαζομένων χωρίς αλλαγή της συστατικής πράξης.

Ως νόμιμος πρέπει κατά τα ανωτέρω να θεωρηθεί η πλήρης σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου υπολογιζόμενης και της θέσης του εργαζόμενου.

β. Το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο με την απόφαση του διορισμού του διοικητικού συμβουλίου ορίζει, όσον αφορά τον εκπρόσωπο του κοινωνικού φορέα, μόνο τους φορείς — τακτικό και αναπληρωματικό φορέα — οι οποίοι θα ορίσουν οι ίδιοι με τη σειρά τους από τα μέλη τους τους εκπροσώπους τους στο διοικητικό συμβούλιο της επιχείρησης.

Κατά προτίμηση ο φορέας πρέπει να είναι συνεταιρισμός κατοίκων του Δήμου ή της Κοινότητας που εκπροσωπεί τους καταναλωτές των προϊόντων (αγοραστές ή χρήστες) ή τους χρήστες των έργων ή υπηρεσιών της επιχείρησης ή άλλος κοινωνικός φορέας που τα μέλη του εξυπηρετούνται ή επηρεάζονται από τη δραστηριότητα της Επιχείρησης αυτής και αν δεν υπάρχει τέτοιος συνεταιρισμός επιλέγεται αντίστοιχος φορέας του Νομού που έχει την έδρα της η επιχείρηση (άρθρο 1 παρ. 3 της Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών 25027/84).

γ. Στο νόμο αναφέρεται ότι τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου «ορίζονται» από το δημοτικό/κοινοτικό συμβούλιο. Δεν αναφέρεται όμως η διαδικασία του ορισμού.

Ως διευθυντής της επιχείρησης μπορεί να οριστεί μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου ή να προσληφθεί τρίτος.

Σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (25027/84) μπορούν να απασχοληθούν μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου με πλήρη ή μερική απασχόληση στην επιχείρηση με αμοιβή, αλλά όχι πέρα του ενός τετάρτου των μελών του.

### Θητεία του Διοικητικού Συμβουλίου Αντικατάσταση μελών

Η θητεία του Διοικητικού Συμβουλίου ακολουθεί τη θητεία του δημοτι-

κού/κοινοτικού συμβουλίου και σε κάθε περίπτωση λήγει το αργότερο τρεις μήνες μετά την εγκατάσταση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Στη συστατική πράξη μπορεί να προβλεφθεί μικρότερη θητεία.

Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου μπορεί να αντικατασταθούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους με απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου που τα όρισε που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του νόμιμου αριθμού των μελών του. Όσον αφορά την αντικατάσταση των εκπροσώπων των εργαζομένων και του κοινωνικού φορέα, πέρα από την απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη του οργάνου που τους πρότεινε.

### Προσαρμογή των επιχειρήσεων του Ν. 1065/80

Ειδική μνεία κάνει ο νόμος για τις επιχειρήσεις που έχουν συσταθεί με το Ν. 1065/80. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του νόμου οι επιχειρήσεις προσαρμόζονται σταδιακά στον Ν. 1416/1984 χωρίς να απαιτείται διαδικασία μετατροπής ή κατάργησής τους.

### Αρμοδιότητες Δ.Σ.

Σύμφωνα με το άρθρο 248 του Π.Δ. 76/1985 «το διοικητικό συμβούλιο διοικεί και διαχειρίζεται τις υποθέσεις που αφορούν την επιχείρηση, εκτός από τις περιπτώσεις που αρμόδιο είναι το Δημοτικό ή Κοινοτικό συμβούλιο σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα ή τη συστατική πράξη». Οι αρμοδιότητες καθορίζονται ενδεικτικά με την απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών 25027/1984.

Το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο ασκεί κατά κάποιο τρόπο, αρμοδιότητες που έχουν θέση Γενικής Συνελεύσης για τις ανώνυμες εταιρίες, δεδομένου ότι είναι ο μόνος μέτοχος. Κατά συνέπεια όταν στο νόμο αναφέρεται ότι το Διοικητικό συμβούλιο στέλνει χωρίς καθυστέρηση όλες τις αποφάσεις στο Δήμο/στην Κοινότητα που ανήκει η επιχείρηση ή που συμμετέχει στην επιχείρηση (άρθρο 248 του Π.Δ. 76/1985), τούτο σημαίνει ότι πρέπει να ενημερωθεί ο Δήμος/Κοινότητα σχετικά με την πορεία των δραστηριοτήτων της επιχείρησης εφόσον, κατά τα ανωτέρω, το δημοτικό/κοινοτικό συμβούλιο επέχει θέση Γενικής Συνέλευσης και όχι ότι οι αποφάσεις της Διοίκησης της Επιχείρησης εγκρίνονται από το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο, πλην βεβαίως των περιπτώσεων που ορίζονται στο άρθρο 251 του Π.Δ. 76/85 και θα αναφερθούν κατωτέρω.

### Διαχείριση

Σύμφωνα με το άρθρο 249 του Π.Δ. 76/1985 η διαχείριση των αμιγών επιχειρήσεων «γίνεται σύμφωνα με ιδιαίτερο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων και είναι ανεξάρτητη από την υπόλοιπη δημοτική ή κοινοτική διαχείριση». Θεωρείται περιττή ίσως η διάταξη αυτού του άρθρου δεδομένου ότι η αμιγής Δημοτική/Κοινοτική επιχείρηση αποτελεί ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο και κατά συνέπεια και η

οικονομική διαχείριση απαιτείται να είναι ανεξάρτητη από αυτή του Δήμου/της Κοινότητας με την κατάρτιση ιδιαίτερου προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με ρητή διάταξη του νόμου το οικονομικό έτος της διαχείρισης συμπίπτει με το ημερολογιακό.

Τα καθαρά κέρδη της επιχείρησης προκύπτουν μετά την αφαίρεση:

- των αποσβέσεων
- του απαραίτητου αποθεματικού.

Τα καθαρά κέρδη που προκύπτουν μετά τις παραπάνω αφαιρέσεις, επισημαίνεται ότι από το νόμο δεν προβλέπεται το «απαραίτητο αποθεματικό», μπορούν να διατεθούν με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου που εγκρίνεται από το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο για τη βελτίωση των εγκαταστάσεων της επένδυσης ή να διατίθενται στο Δήμο ή την Κοινότητα για την εκτέλεση κοινωφελών έργων. Με την ίδια απόφαση το διοικητικό συμβούλιο εκτιμώντας τους στόχους, την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα της επιχείρησης έχει δυνατότητα να διαθέσει μέχρι 25% των καθαρών κερδών της για την παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους με τη μορφή των πρόσθετων υλικών αμοιβών, σύμφωνα με όσα αναφέρονται στον κανονισμό προσωπικού για τον οποίο θα γίνει κατωτέρω αναφορά.

Στο σημείο αυτό ο νόμος διευκρινίζει ότι οι πρόσθετες αυτές αμοιβές στους εργαζόμενους δεν αποτελούν τακτικές αμοιβές κατά την έννοια της εργατικής νομοθεσίας και κατά συνέπεια φορολογούνται κατά το ήμισυ.

### Ταμιακή υπηρεσία και διαχειριστικός έλεγχος

1. Και στο σημείο αυτό ο νόμος διευκρινίζει, περιττά κατά τη γνώμη μας, ότι η ταμιακή υπηρεσία είναι ανεξάρτητη από τη Δημοτική/Κοινοτική.

2. Ο διαχειριστικός έλεγχος, σύμφωνα με την παράγραφο του άρθρου 250 γίνεται από δύο ελεγκτές που επιλέγονται ανάμεσα σε υπαλλήλους τραπεζών ή δημόσιους υπαλλήλους ΑΤ κλάδου και διορίζονται από το Δημοτικό ή Κοινοτικό συμβούλιο στην αρχή κάθε οικονομικού έτους. Το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο ορίζει και την αμοιβή τους.

Ως ελεγκτές ορίζονται και ορκωτοί λογιστές ή πρόσωπα που έχουν το δικαίωμα να οριστούν ελεγκτές σε ανώνυμη εταιρία.

Το πρόβλημα που δημιουργείται κατά την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης είναι εάν είναι υποχρεωτική η σειρά επιλογής με την οποία αναφέρονται οι δυνατότητες διορισμού ελεγκτών με την έννοια, αν θα πρέπει να ακολουθηθεί υποχρεωτικά η σειρά που αναφέρει ο νόμος. Δεν θεωρούμε ότι ο νόμος θέλει να κρατηθεί υποχρεωτικά η σειρά με την οποία αναφέρονται οι δυνατότητες επιλογής ελεγκτών, αλλά ότι η επιχείρηση έχει την ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ των δυνατοτήτων που της παρέχει ο νόμος. Τον έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο, όπου επιβάλλεται από τις περιστάσεις, ενεργούν μόνο ορκωτοί λογιστές που ορίζονται από το νομάρχη ο οποίος καθορίζει και την αμοιβή τους.

Η αμοιβή των ορκωτών λογιστών ορίζεται από το Νομάρχη.

## Εποπτεία

Το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο ασκεί εποπτεία επί των αμιγών επιχειρήσεων με την έννοια της έγκρισης των αποφάσεων όπου ειδικά ρυθμίζεται στο νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 251 του Π.Δ. 76/1985 εγκρίνονται οι ακόλουθες αποφάσεις:

- Ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης
- Αγορά ή εκποίηση ακινήτων της επιχείρησης πλην εάν πρόκειται για επιχειρήσεις οικιστικής δραστηριότητας ή την επιβάρυνση αυτών με εμπράγματο δικαίωμα.
- Η διάθεση των καθαρών κερδών σύμφωνα με όσα ανωτέρω αναφέρθηκαν.
- Η επέκταση των εγκαταστάσεων της επιχείρησης.

## Κανονισμοί

Το διοικητικό συμβούλιο της επιχείρησης συντάσσει κανονισμό διαχείρισης και κανονισμό υπηρεσιών. Οι κανονισμοί αυτοί εγκρίνονται από το Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο.

α. Ο κανονισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών προβλέπει τα ακόλουθα:

- τη διάρθρωση των υπηρεσιών της επιχείρησης
- την οργάνωση των υπηρεσιών και τις αρμοδιότητες που ασκεί κάθε μια
- το ανώτατο όριο του αριθμού του προσωπικού που θα απασχοληθεί στην επιχείρηση.

β. Ο κανονισμός διαχείρισης προβλέπει τον τρόπο διαχείρισης και τη σύνθεση των υπηρεσιών της επιχείρησης.

Επειδή ο νόμος δεν προβλέπει διαδικασία τροποποίησης των κανονισμών θεωρούμε ότι τέτοια πρόβλεψη πρέπει να υπάρξει κατά την εκπόνηση των κανονισμών αυτών για να δεσμευτεί το διοικητικό συμβούλιο από αλληπάλληλες τροποποιήσεις οι οποίες πιθανώς θα επέφεραν βλάβη στη λειτουργία της επιχείρησης.

γ. Στην παρ. 2 του άρθρου 252 προβλέπεται η σύνταξη κανονισμού προσωπικού που καθορίζει τους κανόνες που διέπουν την πρόσληψη, τα προσόντα του προσωπικού και το πειθαρχικό δίκαιο.

Δεν αναφέρεται στο νόμο διαδικασία έγκρισης του κανονισμού προσωπικού όπως προβλέπεται για τον κανονισμό διαχείρισης και εσωτερικών υπηρεσιών. Το κενό αυτό μπορεί να αναπληρωθεί εάν λάβουμε υπόψη μας την παρ. 3 του άρθρου 252 του Π.Δ. 76/1985, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 παρ. 4 του Ν. 1832/1989 σύμφωνα με την οποία «το προσωπικό των επιχειρήσεων συνδέεται με αυτές με σχέση ιδιωτικού δικαίου». Κατά συνέπεια πρέπει να δεχθούμε την εφαρμογή της νομοθεσίας που διέπει τους κανονισμούς επιχειρήσεων ιδιωτικού δικαίου δηλαδή εφαρμογή των διατάξεων του Ν.Δ. 3789/1957, το οποίο, όπως είναι γνωστό προβλέπει έγκριση του κανονισμού προσωπικού από το Υπουργείο Εργασίας (αρμοδιότητα εκχωρημένη στο Νομάρχη).

Ο νόμος δεν αποκλείει βέβαια τη σύνταξη και άλλων κανονισμών που κατά τη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου θεωρούνται απαραίτητοι για τη λειτουργία της επιχείρησης.

### Διάλυση

- Οι αμιγείς Δημοτικές/Κοινοτικές επιχειρήσεις διαλύονται
- όταν λήξει ο χρόνος για τον οποίο έχουν συσταθεί
- σε κάθε περίπτωση που αναφέρεται στη συστατική πράξη.

Τη διαδικασία της διάλυσης ακολουθεί η εκκαθάριση.

Η διαδικασία της εκκαθάρισης γίνεται κατά τις διατάξεις της Εμπορικής Νομοθεσίας, εκκαθαριστές δε ορίζονται από το δημοτικό/κοινοτικό συμβούλιο, εκτός εάν έχει προβλεφθεί διαφορετικά στη συστατική πράξη.

Μετά την εκκαθάριση της περιουσίας της επιχείρησης τα περιουσιακά στοιχεία που απομένουν περιέρχονται στο Δήμο ή την Κοινότητα που την έχει συστήσει.

### Αναβίωση της επιχείρησης

Η Επιχείρηση μπορεί να αναβιώσει με απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου εφόσον διαλύθηκε λόγω λήξης της θητείας της ή λόγω πτώχευσης που ανακλήθηκε ή περατώθηκε με συμβιβασμό.

### Συγχώνευση

Η Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών 25027/84 προβλέπει συγχώνευση των Δημοτικών/Κοινοτικών επιχειρήσεων με απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου.

### Φορολογικά θέματα — Τήρηση βιβλίου

Οι αμιγείς επιχειρήσεις έχουν φορολογικές απαλλαγές που προβλέπονται στο άρθρο 272 του Δ.Κ.Κ., δηλαδή απαλλάσσονται από κάθε δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή λιμενικό φόρο, άμεσο ή έμμεσο, δασμό, τέλος, χαρτόσημο, δικαστικό ένησμο και εισφορά υπέρ οποιουδήποτε ταμείου, εισφορά υπέρ της ΕΡΤ, από κρατήσεις, από κάθε ταχυδρομικό τέλος και από κάθε δικαστικό τέλος στις δίκες τους. Επίσης έχουν όλες ανεξαιρέτως τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια που παρέχονται στο δημόσιο.

Απαλλαγές, που προβλέπονται υπέρ του δημοσίου, από το παράβολο για άσκηση ενδίκων μέσων, όπως για την εισφορά υπέρ του ταμείου χρηματοδότησης δικαστικών κτιρίων, για το δικαστικό ένησμο αντιγράφων και για τα δικαιώματα υπέρ των έμμισθων υποθηκοφυλάκων, ισχύουν και για τις Δημοτικές/Κοινοτικές επιχειρήσεις.

Οι αμιγείς δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις εντάσσονται στην κατηγορία τήρησης βιβλίων του Κώδικα Φορολογικών Στοιχείων (Κ.Φ.Σ.) που αντιστοιχεί στο ύψος των ετήσιων ακαθάριστων εσόδων που πραγματοποίησαν κατά την προηγούμενη διαχειριστική περίοδο όχι όμως σε κατηγορία κατώτερη της δεύτερης και έχουν όλες τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τον Κ.Φ.Σ. για τους επιτηδευματίες (άρθρο 2 του Π.Δ. 520/1988).

Τέλος, πρέπει να αναφέρουμε ότι ο θεσμός των αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων είναι νέος και εκτός των ανωτέρω προβλημάτων που εκτέθηκαν είναι βέβαιο ότι στην πράξη θα αντιμετωπισθούν και άλλα.

### Διαδημοτικές/Διακοινοτικές Επιχειρήσεις

Οι διαδημοτικές/διακοινοτικές επιχειρήσεις συστήνονται από δύο ή περισσότερους δήμους/κοινότητες με τις προϋποθέσεις που ήδη αναφέρθηκαν (άρθρο 246 παρ. 2 του Π.Δ. 76/1985 και Υπ. Απόφαση 25027/1984).

Οι ανωτέρω επιχειρήσεις πέρα των διατάξεων που ισχύουν για τις αμιγείς δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις οι οποίες εφαρμόζονται ανάλογα, διέπονται και από τις διατάξεις του άρθρου 254 του Π.Δ. 76/1985.

Ειδικότερα:

- α. Στις αποφάσεις των Δημοτικών/Κοινοτικών Συμβουλίων οι οποίες έχουν το ίδιο περιεχόμενο και περιλαμβάνουν τα στοιχεία που ήδη αναφέρθηκαν στις αμιγείς επιχειρήσεις καθώς επίσης και τις εισφορές κάθε Δήμου/Κοινότητας και το ποσοστό τους στο εταιρικό κεφάλαιο.
- β. Σε αντίθεση με τις αμιγείς Δημοτικές/Κοινοτικές Επιχειρήσεις δεν είναι απαραίτητο να εκπροσωπείται κοινωνικός φορέας στην επιχείρηση αλλά αυτό μπορεί να αποφασιστεί από τους συμμετέχοντες σ' αυτήν.
- γ. Ο πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου εκλέγεται από το Δήμο/Κοινότητα με το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής, εκτός αν διαφορετικά οριστεί από την πράξη σύστασης, ενώ από το Διοικητικό Συμβούλιο εκλέγεται ο αντιπρόεδρος.
- δ. Με την απόφαση των Δημοτικών/Κοινοτικών Συμβουλίων για τη σύσταση μπορεί να οριστεί ένα διαδημοτικό/διακοινοτικό όργανο που αποτελείται από εκπροσώπους των Δήμων/Κοινοτήτων που μετέχουν στην επιχείρηση και το οποίο ασκεί τις αρμοδιότητες του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου των αμιγών Δημοτικών/Κοινοτικών Επιχειρήσεων. Ο τρόπος λειτουργίας των οργάνων αυτών προβλέπεται από την απόφαση του Υπ. Εσωτερικών με αριθμό 25027/1984.

Στην περίπτωση που δεν προβλεφθεί διαδημοτικό/διακοινοτικό όργανο τότε ασκεί τις αρμοδιότητες αυτές ο Δήμος/η Κοινότητα που έχει το μεγαλύτερο πληθυσμό.

- ε. Έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο μπορεί να ζητήσει κάθε Δημοτικό/Κοινοτικό συμβούλιο που συμμετέχει στην επιχείρηση.



- στ. Η διανομή των καθαρών κερδών που διατίθενται για κοινωφελή έργα στους Δήμους και στις Κοινότητες που συμμετέχουν γίνεται ανάλογα με το ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο της επιχείρησης.
- ζ. Η Διαδημοτική/Διακοινοτική Επιχείρηση διαλύεται με απόφαση των Δημοτικών/Κοινοτικών Συμβουλίων που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά 50% στο κεφάλαιο της επιχείρησης.

### Μικρές Επιχειρήσεις

Η διάταξη του άρθρου 255 του Π.Δ. 76/1985 προέβλεπε τη σύσταση μικρών επιχειρήσεων με απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου τη διοίκηση των οποίων ασκεί το ίδιο το δημοτικό/κοινοτικό συμβούλιο ή η δημορχιακή επιτροπή.

Οι μικρές επιχειρήσεις δεν αποτελούσαν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα αλλά ήταν απλά μία υπηρεσία του Δήμου/Κοινότητας.

Οι μικρές επιχειρήσεις καταργήθηκαν με τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 20 του Ν. 1832/1989. Οι μικρές επιχειρήσεις που είχαν συσταθεί εξακολουθούν να λειτουργούν ως δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις μέχρις ότου μετατραπούν σε αμιγείς ή να διαλυθούν.

### Χρηματοδότηση

Πηγές χρηματοδότησης των αμιγών επιχειρήσεων είναι οι ακόλουθες:

1. Δανειοδότηση από Τραπεζικούς Οργανισμούς καθώς και από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.
2. Επιδότηση από τον αναπτυξιακό νόμο 1262/1982 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου αυτού.

# ΟΙ ΑΝΩΝΥΜΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

*Κώστα Παπακωστόπουλου*

*Δικηγόρου Συνεργάτη Νομικού Τμήματος της Ε.Ε.Τ.Α.Α.*

## 1. Εισαγωγή

Αντικείμενο της εισήγησης αυτής είναι η συνοπτική και κατά το δυνατόν συνθετική περιγραφή της νομοθεσίας που διέπει τις ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ με μία ιδιαίτερη έμφαση στις ειδικές διατάξεις που εφαρμόζονται στις εταιρείες αυτές.

Όπως είναι γνωστό το σημερινό θεσμικό καθεστώς της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαμορφώθηκε και συστηματοποιήθηκε κυρίως από τον Ν.1065/1980 και ιδίως τον Ν. 1416/84 ο οποίος εισήγαγε νέους εταιρικούς θεσμούς όπως είναι η ανώνυμη εταιρεία με συνεταιρισμούς και η δημοτική εταιρεία λαϊκής βάσης.

Τα λίγα χρόνια λειτουργίας των νέων θεσμών, η ανύπαρκτη σχετική νομολογία και οι ελάχιστες θεωρητικές μελέτες καθιστούν παρακινδυνευμένη κάθε προσπάθεια παρουσίασης μιας ολοκληρωμένης νομικής θεωρίας των ανωνύμων εταιρειών των ΟΤΑ. Έτσι οι απόψεις που θα εκφρασθούν κατά τη διάρκεια της εισήγησης αυτής δεν διεκδικούν κανένα αλάνθαστο και θα ήμουν ευτυχής εάν αποτελούσαν έναυσμα για διάλογο και ανταλλαγή ιδεών και προτάσεων.

Επειδή οι διατάξεις των παραπάνω Νόμων 1065/80 και 1416/84 περιλαμβάνονται κωδικοποιημένες στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ΠΔ 76/85 οι σχετικές παραπομπές θα γίνονται στα άρθρα του ΠΔ αυτού.

## 2. Μορφές Ανωνύμων Εταιρειών ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ μπορούν να μετέχουν σε οποιαδήποτε ανώνυμη εταιρεία, με την προϋπόθεση ότι αυτή θα επιδιώκει ένα ή περισσότερους από τους σκοπούς που περιγράφονται, με μεγάλη ευρύτητα, στο άρθρο 246 παρ. 1 του ΠΔ 76/85 (επιχ. παρ. 6 του ίδιου άρθρου). Για να θεωρηθεί όμως μία ανώνυμη εταιρεία ως επιχείρηση ΟΤΑ θα πρέπει να εμφανίζεται με μία από τις ακόλουθες μορφές (βλ. άρθρο 260 παρ. 1 Π.Δ. 76/85):

- α) Ανώνυμη εταιρεία με συνεταιρισμούς (Δημοσυνεταιριστική).
- β) Δημοτική εταιρεία Λαϊκής Βάσης.

γ) Ανώνυμη εταιρεία περ. α παρ. 1 άρθρου 260 ΠΔ 76/85.

δ) Ανώνυμη εταιρεία περ. β παρ. 1 άρθρου 260 ΠΔ 76/85.

Ως βασικά κριτήρια υπαγωγής μιας ΑΕ σε μία από τις παραπάνω μορφές ο νόμος χρησιμοποιεί την κατηγορία των μετόχων και το ποσοστό συμμετοχής τους.

### Παρατηρήσεις στα κριτήρια υπαγωγής

α) Κατηγορία μετόχων: Για κάθε μορφή ανώνυμης εταιρείας ΟΤΑ ο νόμος καθορίζει υποχρεωτικές και προαιρετικές (δυνητικές) κατηγορίες μετόχων. Δεν είναι πάντοτε σαφές πότε είναι υποχρεωτική και πότε δυνητική η συμμετοχή μιας κατηγορίας.

β) Ποσοστό συμμετοχής: Το ποσοστό συμμετοχής των μετόχων (υποχρεωτικών-προαιρετικών) άλλοτε καθορίζεται με βάση το μετοχικό κεφάλαιο που εκπροσωπείται από κοινές μετοχές και άλλοτε με βάση το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου (κοινές και προνομιούχες μετοχές). Δεν είναι πάντοτε σαφής η βάση προσδιορισμού.

### A. – Δημοσυνεταιριστικές

(άρθρο 258 ΠΔ 76/85, άρθρα 1-2 ΠΔ 80/86)

Στις επιχειρήσεις αυτές μετέχουν υποχρεωτικά:

α) ΟΤΑ ή/ και ΤΕΔΚ με κοινές μετοχές αθροιστικά 35%-65% του μετοχικού κεφαλαίου των κοινών μετοχών.

β) Συνεταιρισμοί κατά το υπόλοιπο δηλ. από 65%-35% του μετοχικού κεφαλαίου των κοινών μετοχών.

Είναι δυνατή η συμμετοχή με κοινές μετοχές φορέων του δημοσίου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 Ν. 1256/82 μέχρι 20% του (συνολικού;) κεφαλαίου.

Το ΠΔ 80/86 προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής οιαδήποτε άλλου νομικού ή φυσικού προσώπου με προνομιούχες μετοχές χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Εξάλλου όλοι οι μέτοχοι μπορούν να κατέχουν εκτός από τις κοινές και προνομιούχες μετοχές χωρίς δικαίωμα ψήφου σε οποιοδήποτε ποσοστό.

Όλες οι μετοχές κοινές και προνομιούχες είναι ονομαστικές και δεν εισάγονται στο χρηματιστήριο. Οι κοινές είναι δεσμευμένες και οι προνομιούχες όπως αναφέρθηκε χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Τα υποχρεωτικά ποσοστά συμμετοχής πρέπει να διατηρούνται και στις περιπτώσεις των μεταβολών (αύξησης-μείωσης) του μετοχικού κεφαλαίου.

### B. – Δημοτικές εταιρείες λαϊκής βάσης

(άρθρο 259 ΠΔ 76/85, άρθρα 11-12 ΠΔ 80/85)

Οι εταιρείες αυτές διακρίνονται σε δύο είδη:

α' είδος:

Στο είδος αυτό μετέχουν υποχρεωτικά: 1) φορείς ΟΤΑ με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά τουλάχιστον το 35% του μετοχικού (συνολικού;) κεφαλαίου 2) συνεταιρισμοί χωρίς καθορισμένο ποσοστό αλλά που μαζί με τους

μετόχους-φορείς ΟΤΑ πρέπει να διατηρούν πάντοτε την πλειοψηφία του μετοχικού (συνολικού;) κεφαλαίου 3) άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν το πολύ το καθένα το 2% του μετοχικού (συνολικού;) κεφαλαίου.

