

Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας

Του κ. Βασ. ΚΟΥΓΕΑ
Επικ. Καθηγ. Γεν. Τμ. Δικαίου Π.Π.Κ.Π.Ε.

1. Εισαγωγικά. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας

Στο πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος (διοικητική αποκέντρωση) κατά το οποίο οργανώνεται η κρατική διοίκηση¹ σύμφωνα με τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος συνυπάρχουν σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση (πρώτος και δεύτερος βαθμός) και κρατικά αποκεντρωμένα όργανα (ή περιφερειακά κρατικά όργανα)². Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα η οποία συνίσταται στη άσκηση των αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης με εκτελεστικό χαρακτήρα³.

Στον Ν. 2503/1997 που ρυθμίζει την διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Περιφέρειας, καθοριστική θέση για την λειτουργία της κατέχει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ως εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για θέματα που αφορούν την Περιφέρεια⁴. Κάθε Περιφέρεια, ως

1. Ενδ. Ε. ΜΠΕΣΣΙΑ-ΒΗΚΑ: Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1995. Δ. ΦΙΛΙΠΠΟΥ: Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους, 1994, σ. 109 κ.ε., Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμ. Α', Δ' έκδ. 1996, τόμ. Β', Δ' έκδ. 1998. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ: Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 1983. Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ: Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης, 1981. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ: Η Διοικητική Οργάνωση, 1963.

2. Π. ΔΑΓΤΟΛΓΟΥ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σ. 427 κ.ε.. Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ: Δίκαιο Διοικητικής Οργάνωσης του Κράτους, τεύχ. Α, 1982-3, σ. 48.

3. Για τις κεντρικές υπηρεσίες επιφυλάσσεται - εκτός των ειδικών αρμοδιοτήτων - το καθήκον της γενικής κατεύθυνσης, του συντονισμού και του ελέγχου των περιφερειακών οργάνων. Βλ. σχ. Ε. ΜΠΕΣΣΙΑ - ΜΑΚΡΙΔΗ και Μ. ΜΟΥΣΤΑΚΑ: Προβλήματα συνταγματικότητας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, Επιθ. Αποκ. Τοπικής Αυτοδιοίκ. και Περιφερειακής Ανάπτυξης, τεύχ. 8/97. Ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της αποκέντρωσης συνιστά η μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα. Α. ΡΑΪΚΟΥ: Συνταγματικό δίκαιο, τόμ. Α', τεύχ. Γ, 1991, σ. 44.

4. Άρθρο 66 παρ. 1 του Ν. 1622/1986, άρθρ. 1 παρ. 2 του Ν. 2503/1997. Για τον Γ.Γ.Π. ενδ. βλ. Δ. ΦΙΛΙΠΠΟΥ: ό.π., σ. 153 κ.ε.

ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο Νομό ή Νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας⁵. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 2503/1997, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, που κατέχει κατά την κείμενη νομοθεσία θέση μετακλητού υπαλλήλου με βαθμό πρώτο των ειδικών θέσεων, *είναι εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την Περιφέρεια*. Ο.Γ.Γ.Π., που προΐσταται όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας, κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει την δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Περιφέρειας. Στο πλαίσιο αυτό, ο Γ.Γ.Π. αποτελεί κύριο όργανο της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους (δεύτερη βαθμίδα αποκέντρωσης)⁶.

2. Δημοσιονομικές αρμοδιότητες (εξουσίες) του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας κατά τον Ν. 2503/1997 και τον Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 2503/1997, οι πιστώσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών (συμπεριλαμβανομένων και των αποδοχών και λοιπών απολαβών του προσωπικού) εγγράφονται σε ιδιαίτερο τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, κατά Περιφέρεια Νομό ή Νομαρχία και ειδικό φορέα δραστηριότητας. Έτσι, ο Γ.Γ.Π. είναι κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειάς του, με εξαίρεση τις πιστώσεις των ειδικών φορέων των Νομών ή Νομαρχιών της Περιφέρειας, πλην της έδρας αυτής, των οποίων κύριος διατάκτης είναι ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης κάθε Νομού ή Νομαρχίας⁷.