**Σημ.:** Φορείς ΟΤΑ είναι οι Δήμοι-Κοινότητες-Επιχειρήσεις ΟΤΑ-ΤΕΔΚ-ΚΕΔ-ΚΕ (επιχ. παρ. 2 άρθρου 11 ΠΔ 80/86).

**β' είδος:**

Στο είδος αυτό μετέχουν υποχρεωτικά: α) ένας μόνον Δήμος ή μία μόνο Κοινότητα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν το 35% του (συνολικού;) κεφαλαίου β) άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν το πολύ το 2% του μετοχικού (συνολικού;) κεφαλαίου καθένα. Στην περίπτωση αυτή οι μέτοχοι που είναι φυσικά πρόσωπα πρέπει να είναι δημότες του δήμου ή της κοινότητας, ή να κατοικούν στον νομό ή να κατάγονται από τον νομό στον οποίο βρίσκεται ο Δήμος ή η Κοινότητα.

Εκτός από τις κοινές μετοχές όλοι οι μέτοχοι μπορούν να κατέχουν και προνομιούχες μετοχές χωρίς δικαίωμα ψήφου σε οποιοδήποτε ποσοστό (εκτός διαφορετικής διάταξης του καταστατικού).

Το ΠΔ 80/86 προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής με προνομιούχες μόνον μετοχές χωρίς δικαίωμα ψήφου οποιουδήποτε τρίτου με την προϋπόθεση της εντοπιότητας εάν ένα φυσικό πρόσωπο θέλει να μετάσχει σε εταιρεία λαϊκής βάσης του β' τύπου.

Όλες οι μετοχές κοινές και προνομιούχες είναι ονομαστικές και δεν εισάγονται στο χρηματιστήριο. Οι κοινές είναι δεσμευμένες και οι ονομαστικές χωρίς δικαίωμα ψήφου. Τα υποχρεωτικά όρια συμμετοχής πρέπει να διατηρούνται και στις περιπτώσεις μεταβολής του μετοχικού κεφαλαίου.

#### **Γ. – Ανώνυμες εταιρείες άρθρου 260 παρ. 1 εδ. α ΠΔ 76/85**

Στις εταιρείες αυτές μετέχουν υποχρεωτικά μόνο φορείς ΟΤΑ. Είναι όμως δυνατή η συμμετοχή φορέων του Δημοσίου τομέα με κοινές μετοχές μέχρι 20% του (συνολικού;) κεφαλαίου.

Το είδος των μετοχών, τα προνόμια, το δικαίωμα ψήφου κλπ. καθορίζονται από τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες.

Δεν φαίνεται να είναι δυνατή η συμμετοχή άλλων φυσικών ή νομικών προσώπων έστω και με προνομιούχες μετοχές χωρίς δικαίωμα ψήφου.

#### **Δ. – Ανώνυμες εταιρείες άρθρου 260 παρ. 1 εδ. β ΠΔ 76/85**

Στις εταιρείες αυτές μετέχουν φορείς ΟΤΑ με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν το 35% του μετοχικού κεφαλαίου και μαζί με τους συνεταιρισμούς έχουν την πλειοψηφία των μετοχών (κοινών και προνομιούχων;).

Είναι υποχρεωτική η συμμετοχή συνεταιρισμών; Εάν όχι πρέπει οι ΟΤΑ να έχουν την πλειοψηφία των κοινών μετοχών σε περίπτωση που δε μετέχουν συνε-

ταιρισμοί; Η κρατούσα άποψη στο πρώτο ερώτημα απαντά αρνητικά ενώ στο δεύτερο θετικά.

Στις εταιρείες αυτές μπορούν να συμμετάσχουν οποιαδήποτε νομικά ή φυσικά πρόσωπα χωρίς περιορισμό.

Το είδος των μετοχών καθορίζεται από το καταστατικό σύμφωνα με τη νομοθεσία των ΑΕ ενώ είναι δυνατή η έκδοση προνομιούχων μετοχών με δικαίωμα ψήφου.

### 3. Διαδικασία Σύστασης — Συμμετοχής

«Η σύσταση ή η συμμετοχή σε επιχείρηση που δεν είναι αμιγής δημοτική ή κοινοτική γίνεται ύστερα από πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη, με απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται τα περιουσιακά στοιχεία που εισφέρονται και το ποσοστό της συμμετοχής στο εταιρικό κεφάλαιο, η εκπροσώπηση του δήμου ή της κοινότητας στα όργανα της επιχείρησης και οι όροι συμμετοχής και αποχώρησης (άρθρο 246 παρ. 6 ΝΔ 76/85 σε συνδ. με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου).

Η παραπάνω διάταξη εφαρμοζόμενη σε σύσταση ή συμμετοχή σε ΑΕ επιδέχεται τις εξής παρατηρήσεις:

α) Η διάταξη αυτή λόγω της θέσης της (πρώτο άρθρο του κεφαλαίου που αφορά τις επιχειρήσεις) και της γενικότητας της εφαρμόζεται σε κάθε μορφή δημοτικής/κοινοτικής ΑΕ. Έτσι παρ' όλο που στις ΑΕ του άρθρου 260 παρ. 1α και 1β του ΠΔ 76/85 δεν γίνεται παραπομπή σ' αυτήν όπως γίνεται ρητά στις ΑΕ των άρθρων 258 (Δημοσυνεταιριστικές) και 259 (Λαϊκής βάσης) εντούτοις θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι εφαρμόζεται και σ' αυτές.

β) Η τεχνικοοικονομική μελέτη αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοση της απόφασης και για να είναι πλήρης πρέπει να περιέχει τα στοιχεία που απαιτεί ο αναπτυξιακός νόμος 1262/82 για τις επενδύσεις που υπάγονται σ' αυτόν. Ο Νομάρχης στον οποίο κοινοποιείται η απόφαση για σύσταση ή συμμετοχή (άρθρο 152 σε συνδ. άρθρα 110 και 87 ΠΔ 76/80) οφείλει να ελέγχει την ύπαρξη και την πληρότητα της τεχνικοοικονομικής μελέτης.

γ) Η απόφαση του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα στοιχεία του άρθρου 2 Ν. 2190/1920 τα οποία πρέπει να περιλαμβάνει το καταστατικό της εταιρείας. Έχουμε την άποψη ότι ο σκοπός της ΑΕ με εκείνον που περιγράφεται από την τεχνικοοικονομική μελέτη πρέπει να είναι ο ίδιος ενώ κατά τα λοιπά μόνο με αιτιολογημένη απόφασή του το Συμβούλιο μπορεί να μην ακολουθήσει την τεχνικοοικονομική μελέτη.

δ) Αδόκιμα ο νόμος λέει ότι η σύσταση ή η συμμετοχή... γίνεται... με απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων, ενώ θα έπρεπε να αναφέρει μετά από απόφαση κλπ. Ως γνωστόν η διαδικασία ίδρυσης μιας ΑΕ είναι η εξής:

α) Σύνταξη — υπογραφή συμβολαιογραφικού καταστατικού

β) Υποβολή στη Νομαρχία για έγκριση

γ) Καταχώρηση στο Μητρώο ΑΕ του εγκεκριμένου καταστατικού, σημείο από το οποίο αποκτά νομική προσωπικότητα η εταιρεία.

δ) Δημοσίευση σχετικών ανακοινώσεων στο ΦΕΚ.

Εξάλλου η συμμετοχή σε ήδη υπάρχουσα ΑΕ γίνεται είτε με αγορά (ή δωρεά) μετοχών από μέτοχο είτε με συμμετοχή σε αύξηση κεφαλαίου. Η δίμηνη προθεσμία που προβλέπει ο Ν. 2190/1920 για την κάλυψη της αύξησης και η υποχρέωση της τεχνικοοικονομικής μελέτης καθιστά μάλλον θεωρητική την τελευταία περίπτωση (συμμετοχή σε αύξηση κεφαλαίου ήδη υπάρχουσας ΑΕ).

Ας σημειωθεί ότι σε αύξηση κεφαλαίου ΑΕ στην οποία είναι ήδη μέτοχος ο ΟΤΑ δεν απαιτείται οικονομική μελέτη.

ε) Σε αντίθεση με τις αμιγείς δημοτικό/κοινοτικές επιχειρήσεις δεν απαιτείται για τη σύσταση η συμμετοχή σε ΑΕ απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

#### 4. Νομικό Καθεστώς

##### 4.1. - Έκταση εφαρμογής της νομοθεσίας για τις ανώνυμες εταιρείες

Οι ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 260 (παρ. 1 εδ. α και β) του ΠΔ 76/85 διέπονται αποκλειστικά από τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες δηλαδή κυρίως από τον ΚΝ 2190/1920 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μετά την έκδοση των ΠΔ 409/86 και 498/87.

Για τις Δημοσυνεταιριστικές και τις Εταιρείες Λαϊκής Βάσης η κρατούσα άποψη δέχεται ότι πρόκειται για ειδικές ανώνυμες εταιρείες που διέπονται μεν από τη νομοθεσία των ανωνύμων εταιρειών αλλά στις οποίες εφαρμόζονται οι ειδικές διατάξεις των άρθρων 258 και 259 του ΠΔ 76/87 καθώς και οι διατάξεις του ΠΔ 80/86 που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων αυτών.

Στη συνέχεια αναπτύσσονται οι ειδικές αυτές διατάξεις που αφορούν τις Δημοσυνεταιριστικές και τις Εταιρείες Λαϊκής Βάσης.

##### 4.2. - Ειδικές διατάξεις για τις Δημοσυνεταιριστικές

###### 4.2.1 Όργανα

###### 4.2.1.1. - Γενική Συνέλευση (ΠΔ 80/85 άρθρο 3)

Η Γενική Συνέλευση αποτελείται από το σύνολο των μετόχων που έχουν δικαίωμα ψήφου (άρθρο 3 παρ. 1 ΠΔ 80/86). Η διατύπωση του άρθρου φαίνεται να αποκλείει την παράσταση στη ΓΣ μετόχων που δεν έχουν δικαίωμα ψήφου. Όμως γίνεται δεκτό στα πλαίσια του κοινού δικαίου των ΑΕ ότι οι μέτοχοι που δεν έχουν δικαίωμα ψήφου δεν στερούνται του δικαιώματος να παρασταθούν στις ΓΣ.

Οι μέτοχοι συμμετέχουν στις Γενικές Συνελεύσεις ως εξής:

α) Κάθε μέτοχος ΟΤΑ-ΤΕΔΚ με απόφαση του Δημοτικού-Κοινοτικού Συμβουλίου ή της Διοικούσας Επιτροπής αντίστοιχα, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του νομίμου αριθμού των μελών του ορίζει εκπροσώπους που κα-

θένας τους μπορεί να τον εκπροσωπεί με μετοχές που αντιπροσωπεύουν, το πολύ μέχρι 10% του συνολικού μετοχικού κεφαλαίου των κοινών μετοχών. Κατ' αρχήν η θητεία των εκπροσώπων ακολουθεί τη θητεία του οργάνου που τους όρισε αλλά το όργανο αυτό μπορεί να τους ανακαλέσει οποτεδήποτε.

β) Τα παραπάνω εφαρμόζονται ανάλογα και για τους εκπροσώπους των συνεταιρισμών και των φορέων του δημόσιου τομέα που συμμετέχουν στην εταιρεία.

Το άρθρο 4 παρ. 10 α' εδάφιο του ΠΔ 80/86 προβλέπει ορισμένες επαγγελματικές απαγορεύσεις για τους εκπροσώπους των μετόχων στη ΓΣ που μπορούν να αρθούν μετά από απόφαση της ΓΣ.

Η αρμοδιότητα της ΓΣ είναι η ίδια με εκείνη που έχουν οι ΓΣ στις κοινές ΑΕ. Επί πλέον όμως η ΓΣ των Δημοσυνεταιριστικών έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για:

α) Την αγορά και εκποίηση ακινήτων της εταιρείας.

β) Σύσταση θυγατρικών και συμμετοχή της εταιρείας σε άλλες επιχειρήσεις.

γ) Έγκριση εσωτερικού κανονισμού των υπηρεσιών της εταιρείας.

Οι παραπάνω αποφάσεις σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ΑΕ υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΔΣ ως μόνου οργάνου υπεύθυνου, απευθείας από το νόμο, για τη διοίκηση της επιχείρησης.

Για τις αποφάσεις στη ΓΣ ισχύει η απαρτία και η πλειοψηφία που προβλέπεται από τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες εκτός των ειδικών περιπτώσεων του άρθρου 29 παρ. 3 ΚΝ 2190/1920, όπου η απαρτία ορίζεται στα 80% για την πρώτη συνεδρίαση, 65% για τη δεύτερη και 50% για την τρίτη, ενώ η πλειοψηφία είναι πάντοτε 85% των ψήφων που εκπροσωπούνται στη συνέλευση (βλ. άρθρο 3 παρ. 6 ΝΔ 80/86).

#### 4.2.1.2. - Διοικητικό Συμβούλιο (ΠΔ 80/85 άρθρ. 4)

Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από 9 ή 11 μέλη. Το ΠΔ 80/86 καθορίζει με λεπτομέρεια τη διαδικασία ορισμού των μελών του ΔΣ που συνοπτικά έχει ως εξής:

- 3 μέλη ορίζονται από τους μετόχους ΟΤΑ-ΤΕΔΚ είτε μετά από εκλογή από το σύνολο των εκπροσώπων των μετόχων της κατηγορίας αυτής είτε απευθείας από συγκεκριμένους ΟΤΑ-ΤΕΔΚ που αναγράφονται στο καταστατικό.
- 3 μέλη ορίζονται από τους μετόχους-συνεταιρισμούς με την ίδια διαδικασία όπως και τα μέλη που ορίζονται από τους ΟΤΑ-ΤΕΔΚ.
- 1 μέλος από τους μετόχους-φορείς του δημόσιου τομέα, εφόσον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στο καταστατικό.
- 1 μέλος-εκπρόσωπος των εργαζομένων που ορίζεται από το επιχειρησιακό σωματείο εφόσον η επιχείρηση απασχολεί τουλάχιστον 20 άτομα, αλλιώς παραμένει κενή η θέση. Στο καταστατικό της εταιρείας μπορεί να προβλέπεται ότι τα διευθυντικά στελέχη της εταιρείας δεν έχουν το δικαίωμα να εκλέγουν και να εκλέγονται ως εκπρόσωποι των εργαζομένων έστω και αν έχουν την ιδιότητα του μισθωτού.

— Τα υπόλοιπα μέλη εκλέγονται από τη Γενική Συνέλευση όλων των Μετόχων. Το άρθρο 18 παρ. 3 του Κ.Ν. 2190/1920 (δικαίωμα μετόχων να ορίσουν απευθείας μέλη στο ΔΣ μέχρι του 1/3 του συνολικού αριθμού) δεν έχει εφαρμογή διότι ο νόμος ορίζει δεσμευτικά τον τρόπο επιλογής των μελών του Δ.Σ.

Η θητεία των μελών του ΔΣ είναι το πολύ 6 χρόνια. Τα μέλη του ΔΣ που ορίζονται από τους ΟΤΑ-ΤΕΔΚ και συνεταιρισμούς μπορούν να αντικατασταθούν με τη λήξη της θητείας των εκπροσώπων των φορέων αυτών στη Γενική Συνέλευση. Ο νόμος δεν αναφέρει εάν τα μέλη του ΔΣ μπορούν να ανακληθούν οποτεδήποτε όμως η αρχή της ελευθέρως ανάκλησης που ισχύει στις απλές ΑΕ θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύει και στις Δημοσυνεταιριστικές.

Το άρθρο 4 παρ. 10 του ΠΔ 80/86 προβλέπει ορισμένες επαγγελματικές απαγορεύσεις για τα μέλη του ΔΣ μερικές από τις οποίες είναι δυνατόν να αρθούν μετά από απόφαση της ΓΣ.

Το ΔΣ είναι αρμόδιο για τη διοίκηση και εκπροσώπηση της εταιρείας σύμφωνα με τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες.

#### 4.2.1.3. — Εποπτικό Συμβούλιο (ΠΔ 80/85 άρθρο 5)

Το Εποπτικό Συμβούλιο είναι ένα νέο εταιρικό όργανο που δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία των ΑΕ και το οποίο αποτελεί το όργανο με το οποίο ασκείται ο κοινωνικός έλεγχος στην εταιρεία.

Το Εποπτικό Συμβούλιο αποτελείται από 3 τουλάχιστον μέλη που ορίζονται ως εξής:

- Το 1/3 των μελών ορίζεται από την εκτελεστική επιτροπή συνδέσμου ή τη διοικούσα επιτροπή ΤΕΔΚ ή το Νομαρχιακό Συμβούλιο ή από όργανο διοίκησης άλλου φορέα ΟΤΑ που βρίσκεται σε συνάφεια με τη δραστηριότητα της εταιρείας.
- Άλλο 1/3 των μελών ορίζεται από συνεταιρισμούς ή άλλους κοινωνικούς φορείς που εκπροσωπούν καταναλωτές/χρήστες των προϊόντων/υπηρεσιών της εταιρείας.
- Το υπόλοιπο 1/3 ορίζεται από το Νομάρχη ή από φορέα του δημόσιου τομέα που βρίσκεται σε συνάφεια με τη δραστηριότητα της εταιρείας.

Μέτοχοι της εταιρείας που έχουν μία από τις παραπάνω ιδιότητες μπορούν να ορίσουν μέλη στο Εποπτικό Συμβούλιο.

Οι φορείς ή τα πρόσωπα που ορίζουν μέλη του Εποπτικού Συμβουλίου καθώς και ο τρόπος ορισμού των μελών αυτών πρέπει να αναφέρονται ρητά στο καταστατικό της εταιρείας.

Το ίδιο πρόσωπο δεν μπορεί να μετέχει και στο διοικητικό και στο Εποπτικό Συμβούλιο. Τα μέλη του ΕΣ ευθύνονται για κάθε πταίσμα εκτός αν αποδείξουν ότι κατέβαλαν την επιμέλεια που επιδεικνύουν για τις προσωπικές τους υποθέσεις.

Οι αρμοδιότητες του Εποπτικού Συμβουλίου είναι ευρύτατες. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 του ΠΔ 80/85 «Το Εποπτικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για



τον έλεγχο και την εποπτεία των πράξεων του διοικητικού Συμβουλίου, για τη διαπίστωση της τήρησης του νόμου, του καταστατικού και των αποφάσεων της γενικής συνέλευσης. Προς το σκοπό αυτό έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση οποιουδήποτε βιβλίου, εγγράφου ή στοιχείου της εταιρείας, να διενεργεί έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο και να παρακολουθεί την πορεία των υποθέσεων της εταιρείας. Για τη διενέργεια του έκτακτου διαχειριστικού ελέγχου μπορεί να διορίζει δύο ελεγκτές με τα προσόντα των ελεγκτών ανωνύμων εταιρειών ή ένα ορκωτό λογιστή οι οποίοι διενεργούν τον έλεγχο σύμφωνα με τη νομοθεσία για ανώνυμες εταιρείες. Το Εποπτικό Συμβούλιο, σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων ή αταξιών υποδεικνύει στο διοικητικό συμβούλιο την επανόρθωσή τους και συγκαλεί τη γενική συνέλευση όταν κρίνει ότι πρόκειται για σοβαρές παραλείψεις και αταξίες που μπορεί να βλάψουν τα συμφέροντα της εταιρείας». Το ΕΣ ελέγχει τον ισολογισμό και τον λογαριασμό αποτελέσματα χρήσεως και υποβάλλει σχετική έκθεση στην τακτική ΓΣ.

Οι διατάξεις περί ελεγκτών του ΚΝ 2190/1920 εφαρμόζονται αναλογικά όσον αφορά στις αρμοδιότητες του ΕΣ.

#### **4.2.2. – Πρόγραμμα εργασιών-Πρόγραμμα επενδύσεων (ΠΔ 80/85 άρθρο 8)**

Μετά από εισήγηση του ΔΣ η ΓΣ εγκρίνει ανά πενταετία το πρόγραμμα εργασιών της εταιρείας καθώς και το αντίστοιχο πρόγραμμα επενδύσεων. Κάθε χρόνο το ΔΣ υποβάλλει έκθεση για εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών. Η ΓΣ μπορεί να τροποποιεί τα προγράμματα αν το κρίνει αναγκαίο.

#### **4.2.3. – Διάθεση κερδών (ΠΔ 80/85 άρθρο 8)**

Από τα καθαρά κέρδη μετά τη δημιουργία του τακτικού αποθεματικού και την καταβολή του πρώτου μερίσματος διατίθεται υποχρεωτικά ποσοστό έως 25% στους ΟΤΑ και ΤΕΔΚ που μετέχουν και ποσοστό έως 25% στους εργαζόμενους. Το καταστατικό πρέπει να περιέχει ρητή διάταξη για τα ανώτερα και κατώτερα όρια ποσοστών υποχρεωτικής διανομής. Για το τμήμα των καθαρών κερδών που διατίθεται στους ΟΤΑ-ΤΕΔΚ και εργαζόμενους η εταιρεία απαλλάσσεται από κάθε φορολογία.

#### **4.2.4. – Λύση - Μετατροπή (ΠΔ 80/86 άρθρα 7 και 9)**

α) Για τη λύση και την εκκαθάριση εφαρμόζεται η νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες.

Οι ΟΤΑ που συμμετέχουν έχουν δικαίωμα προτίμησης για την αγορά της εκποιούμενης περιουσίας με την προϋπόθεση ότι προσφέρουν ίσους όρους. Το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί μέσα σε δύο μήνες από την ημέρα της δημοπρασίας και μέσα στην αυτή προθεσμία μπορεί να μεταβιβαστεί σε άλλο ΟΤΑ που συμμετέχει ή σε φορέα του δημόσιου τομέα.

β) Με εξαιρετική απαρτία και πλειοψηφία η ΓΣ μπορεί να αποφασίζει τη μετατροπή της εταιρείας αποκλειστικά σε μία από τις μορφές επιχειρήσεων που προβλέπουν τα άρθρα 257 (επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα) 259 (Λαϊκής

Βάσης) και 260 παρ. 1 εδ. α. Η μετατροπή των εταιρειών δεν επιφέρει μεταβολή της νομικής προσωπικότητας.

Σε περίπτωση μετατροπής, αποχωρούν από την εταιρεία εκείνοι οι φορείς-μέτοχοι που η συμμετοχή τους δεν είναι επιτρεπτή στη νέα μορφή επιχείρησης, οι δε μετοχές τους είτε μεταβιβάζονται στους λοιπούς μετόχους, είτε σε περίπτωση αδυναμίας ορισμένων ή του συνόλου των λοιπών μετόχων να αποκτήσουν αυτές τις μετοχές, εξαγοράζονται από την εταιρεία, οπότε ακυρώνονται και μειώνεται αντίστοιχα το εταιρικό κεφάλαιο.

Οι διατάξεις του ΠΔ που αφορούν τη μετατροπή είναι πολλαπλά ατυχείς:

- α) Ο Νόμος δεν δίδει εξουσιοδότηση στο ΠΔ να ρυθμίσει τέτοια θέματα και η νομοθεσία περί ΑΕ δεν προβλέπει τέτοια διαδικασία μετατροπής.
- β) Ως ελέχθη η Δημοσυνεταιριστική, η Λαϊκής Βάσης και οι άλλες επιχειρήσεις του 260 παρ. 1 εδ. α είναι όλες ΑΕ. Πως λοιπόν είναι δυνατόν να γίνει μετατροπή μιας ΑΕ σε άλλη ΑΕ;
- γ) Η υποχρέωση των μετόχων να αποχωρούν από την εταιρεία σε περίπτωση που η συμμετοχή τους δεν επιτρέπεται στη νέα μορφή της μπορεί να οδηγήσει στην οποτεδήποτε αποβολή από την εταιρεία της μειοψηφίας κατά την κρίση της πλειοψηφίας.
- δ) Αφού η εξαγορά από την εταιρεία μετοχών των μετόχων που αποχωρούν γίνεται στην πραγματική αξία τους και όχι στην ονομαστική η μείωση του μετοχικού κεφαλαίου που θα προκύψει είναι δυνατόν να είναι πολλαπλάσια με αποτέλεσμα τη δημιουργία οικονομικών προβλημάτων στην εταιρεία.

#### 4.3. – Ειδικές διατάξεις για Εταιρείες Λαϊκής Βάσης

##### 4.3.1 Όργανα

##### 4.3.1.1. – Γενική Συνέλευση (ΠΔ 80/86 άρθρο 13)

Ισχύουν *mutatis mutandis* όσα ελέχθησαν για τις Δημοσυνεταιριστικές.

##### 4.3.1.2. – Διοικητικό Συμβούλιο (ΠΔ 80/86 άρθρ. 14)

Σε αντίθεση με τη Δημοσυνεταιριστική ο νόμος δεν καθορίζει αριθμό μελών και συνεπώς οι μέτοχοι είναι ελεύθεροι να επιλέξουν.

Τα μέλη εκλέγονται από τη Γενική Συνέλευση είτε σύμφωνα με τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες είτε σύμφωνα με μία διαδικασία, αρκετά περίπλοκη, που περιγράφεται αναλυτικά στο ΠΔ. Στο ΔΣ μετέχει και εκπρόσωπος των εργαζομένων αν αυτοί είναι περισσότεροι από είκοσι.

Η διαδικασία εκλογής που περιγράφεται στο ΠΔ έχει συνοπτικά ως εξής:

α) Οι μέτοχοι χωρίζονται σε 4 κατηγορίες:

- φορείς ΟΤΑ
- συνεταιρισμοί
- φορείς δημόσιου τομέα
- λοιποί μέτοχοι

β) Με βάση το ποσοστό που έχει κάθε μία από τις παραπάνω κατηγορίες στο

μετοχικό κεφάλαιο υπολογίζεται και ο αριθμός των μελών που θα την εκπροσωπούν στο ΔΣ.

- γ) Στη ΓΣ κάθε κατηγορία μετόχων εκλέγει τους υποψηφίους της σε αριθμό διπλάσιο από τον αριθμό των μελών που έχει δικαίωμα να την εκπροσωπήσουν στο ΔΣ.
- δ) Καταρτίζεται ενιαίο ψηφοδέλτιο με τους υποψηφίους για το ΔΣ κατά κατηγορία μελών.
- ε) Η ΓΣ εκλέγει τα μέλη του ΔΣ. Κάθε μέτοχος μπορεί να σταυροδοτήσει μέχρι τόσους υποψηφίους σε κάθε μία από τις κατηγορίες υποψηφίων όσος είναι και ο αριθμός των μελών τα οποία δικαιούται να έχει κάθε κατηγορία στο ΔΣ. Ο σταυρός προτίμησης κάθε μετόχου υπολογίζεται πολλαπλασιαζόμενος με τον αριθμό των μετόχων που κατέχει.

Η παραπάνω διαδικασία επιτυγχάνει μεν μία πιο αντιπροσωπευτική εκπροσώπηση των μετόχων στο ΔΣ αλλά διασπά την αρχή της ελεύθερης επιλογής των μελών του ΔΣ από την ΓΣ και θέτει το πρόβλημα εάν και με ποια διαδικασία μπορεί να γίνει η ανάκληση των μελών του ΔΣ. Επίσης στην περίπτωση αυτή δε φαίνεται να είναι δυνατή η εφαρμογή του άρθρου 18 παρ. 3 Κ.Ν. 2190/1920.

Για τα λοιπά θέματα ισχύουν *mutatis mutandis* όσα ελέχθησαν για τις Δημοσυνεταιριστικές.

#### 4.3.1.3. – Εποποτικό Συμβούλιο (ΠΔ 80/86 άρθρο 15)

Βλ. Δημοσυνεταιριστικές.

#### 4.3.2. – Πρόγραμμα εργασιών-Πρόγραμμα επενδύσεων (ΠΔ 80/86 άρθρο 18)

Βλ. Δημοσυνεταιριστικές.

#### 4.3.3. – Διάθεση κερδών (ΠΔ 80/86 άρθρο 16)

Σε αντίθεση με τις Δημοσυνεταιριστικές ο Νόμος δεν προβλέπει υποχρεωτική διανομή ποσοστού από τα καθαρά κέρδη στους ΟΤΑ και στους εργαζόμενους. Το ΠΔ όμως αναφέρει για ποσοστό κερδών που διατίθενται στους εργαζόμενους με απόφαση της ΓΣ. Άποψή μας είναι ότι το ΠΔ δεν είχε εξουσιοδότηση να προβλέψει ειδική διάταξη για υποχρεωτική διανομή κερδών στους εργαζόμενους και ότι η σχετική διάταξη αποτελεί απλώς μία παραίνεση προς τις ΓΣ η οποία εφόσον εισακουσθεί θα υλοποιείται σύμφωνα με τη νομοθεσία για τις ανώνυμες εταιρείες.

#### 4.3.4. – Λύση - Μετατροπή (ΠΔ 80/86 άρθρα 17 και 19)

Βλ. Δημοσυνεταιριστικές.

### 5. Κίνητρα Άρθρου 46 Ν. 1416/84

Τα κίνητρα, φορολογικά και άλλα, που έχει θεσπίσει ο νομοθέτης για τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ γενικά, θα αναπτυχθούν σε άλλη εισήγηση. Στην εισήγηση αυτή θα αναφερθούμε μόνο στα φορολογικά κίνητρα που παρέχονται στις ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ από το άρθρο 260 ΠΔ 76/86 (άρθρο 46 Ν. 1416/84).

Όλες οι ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ απαλλάσσονται από την υποχρέωση καταβολής φόρου μεταβίβασης ή δωρεάς για ακίνητα ή άλλα περιουσιακά στοιχεία που εισφέρονται, δωρίζονται ή πωλούνται σ' αυτές από φορείς του δημόσιου τομέα, από συνεταιρισμούς, από ΟΤΑ και από άλλους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επί πλέον οι Δημοσυνεταιριστικές και οι ΑΕ του εδαφ. α' της παρ. 1 άρθρου 260 για την πρώτη πενταετία της λειτουργίας τους και οι Εταιρείες Λαϊκής Βάσης για την πρώτη διετία της λειτουργίας τους, έχουν τις φορολογικές απαλλαγές των αμιγών δημοτικών/κοινοτικών επιχειρήσεων του άρθρου 272 δηλ. απαλλάσσονται από κάθε δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή λιμενικό φόρο, άμεσο ή έμμεσο, δασμό, τέλος και χαρτόσημο.

Τέλος οι Εταιρείες Λαϊκής Βάσης εξομοιώνονται ως προς τη φορολογική μεταχείριση των μερισμάτων των μετόχων τους, με τις εταιρείες των οποίων οι μετοχές έχουν εισαχθεί στο χρηματιστήριο.

Κατά την κρατούσα άποψη οι παραπάνω εταιρείες δεν απαλλάσσονται από την καταβολή Φόρου Προστιθεμένης Αξίας ούτε από την καταβολή φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου.

## 6. Κριτική Θεώρηση

Συνοψίζοντας θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι βασικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των ΑΕ των ΟΤΑ (ιδίως των Δημοσυνεταιριστικών και των Εταιρειών Λαϊκής Βάσης) και των «κοινών» ΑΕ είναι οι εξής:

- α) Η υποχρέωση σύνταξης οικονομοτεχνικής μελέτης για τη σύσταση ή συμμετοχή σε επιχείρηση ΟΤΑ.
- β) Η σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις υποχρεωτική πλειοψηφική συμμετοχή των φορέων ΟΤΑ και συνεταιρισμών.
- γ) Οι διαδικασίες συμμετοχής των μετόχων στα εταιρικά όργανα που επιτρέπουν μια πιο αντιπροσωπευτική εκπροσώπησή τους.
- δ) Ο κοινωνικός έλεγχος με τη δημιουργία ενός νέου οργάνου, του Εποπτικού Συμβουλίου.
- ε) Η συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων και στα κέρδη.
- στ) Η υποχρέωση σύνταξης προγραμμάτων εργασιών και επενδύσεων.

Εξετάζοντας τις παραπάνω βασικές διαφορές καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης εισάγοντας τους νέους εταιρικούς θεσμούς επιδίωξε πολλαπλούς στόχους:

- α) Να δώσει τη δυνατότητα στους φορείς των ΟΤΑ μέσω της επιχειρηματικής δραστηριότητας και με εργαλείο την πιο εξελιγμένη εταιρική μορφή αφ' ενός μεν να βελτιώσουν τα οικονομικά τους και αφ' ετέρου να συμβάλλουν ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.
- 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 συμβάλλει στο ορθολογικότερο management των εταιρειών αυτών.

δ) Να συνδέσει στενότερα τους εργαζόμενους με την εταιρεία στην οποία προσφέρουν τις υπηρεσίες τους.

Η επιδίωξη όμως όλων των παραπάνω στόχων μέσω μιας μορφής εταιρείας που διέπεται από διατάξεις προσανατολισμένες ακόμη στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των μετόχων δημιουργεί πολλά νομικά προβλήματα. Είναι αναμφίβολο ότι μία καθαρά νομική εξέταση της νομοθεσίας των ανωνύμων εταιρειών των ΟΤΑ ανακαλύπτει κενά, ασάφειες, αντιφάσεις, ενδεχομένως μάλιστα προβλήματα αντισυνταγματικότητας του νόμου ή υπέρβασης νομοθετικής εξουσιοδότησης από το ΠΔ 80/86.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προκειμένου να διευκολύνει την ταχύτερη πραγματοποίηση της Κοινής Αγοράς προσφεύγει συστηματικά στην τελολογική ερμηνεία των κοινοτικών νομικών κανόνων. Πιστεύω πως μία παρόμοια μέθοδος ερμηνείας της νομοθεσίας των επιχειρήσεων των ΟΤΑ γενικά θα έλυne τα περισσότερα από τα νομικά προβλήματα.

# ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΑΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ\*

*Λούση Κιουσοπούλου*

*Δικηγόρος - Συνεργάτης Νομικής Υπηρεσίας ΕΕΤΑΑ*

Αντικείμενο της εισήγησης αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ίδρυση, την εγκατάσταση και τη λειτουργία τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)

Πιο συγκεκριμένα, ξεκινώντας από το συνταγματικό καθεστώς της ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής (I), θα εξετάσουμε στη συνέχεια το ισχύον, για την ίδρυση τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών, θεσμικό πλαίσιο, σε σχέση με ορισμένα ερμηνευτικά ζητήματα που προκύπτουν κατά τη γενική εφαρμογή του (II A) και κατά την εφαρμογή του από τους Ο.Τ.Α. (II B).

## I. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΗΣ ΕΚΠΟΜΠΗΣ

Το ΣτΕ με πρόσφατες αποφάσεις της Ολομέλειάς του<sup>(1)</sup> διατυπώνει, για πρώτη φορά από την ψήφιση του Συντάγματος του 1975<sup>(2)</sup>, ερμηνεία του άρθρου 15, το οποίο εξαιρεί, μεταξύ άλλων, και τη ραδιοτηλεόραση από τις προστατευτικές για τον Τύπο διατάξεις του άρθρου 14 και καθιερώνει τον άμεσο κρατικό έλεγχο επ' αυτής<sup>(3)</sup>.

Σύμφωνα με τις προηγούμενες αποφάσεις που κρίνουν τη συνταγματικότητα του δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού μονοπωλίου υπό το καθεστώς του προϊσχύσαντος Ν. 230/75, το άρθρο 15 παρ. 1 δεν θεσπίζει ατομικό δικαίωμα ίδρυσης ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, επειδή ακριβώς εξαιρεί τη ραδιοτηλεοπτική εκπομπή από τις προστατευτικές για τον Τύπο διατάξεις του άρθρου 14 του Συντάγματος. Αντίθετα, απόκειται στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει το θέμα τελώντας «υπό τους όρους και περιορισμούς της παρ. 2 του ως άνω άρθρου 15 του Συντάγματος». Η ίδρυση ραδιοτηλεοπτικού σταθμού αποτελεί, κατά την ερμηνεία πά-

---

\* Η εισήγηση δημοσιεύεται εδώ, όπως παρουσιάστηκε και διανεμήθηκε στους συναδέλφους νομικούς. Έχουν προστεθεί μόνο οι απαραίτητες κατά το χρόνο της δημοσίευσής της παραπομπές και υποσημειώσεις, έχουν δε επέλθει ορισμένες αναγκαίες τροποποιήσεις. Οι νέες παραπομπές και υποσημειώσεις, προς διάκρισή τους από τις αρχικές, τίθενται εντός αγκυλών. Στο κείμενο αυτό επιχειρείται να τεθούν επιλεκτικά και όχι συστηματικά κάποια πρώτα θέματα προς συζήτηση, σχετικά με τις διατάξεις του Νόμου 1730/87 και του Π.Δ. 25/88, οι οποίες τότε είχαν μόλις θεθεί σε εφαρμογή.

ντα του ΣτΕ, αντικείμενο έντονου κρατικού ενδιαφέροντος και ανάγεται σε θέμα δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνθέτουν οι αναγραφόμενοι στην παρ. 2 του άρθρου 15 στόχοι: δηλαδή, η «αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων καθώς και προϊόντων λόγου και τέχνης» και η «ποιοτική στάθμη της εκπομπής που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή τους [της ραδιοτηλεόρασης] και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας».

Εκδήλωση του ενδιαφέροντος αυτού αποτελεί και ο όρος του άμεσου κρατικού ελέγχου, ο οποίος δεν συμπίπτει μεν απαραίτητα με το κρατικό μονοπώλιο<sup>(4)</sup>, υπερβαίνει όμως «κατ' έκτασιν και κατά περιεχόμενο την έννοια της κρατικής εποπτείας και επιτρέπει τη βαθειά επέμβαση του κράτους εις την λειτουργία των σταθμών»<sup>(5)</sup>. Η επέμβαση αυτή, κατά τις συγκεκριμένες πάντα αποφάσεις του ΣτΕ, μπορεί να προσλάβει είτε τη μορφή κρατικού μονοπωλίου, είτε τη μορφή παραχώρησης, σε νομικά ή φυσικά πρόσωπα, της άσκησης δημόσιας εξουσίας<sup>(6)</sup>.

Εξάλλου στις ίδιες αποφάσεις, το ΣτΕ κρίνει, κατά πλειοψηφία και πάλι, ότι το άρθρο 10 της σύμβασης της Ρώμης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών<sup>(7)</sup>, σύμφωνα με το οποίο «παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως» που περιλαμβάνει και «την ελευθερίαν γνώμης, ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων», δεν εμποδίζει τα κράτη να υποβάλλουν, σύμφωνα με την παρ. 1 εδ. γ του ίδιου άρθρου, τις επιχειρήσεις ραδιοφωνίας σε κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας. Επιπλέον, κατά την ερμηνεία του ΣτΕ, το εν λόγω άρθρο δεν περιορίζει τα κράτη στην επιλογή της οργανωτικής μορφής των επιχειρήσεων αυτών, αλλά ούτε και στη ρύθμιση καθεστώτος μονοπωλίου ή καθεστώτος ελεύθερου ανταγωνισμού στον τομέα της ραδιοτηλεόρασης.

Με βάση την πλειοψηφούσα ερμηνευτική εκδοχή, ότι δηλαδή η ραδιοτηλεοπτική εκπομπή<sup>(8)</sup>, δεν αποτελεί ατομικό δικαίωμα, αλλά, αντίθετα, είναι θέμα γενικότερου δημοσίου συμφέροντος που επιτρέπει την «βαθείαν» επέμβαση του κράτους, είτε με τη μορφή κρατικού μονοπωλίου, είτε με αυτήν της παραχώρησης σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα άσκησης δημόσιας εξουσίας, ψηφίστηκε και δημοσιεύθηκε ο Ν. 1730/87 για την «Ελληνική Ραδιοφωνία — Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρία»<sup>(9)</sup> και, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 2 παρ. 4 και 12 αυτού εκδόθηκε το Π.Δ. 25/88, «όροι και προϋποθέσεις για την ίδρυση τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών, διαδικασία χορήγησης, ανανέωσης και ανάκλησης των σχετικών αδειών, γενικές αρχές λειτουργίας των σταθμών αυτών και η τεχνική και λοιπή εποπτεία και έλεγχός τους»<sup>(10)</sup>.

## II. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΔΡΥΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΠΙΚΩΝ ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΚΩΝ ΣΤΑΘΜΩΝ

### A. Ζητήματα γενικής εφαρμογής του Ν. 1730/87 και του Π.Δ. 25/88

Ο κρατικός έλεγχος που επιβάλλεται από το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος και ερμηνεύεται ως πρόθεση του νομοθέτη να αναγάγει τη ραδιοτηλεοπτική εκπομπή σε δημόσια υπηρεσία — υπό τη λειτουργική της τουλάχιστον έννοια — εκδηλώνεται με τη μορφή τεχνικής, οικονομικής και λειτουργικής εποπτείας στην ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία τοπικών Ραδιοφωνικών Σταθμών.

Οι τοπικοί Ραδιοφωνικοί Σταθμοί ιδρύονται μετά από άδεια που χορηγείται «για το δημόσιο συμφέρον» σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και «η χρήση τους συνιστά δημόσια λειτουργία»<sup>(11)</sup>.

Οι άδειες αυτές, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 5 του Ν. 1730/87 και το άρθρο 1 παρ. 1 και άρθρο 2 παρ. 1 του Π.Δ. 25/88, «αφορούν εκπομπή σε ορισμένη συχνότητα για ολόκληρο ή τμήμα του εικοσιτετραώρου»<sup>(12)</sup>. Η νομική φύση της άδειας καθορίζει αποφασιστικά τα όρια του νομοθετικά αναγνωριζόμενου δικαιώματος ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού.

Η άδεια χορηγείται, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, με ατομική διοικητική πράξη του Υπουργού Προεδρίας και είναι αποτέλεσμα σύνθετης διοικητικής ενέργειας, αφού για την έκδοσή της απαιτείται και η σύμπραξη της Επιτροπής για την Τοπική Ραδιοφωνία. Οι άδειες που έχουν ισχύ κατ' ανώτατο όριο δύο χρόνων (άρθρο 11 Π.Δ. 25/88), είναι ανακλητές μετά από πρόταση της Επιτροπής για την Τοπική Ραδιοφωνία και, υπό προϋποθέσεις, ανανεώσιμες, παρέχουν δε δικαίωμα εκπομπής σε περιφέρεια που δεν μπορεί να υπερβεί τα όρια του νομού, στον οποίο εδρεύει ο Ραδιοφωνικός Σταθμός<sup>(13)</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του Π.Δ. 25/88 καθιερώνεται ρητά ο κατ' αρχήν «αναπαλλοτρίωτος» χαρακτήρας των αδειών και η υπό όρους δυνατότητα μεταβίβασης λόγω θανάτου, τόσο της άδειας<sup>(14)</sup>, όσο και των μετοχών ή μεριδίων εταιρίας, που κατέχει άδεια λειτουργίας<sup>(15)</sup>. Πέραν των περιορισμών αυτών τόσο ο νόμος όσο και το Προεδρικό Διάταγμα θέτουν μία σειρά από προϋποθέσεις που συνιστούν είτε κριτήρια για τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών είτε αρχές λειτουργίας των ραδιοφωνικών σταθμών και αποσκοπούν γενικώς στη διασφάλιση των συνταγματικών επιταγών της αντικειμενικότητας και της ισότητας, όπως επίσης και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Οι δικαιούμενοι αδειάς είναι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 1730/87 και το άρθρο 3 παρ. 1 του Π.Δ. 25/88, φυσικά πρόσωπα ελληνικής ιθαγένειας, νομικά πρόσωπα ελεγχόμενα από Έλληνες πολίτες<sup>(16)</sup> και Ο.Τ.Α. Η παρ. 2 του άρθρου 3 του Π.Δ. 25/88, εξειδικεύοντας την έννοια της ελληνικότητας των νομικών προσώπων, αναφέρεται σε εμπορικές εταιρίες και κοινοπραξίες<sup>(17)</sup>. Σχετικά ερμηνευτικά προβλήματα προέκυψαν στην πράξη σχετικά με το αν η αποκλειστική αναφορά σε εμπορικές εταιρίες και κοινοπραξίες έχει ενδεικτικό ή περιορι-



στικό χαρακτήρα. Από την παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 1730/87, όμως, περιορισμός άλλος, πλην του ελέγχου του νομικού προσώπου από Έλληνες πολίτες, δεν προκύπτει. Μπορούμε, λοιπόν, να θεωρήσουμε, ότι η απαρίθμηση αυτή, παρόλο που από τη διατύπωσή της εμφανίζεται ως περιοριστική, έχει ενδεικτικό χαρακτήρα εξειδικεύοντας απλώς, όπως προαναφέραμε, την έννοια του «ελέγχου». Και τούτο, γιατί σε αντίθετη περίπτωση θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι κανονιστικός νομοθέτης ερμηνεύει κατά τρόπο στενό και συνταγματικά ανεπίτρεπτο την παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 1730/87. Σύμφωνα με τα προηγούμενα, πλην των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών και άλλα νομικά πρόσωπα (π.χ. συνεταιρισμοί, αστικές εταιρίες, Ν.Π.Δ.Δ. κλπ)<sup>(18)</sup> δικαιούνται αδείας, εφόσον ελέγχονται, κατά την επιταγή του Νόμου (άρθρο 2 παρ. 4 Ν. 1730/87) από Έλληνες πολίτες, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι αυτό τους επιτρέπεται από τις ειδικότερες διατάξεις του νόμου ή του καταστατικού τους<sup>(19)</sup>.

Όργανο αρμόδιο για την παρακολούθηση της τήρησης των αρχών λειτουργίας εκπομπών και διαφημίσεων, καθώς και της προγραμματικής δήλωσης που έχει υποβληθεί μαζί με την αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας, αποτελούν οι Επιτροπές Δεοντολογίας (άρθρο 15 Π.Δ. 25/88), των οποίων ο τρόπος συγκρότησης εξαρτάται από τη νομική μορφή του φορέα του τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού. Ως βασική αρμοδιότητα των Επιτροπών Δεοντολογίας προβλέπεται, από το άρθρο 15 παρ. 5 Π.Δ. 25/88, η διασφάλιση του δικαιώματος απάντησης των θιγομένων κατά την τιμή ή την υπόληψη ακροατών και των νομικών προσώπων εκείνων, των οποίων έχει βλαφθεί το επαγγελματικό συμφέρον ή η φήμη<sup>(20)</sup>.

### **Β. Ζητήματα εφαρμογής του Ν. 1730/87 και του Π.Δ. 25/88 από τους Ο.Τ.Α.**

Όπως προαναφέρθηκε, οι Ο.Τ.Α. περιλαμβάνονται σε αυτούς που δικαιούνται αδείας για την ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία Ραδιοφωνικών Σταθμών<sup>(21)</sup>. Κατά συνέπεια, έλκονται εις εφαρμογή τόσο ο Ν. 1730/87 και το Π.Δ. 25/88, όσο και το Π.Δ. 76/85 που κωδικοποίησε το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Δ.Κ.Κ.). Η βασική αρχή του νεώτερου και ειδικότερου νόμου που υπερισχύει των διατάξεων του αρχαιότερου και γενικότερου εφαρμόζεται και εν προκειμένω. Ο Ν. 1730/87 και το Π.Δ. 25/88, εφ' όσον δεχθούμε ότι οι διατάξεις του τελευταίου βρίσκονται μέσα στα όρια της νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>(22)</sup>, υπερισχύουν του Δ.Κ.Κ. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ένα ζήτημα ως προς τον καθορισμό του αντίστοιχου ρυθμιστικού τους πεδίου: ο Ν. 1730/87 θέτει νέο δίκαιο, αποκλείει την εφαρμογή διατάξεων ή παραπέμπει, τέλος, σε διατάξεις του Δ.Κ.Κ. Τούτο όμως δεν συμβαίνει πάντα με τον σαφέστερο τρόπο. Για το λόγο αυτό, γεννώνται ερμηνευτικά ζητήματα, ορισμένα από τα οποία θα επιχειρήσουμε να θίξουμε στη συνέχεια.

Το εδ. γ της παρ. 2 του άρθρου 3 Π.Δ. 25/88 ορίζει ότι «εάν η άδεια έχει δοθεί σε Οργανισμό ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), ο ραδιοφωνικός σταθμός ανήκει ή λειτουργεί είτε ως ιδιόμορφη δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση

και το διοικητικό συμβούλιό της αποτελούμενο από 5 μέχρι 11 μέλη συγκροτείται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ομοφώνως, άλλως από εκπροσώπους των δημοτικών και κοινοτικών συνδυασμών κατ' αναλογία της δύναμής τους στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, είτε ως διαδημοτική ή διακοινοτική και το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων ομοφώνως, άλλως αντιπροσωπευτικά, επίσης, όπως η ιδρυτική πράξη ορίζει. Σε κάθε περίπτωση στο διοικητικό συμβούλιο μετέχει και ένας εκπρόσωπος των εργαζομένων στην επιχείρηση αν είναι πάνω από είκοσι (20), εκλεγόμενος με άμεση ψηφοφορία».

Ο κανονιστικός νομοθέτης στην προκειμένη περίπτωση διακρίνει σαφώς και ταυτοχρόνως συνδέει άμεσα τον φορέα δικαιούχο της αδείας με εκείνον που ασκεί τα εκ της αδείας δικαιώματα. Η διαπίστωση αυτή μας οδηγεί στη διατύπωση ενός κεντρικού ζητήματος προς διερεύνηση: όταν ο κανονιστικός νομοθέτης αναφέρεται στην «ιδιόμορφη» δημοτική ή διαδημοτική επιχείρηση, αποβλέπει άραγε στον αποκλεισμό κάθε άλλης μορφής οργάνωσης Ραδιοφωνικών Σταθμών από Ο.Τ.Α. ή με συμμετοχή Ο.Τ.Α., επιδιώκει, δηλαδή, ένα συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας του Ραδιοφωνικού Σταθμού, κάθε φορά που ενέχεται η τοπική αυτοδιοίκηση; Σε ποιο βαθμό, επομένως, αποκλείει ή περιορίζει την εφαρμογή διατάξεων του Δ.Κ.Κ. υπέρ αυτών του Ν. 1730/87 και του Π.Δ. 25/88;

Σχετικά με το ζήτημα αυτό, θα διατυπώσουμε κάποιες σκέψεις, καταρχήν για την οργάνωση και λειτουργία του Ραδιοφωνικού Σταθμού ως «ιδιόμορφης» επιχείρησης, κατά δεύτερον δε για τις εναλλακτικές μορφές οργάνωσης Ραδιοφωνικών Σταθμών από Ο.Τ.Α.

Α. Το εδ. γ της παρ. 2 του άρθρου 3 Π.Δ. 25/88 ορίζει, ότι σε περίπτωση που η άδεια έχει δοθεί σε Ο.Τ.Α., τα εξ αυτής δικαιώματα εκχωρούνται σε «ιδιόμορφη» δημοτική ή διαδημοτική επιχείρηση.

1. Η ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού αποτελεί παροχή υπηρεσίας και μάλιστα δημόσιας, αφού η άδεια, η οποία παρέχει το σχετικό δικαίωμα, χορηγείται για το δημόσιο συμφέρον και η χρήση της συνιστά δημόσια λειτουργία. Ένα πρώτο στοιχείο ιδιομορφίας της επιχείρησης μπορεί να εντοπισθεί στο σκοπό της, δεδομένου ότι παρέχει τη συγκεκριμένη υπηρεσία κατά παραχώρηση δημόσιας εξουσίας<sup>(23)</sup>.

Η φύση της ασκούμενης δραστηριότητας και ο επιβαλλόμενος από το Σύνταγμα άμεσος κρατικός έλεγχος δικαιολογούν την υπαγωγή των επιχειρήσεων αυτών, όπως άλλωστε και όλων των λοιπών νομικών ή φυσικών προσώπων που δικαιούνται αδειάς, σε τεχνική, οικονομική και λειτουργική εποπτεία η οποία αναδεικνύει την ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία Ραδιοφωνικού Σταθμού σε κύριο σκοπό της επιχείρησης. Το γεγονός αυτό δεν αποκλείει, κατά τη γνώμη μας, την άσκηση λοιπών δευτερευουσών δραστηριοτήτων που υποστηρίζουν την επίτευξη του κυρίου σκοπού<sup>(24)</sup>, υπό μορφήν μέσων, γιατί κάτι τέτοιο δεν συνάγεται ούτε από τις διατάξεις του Ν. 1730/87 και του Π.Δ. 25/88, ούτε από τις διατάξεις του Δ.Κ.Κ. (άρθρο 246 παρ. 1). Η ερμηνεία αυτή θα εξασφάλιζε κά-

ποιους όρους βιωσιμότητας και οικονομικής αυτοτέλειας στην επιχείρηση, που το προεδρικό διάταγμα αρνείται να εξασφαλίσει (απαγόρευση επιβολής τέλους, υπό περιορισμούς μετάδοση διαφημίσεων).

2. Δεδομένου ότι η αναφορά σε δημοτικές επιχειρήσεις του σχετικού άρθρου του Π.Δ. 25/88 γίνεται σε σχέση με έναν Ο.Τ.Α. ή περισσότερους και ότι οι λοιπές μορφές επιχειρήσεων χαρακτηρίζονται από το Δ.Κ.Κ. (άρθρο 260 παρ. 1) ως «επιχειρήσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» μπορούμε να υποθέσουμε, πως το βασικό νομικό σχήμα, στο οποίο ο νομοθέτης παραπέμπει, είναι αυτό των αμιγών «δημοτικών και διακοινοτικών επιχειρήσεων» (άρθρα 246-254 και 256 Δ.Κ.Κ.). Κατ' απόκλιση των διατάξεων του άρθρου 247 Δ.Κ.Κ., ο κανονιστικός νομοθέτης προβλέπει τη συγκρότηση διοικητικού συμβουλίου με ιδιαίτερη έμφαση στην αρχή της αντιπροσωπευτικής σύνθεσής του, απαιτώντας κατ' αρχήν την ομόφωνη ανάδειξή του και, σε περίπτωση που αυτό αποδεικνύεται ανέφικτο, την κατ' αναλογία των κοινοτικών και δημοτικών συνδυασμών σύνθεσή του.

Ένα δεύτερο επομένως στοιχείο της ιδιομορφίας της επιχείρησης, είναι η κατά διαφορετικό τρόπο, από τον προβλεπόμενο στο Δ.Κ.Κ., συγκρότηση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης.

Προβλημα γεννάται ως προς την κατά τα λοιπά λειτουργία της «ιδιομορφής» επιχείρησης, δεδομένου ότι το προεδρικό διάταγμα σιωπά εν προκειμένω και άρα τίθεται θέμα κατά συνδυασμό εφαρμογής των διατάξεων του Δ.Κ.Κ. ως προς τις προϋποθέσεις σύστασης της επιχείρησης, τις αρμοδιότητες του διοικητικού συμβουλίου, τη διαχείριση, την εποποιετία και το διαχειριστικό έλεγχο<sup>(25)</sup>.

Β. Η ρύθμιση του Π.Δ. 25/88 η σχετική με τη χορήγηση αδειών σε Ο.Τ.Α. και η κατά συνεπαγωγή λειτουργία του Ραδιοφωνικού Σταθμού ως «ιδιομορφής» επιχείρησης θέτει επίσης ορισμένα προβλήματα ως προς τη δυνατότητα εναλλακτικών μορφών οργάνωσης Ραδιοφωνικών Σταθμών από Ο.Τ.Α.<sup>(26)</sup>

1. Η πρόβλεψη της «ιδιομορφής» δημοτικής ή διαδημοτικής επιχείρησης αποκλείει την ενδεχόμενη λειτουργία του Ραδιοφωνικού Σταθμού ως δημοτικής υπηρεσίας;<sup>(27)</sup>

Κατά τη γνώμη μας, η περίπτωση αυτή θα αποκλειόταν για τους εξής λόγους: πρώτον, διότι η τυχόν υιοθέτησή τους θα συνεπαγόταν την απ' ευθείας διοίκηση του Ραδιοφωνικού Σταθμού από το Δημοτικό Συμβούλιο, πράγμα το οποίο αποκρούει ο νόμος προβλέποντας την ύπαρξη και ρυθμίζοντας τη συγκρότηση αυτοτελούς οργάνου διοίκησης, του διοικητικού συμβουλίου. Δεύτερον, για λόγους που ενδεχομένως επιβάλλονται από την ορθολογική και επιστημονικά τεκμηριωμένη πρόβλεψη της λειτουργίας του Ραδιοφωνικού Σταθμού ως οικονομικής μονάδας<sup>(28)</sup>. Πρόσθετο λόγο αποτελεί η πιθανή πρόθεση του νομοθέτη να απελευθερώσει το φορέα του Ραδιοφωνικού Σταθμού από δεσμεύσεις και ελέγχους που, ενώ ισχύουν για τους Ο.Τ.Α., δεν έχουν εφαρμογή επί των δημοτικών επιχειρήσεων, δεδομένου ότι οι τελευταίες αποτελούν ανεξάρτητα Ν.Π.Ι.Δ.

2. Είναι δυνατή η οργάνωση τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού από Ο.Τ.Α. με τη μορφή μιας των λοιπών επιχειρήσεων, στις οποίες αυτοί μετέχουν ή τις οποίες

αυτοί συνιστούν «μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα»;<sup>(29)</sup> Συνακόλουθα, γεννάται το θέμα προσδιορισμού του φορέα, ο οποίος αιτείται την άδεια και φέρεται ως δικαιούχος των εκ της άδειας δικαιωμάτων.

Εάν θεωρηθεί νόμιμη η εκδοχή της λειτουργίας τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού από μη «ιδιόμορφη» επιχείρηση Ο.Τ.Α.<sup>(30)</sup> και με δεδομένο τον αμεταβίβαστο χαρακτήρα της άδειας, την αίτηση για τη χορήγησή της θα υποβάλει το νομικό πρόσωπο της μη «ιδιόμορφης» επιχείρησης. Στο σημείο αυτό μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η επιλογή αυτή συνεπάγεται τη διοίκηση του Ραδιοφωνικού Σταθμού από όργανα που συγκροτούνται με βάση, όχι πλέον την αρχή της αντιπροσώπευσης συνδυασμών, η οποία ισχύει για την «ιδιόμορφη» επιχείρηση, αλλά άλλοτε μεν την αρχή της κοινωνικής αντιπροσώπευσης, άλλοτε δε τις αρχές αντιπροσώπευσης που ισχύουν για τις κοινές ανώνυμες εταιρίες<sup>(31)</sup>.

3. Είναι δυνατή η αίτηση για χορήγηση άδειας από ήδη υφιστάμενο νομικό πρόσωπο αμιγούς δημοτικής ή διαδημοτικής επιχείρησης, που επιδιώκει σκοπό διάφορο απ' αυτόν της διενέργειας ραδιοφωνικών εκπομπών; Είναι, με άλλα λόγια, νόμιμη η λειτουργία τοπικού Ραδιοφωνικού Σταθμού από την εν λόγω επιχείρηση, που τροποποιεί βέβαια τον σκοπό της ώστε να συμπεριλάβει και τη δραστηριότητα αυτή; Στο σημείο αυτό ισχύουν οι παρατηρήσεις περί αντιπροσωπευτικότητας των οργάνων διοίκησης που εκθέσαμε παραπάνω.

Η εισήγηση αυτή είχε ως στόχο την επισήμανση ορισμένων κρίσιμων σημείων που αφορούν το θεσμικό πλαίσιο για την ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία τοπικών Ραδιοφωνικών Σταθμών από Ο.Τ.Α. Η πρόθεσή μας, εξ' αρχής, δεν ήταν η συστηματική μελέτη όλων των προβλημάτων που αυτό θέτει και, κατά συνέπεια, η συνολική αξιολόγηση του θεσμού. Αντιθέτως, περιοριστήκαμε στην παράθεση ορισμένων ζητημάτων, των οποίων η νομοθετική αντιμετώπιση υπήρξε ελλιπής ή αντιφατική, με αποτέλεσμα να περιορίζεται η επιτυχία του θεσμού, ανεξάρτητα από την κατάφαση ή την απόρριψη της αναγκαιότητάς του.

Η προσπάθεια του νομοθέτη να διακρίνει την Τοπική Αυτοδιοίκηση από τους λοιπούς φορείς τοπικών Ραδιοφωνικών Σταθμών — προσπάθεια ασφαλώς θεμιτή και επιβεβλημένη ίσως από τα γεγονότα — στην πραγματικότητα κινδυνεύει να ματαιωθεί λόγω αδυναμιών ανεξάρτητων από τις προθέσεις της ίδιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(1) Βλ. ΣτΕ 989/87, 990/87, 991/87 (Τμ. Δ') που παραπέμπουν σε Ολομέλεια και αντίστοιχα ΣτΕ 5040/87, 1145/88, 1144/88 (Ολομ.). [Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 989/87 βλ. Ε.Β. Βενιζέλος, *Αρμ.*, τ. 41 (1987), σ. 527-529. Για την ίδια απόφαση βλ. και Γιάννα Π. Κική, *Ε.Ε.Ν.*, 1987, σ. 304-311. Για την απόφαση ΣτΕ 5040/87, βλ. Δ.Ι. Αναγνώστου, Τα συνταγματικά όρια της κρατικής επεμβάσεως στη ραδιοτηλεόραση (ΣτΕ 5040/87), *Το Σ.*, τ. 13(1987), σ. 719-726. Για το ίδιο θέμα πρβλ. και

τις αποφάσεις Τριμ. Πλημ. Θεσ/κης 964, 1037, 1648/88 και Α.Π. 752/88 (Τμ. Στ'), τις σχετικές με τη νομιμότητα αναμετάδοσης δορυφορικών τηλεοπτικών προγραμμάτων από το Δήμο Θεσσαλονίκης. Για την πρώτη από τις αποφάσεις αυτές βλ. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου* (Εφ. Δημ. Δικ.), τ. Α' (1988), σ. 375-381, καθώς και Π. Ελευθεριάδης, *Εφ. Δημ. Δικ.*, τ. Α' (1988), σ. 382-388, όπου σχετικές παρατηρήσεις. Για τη δεύτερη απόφαση, βλ. *ΝοΒ* τ. 36 (1988), σ. 598-600, *Εφ. Δημ. Δικ.*, τ. Α' (1988), σ. 389-393 καθώς και Π. Ελευθεριάδης, *Εφ. Δημ. Δικ.* τ. Α' (1988), σ. 393-394, όπου σχετικές παρατηρήσεις].

(2) Με τις ΣτΕ 2423/84 (Τμ. Δ') και Α.Ε.Δ. 11/82 επιχειρείται η ερμηνεία του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντ., με αφορμή την κατανομή του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου στα πολιτικά κόμματα, κατά τη διάρκεια των προεκλογικών περιόδων. Βλ. *Το Σ.*, τ. 12 (1986), σ. 77 και 79 αντίστοιχα. Βλ. επίσης Ν.Μ. Ανδρουτσόπουλος, Οι αρχές της αντικειμενικότητας και της ισότητας (άρθρο 15 παρ. 2 Συντάγματος) και η πληροφόρηση κατά τον εκλογικό αγώνα των κομμάτων (με αφορμή την υπ. αριθ. 2423/84 απόφαση του ΣτΕ), *Το Σ.*, τ. 12 (1986), σ. 70-76.

(3) Η πρώτη αναφορά συνταγματικού κειμένου στη ραδιοφωνία γίνεται στο άρθρο 14 παρ. 8 εδ. α του Συντ. του 1952 με τη μορφή εξαίρεσης από τις προστατευτικές για τον Τύπο διατάξεις. Ακολουθούν τα Συντάγματα του 1968 και 1973, τα οποία στο άρθρο 14 παρ. 14 προσθέτουν στις εξαίρεσεις και την τηλεόραση.

(4) Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, περ. Α', συνοδ. Α', συνεδρ. Π' της 27-4-75, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1975, σ. 559 επ., όπου σχετικές συζητήσεις στη Βουλή.

(5) Βλ. σχετικά, Π.Δ. Δαγτόγλου, *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986<sup>3</sup>, σ. 37-42, Ν.Κ. Αλιβιζάτος, *Κράτος και ραδιοτηλεόραση, η θεσμική διάσταση*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 41-64 και Δ. Κόρσος, Υπάρχει συνταγματική εγγύηση υπέρ της ελεύθερας λειτουργίας Ρ/Τ σταθμών, *Ελλ. Δην.*, τ. 28 (1987), σ. 1179-1184.

(6) Κατά τη γνώμη δύο μελών της Ολομ. του ΣτΕ «η αληθής έννοια του άρθρου 15 Συντ. προκύπτει εκ του συνδυασμού του άρθρου τούτου προς άλλας διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες εξ ίσου έλκονται εις εφαρμογήν εν προκειμένω. ...Τοιαύται είναι ιδίως οι διατάξεις του άρθρου 5 κατοχυρούντος το δικαίωμα του πληροφορείσθαι, του άρθρου 14 παρ. 1 κατοχυρούντος το δικαίωμα της ελευθέρως εκφράσεως και διαδόσεως των στοχασμών, του άρθρου 16 παρ. 1 κατοχυρούντος το δικαίωμα ελευθέρως αναπτύξεως ερευνής, διδασκαλίας, επιστήμης και τέχνης, ως επίσης και οι βασικαί συνταγματικαί αρχαί της επικουρικότητας του Κράτους και της Δημοκρατίας». Το άρθρο 15 λοιπόν δεν αναιρεί το δικαίωμα των πολιτών προς ίδρυση και λειτουργία ραδιοτηλεοπτικού σταθμού, η φύση όμως των οπτικοακουστικών μέσων και μάλιστα η φυσική σπανιότητα των συχνοτήτων των ραδιοκυμάτων δικαιολογεί την από το άρθρο 15 προβλεπόμενη κρατική παρέμβαση. Η παρέμβαση αυτή σημαίνει τη θέσπιση καθεστώτος διοικητικών αδειών και τη δυνατότητα προληπτικής επέμβασης του κράτους στις ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές. Η μειοψηφία του ΣτΕ απορρίπτει, κατ' αυτό τον τρόπο, τη συνταγματικότητα του κρατικού μονοπωλίου, αφού αυτό οδηγεί στην καταστρατήγηση των δικαιωμάτων που προαναφέρθηκαν και παραβιάζει βασικές συνταγματικές αρχές. [Βλ. Βενιζέλος, *οπ.π.*, σ. 528, καθώς και Κική, *οπ.π.*, σ. 306-307, όπου εκτενείς παρατηρήσεις επί της απόψεως της μειοψηφίας].

(7) Η σύμβαση της Ρώμης, που υπογράφηκε στις 4.11.1950, καθώς επίσης και το από 20.3.1952 Πρόσθετο Πρωτόκολλο των Παρισίων, κυρώθηκαν με το Ν.Δ. 53/74.

(8) Τα στοιχεία της νομικής έννοιας της ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής ορίζονται από τη Διεθνή Σύμβαση Τηλεπικοινωνιών του Ναϊρόμπι του 1982, που κυρώθηκε με το Ν. 1504/84 ως η απ' ευθείας μετάδοση ήχου και εικόνας προς το ευρύ κοινό με ραδιοτηλεοπτικές μεθόδους. Τα στοιχεία αυτά περιέχονται επίσης στο άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 230/75 και στο άρθρο 2 παρ. 2 εδ. α και β του Ν. 1730/87. Βλ. σχετικά, Αλιβιζάτος, *οπ.π.*, σ. 42 επ.

[Ορισμό της ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής επιχειρούν να δώσουν οι αποφάσεις του Τριμ. Πλημ. Θεσ/κης και του Α.Π. (βλ. υπ. 1). Το Τριμ. Πλημ. κρίνει ότι «... με τον όρο εκπομπή νοείται κατά την αληθή βούληση του νόμου 1730/87 η πρωτογενής παραγωγή ήχων και εικόνων (πρωτότυπο πνευματικό έργο) που εμπνέεται από τα ιδανικά της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της εθνικής ανεξαρτη-

σίας, της φιλίας και της ειρήνης των λαών και διέπεται από τις αρχές της αντικειμενικότητας, πληρότητας, επικαιρότητας της πληροφόρησης, της πολυφωνίας και της διαφύλαξης της ποιότητας της ελληνικής γλώσσας κλπ.» Με αυτό το σκεπτικό το Τριμ. Πλήμ. κρίνει ότι η αναμετάδοση δορυφορικών τηλεοπτικών προγραμμάτων δεν συνιστά εκπομπή, αλλά διευκόλυνση λήψης και άρα δεν εμπίπτει στις απαγορευτικές διατάξεις του Ν. 1730/87. Αντιθέτως, ο Α.Π. στην απόφασή του με την οποία αναιρεί την προαναφερόμενη απόφαση, «λόγω ασαφών αιτιολογιών», ορίζει ως εκπομπή «... την εξαποστολή ήχων και εικόνων προς το κοινό με τεχνικά μέσα και τεχνικές μεθόδους είτε η εξαποστολή γίνεται κατά μετάδοση είτε κατά αναμετάδοση...». Βλ. σχετικά Ελευθεριάδης, *οπ.π.*, σελ. 382-388 και 393-394, καθώς και Ν. Αλιβιζάτος, Τα συνταγματικά της ραδιοτηλεόρασης. Προσωρινός απολογισμός μιας συνεχιζόμενης συζήτησης, *Εφ.Δημ.Δικ.*, τ.Α (1988), σ. 361-370, και ειδικότερα σ. 363 και 366-368, όπου κριτική επί των ορισμών αυτών].

(9) [Ο Ν. 1730/1987 διατηρεί το ραδιοτηλεοπτικό δημόσιο μονοπώλιο εκπομπής, το οποίο διατυπώνεται στο άρθρο 2 παρ. 2 ως «ραδιοτηλεοπτικό προνόμιο» της ΕΡΤ-ΑΕ προβλέποντας ταυτόχρονα ποινικές κυρώσεις για όσους το παραβιάσουν (άρθρο 16 παρ. 2). Το μονοπώλιο κάμπτεται μόνο στην περίπτωση του άρθρου 2 παρ. 4 του ίδιου Νόμου, που προβλέπει την εκχώρηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας τοπικών Ραδιοφωνικών Σταθμών. (Αντιστοίχως τα άρθρα 1 παρ. 2 και 4 του προϊσχύσαντος Ν. 230/1975). Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*, έκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989<sup>4</sup>, σ. 66-85, Δ. Κόρσος, *Τύπος και Ραδιοτηλεόραση*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 61-80 και Τέσσα Δουλκέρη, Το νομοθετικό πλαίσιο της ραδιοτηλεόρασης στην Ελλάδα, *Αρμ.*, τ.42 (1988), σ. 1067-1074].

(10) Προ της δημοσίευσής του Ν. 1730/1987 και της εκδόσεως του Π.Δ. 25/88, είχε δημοσιευθεί η υπ' αριθμ. 14631/Ζ2/2691/29.5.87 κοινή Απόφαση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Μεταφορών και Επικοινωνιών, με την οποία επιτρεπόταν η χορήγηση αδειών προσωρινής ισχύος σε Ο.Τ.Α. Η απόφαση αυτή, που εκδόθηκε χωρίς να υπάρχει σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, κυρώθηκε με την παρ. 13 του άρθρου 2 του Ν. 1730/87.

(11) Άρθρο 1 παρ. 2 Π.Δ. 25/88.

(12) Τα ηλεκτρομαγνητικά κύματα, για το λόγο ότι εξυπηρετούν δημόσιο κατ' αρχήν συμφέρον, χαρακτηρίζονται ως δημόσια πράγματα, ανήκουν δε στην ειδικότερη κατηγορία «των κοινών τοις πάσι». Τα «κοινά τοις πάσι» πράγματα δεν είναι δεκτικά εμπραγμάτων δικαιωμάτων, αλλά κρατικής κυριαρχίας, χωρίς όμως να αποκλείεται η δυνατότητα παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων χρήσης επ' αυτών. Βλ. Αλιβιζάτος, *Κράτος και Ραδιοτηλεόραση*, *οπ.π.*, σ. 54, Απ. Γεωργιάδη-Μιχ. Σταθόπουλου, *Αστ. Κώδιξ, κατ' άρθρον ερμηνεία*, τ. V, έκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σ. 112-113, και Απ. Γεωργιάδη, *Εγχειρίδιο Εμπράγματος Δικαίου*, τ. Α', Αθήναι, 1979, σ. 98.

(13) [Ο τοπικός χαρακτήρας του Ραδιοφωνικού Σταθμού αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του θεσμού που καθιερώνει ο Ν. 1730/87 και το Π.Δ. 25/88. Προς διασφάλισή του, θεσπίζονται ειδικές διατάξεις, που είτε συνιστούν κριτήρια για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών (π.χ. «η δυνατότητα πρόσβασης των τοπικών πνευματικών, πολιτιστικών και κοινωνικών δυνάμεων» στο Ραδιοφωνικό Σταθμό — άρθρο 2 παρ. 7 Ν. 1730/87 και άρθρο 5 παρ. 1 εδ.δ' Π.Δ. 25/88), είτε καθιερώνουν αρχές λειτουργίας («το πρόγραμμα πρέπει να συνδέεται με τον τοπικό χαρακτήρα του σταθμού», άρθρο 9 παρ. 2 Π.Δ. 25/88, «κατά τη μετάδοση διαφημιστικών μηνυμάτων προτιμώνται εκείνα που συνδέονται με την τοπική παραγωγική δραστηριότητα», άρθρο 9 παρ. 3 Π.Δ. 25/88) ή σαφείς απαγορεύσεις (απαγόρευση τεχνικής και οικονομικής δικτύωσης μεταξύ των σταθμών ή δικτύωσης προγράμματος ή υπό προϋποθέσεις εγκατάσταση αναμεταδότη, άρθρο 2 παρ. 6 Ν. 1730/87 και άρθρο 6 Π.Δ. 25/88)].

(14) Είναι παράδοξο ότι το άρθρο 7 παρ. 1 Π.Δ. 25/88, ενώ καθιερώνει τον αναπαλλοτρίωτο χαρακτήρα των αδειών-πράγμα το οποίο συνάδει με το χαρακτήρα του δικαιώματος που ενσωματώνει η άδεια - αναγνωρίζει ταυτόχρονα δικαίωμα κληρονομικής εξ' αδιαθέτου διαδοχής επ' αυτής. [Βλ. Ε.Β. Βενιζέλος, *Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη. Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές*, έκδ. Παρατηρητής, Θεσ/κη 1989, σ. 130-131, όπου σχετικές παρατηρήσεις].

(15) [Παρόλο που ο Νόμος (άρθρο 2 παρ. 7 Ν. 1730/87) και το Π.Δ. (άρθρο 5 Π.Δ. 25/88) καθιερώνουν, πέραν του αμεταβίβαστου χαρακτήρα των αδειών, συγκεκριμένα κριτήρια για τη χορήγηση

και ανανέωση *intuitu personae*, έχει καταγραφεί περίπτωση, η οποία κατά τη γνώμη μας συνιστά καταστρατήγηση. Πρόκειται για σύναψη σύμβασης, με την οποία ο κατά νόμο κάτοχος αναθέτει σε τρίτο πρόσωπο την παραγωγή του συνόλου του προγράμματος και της λειτουργίας του ραδιοσταθμού, παραιτούμενος ταυτοχρόνως ρητώς από κάθε δικαίωμα παρέμβασης και ελέγχου επί του εκπεμπόμενου προγράμματος. Βλ. *Διαφημιστική Εδομάδα*, 6.3.1989, σ. 3].

(16) Σύμφωνα με το πρακτικό επεξεργασίας του σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος, ο περιορισμός αυτός δεν αντιτίθεται στις διατάξεις περί δικαιώματος εγκατάστασης του σχετικού κεφαλαίου της Συνθήκης ΕΟΚ (άρθρα 52-58). Βλ. ΣτΕ 750/87 (Τμ.Ε'), *Το Σ.*, τ. 13 (1987), σ. 764-774, καθώς επίσης ΣτΕ 776/87 (Τμ.Ε'), όπου η νομική θεμελίωση αυτού.

[Κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του Π.Δ. 25/88, οι άδειες χορηγούνται για το δημόσιο συμφέρον και η χρήση τους συνιστά δημόσια λειτουργία. Το ΣτΕ στο πρακτικό επεξεργασίας του ανωτέρω προεδρικού διατάγματος, τονίζει ιδιαίτερα αυτό που και στις προηγούμενες αποφάσεις του (βλ. υπ. 1) αναφέρει, ότι δηλαδή «η παραχώρηση αδείας» αποτελεί «μεταβίβαση δημόσιας εξουσίας». Έτσι, η χορήγηση αδειών αποκλειστικά σε έλληνες πολίτες, καθώς και η προϋπόθεση ελέγχου των νομικών προσώπων από έλληνες πολίτες δεν συνιστούν παραβίαση των σχετικών διατάξεων περί ελεύθερης εγκατάστασης (άρθρα 52-58) της Συνθ.Ε.Ο.Κ., αφού από το ρυθμιστικό πεδίο των ανωτέρω άρθρων, ρητώς εξαιρούνται οι δραστηριότητες που συνδέονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας. Πάντως, σε ενδεχόμενη περίπτωση ανακίνησης του ζητήματος, αρμόδιο να αποφασίσει είναι το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. βλ. Βενιζέλος, *οπ.π.*, σ. 91-92 και Δαγτόγλου, *οπ.π.*, σ. 357-359, όπου Δ.Ε.Κ. 26.4.1988 (υπόθεση *Bond Van Andverteerders*, 352/85)].

(17) «2. Σε περίπτωση που κάτοχος της άδειας είναι νομικό πρόσωπο, πρέπει: α. Στις προσωπικές (ομόρρυθμες ή ετερόρρυθμες) εταιρείες, να είναι Έλληνες πολίτες, ο ομόρρυθμος εταίρος και ο διαχειριστής. β. Στις κεφαλαιουχικές (ανώνυμες εταιρείες και εταιρείες περιορισμένης ευθύνης) πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες εκείνοι που έχουν την πλειοψηφία των μερίδων ή μετοχών, ο πρόεδρος, ο διευθύνων σύμβουλος και τα λοιπά μέλη του διοικητικού συμβουλίου, καθώς και ο διαχειριστής».

(18) [Βλ. Βενιζέλος *οπ.π.* σ. 122-127 και Αλιβιζάτος *οπ.π.*, σ. 105, σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία Ραδιοφωνικού Σταθμού από Ν.Π.Δ.Α.].

(19) [Βλ. Βενιζέλος, *οπ.π.*, σ. 119].

(20) [Καθ' υπεξουσιοδότηση της παρ. 2 του άρθρου 15 του Π.Δ. 25/88 και μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), εκδόθηκε η με αριθμό 12664/Ζ2/947 κοινή Απόφαση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εσωτερικών, που ρυθμίζει θέματα συγκρότησης και λειτουργίας των Επιτροπών Δεοντολογίας. Η απόφαση δημοσιεύθηκε την 24.5.1988 (ΦΕΚ 311, τ.Β'), δηλαδή τέσσερις περίπου μήνες μετά τη δημοσίευση του Π.Δ. 25/88 (ΦΕΚ 10/15.1.88, τ.Α') παρά το γεγονός ότι η σχετική διάταξη (άρθρο 15 παρ. 2 Π.Δ. 25/88) προέβλεπε την εντός μηνός από τη δημοσίευση του διατάγματος έκδοσή της].

(21) [Έως την 10.9.1988 είχαν υποβληθεί στην Ειδική Υπηρεσία Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης 22 αιτήσεις από Ο.Τ.Α. της χώρας. Βλ. Βενιζέλος, *οπ.π.*, σ. 74].

(22) Βλ. Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 750/87, *οπ.π.*

(23) [Το ΣτΕ, κατά την επεξεργασία του Π.Δ. 25/88 (Βλ. ΣτΕ 750/87 (Τμ.Ε'), *οπ.π.*, σ. 770-771), θεωρεί ότι η ίδρυση Ρ/Σ δεν αποτελεί τοπική υπόθεση κατά το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά αποτελεί άσκηση, κατά παραχώρηση, κρατικής αρμοδιότητας (λειτουργικός διπλασιασμός). Βλ. επίσης Κοινή Εγκύκλιο Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εσωτερικών, με αριθ. 35661/10.6.1988, όπου άποψη περί προσθήκης στο άρθρο 24 Δ.Κ.Κ. νέας συντρέχουσας αρμοδιότητας].

(24) [Η διοίκηση ακολουθεί κατά τεκμήριο αντίθετη πρακτική, αυτήν της αποκλειστικότητας του σκοπού της ιδιόμορφης επιχείρησης. (βλ. κοινή εγκύκλιος, *οπ.π.*).

Πρβλ. αποφάσεις Υπουργού Εσωτερικών 16092/15.3.88 (ΦΕΚ 167/24.3.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης Ραδιοφωνικού Σταθμού στο Δήμο Θεσ/κης, 18555/31.3.88 (ΦΕΚ 198/7.4.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας Δήμου Άνω Λιοσίων, 23928/18.3.88 (ΦΕΚ

287/16.5.88, τ.Β') για τη σύσταση διαδημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας στο Νομό Θεσ/κης, 30815/3.8.88 (ΦΕΚ 600/24.8.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας Μαρκοπούλου Νομού Αττικής, 54370/6.9.88 (ΦΕΚ 681/13.9.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης Δήμου Καλαμαριάς Νομού Θεσ/κης, 77556/23.12.88 (ΦΕΚ 955/30.12.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας στο Δήμο Κω του Νομού Δωδεκανήσου, 75740/20.12.88 (ΦΕΚ 955/30.12.88, τ.Β') για τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης στο Δήμο Ηρακλείου Αττικής. Αντίθετα, 74592/11.12.87 (ΦΕΚ 760/13.12.87, τ.Β') για τη σύσταση διαδημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας Δυτικής Αττικής, όπου ανάμεσα στους σκοπούς αναφέρεται και η λειτουργία τμήματος παραγωγής διαφημίσεων].

(25) [Το πρόβλημα αυτό είναι καιρίο, διότι η Διοίκηση με την Κοινή Εγκύκλιο που αναφέρθηκε (οπ.π.), επιχειρώντας ερμηνεία πέραν του γράμματος του νόμου, αποκλείει για παράδειγμα την εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 254 Δ.Κ.Κ. περί συγκροτήσεως διαδημοτικού οργάνου στις διαδημοτικές και διακοινοτικές επιχειρήσεις, με το σκεπτικό ότι η συγκρότηση του οργάνου αυτού βασίζεται στο ποσοστό συμμετοχής κάθε ΟΤΑ στο κεφάλαιο της επιχείρησης και όχι στην αναλογία δυνάμεων των δημοτικών και κοινοτικών συνδυασμών στα αντίστοιχα συμβούλια. Πέραν τούτου, δεν εξηγείται με ποιον τρόπο, από ποιον και εάν θα ασκείται ο προβλεπόμενος έλεγχος και η εποπτεία επί των πράξεων του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιχείρησης. Πρβλ. Υπουργική Απόφαση 25027, ΦΕΚ 244/19.4.1984, τ.Β., περί καθορισμού αναγκαίων λεπτομερειών για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 205 έως 213 του Ν. 1065/1980 κλπ. Πρβλ. επίσης αποφάσεις σύστασης διαδημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας στο Νομό Θεσ/κης (οπ.π.) και διαδημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας Δυτικής Αττικής (οπ.π.). Στην πρώτη δεν προβλέπεται διαδημοτικό όργανο, ενώ στη δεύτερη προβλέπεται διαδημοτικό όργανο με 101 μέλη. Πρακτική συνέπεια η άσκηση των αρμοδιοτήτων του διαδημοτικού οργάνου από το Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης κατά παρέκκλιση των άρθρων 254 Δ.Κ.Κ. και 5 της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών 25027/84 (οπ.π.).]

(26) Το θέμα αυτό τίθεται και ως προς την εφαρμογή ή τον αποκλεισμό εφαρμογής των διατάξεων του προεδρικού διατάγματος, που αναφέρονται σε «σταθμούς των Ο.Τ.Α.». (Άρθρο 5 παρ. 1 εδ. γ για τα κριτήρια χορήγησης και ανανέωσης αδειών, άρθρο 10 παρ. 3 για τη μετάδοση ειδήσεων ευρύτερης σημασίας, άρθρο 15 παρ. 2 για τον ιδιαίτερο τρόπο συγκρότησης των Επιτροπών δεοντολογίας των σταθμών των Ο.Τ.Α.), προκειμένου για Ρ/Σ που οργανώνονται με μορφή άλλη από αυτήν της «ιδιόμορφης» επιχείρησης.

(27) [Ο προβληματισμός αυτός θα μπορούσε να αφορά και τις «μικρές επιχειρήσεις» που προέβλεπε το άρθρο 255 Δ.Κ.Κ. Το άρθρο αυτό όμως καταργήθηκε από το άρθρο 20 του Ν. 1832/89].

(28) [Όπως προαναφέραμε ζήτημα συμπληρωματικής εφαρμογής των διατάξεων του Δ.Κ.Κ. τίθεται και ως προς τις προϋποθέσεις σύστασης των «ιδιόμορφων» επιχειρήσεων. Εφόσον δεχτούμε την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Δ.Κ.Κ. (άρθρο 246 παρ. 3, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 20 του Ν. 1832/89), για τη σύσταση επιχείρησης απαιτείται η σύνταξη πλήρους οικονομοτεχνικής μελέτης, η οποία αποβλέπει, ακριβώς, στην απόδειξη της βιωσιμότητας της επιχείρησης].

(29) Πρβλ. άρθρα 257 έως 260 Δ.Κ.Κ., όπου προβλέπονται δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα, ανώνυμες εταιρίες με συνεταιρισμούς, ανώνυμες εταιρίες λαϊκής βάσης και κοινές ανώνυμες εταιρίες.

(30) [Βλ. Βενιζέλος, οπ.π., σ. 120, όπου υποστηρίζεται η άποψη ότι η άδεια μπορεί να ζητηθεί και να χορηγηθεί απ' ευθείας σε μία συνήθη δημοτική ή διαδημοτική επιχείρηση, στην οποία μετέχει Ο.Τ.Α. Βλ. κοινή εγκύκλιο, οπ.π., όπου διατυπώνεται ασαφώς η σχετική δυνατότητα. Βλ. επίσης την από 10.3.89 απόφαση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., για τις ζώνες και τους τοπικούς Ραδιοφωνικούς Σταθμούς, με την οποία αποφασίζεται η υποστήριξη της πρότασης για την ίδρυση 32 Ρ/Σ (σε νομούς στους οποίους δεν εδρεύει αντίστοιχος περιφερειακός της ΕΡΤ Α.Ε. και στο Νομό Έβρου όπου ο υπάρχων δεν καλύπτει όλο το Νομό) με τη νομική μορφή της ανώνυμης εταιρίας, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 260 παρ. 1 εδ. β Δ.Κ.Κ.].

(31) [Ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε σχέση με την τελευταία αυτή παρατήρηση, παρουσιάζει η δυνατότητα των ΟΤΑ να συνιστούν ανώνυμες διαδημοτικές εταιρίες, σύμφωνα με το άρθρο 260 παρ. 1 εδ.



α. Το ενδιαφέρον εντοπίζεται στο γεγονός ότι με τη διάταξη αυτή προστίθεται μία ακόμη εναλλακτική δυνατότητα σε δύο ή περισσότερους ΟΤΑ: αυτή της ανώνυμης εταιρίας. Έτσι φαίνεται ότι απόκειται στους ΟΤΑ εάν θα επιλέξουν την ομόφωνη ή αντιπροσωπευτική των συνδυασμών σύνθεση των οργάνων διοίκησης της εταιρίας («ιδιόμορφη» διαδημοτική επιχείρηση) ή την αναλογική της συμμετοχής τους στο μετοχικό κεφάλαιο (ανώνυμη εταιρία)].

# Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλου

Επικ. Καθηγητή Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης  
και Δημόσιας Διοίκησης Παν/μίου Αθηνών

## 1. ΓΕΝΙΚΑ — Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ Η ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

Η ανάπτυξη, σε οποιοδήποτε επίπεδο (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό), για να αποτελέσει μια πορεία προς την πρόοδο, θα πρέπει να είναι σχεδιασμένη. Στο τοπικό επίπεδο ο Σχεδιασμός ή Προγραμματισμός (planning), στην πλήρη και ολοκληρωμένη μορφή του, πρέπει να αφορά όλες τις δραστηριότητες (χωρικές και μη χωρικές) που συμβαίνουν στην τοπική κοινωνία. Από τις δραστηριότητες αυτές θα ξεχωρίσουμε εκείνες που έχουν συλλογικό χαρακτήρα, δηλαδή συνδέονται με το σύνολο των πολιτών και εξυπηρετούν το κοινωνικό και όχι ατομικό συμφέρον. Τέτοιες δραστηριότητες ή μέσα συλλογικής κατανάλωσης αποτελούν ιδιαίτερα η κατοικία, η υγεία, η εκπαίδευση, η κυκλοφορία και η πολεοδομία μέσω της οποίας η Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ, Νομάρχης) ή ο Ο.Τ.Α. (Δήμοι, Κοινότητες) παρεμβαίνουν για την ορθολογικότερη και δικαιότερη διαχείριση και διανομή των πόρων που σπανίζουν (γης κλπ.) και την εξασφάλιση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Στο μέτρο που η Διοίκηση ή ο Ο.Τ.Α. σχεδιάζει ή προγραμματίζει και παρέχει τις δραστηριότητες αυτές στο κοινωνικό σύνολο η ασκούμενη πολιτική έχει το χαρακτήρα κοινωνικής πολιτικής. Γεννιέται αμέσως το ερώτημα αν η Διοίκηση ή ο Ο.Τ.Α. παίζει πράγματι αυτό τον κοινωνικό ρόλο ή απλά χρησιμοποιεί το Σχεδιασμό ως μέσο επέμβασης στον τομέα του χώρου για την άσκηση γενικά κάποιας δημόσιας πολιτικής (public policy) που εξυπηρετεί άλλους, (π.χ. διευκόλυνση εκμετάλλευσης ακινήτων από τους ιδιοκτήτες για τις ανάγκες της αγοράς στο όνομα κάποιου ασαφούς και αόριστου δημόσιου συμφέροντος), παρά κοινωνικούς στόχους; Πως μπορεί η Διοίκηση ή ο Ο.Τ.Α. ν' ασκήσει έναν τέτοιο κοινωνικό ρόλο μέσω του Σχεδιασμού; Η παρέμβαση της Διοίκησης (ή των Ο.Τ.Α.) για την παροχή των συλλογικών αυτών αγαθών γίνεται συνήθως ασυντόνιστα χωρίς κάποιο Πρόγραμμα (Σχέδιο). Η μόνη σχεδιασμένη παρέμβαση είναι εκείνη μέσω της πολεοδομίας.

Όμως, όπως διαπιστώνεται και στον επίλογο, η δομή η λειτουργία και η μεθοδολογία του Σχεδιασμού στη χώρα μας ελάχιστα περιθώρια αφήνουν για την ά-

σκηση κοινωνικής πολιτικής από τη Διοίκηση ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό γιατί, εκτός των άλλων, ο Σχεδιασμός δεν αντιμετωπίζεται σαν μια πορεία δράσης που κατευθύνεται στην επίτευξη στόχων από επιθυμητά μέσα και σαν μία πολιτική και κοινωνική δραστηριότητα αλλά σαν μία *τεχνική* διαδικασία η οποία αφορά απλές απεικονίσεις στον φυσικό χώρο την οποία διαχειρίζεται αποκλειστικά μία επιστημονικοεπαγγελματική. Ιδιαίτερα, όσον αφορά την Τ.Α., εκτός από τις εγγενείς αδυναμίες αυτές του Σχεδιασμού, είναι δύσκολη η εκ μέρους της άσκηση κοινωνικής πολιτικής, μέσω του Σχεδιασμού, γιατί αυτή στερείται, κατά κανόνα, των κατάλληλων πολεοδομικών αρμοδιοτήτων. Όπως θα δούμε πιο κάτω, κατά καιρούς, έχουν μεταβιβαστεί αποσπασματικά και ασυντόνιστα στην Τ.Α. διάφορες πολεοδομικές αρμοδιότητες, όχι όμως όλες εκείνες (αποφασιστικές) με τις οποίες αυτή μπορεί να ασκήσει επιτυχώς την πολεοδομική και κοινωνική πολιτική της. Έτσι για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να χρησιμοποιήσει το Σχεδιασμό σαν μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής χρειάζεται, εκτός των άλλων, μεταβίβαση όλων των σχετικών αρμοδιοτήτων και πόρων που αφορούν το τοπικό επίπεδο αλλά και μια άλλη οργάνωσή της προκειμένου να δημιουργηθεί μία νέα αντίληψη για το Σχεδιασμό ως κοινωνικής δραστηριότητας και όχι απλά ως τεχνικής διαδικασίας.

## 2. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

### I. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ (ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ) ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το άρθρο 23 παρ. 5 του Ν. 1622/86 ορίζει ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες στον τομέα του Χωρικού Σχεδιασμού (Χωροταξικού και Πολεοδομικού):

1. Γνωμοδότηση για το Χωροταξικό Σχεδιασμό.
2. Αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον Πολεοδομικό Σχεδιασμό και
3. Αρμοδιότητες που αναφέρονται στις πολεοδομικές εφαρμογές μέχρι τη μεταβίβασή τους στους Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, εκτός των περιπτώσεων που οι αρμοδιότητες αυτές έχουν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α.

Οι γενικές αυτές χωροταξικές και πολεοδομικές αρμοδιότητες είναι διαφορετικές (συνήθως αφορούν την ευρύτερη περιοχή) και δεν πρέπει να ταυτίζονται ή να συγχέονται με τις αμέσως πιο κάτω αναφερόμενες αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών από την κρατική Διοίκηση στη νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συνοδεύεται με τη διάθεση σ' αυτές των αναγκαίων πόρων και μέσων για την άσκησή τους. Ειδικότερα το ποιες αρμοδιότητες θα μεταβιβαστούν στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση (αν και αυτό δεν φαίνεται σαφώς από τη νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται) καθώς και ο τρόπος μεταφοράς των αναγκαίων πόρων και μέσων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών καθορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με

πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημ. Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) (βλ. άρθρο 21 παρ. 3 και 5 Ν. 1622/86). Τέτοιο Προεδρικό Διάταγμα δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα.

Η παρ. 2 του άρθρου 21 του Ν. 1622/86 ορίζει ότι «Στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις περιέρχονται, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις του νόμου αυτού, αρμοδιότητες του νομάρχη ή άλλων οργάνων της κρατικής διοίκησης, εντασσόμενες στους παραπάνω τομείς». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι, όταν ενεργοποιηθεί ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, πράγμα που δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα, όλες οι πολεοδομικές αρμοδιότητες του νομάρχη θα περιέλθουν στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Οι αρμοδιότητες αυτές καθορίζονται με λεπτομέρεια στους ακόλουθους νόμους και διατάγματα, δηλαδή: α) στον Αναγκ. Νόμο 314/1968, «περί παροχής εις τον Υπουργόν Βορείου Ελλάδος και τους Νομάρχες, αρμοδιότητος επί θεμάτων εγκρίσεων και επεκτάσεως ή τροποποιήσεως σχεδίων πόλεων και κωμών», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει μέχρι σήμερα. β) Στο Π.Δ/γμα 183/1986 «Έγκριση τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης από τους νομάρχες», γ) στο Π.Δ/γμα της 2-4/14-5-1985 (ΦΕΚ 225Δ) «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους Νομάρχες για την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων καθώς και όρων και περιορισμών δόμησης αγροτικών οικισμών» και δ) Στο άρθρο 33 παρ. 1 Ν. 1337/83 (νομοθετική εξουσιοδότηση για την παροχή αρμοδιότητας έγκρισης από το Νομάρχη Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων και Πολεοδομικών Μελετών)<sup>(1)</sup>.

## **II. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ)**

Παρά το γεγονός ότι ο Πολεοδομικός Σχεδιασμός, και ιδιαίτερα στο κατώτερο επίπεδο των Πολεοδομικών Σχεδίων, αποτελεί κατεξοχήν τοπική υπόθεση, οι θεσμοθετημένες αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. είναι μικρής έκτασης και σημασίας. Στην πολεοδομική νομοθεσία, υπάρχουν διάσπαρτες διατάξεις αυτές παρέχουν διάφορες πολεοδομικές αρμοδιότητες τις οποίες μπορούμε να κατατάξουμε στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Α. Διεκπεραίωση υποθέσεων της Διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχης).
- Β. Συμμετοχή σε Όργανα ή Επιτροπές σχετικές με τον Πολεοδομικό Σχεδιασμό.
- Γ. Πρωτοβουλία κίνησης πολεοδομικών διαδικασιών.
- Δ. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.
- Ε. Παραγωγή Σχεδίων (Χωροταξικών, Ρυθμιστικών, Πολεοδομικών).
- ΣΤ. Πολεοδομικές εφαρμογές.
- Ζ. Παρεμβατικές αρμοδιότητες και άσκηση πολεοδομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Αμέσως πιο κάτω γίνεται ανάλυση των αρμοδιοτήτων αυτών και στο τέλος (επίλογο) κριτική της μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων αυτών στους Ο.Τ.Α.

### **A. Διεκπεραίωση των υποθέσεων της Διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχης).**

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι περιπτώσεις εκείνες όπου η αρμοδιότητα ανήκει στην κρατική Διοίκηση αλλά για την άσκησή της απαιτείται η τήρηση ορισμένων διατυπώσεων δημοσιότητας. Τη διαδικασία της τήρησης των διατυπώσεων αυτών αναλαμβάνει, για λογαριασμό της κρατικής Διοίκησης ο οικείος Ο.Τ.Α. Σε ορισμένες περιπτώσεις η διεκπεραίωση αυτή συνοδεύεται και με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ο.Τ.Α. (για τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες αυτές βλ. αμέσως πιο κάτω). Ειδικότερα:

1. Σε όλες τις περιπτώσεις παραγωγής Σχεδίων (εκπόνησης και έγκρισης) που τη διαδικασία κινεί η κρατική Διοίκηση, ο οικείος Ο.Τ.Α. προβαίνει για λογαριασμό της Διοίκησης, σε όλες τις ενέργειες που σχετίζονται με τις διατυπώσεις δημοσιότητας του Σχεδίου προκειμένου να ενημερωθεί το κοινό για την πολεοδομική αυτή ρύθμιση. Αν ο Ο.Τ.Α. παραλείψει, μέσα στην ορισμένη προθεσμία, να επιμεληθεί της τήρησης των διατυπώσεων δημοσιότητας, η διαδικασία έγκρισης του Σχεδίου προχωρεί και χωρίς την τήρηση αυτή (βλ. άρθρο 3 Ν.Δ. της 17-7-1923 και άρθρα 3 παρ. 3, 7 παρ. 1 και 10 παρ. 6 Ν. 1337/83).
2. Ο οικείος Ο.Τ.Α. προβαίνει στις ενέργειες που απαιτούνται για την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας στην περίπτωση καθορισμού των ορίων των οικισμών που υπάρχουν πριν από το 1923 (βλ. άρθρο 2 παρ. 4 Π.Δ. της 2-3-1981).
3. Ο οικείος Ο.Τ.Α. προβαίνει στις ενέργειες που απαιτούνται για την τήρησή των διατυπώσεων δημοσιότητας για τον καθορισμό των ορίων των οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους.
4. Ο οικείος Ο.Τ.Α. προβαίνει στις ενέργειες που απαιτούνται για την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας, στην περίπτωση εκπόνησης και έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης για την πολεοδόμηση ή επέκταση οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους (βλ. άρθρο 4 παρ. 1 Π.Δ. της 20/30-8-1985).
5. Ο οικείος Ο.Τ.Α. προβαίνει στις ενέργειες που απαιτούνται για την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας στην περίπτωση της εκπόνησης και έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης της έκτασης οικοδομικών συνεταιρισμών ή οικοδομικών οργανισμών (βλ. άρθρο 18 παρ. 4 Π.Δ. 93/1987, άρθρο 7 Ν. 1337/83 και άρθρο 3 Ν.Δ. της 17-7-1923).
6. Για τον χαρακτηρισμό ενός κτιρίου ή τμήματός του ως διατηρητέου απαιτείται η εκ μέρους του οικείου Ο.Τ.Α. τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας, ενέργειας στην οποία προβαίνει αυτός για λογαριασμό του ΥΠΕΧΩΔΕ (βλ. άρθρο 4 παρ. 2 Ν. 1577/85).

### **B. Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας) στην άσκηση χωροταξικών και πολεοδομικών δραστηριοτήτων**

Σε ορισμένες περιπτώσεις ο Ο.Τ.Α. (ή η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) δεν ασκεί

ο ίδιος αλλά απλά μετέχει σε κρατικά ή άλλα δημόσια όργανα αρμόδια για την άσκηση πολεοδομικών δραστηριοτήτων και γενικά χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής. Η συμμετοχή αυτή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις περισσότερες περιπτώσεις είναι υποχρεωτική και σε εξαιρετικές περιπτώσεις προαιρετική. Η υποχρεωτική συμμετοχή έχει την έννοια ότι το αρμόδιο όργανο που ασκεί τις πιο πάνω δραστηριότητες θα πρέπει να απαρτίζεται και από μέλη-εκπροσώπους της Τ.Α. τα οποία και καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του γιατί, διαφορετικά, προκύπτουν προβλήματα συγκρότησης και σύνθεσης του οργάνου αυτού. Η προαιρετική συμμετοχή έχει την έννοια ότι το αρμόδιο όργανο έχει δυνατότητα και όχι υποχρέωση να καλεί εκπροσώπους της Τ.Α. να μετέχουν σ' αυτό, ειδικότερα.

1. Η δευτεροβάθμια (νομαρχιακή) αυτοδιοίκηση και η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων κάθε νομού (ΤΕΔΚΝ) συμμετέχουν, με εκπρόσωπό τους, στο Περιφερειακό Συμβούλιο που είναι αρμόδιο για την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής κάθε περιφέρειας. Ειδικά το περιφερειακό συμβούλιο της περιφέρειας, στην οποία υπάγεται η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, ασκεί τις αρμοδιότητες (παρακολούθηση της πραγματοποίησης των στόχων του Ρυθμιστικού Σχεδίου και της προστασίας του Περιβάλλοντος της Αθήνας) του Συμβουλίου Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας το οποίο και καταργείται (βλ. άρθρα 62 και 63 Ν. 1622/86).
2. Στα όργανα που καταρτίζουν τα Χωροταξικά Προγράμματα συμμετέχει (υποχρεωτικά), με εκπρόσωπους του, ο Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 27 παρ. 5 Ν. 1065/80).
3. Ο Ο.Τ.Α. μετέχει (υποχρεωτικά) στη γνωμοδοτική επιτροπή που συνιστάται στην Αρχή που εποπτεύει την εκπόνηση της Μελέτης του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Η επιτροπή αυτή γνωμοδοτεί σε κάθε στάδιο εκπόνησης του Σχεδίου αυτού (βλ. άρθρο 7 παρ. 5 Ν. 1262/72).
4. Εκπρόσωποι των Ο.Τ.Α. μπορεί να καλούνται να συμμετέχουν (προαιρετικά και χωρίς ψήφο) στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας το οποίο έχει αρμοδιότητα για τη χάραξη και εφαρμογή της Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής κλπ. (βλ. άρθρο 3 Ν. 360/76).
5. Ο Ο.Τ.Α. μετέχει στην Επιτροπή η οποία γνωμοδοτεί για την εξαίρεση ή όχι από την κατεδάφιση ενός κτίσματος (βλ. άρθρο 16 παρ. 1 Ν. 1337/83). Αν όμως στις συνεδριάσεις της Επιτροπής αυτής δεν παρίσταται ο εκπρόσωπος του Ο.Τ.Α. τότε, αντί αυτού, μετέχει υπάλληλος της αρμόδιας πολεοδομικής ή άλλης νομαρχιακής υπηρεσίας (βλ. άρθρο 2 παρ. 5 Ν. 1772/88).
6. Η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων μετέχει στην Επιτροπή για τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων για την επιβολή εισφοράς σε χρήμα (βλ. άρθρο 1 Π.Δ/τος 5/1986).
7. Στις Γενικές Συνελεύσεις και στις συνεδριάσεις του συνεταιρισμού καθώς και στις συνεδριάσεις του διοικητικού και εποπτικού συμβουλίου μπορεί να παρίσταται συμβουλευτικά και χωρίς δικαίωμα ψήφου ένας εκπρόσωπος του οικείου Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 11 παρ. 10 Π.Δ. 93/1987).

### Γ. Πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α. για την κίνηση πολεοδομικών Διαδικασιών.

Εκτός από τη Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχη) παρέχεται και στους οικείους Ο.Τ.Α. η ευχέρεια να κινήσουν με πρωτοβουλίες του ορισμένες πολεοδομικές διαδικασίες, ειδικότερα:

1. Η κίνηση της διαδικασίας παραγωγής όλων των Σχεδίων (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Σχέδια Πόλεως ή Ρυμοτομικά του οικείου Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρα 3 Ν.Δ. της 17-7-1923 και 3 παρ. 3, 7 παρ. και 10 παρ. 2 Ν. 1337/83)<sup>(2)</sup>.
2. Η διαδικασία για τον καθορισμό των ορίων των οικισμών που υπάρχουν πριν από το 1923 μπορεί να κινηθεί από τον οικείο Δήμο ή Κοινότητα (βλ. άρθρο 2 παρ. 3 Π.Δ. της 2/13-3-1981)<sup>(3)</sup>.
3. Η κίνηση της διαδικασίας για την εκπόνηση της Πολεοδομικής Μελέτης πολεοδόμησης ή επέκτασης οικισμού μέχρι 2.000 κατοίκους μπορεί να γίνει από τον οικείο Δήμο ή Κοινότητα (βλ. άρθρο 3 παρ. 1 Π.Δ. της 20/30-8-1985)<sup>(3)</sup>.
4. Η διαδικασία έκδοσης απόφασης καθορισμού οικισμών, που δεν έχουν εγκριμένο Σχέδιο και που έχουν πληθυσμό λιγότερο των 5.000 κατοίκων, για την επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης σύμφωνα με το Π.Δ. της 6/23-12-1982, μπορεί να κινηθεί με πρωτοβουλία του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου (βλ. άρθρο 2 του Π.Δ./τος αυτού)<sup>(3)</sup>.
5. Η κίνηση της διαδικασίας για τη σύσταση οικοδομικών συνεταιρισμών γίνεται με πρωτοβουλία του Δήμου ή Κοινότητας (βλ. άρθρο 4 Π.Δ. 93/1987)<sup>(3)</sup>.
6. Η διαδικασία χαρακτηρισμού οικοδομικού τετραγώνου ως ενεργού (construction operationnel) κινείται με πρωτοβουλία του οικείου δήμου ή κοινότητας (βλ. άρθρο 13 παρ. 3 Ν. 1577/85)<sup>(4)</sup>.

### Δ. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.

#### 1) Σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα

Το άρθρο 27 του Ν. 1065/80 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» περιέχει τη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία προκειμένου οι κρατικές αρχές να εκδόσουν οποιαδήποτε κανονιστική πράξη που αφορά, εκτός των άλλων, Χωροταξικά, Ρυθμιστικά και Πολεοδομικά Σχέδια, έχουν υποχρέωση να ζητούν τη γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του οικείου (ή των οικείων) Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην έκδοση μόνο κανονιστικών πράξεων. Έτσι γεννιέται αμέσως το ερώτημα, ποιες πράξεις, οι οποίες αφορούν τα Χωροταξικά, Ρυθμιστικά και Πολεοδομικά Σχέδια, δηλαδή το Σχεδιασμό σε όλα τα επίπεδά του, είναι κανονιστικές και ποιες μη κανονιστικές. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι, κατά τη γνώμη μας, η ακόλουθη:

Κάθε Σχέδιο (Χωροταξικό, Ρυθμιστικό, Πολεοδομικό) καθορίζει γενικά και απρόσωπα το χώρο και τους όρους με τους οποίους θα λάβει χώρα μελλοντικά η ρύθμιση στην οποία αναφέρεται το Σχέδιο αυτό. Συνεπώς με τη διοικητική πράξη, που εγκρίνει το Σχέδιο, η Διοίκηση θεσπίζει αφηρημένα διατυπωμένους και γενικά δεσμευτικούς κανόνες συμπεριφοράς, δηλαδή κανόνες δικαίου. Έτσι η

διοικητική  
Σχεδίου έ  
της Επικρ  
ψη αυτή. Ε  
έχει κανον  
ρισμούς δε  
καθορισμά  
Η διάκρισ  
εφαρμοστε  
μιστικά, π  
τική πράξη  
θεί ότι έχει  
την έκδοσ  
η προηγού  
Ο.Τ.Α. Με  
θεσίας ως  
ποιών δεν π  
γνωμοδοτή  
νιστική τό  
της δεν απ  
Χωροταξικ  
του οικείου  
τις πιο πάν  
άποψη του  
στις περιπ  
γούμενη γ  
γκρισης εν  
(βλ. αμέσω  
και περιορι  
διοικητική  
με το πιο  
Συμπερα  
έκδοσης κ  
έγκριση το  
ση των Πολ  
Η έγκριση  
νη γνωμοδό  
μικής νομο  
Σε όλες  
του άρθρου  
στην πολεο  
ποφασίζον

διοικητική πράξη έγκρισης ενός Χωροταξικού, Ρυθμιστικού ή Πολεοδομικού Σχεδίου έχει κανονιστικό και όχι ατομικό χαρακτήρα<sup>(5)</sup>. Όμως, το Συμβούλιο της Επικρατείας, όσον αφορά τα Πολεοδομικά Σχέδια, δέχεται εν μέρει την άποψη αυτή. Ειδικότερα, κατά την άποψη του Δικαστηρίου αυτού, το Σχέδιο Πόλεως έχει κανονιστικό χαρακτήρα μόνο κατά το μέρος που καθορίζει όρους και περιορισμούς δόμησης, ενώ κατά το υπόλοιπο (εκπόνηση και έγκριση του Σχεδίου, καθορισμός χρήσεων γης κλπ) αποτελεί ατομική πράξη γενικού περιεχομένου<sup>(6)</sup>. Η διάκριση αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα Σχέδια Πόλεως, αν εφαρμοστεί αναλογικά και για τα άλλα Σχέδια, δηλαδή τα Χωροταξικά και Ρυθμιστικά, πιθανόν να δημιουργήσει διάφορα προβλήματα. Ειδικότερα αν η διοικητική πράξη με την οποία εγκρίνεται ένα Χωροταξικό ή Ρυθμιστικό Σχέδιο θεωρηθεί ότι έχει, κατά την ορθή πιο πάνω άποψη, κανονιστικό χαρακτήρα, τότε για την έκδοσή της απαιτείται, σύμφωνα με το πιο πάνω άρθρο 27 του Ν. 1065/80, η προηγούμενη γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του οικείου Ο.Τ.Α. Με τον τρόπο αυτό συμπληρώνεται και το κενό της Πολεοδομικής Νομοθεσίας ως προς τα Χωροταξικά και Ρυθμιστικά Σχέδια για την έγκριση των οποίων δεν προβλέπεται από αυτή (βλ. Ν. 360/76 και Ν.Δ. 1262/72) η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ο.Τ.Α. Αν όμως η πιο πάνω πράξη δεν θεωρηθεί ότι είναι κανονιστική τότε αυτή δεν καλύπτεται από το πιο πάνω άρθρο 27 και για την έκδοσή της δεν απαιτείται η προηγούμενη γνώμη του Ο.Τ.Α. Έτσι για την έγκριση ενός Χωροταξικού ή Ρυθμιστικού Σχεδίου δεν απαιτεί η προηγούμενη γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. δεδομένου ότι τέτοια γνωμοδότηση δεν απαιτείται και από τις πιο πάνω διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας. Αντίθετα, με την πιο πάνω άποψη του Σ.τ.Ε., ενισχύεται ο ρόλος των Ο.Τ.Α. γιατί αυτός επεκτείνεται και στις περιπτώσεις καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης. Συνεπώς η προηγούμενη γνωμοδότηση των Ο.Τ.Α. απαιτείται όχι μόνο στην περίπτωση της έγκρισης ενός Σχεδίου Πόλεως, κατά τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας (βλ. αμέσως πιο κάτω περίπτωση ΙΙ), αλλά και στην περίπτωση καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης και γενικά στην περίπτωση έκδοσης οποιασδήποτε διοικητικής κανονιστικής πράξης που αφορά τα Πολεοδομικά Σχέδια, σύμφωνα με το πιο πάνω άρθρο 27 του Ν. 1065/80.

Συμπερασματικά το άρθρο 27 του Ν. 1065/80 καλύπτει όλες τις περιπτώσεις έκδοσης κανονιστικών πράξεων που αφορούν το Σχεδιασμό και ιδιαίτερα την έγκριση των Χωροταξικών και Ρυθμιστικών Σχεδίων καθώς και, στην περίπτωση των Πολεοδομικών Σχεδίων, τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης. Η έγκριση των τελευταίων αυτών Σχεδίων (πολεοδομικών) μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση των Ο.Τ.Α. καλύπτεται από τις ειδικές διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας (βλ. αμέσως πιο κάτω, περίπτωση ΙΙ).

Σε όλες τις περιπτώσεις που απαιτείται γνώμη των Ο.Τ.Α., (δηλαδή σε εκείνες του άρθρου 27 του Ν. 1065/80 και σε εκείνες που αναφέρονται με λεπτομέρεια στην πολεοδομική νομοθεσία) η γνώμη αυτή είναι *συμβουλευτική*, δηλαδή το αποφασίζον όργανο (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχης) έχει την υποχρέωση να προκαλέσει



και ακούσει τη γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α. χωρίς όμως και να δεσμεύεται από το περιεχόμενο της γνώμης αυτής. Αντίθετα στην περίπτωση της *σύμφωνης* γνώμης το αποφασίζον όργανο, εφόσον επιθυμεί να εκδόσει τη διοικητική πράξη, οφείλει να προκαλέσει και ακούσει τη γνωμοδότηση καθώς και να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό της. Μπορεί, όμως αν δεν αποδέχεται τη γνωμοδότηση του Ο.Τ.Α. να μην εκδόσει την πράξη<sup>(7)</sup>.

## 2) Σύμφωνα με την Πολεοδομική νομοθεσία

Σε ορισμένες περιπτώσεις για τη διεκπεραίωση ορισμένων θεμάτων πολεοδομικού Σχεδιασμού από τη Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχη) απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση του οικείου Δήμου ή Κοινότητας. Η γνωμοδότηση αυτή είναι *συμβουλευτική*. Η γνωμοδοτική αυτή αρμοδιότητα υπάρχει στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923<sup>(8)</sup> η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ζητήσει για την παραγωγή Σχεδίου, με πρωτοβουλία της, τη γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. Η γνωμοδότηση αυτή, που είναι συμβουλευτική, έχει ως δικαιολογητικό λόγο τον χαρακτήρα της παραγωγής του Σχεδίου ως ιδιαίτερου ενδιαφέροντος τοπική υπόθεση και την ενημέρωση της Διοίκησης για την πραγματική κατάσταση της περιοχής του Σχεδίου, τις τοπικές γενικά συνθήκες και τις αντιλήψεις που επικρατούν κάθε φορά για την ανάγκη της έγκρισης του Σχεδίου κατά την κρίση του δημοτικού και κοινοτικού Συμβουλίου. Τη γνωμοδότηση αυτή πρέπει οπωσδήποτε να ζητήσει και ακούσει η Διοίκηση χωρίς βέβαια και να έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό της. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις (εκτός του άρθρου 3), που το Ν.Δ. της 17-7-1923 προβλέπει ενέργεια της Διοίκησης μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση του Ο.Τ.Α., η γνωμοδότηση αυτή έχει *προαιρετικό* χαρακτήρα, δηλαδή οι Διοίκηση αν θέλει την ζητεί (βλ. άρθρο 85Α Ν.Α. 17-7-1923).

Η γνωμοδότηση του άρθρου 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923 πρέπει να δίνεται και κοινοποιείται στη Διοίκηση μέσα σ' ορισμένη προθεσμία (βλ. Π.Δ. της 8/12-9-1923 και άρθρο 27 παρ. 1,2 και 3 Ν. 1065/80). Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία αυτή η Διοίκηση μπορεί να προχωρήσει στην έγκριση του σχεδίου χωρίς τη γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. Στην περίπτωση όμως αυτή απαιτείται η προηγούμενη *σύμφωνη* γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Το Συμβούλιο αυτό, που είναι ένα *τεχνικό όργανο* (αποτελείται μόνο από μηχανικούς), καλείται να αναπληρώσει την παράληψη γνωμοδότησης του οικείου Ο.Τ.Α. και να αποφανθεί συνεπώς για τις ιδιαίτερες ανάγκες ή συνθήκες που επιβάλλουν την έγκριση του Σχεδίου. Η αντικατάσταση του οικείου Ο.Τ.Α. από το όργανο αυτό δείχνει αφενός μεν πόσο η διοίκηση υπολογίζει την Τ.Α. και αφετέρου πόσο λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των πολιτών της συγκεκριμένης περιοχής κατά την εκπόνηση και έγκριση του σχεδίου.

Η ίδια διαδικασία του πιο πάνω άρθρου 3 εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις εκπόνησης και έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης του Ν. 1337/83, είτε πρόκει-

ται για κανονιστικούς όρους δόμησης (βλ. άρθρο 7 παρ. 1), είτε για επεμβατική πολεοδομία, δηλαδή ενεργό πολεοδομία και αστικό αναδασμό (βλ. άρθρο 10 παρ. 6 του νόμου αυτού). Το ίδιο συμβαίνει και με την εκπόνηση και έγκριση των Γενικών Πολεοδομικών σχεδίων (βλ. άρθρ. 3 παρ. 3 Ν. 1337/83).

Γενικά για την παραγωγή Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων και Πολεοδομικών Σχεδίων (Σχεδίων Πόλεως ή ρυμοτομικών Σχεδίων ή Πολεοδομικής Μελέτης) απαιτείται η προηγούμενη απλή γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α., η οποία μπορεί και να παραλείπεται, αν δεν δοθεί μέσα σε ορισμένη προθεσμία.

β. Για τον καθορισμό Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), που γίνεται με Π.Δ./γμα, απαιτείται η προηγούμενη γνώμη του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Η γνωμοδότηση αυτή είναι συμβουλευτική (βλ. άρθρο 29, παρ. 1, Ν. 1337/83)<sup>(9)</sup>.

γ. Οριοθέτηση οικισμών με πληθυσμό μικρότερο των 2.000 κατοίκων. Η οριοθέτηση αυτή γίνεται με πράξη του νομάρχη και για την έκδοση της οποίας είναι απαραίτητη η προηγούμενη γνωμοδότηση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου (βλ. άρθρο 3 παρ. 2, Π.Δ. της 24-4-1985). Η γνωμοδότηση αυτή είναι συμβουλευτική.

δ. Για την έκδοση της νομαρχιακής απόφασης, της παραγρ. 8 του άρθρου 8 του Π.Δ. της 6-10-1978, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του Π.Δ. της 20/28-1-1988<sup>(10)</sup>, με την οποία μετατρέπεται σε χρήμα η υποχρέωση παραχώρησης στον οικείο Ο.Τ.Α. τμήματος του γηπέδου τουριστικών εγκαταστάσεων, απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ο.Τ.Α. αυτού.

ε. Η νομαρχιακή απόφαση καθορισμού των ορίων των προ του 1923 υπαρχόντων οικισμών εκδίδεται μετά από προηγούμενη γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 2 παρ. 2 Π.Δ. της 2/13-3-1981)<sup>(10)</sup>. Αν η γνωμοδότηση της περίπτωσης αυτής, καθώς και της πιο πάνω αριθ. 3, δεν δοθεί μέσα σε ορισμένη προθεσμία, η διαδικασία έκδοσης της νομαρχιακής απόφασης προχωρεί και χωρίς τη γνωμοδότηση αυτή (βλ. άρθρο 3 παρ. 5 Π.Δ. της 2/13-3-1981 και άρθρο 2 παρ. 4 Π.Δ. της 24-4-1985).

στ. Για την έκδοση της νομαρχιακής απόφασης, με την οποία οικόπεδα των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους θεωρούνται κατά παρέκκλιση άρτια και οικοδομήσιμα, απαιτείται η προηγούμενη γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση παραλιακών, τουριστικών ή περιαστικών οικισμών (βλ. άρθρο 6 παρ. 1β Π.Δ. της 24-4-/3-5-1985)<sup>(10)</sup>.

ζ. Η Πολεοδομική μελέτη για την επέκταση ή πολεοδόμηση οικισμού μέχρι 2.000 κατοίκους εγκρίνεται με απόφαση του νομάρχη που εκδίδεται ύστερα από γνωμοδότηση του οικείου δήμου ή κοινότητας (βλ. άρθρο 4 παρ. 1 Π.Δ. της 20-8/30-8-1985)<sup>(10)</sup>.

η. Με νομαρχιακή απόφαση καθορίζονται οι οικισμοί κάθε νομού που έχουν πληθυσμό μέχρι 500 κατοίκους για τους οποίους καθορίζονται όροι και περιορισμοί δόμησης, σύμφωνα με το Π.Δ. της 6/23-12-1982<sup>(10)</sup>. Η απόφαση αυτή εκδίδεται με πρόταση του οικείου Ο.Τ.Α. Η ίδια διαδικασία (νομαρχιακή απόφαση-

γνωμοδότηση Ο.Τ.Α.) ισχύει και για την οργάνωση των οικισμών αυτών σε ζώνες (βλ. άρθρο 5 του πιο πάνω Π.Δ/τος).

θ. Για την έκδοση της απόφασης του ΥΠΕΧΩΔΕ έγκρισης του καταστατικού οικοδομικού συνεταιρισμού απαιτείται γνώμη του οικείου δήμου ή κοινότητας η οποία μπορεί και να παραλείπεται αν δεν δοθεί μέσα σε ορισμένη προθεσμία (βλ. άρθρο 4 Π.Δ. 93/1987)<sup>(10)</sup>.

ι. Αν δεν υπάρχει Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή άλλο σχέδιο ρύθμισης των χρήσεων γης ή στα όρια των αντίστοιχων εγκεκριμένων αυτών σχεδίων δεν είναι δυνατή η κάλυψη των στεγαστικών αναγκών του οικοδομικού συνεταιρισμού, είναι δυνατό να εγκρίνεται με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ η χωροθέτηση του οικοδομικού συνεταιρισμού και η οικιστική καταλληλότητα της συγκεκριμένης έκτασης για την οικιστική εξυπηρέτηση του οικοδομικού συνεταιρισμού. Η απόφαση αυτή εκδίδεται μετά από γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 17 Π.Δ. 93/1987)<sup>(10)</sup>.

ια. Για την εκπόνηση και έγκριση της Πολεοδομικής Μελέτης της έκτασης των οικοδομικών συνεταιρισμών και οικοδομικών οργανισμών γνωμοδοτεί ο οικείος Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 18 παρ. 4 Π.Δ/τος 93/1987, άρθρο 7, Ν. 1337/83 και άρθρο 3 Ν.Δ. της 17-7-1923).

ιβ. Ο χαρακτηρισμός ενός οικισμού ή τμήματος ως παραδοσιακού γίνεται με Π.Δ/γμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ ύστερα από γνώμη του οικείου δήμου ή Κοινότητας. Η γνώμη αυτή μπορεί να παραλείπεται αν δεν δοθεί μέσα σε ορισμένη προθεσμία (βλ. άρθρο 4 παρ. 1 Ν. 1577/85)<sup>(11)</sup>. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τέτοια γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. δεν απαιτείται και για το χαρακτηρισμό κτιρίου ως διατηρητέου, πράγμα που αποτελεί κατ' εξοχήν τοπική υπόθεση.

ιγ. Με Π.Δ/γματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, μπορεί, για τις περιοχές μέσα στη μείζονα περιοχή της πρωτεύουσας να απαγορεύεται, ολικά ή μερικά σε τμήματά τους ή σε συγκεκριμένες οδούς και πλατείες ή μεμονωμένα οικόπεδα, η δημιουργία χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων για λόγους πολεοδομικούς, κυκλοφοριακούς, περιβαλλοντικούς κλπ. Τα Π.Δ/γματα αυτά εκδίδονται μετά από γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. η οποία μπορεί να παραλείπεται αν δεν δοθεί μέσα σ' ορισμένη προθεσμία (βλ. άρθρο 2 παρ. 3 Ν. 960/79 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 1221/81)<sup>(12)</sup>.

ιδ. Με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ μπορεί να επιτραπεί στον ιδιοκτήτη οικοπέδου που χαρακτηρίστηκε κατάλληλο για τη δημιουργία χώρων σταθμεύσεως να αναγείρει ο ίδιος το κτίριο με δανειοδότηση κατά τις διατάξεις του νόμου. Η απόφαση αυτή εκδίδεται ύστερα από γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 6 παρ. 5 Ν. 960/79)<sup>(12)</sup>.

ιε. Για την έκδοση των νομαρχιακών αποφάσεων της παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 960/1979 με τις οποίες ορίζονται, για κάθε οικισμό ή τμήμα του ή για συγκεκριμένες οδούς ή πλατείες, ο απαιτούμενος αριθμός θέσεων σταθμεύσεως

αυτοκινήτων κλπ., απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση των οικείων Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρο 7 παρ. 1 Π.Δ. 92/1982)<sup>(12)</sup>.

ιστ. Σε ζώνες πυκνοδομημένες, καθώς και σε πολεοδομικές ενότητες στις οποίες οι πυκνοδομημένες ζώνες αποτελούν το μεγαλύτερο τμήμα της περιοχής που εντάσσεται στο Σχέδιο, είναι δυνατό, μετά από γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η έγκριση της Πολεοδομικής μελέτης να προηγηθεί της έγκρισης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου εφόσον θα έχει εκπονηθεί στα πλαίσια των κατευθύνσεων (βλ. άρθρο 43 παρ. 10 Ν. 1337/83). Η γνώμη αυτή είναι συμβουλευτική.

### **Ε. Παραγωγή Χωροταξικών και Πολεοδομικών Σχεδίων**

Στη χώρα μας εξακολουθεί να ισχύει η ξεπερασμένη αντίληψη του Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας παραγωγής σχεδίων για την επίτευξη της επιθυμητής μελλοντικής κατάστασης μιας περιοχής και όχι ως διαδικασία του Σχεδιασμού εξαντλείται στην εκπόνηση και έγκριση του σχεδίου και αποτελεί ένα κλειστό γραφειοκρατικό σύστημα που αφορά ορισμένους «ειδικούς», δηλαδή τους τεχνικούς (κυρίως μηχανικούς).

Οι αρμοδιότητες και ο ρόλος της Τ.Α. στην παραγωγή χωροταξικών και πολεοδομικών Σχεδίων συνδέονται με την πρωτοβουλία που μπορεί αυτή να αναλάβει για την εκπόνηση και έγκρισή τους. Όπως θα δούμε αμέσως πιο κάτω η ίδια η Τ.Α. δεν μπορεί κατά κανόνα να παράγει, δηλαδή να ολοκληρώσει από μόνη της ένα Πολεοδομικό Σχέδιο γιατί την αρμοδιότητα έγκρισής του την έχει η Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχης). Μόνον κατ' εξαίρεση η Τ.Α. μπορεί να εγκρίνει τροποποιήσεις υπαρχόντων Πολεοδομικών Σχεδίων. Όλοι οι ισχύοντες πολεοδομικοί νόμοι (κυρίως Ν.Δ. της 17-7-1923), Ν. 947/79 και 1337/83) αναγνωρίζουν και θεσμοθετούν την πρωτοβουλία της Τ.Α. για την εκπόνηση αλλά όχι έγκριση Σχεδίων, με εξαίρεση τον τελευταίο νόμο 1337/83, όπως θα δούμε πιο κάτω, ειδικότερα:

#### *1. Εκπόνηση χωροταξικών σχεδίων.*

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι - Κοινότητες) δεν έχουν καμία αρμοδιότητα όσον αφορά την παραγωγή Χωροταξικών Σχεδίων. Δεν έχουν ούτε καν την πρωτοβουλία για την κίνηση της διαδικασίας εκπόνησης τέτοιων Σχεδίων. Ο μόνος ρόλος τους είναι ότι μπορεί να καλείται να συμμετέχει στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας εκπρόσωπός τους χωρίς κάποια συγκεκριμένη αρμοδιότητα ή γνώμη. Τελευταία μεταβιβάστηκαν γνωμοδοτικές αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. σχετικά με τα χωροταξικά Σχέδια (βλ. πιο πάνω Π.Γ.). Τέλος, εκπρόσωποι των Ο.Τ.Α. συμμετέχουν στα όργανα που καταρτίζουν τα προγράμματα για τη Χωροταξία (βλ. άρθρο 27 παρ. 5 Ν. 1065/80).

#### *2. Εκπόνηση Ρυθμιστικών Σχεδίων.*

Η εκπόνηση μελέτης Ρυθμιστικού Σχεδίου, που γίνεται βάσει προδιαγραφών του ΥΠΕΧΩΔΕ, μπορεί να γίνεται και από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε περίπτωση που η εκπόνηση αυτή ανατίθεται σε νομικά πρόσωπα δημο-

σίου ή ιδιωτικού δικαίου ή σε ιδιώτες μελετητές μπορεί στους Ο.Τ.Α. να ανατίθεται η εποπτεία της εκπόνησης της μελέτης του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Για την έγκριση της μελέτης του Ρυθμιστικού Σχεδίου οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν καμμία αρμοδιότητα. Όσον αφορά την εφαρμογή των εγκεκριμένων Ρυθμιστικών Σχεδίων είναι δυνατή η μεταβίβαση του ελέγχου της εφαρμογής αυτής στους Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρα 7 και 14 Ν.Δ. 1262/72). Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι από τη θεσμοθέτηση των Ρυθμιστικών Σχεδίων (1972) μέχρι σήμερα, δεν εγκρίθηκε κανένα τέτοιο Σχέδιο, ούτε και φαίνεται να υπάρχει πολιτική βούληση έγκρισης και εφαρμογής τους για το μέλλον. Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι τα Ρυθμιστικά αυτά Σχέδια έχουν σήμερα αντικατασταθεί από τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια του Ν. 1337/83. Για το λόγο αυτό παρέλκει όπως και για τα Χωροταξικά Σχέδια, η περαιτέρω διερεύνηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. στην παραγωγή των Ρυθμιστικών Σχεδίων.

### 3. Παραγωγή (εκπόνηση και έγκριση) Πολεοδομικών Σχεδίων

#### Α) Εκπόνηση Πολεοδομικών σχεδίων.

1) Πολεοδομικό καθεστώς Ν.Δ. της 17-7-1923 «περί σχεδίων πόλεων κ.λπ.»

Σύμφωνα με το πολεοδομικό αυτό καθεστώς, που αποτελεί και τον κατεξοχή εκφραστή της πιο πάνω ξεπερασμένης αντίληψης του Πολεοδομικού Σχεδιασμού, ως τεχνικής διαδικασίας, η εκπόνηση μπορεί να αφορά είτε τη δημιουργία ενός (νέου) Σχεδίου, είτε την επέκταση, είτε την τροποποίηση υπάρχοντος ήδη Σχεδίου.

Η διαδικασία εκπόνησης ενός Σχεδίου κινείται, είτε με πρωτοβουλία της Διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ, Νομάρχης), είτε με πρόταση του οικείου Δήμου ή Κοινότητας, που στηρίζεται σε προηγούμενη γνωμοδότηση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Η σύνταξη του Σχεδίου (μελέτης) πραγματοποιείται είτε από τον ίδιο τον Ο.Τ.Α., αν διαθέτει σχετική υπηρεσία, είτε από την διοίκηση. Κατά τη διαδικασία εκπόνησης και πριν την υποβολή του Σχεδίου για έγκριση στην Διοίκηση θα πρέπει οπωσδήποτε να τηρηθούν ορισμένες διατυπώσεις δημοσιότητας<sup>(13)</sup> προκειμένου να ενημερωθούν οι πολίτες και να υποβάλλουν τις τυχόν ενστάσεις τους εφόσον θίγεται από τη ρύθμιση η ιδιοκτησία τους. Η τήρηση αυτή των διατυπώσεων δημοσιότητας την οποία επαναλαμβάνουν και οι Νόμοι 947/79<sup>(14)</sup> και 1337/83<sup>(15)</sup> για την εκπόνηση της Πολεοδομικής μελέτης (ή Σχεδίου) προβάλλεται πολλές φορές ως «συμμετοχική» διαδικασία στο Σχεδιασμό ενώ στην πραγματικότητα έχει σαν σκοπό να προστατεύσει τους ιδιοκτήτες των ακινήτων της περιοχής, οι οποίοι και ενδιαφέρονται για την πολεοδομική ρύθμιση μόνο στο μέτρο που θίγεται η ιδιοκτησία τους. Άλλωστε, εδώ το δημόσιο συμφέρον ταυτίζεται κυρίως με το συμφέρον των ιδιοκτητών ακινήτων. Ιδεολογία του Πολεοδομικού Σχεδιασμού αποτελεί η προστασία (προαγωγή και αξιοποίηση) της ιδιοκτησίας και όχι οι ανάγκες όλων των κατοίκων της περιοχής ή γενικότερα η άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

2) Πολεοδομικό καθεστώς Ν. 1337/83 «Για την επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων κλπ.».

Σύμφωνα με το καθεστώς αυτό, όπως άλλωστε το ίδιο συμβαίνει με το Ν. 947/79 «περί οικιστικών περιοχών», ο Σχεδιασμός γίνεται σε δύο φάσεις: στην πρώτη φάση, που αφορά το σύνολο της περιοχής, εκπονείται και εγκρίνεται το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και στη δεύτερη φάση η Πολεοδομική Μελέτη, που συντάσσεται στα πλαίσια και υλοποιεί τους στόχους της πρώτης φάσης. Η παραγωγή των Σχεδίων και των δύο φάσεων γίνεται, όπως θα δούμε πιο κάτω, από τη Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχη) ενώ στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, που ισχύει αυτό το δυαδικό σύστημα σχεδιασμού (Μ. Βρετανία, Γερμανία, Γαλλία κλπ.), η παραγωγή των Σχεδίων της πρώτης φάσης γίνεται από τη Διοίκηση (ή τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση) και της δεύτερης φάσης από τους Ο.Τ.Α. Παρά την απόπειρα εκσυγχρονισμού του Σχεδιασμού σε δύο φάσεις, το καθεστώς του Ν. 1337/83 υιοθετεί επίσης την πιο πάνω ξεπερασμένη αντίληψη του Σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας.

Ειδικότερα ο ρόλος των Ο.Τ.Α. στις δύο πιο πάνω φάσεις του Σχεδιασμού είναι ο ακόλουθος:

### 3) Εκπόνηση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων.

Η κίνηση της διαδικασίας εκπόνησης Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου γίνεται πρώτιστα με πρωτοβουλία του Δήμου ή της Κοινότητας στην οποία αφορά το Σχέδιο αυτό. Για την κίνηση όμως της διαδικασίας αυτής εκδίδεται οπωσδήποτε σχετική απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ. Αυτό σημαίνει ότι η σχετική πρωτοβουλία του Ο.Τ.Α., για κίνηση της διαδικασίας εκπόνησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, είναι εξαρτημένη από τη διάθεση του αρμόδιου Υπουργού. Το ορθό θα ήταν μετά την εκδήλωση της πρωτοβουλίας κίνησης της διαδικασίας αυτής από τον Ο.Τ.Α., ο αρμόδιος Υπουργός να ήταν υποχρεωμένος να εκδόσει τη σχετική υπουργική απόφαση. Κατά την εκπόνηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, θα πρέπει, σύμφωνα με τον πιο πάνω νόμο να επιδιώκεται με κάθε προσφορο τρόπο, όπως ανοικτές συγκεντρώσεις, ενημέρωση από τον τύπο κλπ. η συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών στη σύνταξη του σχεδίου<sup>(16)</sup>.

### 4) Εκπόνηση Πολεοδομικής Μελέτης.

Ο Ο.Τ.Α. έχει αρμοδιότητα να κινήσει τη διαδικασία εκπόνησης της Πολεοδομικής Μελέτης. Κατά την εκπόνηση της Μελέτης, και πριν από την έγκρισή της, θα πρέπει να τηρηθούν οι πιο πάνω διατυπώσεις δημοσιότητας του άρθρου 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923. Επομένως, και για την Πολεοδομική Μελέτη ισχύουν όσα έχουν αναπτυχθεί πιο πάνω.

### Β) Έγκριση Πολεοδομικών Σχεδίων.

Η παραγωγή Πολεοδομικών Σχεδίων περατώνεται με την έγκρισή τους με την οποία και επισημοποιείται η ύπαρξή τους. Η έγκριση των Πολεοδομικών Σχεδίων γίνεται κατά κανόνα με πράξη (Π. Δ/γμα, υπουργικές αποφάσεις, νομαρχιακή απόφαση) της Διοίκησης. Όμως, με το Ν. 1337/83 (άρθρο 33 παρ. 3) παρέχεται για πρώτη φορά εξουσία στους Ο.Τ.Α. για έγκριση Πολεοδομικών Σχεδίων και

επομένως εξουσία για ολοκλήρωση της παραγωγής των Σχεδίων αυτών. Οι συγκεκριμένοι Δήμοι ή Κοινότητες που θα έχουν την εξουσία αυτή καθορίζονται με Π.Δ/γματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Η έγκριση αυτή, που γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, αφορά: α) έγκριση της Πολεοδομικής Μελέτης μέσα στα πλαίσια των όρων του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου και β) έγκριση τροποίσεων εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως. Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση της εξουσίας έγκρισης Πολεοδομικής Μελέτης από τους Ο.Τ.Α., η νομοθετική αυτή εξουσιοδότηση δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα και έτσι κανένας δήμος ή κοινότητα δεν έχει αποκτήσει τέτοια εξουσία. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση της έγκρισης τροποίσεων (μόνο και όχι δημιουργίας) νέου ή επέκτασης υπάρχοντος Σχεδίου Πόλεως αυτή έχει αρχίσει να υλοποιείται από το έτος 1987 σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως φαίνεται από τον πιο κάτω πίνακα. Ο Ο.Τ.Α., μαζί με την έγκριση της τροποποίησης του Σχεδίου, δεν έχει και εξουσία επιβολής όρων και περιορισμών δόμησης, εκτός αν τέτοια εξουσία του παρέχεται με το πιο πάνω Π.Δ. που του μεταβιβάζει την αρμοδιότητα.

A/A	Δήμος ή Κοινότητα	Μεταβίβαση αρμοδιότητας τροποποίησης Σχεδίου Πόλεως	
1	Θήβα	ΦΕΚ	14Δ/21-1-87
2	Ηράκλειο Κρήτης	»	16Δ/21-1-87
3	Χανιά	»	150Δ/27-2-87
4	Νάουσα	»	319Δ/13-5-87
5	Ν. Ιωνία Βόλου	»	415Δ/14-5-87
6	Λάρισα	»	391Δ/13-5-87
7	Κοζάνη	»	66Δ/ 5-2-87
8	Βέροια	»	16Δ/21-1-87
9	Αθηναίων	»	16Δ/21-2-87
10	Κοζάνη	»	66Δ/ 5-2-87
11	Πτολεμαΐδα	»	748Δ/10-8-87
12	Τρίκαλα	»	749Δ/10-8-87
13	Αργίριο	»	749Δ/10-8-87
14	Βόλου	»	343Δ/2-6-89

Η διαφοροποίηση αυτή της έγκρισης της τροποποίησης του Σχεδίου Πόλεως από την επιβολή των όρων και περιορισμών δόμησης πηγάζει κυρίως από το γεγονός ότι η έγκριση της τροποποίησης θεωρείται κατεξοχήν τοπική υπόθεση και επομένως ανήκει στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. Αντίθετα, η επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης θεωρείται υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος μη υπαγόμενη ως εκ τούτου στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι και στις δύο πιο πάνω περιπτώσεις παραγωγής

Πολεοδομικών Σχεδίων η μεταβίβαση της αρμοδιότητας γίνεται μετά από αίτηση του Ο.Τ.Α. προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και υπό την προϋπόθεση ότι έχει οργανώσει κατάλληλη τεχνική υπηρεσία. Η φράση «τεχνική υπηρεσία» και όχι υπηρεσία Σχεδιασμού που είναι το ορθότερο, σκόπιμα τέθηκε, στην πιο πάνω διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 33 του Ν. 1337/83, για να τονισθεί ο ξεπερασμένος χαρακτήρας του Σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας, να καταστήσει δυνατή την οργάνωση της υπηρεσίας αυτής μόνο από μηχανικούς (τεχνικούς) και να αποκλείσει έτσι τους κατ' εξοχήν ειδικούς, δηλαδή τους πολεοδόμους και τους άλλους κοινωνικούς επιστήμονες, οι οποίοι δεν αντιμετωπίζουν το Σχεδιασμό σαν τεχνική διαδικασία αλλά σαν τρόπο λήψης αποφάσεων και σαν μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Τέλος, η μεταβίβαση αρμοδιότητας στους Ο.Τ.Α. για έγκριση Πολεοδομικών Σχεδίων πρέπει να δεχτούμε ότι έχει αναλογικά τις ίδιες συνέπειες που έχει και η αντίστοιχη μεταβίβαση αρμοδιότητας στους νομάρχες (βλ. Π.Δ. 183/1986). Έτσι δεν είναι δυνατή η μείωση της συνολικής επιφάνειας των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων, η μείωση του πλάτους των οδών του βασικού οδικού δικτύου της περιοχής κλπ. Επίσης στον Ο.Τ.Α. που είναι αρμόδιος για την έγκριση της τροποποίησης του Σχεδίου Πόλεως πρέπει να δεχτούμε ότι περιέχεται και η αρμοδιότητα ανατολής οικοδομικών εργασιών λόγω της επικείμενης τροποποίησης (βλ. άρθρο 8 Ν.Δ. της 17-7-1923) κλπ.

### **ΣΤ. Αρμοδιότητα για πολεοδομικές εφαρμογές**

Στην έννοια των πολεοδομικών εφαρμογών, που είναι ακαθόριστη και ασαφής, μπορούμε να συμπεριλάβουμε κάθε ενέργεια που αφορά την εφαρμογή των πολεοδομικών Σχεδίων και τον έλεγχο της πολεοδομικής ανάπτυξης.

#### **1. Εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων (Ν.Δ. της 17-7-1923).**

Μετά την έγκριση του Σχεδίου ακολουθεί η εφαρμογή του η οποία αποτελεί και τη δυσκολότερη φάση του. Η Διοίκηση κράτησε για τον εαυτό της τις επιτελικές αρμοδιότητες και τις ασκήσεις «επί χάρτου» και μεταβίβασε την ευθύνη για την εφαρμογή του Σχεδίου Πόλεως στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, οι Ο.Τ.Α. έχουν την πρωτοβουλία κίνησης σύνταξης των πράξεων αναλογισμού ρυμοτομίας, προσκύρωσης και τακτοποίησης αλλά και υποχρέωσης αποζημίωσης, μαζί με τους αρμόδιους ιδιοκτήτες, των ιδιοκτησιών που καταλαμβάνονται από τους κοινόχρηστους χώρους. Επίσης οι Ο.Τ.Α. είναι αποκλειστικά υπόχρεοι αποζημίωσης για όλα τα «επικείμενα» στην ιδιοκτησία (κτίρια, φυτείες κλπ.) σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 5269/31<sup>(17)</sup>. Όμως οι Ο.Τ.Α. συνήθως αδυνατούν, λόγω έλλειψης χρημάτων, ν' αποζημιώσουν τις ρυμοτομούμενες ιδιοκτησίες με συνέπεια την απώλεια των κοινόχρηστων χώρων. Έτσι λ.χ. ένα Πολεοδομικό Σχέδιο, που προβλέπει ένα ικανό ποσοστό κοινόχρηστων χώρων, υφίσταται λόγω της οικονομικής αυτής αδυναμίας του Ο.Τ.Α. τέτοια αλλοίωση ώστε να οδηγείται στην παραμόρφωσή του και τη δημιουργία ακατάλληλου περιβάλλοντος για μία άνετη και δημιουργική διαβίωση των κατοίκων του.



Αυτός είναι ένας από τους σημαντικότερους λόγους υποβάθμισης του δομημένου περιβάλλοντος πολλών οικισμών της χώρας.

## 2. Εφαρμογή Πολεοδομικών Σχεδίων Ν. 1337/83.

Στην περίπτωση αυτή, όπως και στην προηγούμενη, το δύσκολο στάδιο της εφαρμογής έχει αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση με τις εξής διαφοροποιήσεις: Ο οικείος Ο.Τ.Α. έχει την πρωτοβουλία για τη σύνταξη των πράξεων εφαρμογής οι οποίες κυρώνονται με απόφαση του Νομάρχη. Παράλληλα έχει υποχρέωση να διαθέσει τους πόρους που καλύπτουν το 30% τουλάχιστον της δαπάνης για την εκτέλεση των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων υποδομής των περιοχών επεκτάσεων (βλ. άρθρο 14 Ν. 1337/83). Παρά το γεγονός ότι για την πολεοδομική ενεργοποίηση μίας περιοχής και εφαρμογής του Σχεδίου της συμμετέχουν οι ιδιοκτήτες, με εισφορά σε γη και χρήμα, ο οικείος Ο.Τ.Α. και το Δημόσιο, ελάχιστα Σχέδια έχουν εφαρμοστεί μέχρι σήμερα. Έτσι έχουν εκπονηθεί μελέτες και έχουν ενταχθεί στο Σχέδιο 200.000 περίπου στρέμματα και από αυτά έχει εφαρμοστεί περίπου το 3%-4%. Αυτό οφείλεται κυρίως στην πολυπλοκότητα και την ασάφεια των σχετικών με την εφαρμογή διατάξεων, στη διοικητική ακαμψία και την έλλειψη εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού.

## 3. Μεταβίβαση άλλων αρμοδιοτήτων πολεοδομικών εφαρμογών.

Το άρθρο 61 παρ. 3 του Ν. 947/79 παρέχει την εξουσιοδότηση για την έκδοση Π.Δ./των με τα οποία μπορούν να μεταβιβάζονται σε συγκεκριμένο Δήμο ή Κοινότητα ή Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών τις οποίες κατά τις κείμενες διατάξεις έχει η Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχης). Με την εξουσιοδότηση αυτή μπορεί να μεταβιβαστεί σε συγκεκριμένο Ο.Τ.Α. οποιαδήποτε αρμοδιότητα πολεοδομικών εφαρμογών που προβλέπεται από τους πολεοδομικούς νόμους και ανήκει στη Διοίκηση. Απαραίτητη προϋπόθεση κατά το νόμο για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών είναι η δυνατότητα οργάνωσης κατάλληλης τεχνικής υπηρεσίας (για την υπηρεσία αυτή βλ. και πιο πάνω). Ειδικότερα τέτοιες αρμοδιότητες, που μπορεί να μεταβιβάζονται με Π.Δ./γμα στους Ο.Τ.Α., είναι κυρίως οι ακόλουθες:

α. Η έκδοση οικοδομικών αδειών σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 1577/85 περί ΓΟΚ (βλ. άρθρο 2 Π.Δ. της 3/8-9-1983). Αρμοδιότητα όμως για την έκδοση οικοδομικών αδειών για ορισμένους οικισμούς (π.χ. απομεμακρυσμένοι, δυσπρόσιτοι κλπ.) και για ορισμένες εργασίες (μικροεπισκευές, προσθήκη δωματίων τίων κλπ.) έχουν γενικά οι δήμοι και οι κοινότητες.

β. Η εφαρμογή του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (βλ. άρθρο 27 παρ. 1 Ν. 1577/85).

γ. Η εφαρμογή της διαδικασίας χαρακτηρισμού και κατεδάφισης αυθαιρέτων, επιβολής προστίμου, ειδικής εισφοράς και κάθε άλλης σχετικής ενέργειας (βλ. άρθρα 17 και 18 Ν. 1337/83, Π.Δ. της 5/12-7-1983 και 3/8-9-1983).

δ. Η επιβολή διοικητικών ποινών και προστίμων που προβλέπονται από το άρθρο 60 του Ν. 947/79 (π.χ. βλ. άρθρο 6 παρ. 1 Ν. 960/79 όπως αντικατέστησε την παραγρ. 1 του άρθρου 5 του Ν. 1221/81).

ε. Η εφαρμογή της διαδικασίας διατήρησης ή κατεδάφισης κτισμάτων ή κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγρ. 5, 7 και 8 και της παραγρ. 8 του άρθρου 9 του Ν. 1512/85.

στ. Η διαδικασία κατάρτισης και έκδοσης πράξεων αναλογισμού ρυμοτομίας, τακτοποίησης και προσκύρωσης.

ζ. Οι υλικές και διαπιστωτικές ενέργειες που απαιτούνται για την εφαρμογή στο έδαφος των Σχεδίων Πόλεων σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

η. Η σύνταξη εκθέσεων και αναθεώρησής τους στις περιπτώσεις επικινδύνων οικοδομών σύμφωνα με το Π.Δ. της 13/22-4-1929.

Σε εφαρμογή της πιο πάνω διάταξης του άρθρου 61 παρ. 3 του Ν. 947/79 έχουν εκδοθεί, μέχρι σήμερα, τα Π.Δ./γμματα, που αναφέρονται στον πιο κάτω πίνακα και αφορούν αντίστοιχους Ο.Τ.Α., με τα οποία μεταβιβάζονται σ' αυτούς οι πιο πάνω αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών.

A/A	Δήμοι	Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικών εφαρμογών	
1	Αμαρουσίου	ΦΕΚ	106Δ/1980
2	Θηβαίων	»	251Δ/1980
3	Χανίων	»	106Δ/1980
4	Ελευσίνας	»	254Δ/1980
5	Νάουσας	»	253Δ/1980
6	Καστοριάς	»	253Δ/1980
7	Ηρακλείου Κρήτης	»	267Δ/1980
8	Βόλου	»	48Δ/1981
9	Ν. Ιωνίας (Βόλου)	»	48Δ/1981
10	Λάρισας	»	50Δ/1981
11	Ναύπακτος	»	48Δ/1981
12	Πτολεμαΐδας	»	50Δ/1981
13	Πειραιά	»	50Δ/1981
14	Ιωαννίνων	»	50Δ/1981
15	Κοζάνης	»	13Δ/1986
16	Κατερίνης	»	13Δ/1986
17	Χίου	»	13Δ/1986
18	Βέροιας	»	16Δ/1987
19	Τρικάλων	»	749Δ/1987
20	Αγρινίου	»	749Δ/1987
21	Μεσολογγίου	»	482Δ/1987
22	Χαλκίδας	»	484Δ/1987
23	Καλλιθέας (Αττικής)	»	761Δ/1988
24	Σερρών	»	343Δ/1989

θ. Εκτός από τους συγκεκριμένους Δήμους ή Κοινότητες, στους οποίους μεταβιβάζονται με Π.Δ/γμματα αρμοδιότητες Πολεοδομικών εφαρμογών, όλοι οι δήμοι ή Κοινότητες της χώρας έχουν αρμοδιότητα χορήγησης οικοδομικών αδειών (μόνον και όχι και άλλων αρμοδιοτήτων πολεοδομικών εφαρμογών) εφόσον πρόκειται για ορισμένες κατηγορίες οικισμών (π.χ. απομακρυσμένοι, δυσπρόσιτοι κλπ.) και για ορισμένες εργασίες που αναφέρονται στην αριθ. 46306/2265/87 απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ. Η αρμοδιότητα αυτή παρέχεται με την υπουργική αυτή απόφαση που εκδίδεται κατ' εφαρμογή της παρ. 11 του άρθρου 29 του Ν. 1577/85 όπως προστέθηκε με την παρ. 8 του άρθρου 13 του Ν. 1647/86 και δεν χρειάζεται ως εκ τούτου η έκδοση ιδιαίτερου Π.Δ/τος.

### **Ζ. Διάφορες άλλες πολεοδομικές αρμοδιότητες.**

Εκτός από τις αρμοδιότητες των πιο πάνω περιπτώσεων Α-Στ στους Ο.Τ.Α. έχουν μεταβιβαστεί με διάφορες πολεοδομικές διατάξεις και οι ακόλουθες αρμοδιότητες:

1. Ο οικείος Ο.Τ.Α. μπορεί να συμβάλλεται με οικοδομικό συνεταιρισμό ή οικοδομικό οργανισμό για την κατάρτιση και εκτέλεση προγραμμάτων ανάπτυξης, αξιοποίησης, και γενικά για τα θέματα αξιοποίησης και φροντίδας του οικισμού (βλ. άρθρο 19 παρ. 6 Π.Δ. 93/1987).

2. Ο οικείος Ο.Τ.Α. μπορεί να παρεμβαίνει στην περίπτωση που ο ιδιοκτήτης διατηρητέου κτιρίου δεν προβαίνει σε εργασίες ανακατασκευής ή επισκευής του, και να αναλαμβάνει την εκτέλεση των απαιτούμενων εργασιών με δαπάνη του ιδιοκτήτη (βλ. άρθρο 1 Ν. 1512/85 και άρθρο 1 παρ. 4 Π.Δ. της 15/28-4-1988, ΦΕΚ 317 Δ). Επίσης ο Ο.Τ.Α. μπορεί, λαμβάνοντας υπόψη το ύψος της δαπάνης και την οικονομική κατάσταση του υποχρέου κτιρίου, επικαρπωτή ή νομέα, να αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος της δαπάνης για τη διατήρηση ή ανάπλαση του κτιρίου.

3. Οι κατασκευές που επιτρέπονται στους κοινόχρηστους χώρους κάθε οικισμού πραγματοποιούνται μόνο από τον οικείο δήμο ή κοινότητα ή από τους εξουσιοδοτημένους από αυτόν φορείς (βλ. άρθρο 19 παρ. 1 Ν. 1577/85).

4. Για την ενεργοποίηση των πολιτών και τη συμμετοχή τους στην παραγωγή των Σχεδίων ο νόμος (βλ. άρθρο 30 Ν. 1337/83) προβλέπει την ανάδειξη Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονίας (ΠΕΓ) με ευθύνη του αντίστοιχου οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ΠΕΓ διατυπώνει γνώμη και προτάσεις, είτε προς το συνοικιακό συμβούλιο, είτε προς το συμβούλιο του διαμερίσματος είτε προς το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, σχετικά με τα πολεοδομικά προβλήματα της γειτονιάς<sup>(18)</sup>. Το οικείο συμβούλιο (συνοικιακό, δημοτικό κλπ.) έχει υποχρέωση να ζητήσει τη γνώμη της ΠΕΓ, η οποία βέβαια είναι συμβουλευτική. Η γνώμη αυτή της ΠΕΓ δεν αντικαθιστά ούτε την ψευδοσυμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό του άρθρου 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923 ούτε και τη συμβουλευτική συμμετοχή του άρθρου 3 παρ. 3 του Ν. 1337/83 (βλ. αριθ. Γ. 621/59/1984 απόφαση Υπουργού Εσωτερικών και ΥΠΕΧΩΔΕ). Στο θεσμό των ΠΕΓ δεν δόθηκε μεγάλη σημασία

από τους Ο.Τ.Α. κυρίως λόγω του συμβουλευτικού χαρακτήρα του και της κάλυψης των αρμοδιοτήτων του από συνοικιακά συμβούλια. Οι Ο.Τ.Α. που ανέλαβαν την πρωτοβουλία ίδρυσης των ΠΕΓ είναι ελάχιστοι, ως λ.χ. οι Δήμοι Παπάγου Αττικής, Υμηττού Αθηνών, Κύμης, Χαλκίδας, Σταυρούπολης Θεσ/νίκης, Κατερίνης και Αγ. Αναργύρων Αττικής.

5. Ο Ο.Τ.Α. μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 1065/80 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 του Ν. 1416/84, ν' ασκήσει τις ακόλουθες αρμοδιότητες (συντρέχουσες) που έχουν σχέση με τον Πολεοδομικό Σχεδιασμό:

α) Να κατασκευάζει και συντηρεί συγκροτήματα λαϊκών κατοικιών και θερέτρων.

β) Να αναλαμβάνει τη μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης της περιοχής.

γ) Να αναλαμβάνει την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή φυσικά πρόσωπα, για να χρησιμοποιηθούν για κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες.

δ) Να κατασκευάζει έργα και να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και του δομημένου χώρου.

ε) Να αναλαμβάνει, μετά από συναίνεση του οικείου φορέα και σε συνεργασία μ' αυτόν, την προστασία και αξιοποίηση των ακτών και των δασικών εκτάσεων της περιοχής.

στ) Να αξιοποιεί και εκμεταλλεύεται τοπικούς φυσικούς πόρους και να ανεγείρει βιοτεχνικά κέντρα και κτίρια στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

## **Η. Παρεμβατική δράση και άσκηση κοινωνικής πολιτικής**

Οι πιο πάνω αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί ή μπορούν να μεταβιβαστούν με Π.Δ/γμματα από τη Διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Νομάρχη) δεν παρέχουν την ευχέρεια για μία δραστική παρέμβαση των Ο.Τ.Α. στον τομέα του χώρου και άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Κυρίως πρόκειται για αρμοδιότητες ασήμαντες, καθημερινής ρουτίνας τις οποίες η Διοίκηση μεταβιβάζει κυρίως προκειμένου ν' ανακουφιστούν οι υπηρεσίες της λόγω της υπερσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων. Από την άλλη μεριά υπάρχουν σημαντικοί θεσμοί για τους οποίους αποκλειστικά αρμόδια είναι η Διοίκηση ή έχουν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α. χωρίς να έχουν αξιοποιηθεί μέχρι σήμερα. Οι κυριότεροι από τους θεσμούς αυτούς, οι οποίοι θα μπορούσαν ν' αποτελέσουν μέσα άσκησης πολεοδομικής και γενικότερα κοινωνικής πολιτικής είναι οι ακόλουθοι:

### **1. Διαχείριση Προγράμματος Ενεργού Πολεοδομίας.**

Με το θεσμό της Ενεργού Πολεοδομίας το Κράτος δεν περιορίζεται στο να χαράζει τα πλαίσια μέσα στα οποία θα κινηθεί η ιδιωτική πρωτοβουλία για την πολεοδομική ανάπτυξη μίας περιοχής επεμβίνει και δρα στο ίδιο (ή οι άλλοι εξουσιοδοτούμενοι δημόσιοι φορείς) προκειμένου να ασκηθεί κοινωνική πολιτική (παροχή στέγης, κατοικία) και να εξασφαλισθεί η προστασία του φυσικού

και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η περιοχή που αναπτύσσεται με τον παρεμβατικό αυτό τρόπο καθορίζεται με Π.Δ/μα και καλείται Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας<sup>(19)</sup>. Η πολεοδομική ανάπτυξη η ανάπλαση της ΖΕΠ πραγματοποιείται βάσει ενός προγράμματος. Κυρίαρχο ρόλο στη διαχείριση του προγράμματος αυτού έχει ο Ο.Τ.Α. Ειδικότερα η διαχείριση του προγράμματος Ενεργού Πολεοδομίας αναλαμβάνεται από τον Ο.Τ.Α. μαζί με τη Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ) ή από δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις μαζί με τη ΔΕΠΟΣ ή ανατίθεται σε εταιρίες μικτής οικονομίας (sociétés d'économie mixte). Τέτοιες εταιρίες μικτής οικονομίας μπορούν να συστήσουν οι Ο.Τ.Α., οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις και η ΔΕΠΟΣ μεταξύ τους ή μαζί με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή και φυσικά πρόσωπα. Στις εταιρίες αυτές ο Ο.Τ.Α. ή οι άλλοι δημόσιοι φορείς μετέχουν ή διατηρούν ποσοστό συνεχώς μεγαλύτερο του 50%.

Η Ενεργός Πολεοδομία είναι ο σημαντικότερος τρόπος παρέμβασης στο χώρο και εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής. Κανένα όμως πρόγραμμα Ενεργού Πολεοδομίας δεν έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα από τους πιο πάνω φορείς και ιδιαίτερα την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους οι κυριότεροι από τους οποίους είναι:

α) Η έλλειψη οργάνωσης και κατάλληλου εξειδικευμένου προσωπικού. Είναι αδύνατο να εφαρμοστεί ένα τέτοιο πρόγραμμα από την τεχνική υπηρεσία των Ο.Τ.Α. η οποία στελεχώνεται μόνο από μηχανικούς (όχι πολεοδόμους), οι οποίοι πιθανόν να μη γνωρίζουν την ύπαρξη και τον τρόπο λειτουργίας της Ενεργού Πολεοδομίας.

β) Η έλλειψη πόρων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Πρόγραμμα Ενεργού Πολεοδομίας που περιλαμβάνει την απόκτηση ακινήτων της ΖΕΠ, την πολεοδομική διευθέτηση της γης και την εκτέλεση των έργων αναδομής, είναι πολυδάπανο. Ο Ο.Τ.Α. λοιπόν είναι υποχρεωμένος προκειμένου να εφαρμόσει, μέσω της ΖΕΠ, ένα πρόγραμμα στεγαστικής πολιτικής, να διαθέσει εκατοντάδες εκατομμυρίων δραχμών.

γ) Η δομή του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου Ενεργού Πολεοδομίας (Ν. 947/79) ευνοεί την εκτέλεση τέτοιων προγραμμάτων από μεγάλες οργανωμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Την ανάληψη του προγράμματος Ενεργού Πολεοδομίας από τέτοιες επιχειρήσεις κατάργησε ο Ν. 1337/83, χωρίς όμως παράλληλα να ενισχύει τους άλλους φορείς, και ιδιαίτερα τους Ο.Τ.Α., για τη διαχείριση του προγράμματος αυτού. Έτσι, σήμερα έχει νεκρωθεί ο θεσμός της Ενεργού Πολεοδομίας γιατί ούτε ο Ν. 947/79 (κινούμενος σε καπιταλιστική κατεύθυνση) ούτε και ο Ν. 1337/83 (κινούμενος σε «σοσιαλιστική» κατεύθυνση) ευνοούν τη διαχείριση του προγράμματος από τους πιο πάνω φορείς.

## 2. Διαχείριση του Προγράμματος Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης.

Μικρότερης κλίμακας πολεοδομική παρέμβαση, για την κάλυψη ειδικών πολεοδομικών και κοινωνικών αναγκών, αποτελεί ο θεσμός των Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ), που εισήχθη με το άρθρο 11 του Ν. 1337/83.

Η ΖΕΕ θεσπίζεται σε περιοχές που εντάσσονται στο Σχέδιο αλλά και σε περιοχές που έχουν ήδη πολεοδομικό Σχέδιο και πρόκειται ν' αναπλαστούν. Μέσα στη ΖΕΕ εκτελείται ένα πρόγραμμα οικιστικής ανάπτυξης η διαχείριση του οποίου μπορεί να ανατεθεί εκτός των άλλων και σε Ο.Τ.Α. ή δημοτικές επιχειρήσεις ή εταιρίες μικτής οικονομίας. Για την ανάπτυξη των ΖΕΕ χορηγείται, από το Δημόσιο, κρατική ενίσχυση στον Ο.Τ.Α. για συμμετοχή στην εκτέλεση των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων.

Ο θεσμός των ΖΕΕ θ' αρχίσει να ενεργοποιείται με την εφαρμογή των πολεοδομικών Σχεδίων των περιοχών ένταξης του Ν. 1337/83.

### 3. Μέσα άσκησης Πολεοδομικής και Κοινωνικής Πολιτικής.

Προκειμένου να καταστεί δυνατή η εφαρμογή κάποιας στοιχειώδους στεγαστικής και γενικότερα κοινωνικής πολιτικής, είναι απαραίτητη η άσκηση πολιτικής γης και η αξιοποίηση ορισμένων πολεοδομικών θεσμών από τον Ο.Τ.Α. έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η απόκτηση γης την κατάλληλη στιγμή και με τις καλύτερες προϋποθέσεις καθώς και η απόκτηση χρημάτων για κάλυψη πολεοδομικών αναγκών.

Για την άσκηση της πολιτικής αυτής ο Ο.Τ.Α. έχει στη διάθεσή του τους ακόλουθους θεσμούς:

#### α. Κοινωνικός συντελεστής δόμησης.

Στις περιοχές επεκτάσεων Σχεδίων Πόλεων είναι δυνατή η χρησιμοποίηση του κοινωνικού συντελεστή δόμησης από τον Ο.Τ.Α., που έχει αναλάβει την εκτέλεση ενός στεγαστικού ή κοινής ωφέλειας προγράμματος (βλ. άρθρο 6 παρ. 6 Ν. 1337/83). Ειδικότερα, στις περιοχές επεκτάσεων του Σχεδίου Πόλεως, ο συντελεστής δόμησης δεν μπορεί καταρχήν να είναι μεγαλύτερος του 0,8. Για τα τμήματα όμως των περιοχών αυτών, που προορίζονται για στεγαστικά προγράμματα κοινής ωφέλειας ή προσφέρονται για μεταφορά του συντελεστή δόμησης, μπορεί να καθοριστεί και μεγαλύτερος (από το 0,8) συντελεστής δόμησης που αποτελεί τον κοινωνικό συντελεστή δόμησης<sup>(20)</sup>. Η ωφέλεια που προκύπτει από τη διαφορά του βασικού και του επί πλέον συντελεστή, (δηλαδή του κοινωνικού συντελεστή δόμησης), γίνεται αντικείμενο συναλλαγής μεταξύ του Ο.Τ.Α. (ή άλλων αρμόδιων δημόσιου φορέα) που εκτελεί το πρόγραμμα και του ενδιαφερόμενου ιδιοκτήτη. Ειδικότερα το 60-80% του κοινωνικού συντελεστή μεταβιβάζεται στον Ο.Τ.Α. (ή άλλο φορέα) και το υπόλοιπο χρησιμοποιείται από τον ιδιοκτήτη. Το μεταβιβαζόμενο αυτό ποσοστό αντιστοιχεί σε διαιρεμένες ιδιοκτησίες, οικόπεδα κλπ. (βλ. Π.Δ. της 23-9/7-11-1985, ΦΕΚ 606 Δ.). Ο σημαντικός αυτός θεσμός του κοινωνικού συντελεστή δόμησης που παρέχει στον Ο.Τ.Α. το μέσο για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα λόγω της μη εφαρμογής των πολεοδομικών Σχεδίων του Ν. 1337/83.

#### β. Δικαίωμα προτίμησης του Ο.Τ.Α. κατά την πώληση ακινήτων.

Δικαίωμα προτίμησης είναι το δικαίωμα που έχει ο Ο.Τ.Α. (ή το δημόσιο) να προτιμηθεί έναντι κάθε τρίτου αγοραστή με την ίδια προσφορά («επί ίσοις όροις») κατά τη μεταβίβαση ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή που ενεργο-

ποιείται πολεοδομικά (περιοχές επεκτάσεων σχεδίων πόλεων κλπ). Το δικαίωμα αυτό μπορεί ο Ο.Τ.Α. να το ασκήσει και για λογαριασμό δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης (βλ. άρθρο 55 Ν. 947/79 σε συνδυασμό με άρθρο 5 παραγρ. 4 Ν. 1337/83). Με το θεσμό αυτό του δικαιώματος προτίμησης, ο οποίος εφαρμόζεται με επιτυχία σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, ο Ο.Τ.Α. από τη μία μεριά αποκτά ακίνητα για την κάλυψη στεγαστικών ή άλλων κοινωνικών αναγκών και από την άλλη εμποδίζει την ανύψωση των τιμών των ακινήτων λόγω της πολεοδομικής ενεργοποίησης της περιοχής και γενικά καταπολεμεί την κερδοσκοπία που ενδεχόμενα θα ασκηθεί στα ακίνητα της περιοχής αυτής.

Η πολιτική βούληση της κρατικής εξουσίας σχετικά με την εφαρμογή του θεσμού αυτού είναι άγνωστη καθόσον από την εισαγωγή του (1971) μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί το απαιτούμενο Π.Δ/γμα που θα καθορίζει τις λεπτομέρειες λειτουργίας του. Έτσι ουδέποτε μέχρι σήμερα εφαρμόστηκε ο θεσμός αυτός ο οποίος γνωρίζει μεγάλη επιτυχία σε άλλες χώρες ευρωπαϊκές (ως λ.χ. Γαλλία, Γερμανία κλπ.)<sup>(21)</sup>.

γ. Μεταφορά του συντελεστή δόμησης.

Στο θεσμό της μεταφοράς δόμησης, που επιτρέπει την κάλυψη πολεοδομικών και στεγαστικών αναγκών καθώς και τη διάσωση των διατηρητέων κτιρίων, οι Ο.Τ.Α. δεν παίζουν κανένα ρόλο καθόσον η αρμοδιότητα εφαρμογής του ανήκει αποκλειστικά στην κρατική διοίκηση<sup>(22)</sup>.

### III. ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΠΟΡΩΝ

Για την αποτελεσματικότερη άσκηση των πιο πάνω αρμοδιοτήτων παραγωγής Σχεδίων και πολεοδομικών εφαρμογών μεταβιβάζονται πόροι με διάφορες διατάξεις νόμων και δ/των, ειδικότερα:

Α. Με το άρθρο 19 του Ν.Δ. 1262/1972 προβλέπεται η επιδότηση ή δανειοδότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την εκπόνηση και εφαρμογή Χωροταξικών, Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων από το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ). Επίσης αποζημιώσεις οι οποίες καταβάλλονται από τους Ο.Τ.Α. από επιδότηση του ΕΤΕΡΠΣ για την επίσπευση, με πρωτοβουλία τους, της εφαρμογής των Χωροταξικών, Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων και οι οποίες (αποζημιώσεις) βεβαιώνονται σε βάρος των υπόχρεων επανεισπράττονται κατά τις διατάξεις περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων και εισάγονται στα έσοδα του οικείου Δήμου ή Κοινότητας. Τα ποσά αυτά, που βεβαιώνονται σε βάρος των υπόχρεων και επανεισπράττονται, διατίθενται αποκλειστικά για την εφαρμογή του Χωροταξικού ή Ρυθμιστικού ή Πολεοδομικού Σχεδίου του οικείου Δήμου ή Κοινότητας (βλ. άρθρο 19, παρ. 8 Ν.Δ. 1262/72).

Β. Σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 1 του Ν. 1337/83 σε όσους Δήμους ή Κοινότητες έχουν μεταβιβαστεί ή μεταβιβάζονται αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών με τις διατάξεις του άρθρου 61 παρ. 3 του Ν. 947/79 (βλ. αμέσως πιο πάνω), αποδίδεται το 40% του ποσού του ΚΗ/1947 ψηφίσματος.

Γ. Σε όσους δήμους ή κοινότητες μεταβιβάζεται και η αρμοδιότητα έγκρισης πολεοδομικής μελέτης ή τροποποιήσεων πολεοδομικών σχεδίων (για την αρμοδιότητα αυτή βλ. πιο πάνω), αποδίδονται στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα το 35% του ποσού του πιο κάτω ΚΗ ψηφίσματος (βλ. άρθρο 34 παρ. 1 εδ. β Ν 1337/83).

Δ. Στους δήμους ή κοινότητες μεταβιβάζονται τα συνολικά ποσά προστίμων που προέρχονται από την αρμοδιότητα επιβολής διοικητικών ποινών (βλ. άρθρο 61 παρ. 3 Ν. 947/79).

Ε. Για τη δημιουργία δημόσιας χρήσης χώρων σταθμεύσεως αυτοκινήτων οι Ο.Τ.Α., κατά προτεραιότητα, χρηματοδοτούνται ή δανειοδοτούνται από το Ε-ΤΕΡΠΣ (βλ. άρθρο 6 παρ. 1 Ν. 960/79 όπως αυτή αντικαταστάθηκε από την παρ. 1 του άρθρου 5 του Ν. 1221/81)<sup>(22α)</sup>.

### 3. ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΚΡΙΤΙΚΗ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ι. Οι αρμοδιότητες, οι οποίες έχουν μεταβιβαστεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με διάφορους Πολεοδομικούς νόμους και διατάγματα, είναι ασήμαντες και δεν παρέχουν σ' αυτήν τη δυνατότητα ν' ασκήσει έναν ουσιαστικό ρόλο στο Χωροταξιακό και Πολεοδομικό Σχεδιασμό. Οι αρμοδιότητες αυτές έχουν το χαρακτήρα όχι πολεοδομικών και κοινωνικών αλλά, κυρίως, τεχνικών δραστηριοτήτων γι' αυτό και διεξάγονται από την τεχνική υπηρεσία κάθε Ο.Τ.Α. η οποία στελεχώνεται αποκλειστικά από μηχανικούς, ειδικότερα:

Α. Οι διεκπεραιωτικές αρμοδιότητες καθιστούν τους Ο.Τ.Α. απλούς εκπροσώπους της κρατικής διοίκησης.

Β. Η πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α. για την κίνηση διαφόρων πολεοδομικών διαδικασιών δεν μπορεί να καταλήξει οπωσδήποτε σε κάποια πολεοδομική ρύθμιση γιατί είναι εξαρτημένη πλήρως από την αποφασιστική αρμοδιότητα της κρατικής διοίκησης. Η οποιαδήποτε πρόταση για πολεοδομική ρύθμιση, ακόμη και η «άριστη», θα πρέπει να τύχει της έγκρισης του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ ή του Νομάρχη, ο οποίος βέβαια έχει τη δυνατότητα απόρριψής της.

Γ. Οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. έχουν πάντα συμβουλευτικό χαρακτήρα και μπορούν ακόμα και να παραλείπονται αν δεν ασκούνται σε ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι αρμοδιότητες αυτές έχουν συνήθως νομιμοποιητικό χαρακτήρα των αποφάσεων της κρατικής διοίκησης.

Δ. Ο Ο.Τ.Α. συμμετέχει μόνο στην πρώτη φάση της παραγωγής Σχεδίων, δηλαδή στην εκπόνηση ενώ η έγκρισή τους ανήκει, κατά κανόνα, στην κρατική Διοίκηση. Αν και υπάρχει νομοθετική εξουσιοδότηση για την παροχή αρμοδιοτήτων έγκρισης Πολεοδομικών Σχεδίων, αυτή δεν έχει υλοποιηθεί παρά μόνο για μικρής κλίμακας τροποποιήσεις Σχεδίων Πόλεων και για ορισμένους δήμους (βλ. τον πιο πάνω πίνακα). Η χρησιμοποίηση του Σχεδιασμού ως διαδικασίας παραγωγής Χωροταξικών και Πολεοδομικών Σχεδίων εκφράζει τον ξεπερασμένο χαρακτήρα του ως τεχνικής διαδικασίας την οποία διαχειρίζεται συντεχνιακά και αποκλειστικά μία επιστημονικά επαγγελματική τάξη.



Η πολεοδομική ρύθμιση δεν εξαντλείται μόνο στην παραγωγή Σχεδίων αλλά για την ολοκλήρωσή της σημαντικό ρόλο παίζει και ο καθορισμός των όρων και περιορισμών δόμησης της περιοχής του σχεδίου. Ο καθορισμός των όρων και περιορισμών αυτών δόμησης ανήκει αποκλειστικά στην κρατική διοίκηση. Ο Ο.Τ.Α. δεν έχει ούτε καν συμβουλευτική αρμοδιότητα. Η κρατική διοίκηση ουδέποτε διανοήθηκε να μεταβιβάσει την αρμοδιότητα διαχείρισης του συντελεστή δόμησης, που αποτελεί τον σπουδαιότερο όρο δόμησης, στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή έστω να τον διαχειριστεί μαζί μ' αυτήν. Η αποκλειστική αυτή διαχείριση του συντελεστή δόμησης από την κρατική διοίκηση είχε και έχει σαν στόχο, ιδιαίτερα, την εξυπηρέτηση πολιτικών ή μάλλον κομματικών συμφερόντων με συνέπεια αυτός να χρησιμοποιείται περισσότερο για την ικανοποίηση ατομικών και λιγότερο κοινωνικών συμφερόντων<sup>(23)</sup>. Βέβαια η μεταβίβαση της διαχείρισης του συντελεστή δόμησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι εφικτή εφόσον ο καθορισμός των όρων και περιορισμών δόμησης θεωρηθεί ως θέμα τοπικού ενδιαφέροντος. Σκοπός του καθορισμού των όρων αυτών είναι η λειτουργική εξυπηρέτηση του οικισμού και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των δημοτών. Έτσι, εφόσον ο καθορισμός αυτός των όρων δόμησης αποτελεί δραστηριότητα που αφ' ενός μεν εκδηλώνεται στην εδαφική περιφέρεια ενός Ο.Τ.Α. και αφετέρου αφορά όσους κατοικούν σ' αυτή, η δραστηριότητα αυτή είναι τοπικού ενδιαφέροντος. Αυτό δεν πρέπει να συγχέεται με την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους για τη χωροθέτηση των οικισμών της χώρας, δηλαδή την αναδιάρθρωση και κατανομή τους βάσει χωροταξικού Σχεδίου. Το χωροταξικό Σχέδιο κατανέμει τους οικισμούς στο χώρο προκειμένου να επιτευχθεί μία ισορροπία μεταξύ κοινωνικοοικονομικού γίνεσθαι και περιβάλλοντος σ' ολόκληρη τη χώρα. Στη συνέχεια το Σχέδιο Πόλεως παρεμβαίνει στο τοπικό επίπεδο για την εξασφάλιση της λειτουργικότητάς του και των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων του. Αυτή η δραστηριότητα του Σχεδίου πόλεως είναι τοπικού ενδιαφέροντος<sup>(24)</sup>.

Ε. Οι αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών που έχουν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α. συνδέονται κυρίως με την καθημερινή ρουτίνα διεκπεραίωσής τους. Η κρατική διοίκηση μεταβίβασε, για αποσυγκεντρωτικούς λόγους, τις αρμοδιότητες αυτές στις τεχνικές υπηρεσίες χωρίς παράλληλα να διαθέσει σ' αυτές και το ανάλογο ανθρώπινο δυναμικό το οποίο και παρέμεινε σ' αυτή. Έτσι η διεξαγωγή των αρμοδιοτήτων αυτών από τους Ο.Τ.Α. πιθανόν να είναι δυσκολότερη από εκείνη της κρατικής διοίκησης η οποία και διαθέτει υπεραρκετό ανθρώπινο δυναμικό. Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι ενώ πολλοί Ο.Τ.Α. δεν διαθέτουν ούτε ένα μηχανικό, το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει καταστεί ένα από τα πιο συγκεντρωτικά Υπουργεία και έχει μισθώσει 8 πολυκατοικίες για να στεγάσει το πολυάριθμο προσωπικό του και κυρίως τους μηχανικούς οι οποίοι φθάνουν τους 3.500 περίπου.

ΣΤ. Οι αρμοδιότητες, οι οποίες παρέχουν το πλαίσιο για δραστικότερη παρέμβαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα του χώρου και άσκηση κάποιας στοιχειώδους κοινωνικής πολιτικής, είτε έχουν αδρανοποιηθεί (π.χ. ενεργός Πο-

λεοδομίας), είτε δεν έχουν αξιοποιηθεί ακόμα (Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης, κοινωνικός συντελεστής δόμησης, δικαίωμα προτίμησης). Σημαντικοί θεσμοί που θα βοηθούσαν τον Ο.Τ.Α. ν' ασκήσει τέτοια πολιτική (ως λ.χ. ο αστικός αναδασμός, η μεταφορά του συντελεστή δόμησης κλπ.) παραμένουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κρατικής διοίκησης.

II. Αλλά ακόμα κι αν μεταβιβαστούν όλες οι πιο πάνω αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α., η δομή και η μεθοδολογία του Πολεοδομικού Σχεδιασμού ως διαδικασία παραγωγής Σχεδίων, δηλαδή ως τεχνικής διαδικασίας, είναι ξεπερασμένη και δεν αφήνει περιθώρια για την άσκηση μιας δυναμικής πολεοδομικής πολιτικής που οδηγεί στην επίτευξη κοινωνικών στόχων. Η στελέχωση του Σχεδιασμού όχι από τα εξειδικευμένα πρόσωπα (δηλαδή πολεοδόμους και κοινωνικούς επιστήμονες) αλλά από μη εξειδικευμένα τον οδηγεί σε παραμορφωτικά αποτελέσματα.

III. Α. Ο Σχεδιασμός ή προγραμματισμός της πόλης στην πλήρη και ολοκληρωμένη μορφή του πρέπει να αφορά όλες τις δραστηριότητες της πόλης και γενικά της τοπικής κοινωνίας με έμφαση εκείνες που αποτελούν τα συλλογικά αγαθά κατανάλωσης (υγεία, εκπαίδευση, κατοικία, κυκλοφορία, δίκτυα υποδομής κλπ.). Ένα μέρος αυτού του Σχεδιασμού αποτελεί ο πολεοδομικός Σχεδιασμός με τον οποίο επιτυγχάνεται η ορθολογικότερη και δικαιότερη διανομή της γης και εξασφαλίζονται οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι και γενικά το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον.

Β. Ο Σχεδιασμός της πόλης δεν πρέπει να εξαντλείται μόνο στην απεικόνιση φυσικών στοιχείων και στην απλή παραγωγή σχεδίων, επειδή αυτό συμφέρει μία επιστημονικοεπαγγελματική τάξη, αλλά να αποτελεί μία πορεία δράσης που κατευθύνεται στην επίτευξη κοινωνικών ιδιαίτερα στόχων από επιθυμητά μέσα καθώς και μία τοπική (ή κρατική) δραστηριότητα που περιλαμβάνει το σύνολο των αποφάσεων και στρατηγικών που θα οδηγήσουν στην επίλυση των πολύπλοκων και πολυσύνθετων προβλημάτων της πόλης.

Γ. Με τη ριζική αλλαγή της δομής, του χαρακτήρα και της μεθοδολογίας του Σχεδιασμού είναι συνυφασμένη και η διαφορετική οργάνωση του Ο.Τ.Α. Για να μπορέσει κάθε Ο.Τ.Α. να εφαρμόσει έναν πλήρη και ολοκληρωμένο Σχεδιασμό ή Προγραμματισμό δραστηριοτήτων του (χωρικών και μη χωρικών) είναι αναγκαία η δημιουργία μίας *Υπηρεσίας Σχεδιασμού* ή Προγραμματισμού στελεχωμένη από κοινωνικούς ιδιαίτερα επιστήμονες, οι οποίοι μαζί με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών θα κατευθύνουν τη διαδικασία του προς την επίτευξη κοινωνικών στόχων. Φυσικά στο μέτρο που για την επίτευξη των στόχων αυτών θα απαιτούνται φυσικές απεικονίσεις ή σχεδιαγράμματα, η παρουσία του τεχνικού είναι απαραίτητη. Με τον τρόπο αυτό πετυχαίνεται η χρησιμοποίηση των πλέον εξειδικευμένων με το Σχεδιασμό προσώπων (πολεοδόμων, κοινωνικών επιστημόνων, τεχνικών κλπ) τα οποία με την αρμονική συνεργασία τους με τους κοινωνικούς φορείς και τους πολίτες μπορούν να οδηγήσουν στην αποτελεσματικότερη πραγματοποίηση των στόχων του.

Δ. Αν δεν αλλάξει η μεθοδολογία και η δομή και η οργάνωση του Σχεδιασμού αυτός όχι μόνο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής και παράγοντας αλλαγής της τοπικής κοινωνίας, αλλά ούτε καν ως εκσυγχρονιστικό εργαλείο εκμετάλλευσης των ακινήτων για τις ανάγκες της ελεύθερης οικονομίας.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

1. Περισσότερα για τις αρμοδιότητες του Νομάρχη βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το νέο θεσμικό Πλαίσιο του Πολεοδομικού Σχεδιασμού, Αθήνα 1988, εκδ. Αφων Σάκκουλα, σελ. 7 επ.
2. Ανάλυση των διατάξεων αυτών βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία - Πολεοδομία, Θεσμοί, Αθήνα, 1984, εκδ. Αφων Σάκκουλα, σελ. 54 επ.
3. Για τα Π.Δ/γματα αυτά βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το νέο θεσμικό πλαίσιο του Πολεοδομικού Σχεδιασμού, σελ. 179 επ., 214 επ., 225 επ. και 275 επ.
4. Περισσότερα για το θεσμό του Ενεργού Οικοδομικού Τετραγώνου βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός, Αθήνα 1988, εκδ. Αφων Σάκκουλα, σελ. 97 επ., J. UFF, Construction Law, ed. Sweet and Maxwell, London 1974, G. Liet-Veaux, Le droit de la construction, ed. Librairies Techniques, Paris 1974.
5. Για την έννοια των κανονιστικών και των ατομικών πράξεων βλ. αντί άλλων Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 1986, αριθ. 96 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τομ. α' (1984, αριθ. 37).
6. Βλ. Σ.τ.Ε. 1675562, 1621/63, 2387/72 και 2952/75 και Ε. Σπηλιωτόπουλος, Ζητήματα Κανονιστικής Αρμοδιότητας της Διοικήσεως, 1968, σελ. 16 επ., Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιον της Ενεργού Πολεοδομίας, 1979, σελ. 40.
7. Για την έννοια της απλής και σύμφωνης γνώμης βλ. αντί άλλων Σπηλιωτόπουλος όπου και πιο πάνω, αριθμ. 135 επ., Δαγτόγλου όπου και πιο πάνω, αριθ. 539 και 926.
8. Ανάλυση του άρθρου 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923 βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το Σχέδιο Πόλεως, όπως ισχύει μετά το Ν. 1337/83, Αθήνα 1983, εκδ. Αφων Σάκκουλα, σελ. 68 επ., Β. Σκουρής, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 95 επ.
9. Για τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία-Πολεοδομία, σελ. 159 επ.
10. Για τα Π.Δ/γματα αυτά βλ. πιο πάνω Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το νέο θεσμικό πλαίσιο του Πολεοδομικού Σχεδιασμού κλπ.
11. Για το άρθρο αυτό βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός, σελ. 26 επ.
12. Για το νόμο αυτό και τα Π.Δ/τα που εκδόθηκαν σε εφαρμογή του βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το νέο Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 253 επ.
13. Για την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας βλ. αναλυτικότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το Σχέδιο Πόλεως, σελ. 68 επ.
14. Βλ. άρθρο 10 παρ. 6 του νόμου αυτού.
15. Βλ. άρθρο 7 παρ. 3 του νόμου αυτού.
16. Για την εκπόνηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου βλ. αναλυτικότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία-Πολεοδομία, σελ. 110 επ., Β. Σκουρής, όπου πιο πάνω, σελ. 94.
17. Περισσότερα για την εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεων βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το Σχέδιο Πόλεως..., σελ. 93 επ., Β. Σκουρής, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο II, (1985, σελ. 12 επ.).
18. Για τις αρμοδιότητες της ΠΕΓ βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία-Πολεοδομία, σελ. 62.
19. Περισσότερα για το θεσμό της Ενεργού Πολεοδομίας βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το θεσμικό πλαίσιο της Ενεργού Πολεοδομίας, στη μελέτη «Ζητήματα χωρικής ανάλυσης και Προγραμματισμού, έκδοση Αριστοτέλειο Παν/μιο Θεσ/νίκης (Β' Έδρα Πολεοδομίας), Θεσ/νίκη 1982, Α. Τζίκα-Χατζοπούλου, Ο Θεσμός της Ενεργού Πολεοδομίας, σύμφωνα με το νόμο «περί οικιστικών περιοχών» ΝοΒ. 1981, σελ. 1164 επ.
20. Περισσότερα για το θεσμό του κοινωνικού συντελεστή δόμησης, βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία-Πολεοδομία, σελ. 240.
21. Περισσότερα για το δικαίωμα προτίμησης βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος όπου πιο πάνω, σελ. 234 επ.
22. Περισσότερα για το θεσμό της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, όπου πιο πάνω, σελ. 221 επ.
- 22α. Περισσότερα για τα έσοδα των Ο.Τ.Α. για την εφαρμογή των Πολεοδομικών Σχεδίων βλ. Π.

Γετίμης, Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα, 1η εκδ. ΟΔΥΣΣΕΑΣ, Αθήνα 1989, σελ. 152 επ. Επίσης βλ. γενικότερα για το θέμα αυτό Ν. Τάτσος, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1988.

23. Για το θέμα αυτό βλ. περισσότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος, Ο Σχεδιασμός και η Δόμηση της πόλης, Αθήνα 1988, σελ. 110 επ.
24. Αντίθετη άποψη έχει διατυπωθεί στο αριθ. 106/1986 Πρακτικό Επεξεργασίας Διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. «Το Σύνταγμα», τεύχος 20/1987).