Στο πλαίσιο των διατάξεων, που αποσκοπούν στην ανάπτυξη των Περιφερειών εντάσσονται και οι ρυθμίσεις της παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Από το 1998 εκδίδονται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, οι Συλλογικές Αποφάσεις Έργων κάθε Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.). Οι πιστώσεις των έργων περιφερειακού χαρακτήρα που προέρχονται από τις Σ.Α.Ε.Π. περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, ενώ τα συνεχιζόμενα έργα περιφερειακού χαρακτήρα, που πριν την θέση σε ισχύ του Ν. 2503/1997 εντάσσονταν στο Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με φορείς εκτέλεσης τα αρμόδια Υπουργεία, θα περιληφθούν στις αντίστοιχες Σ.Α.Ε.Π. με κοι-

5. Άρθρ. 1 παρ. 1 του Ν. 2503/1997. Με τις διατάξεις αυτού του νόμου δεν τίγονται οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Δήμων και Κοινοτήτων.

6. Ο Γ.Γ.Π., ως όργανο της περιφερειακής διοίκησης, για τα θέματα των διαφόρων Υπουργείων που αναλαμβάνει με αυτή την ιδιότητα, υπάγεται στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Εξ άλλου, οι οδηγίες των Υπουργών προς τις περιφερειακές τους υπηρεσίες διαβιβάζονται μέσω των Γ.Γ.Π. με στόχο την εξασφάλιση του συντονισμού αυτών των υπηρεσιών.

7. Στην ίδια μάλιστα παράγραφο ορίζεται, ότι για το εναπομένον χρονικό διάστημα του τρέχοντος έτους, (ο νόμος δημοσιεύθηκε στις 30.5.98), τροποποιείται ανάλογα ο Κρατικός Προϋπολογισμός για την κάλυψη των δαπανών της Περιφέρειας, οι οποίες μπορούν να καταλογίζονται και σε βάρος των φορέων, που βάρυναν μέχρι την δημοσίευση του παρόντος.

Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ.
Ανάπτ. Παντείου Πανεπιστ.
Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τόμος Α'
Γ' έκδοση

Ο θεσμός της Περιφέρειας
στο Βέλγιο. Ο θεσμός της
Περιφέρειας στην Γαλλία.
Ο θεσμός της Περιφέρειας στην
Ελλάδα. Ο θεσμός της Περιφέ-
ρειας στην Ιταλία. Η Επιτροπή
Περιφερειών. Βιβλιογραφία.

Αθήναι, 1996

Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ.
Ανάπτ. Παντείου Πανεπιστ.
Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τόμος Β'
Δ' έκδοση

Συνταγματικές ρυθμίσεις για την
Αποκέντρωση στην Ελλάδα.
Συνταγματικές ρυθμίσεις για την
Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.
Νομοθετήματα των ετών 1990, 1991,
1993, 1994. Νομαρχιακές
Αυτοδιοικήσεις. Η δανειοδότηση
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
Επιχορηγήσεις της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης. Απαλλαγές υπέρ
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης. Η Τοπική
Αυτοδιοίκηση σε άλλες Χώρες.

Αθήναι, 1998

νές υπουργικές αποφάσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού⁸.

Σημαντική είναι η αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας που του επι-
φυλάσσει η παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 2503/1997. Με απόφαση του Περιφερειακού

8. Εξ άλλου, τα συνεχιζόμενα έργα των Σ.Α.Ε.Π., μετά την ισχύ του Ν. 2503/1997, εντάσσονται στην Σ.Α.Ε.Π. με πρόταση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Η διαδικασία κατάρτισης του Π.Δ.Ε. στο περιφερειακό επίπεδο, τα κριτήρια επιλογής έργων και κάθε άλλη αναγκαία ρύθμιση, καθορίζονται στην επίσημη Εγκύκλιο Οδηγιών Κατάρτισης Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Με αυτή την Εγκύκλιο καθορίζεται επίσης η αρμοδιότητα κάθε φορέα για την πρόταση ένταξης νέων έργων στην Σ.Α.Ε.Π. με τον εξής τρόπο: α) έργα που προτείνονται με απόφαση αποκλειστικά του Περιφερειακού Συμβουλίου, β) έργα που προτείνονται με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας Κεντρικής Αρχής και γ) έργα που προτείνονται με απόφαση αρμόδιας Κεντρικής Αρχής και σύμφωνη γνώμη του Περιφερειακού Συμβουλίου.

Συμβουλίου ύστερα από εισήγηση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μπορεί να μεταβληθεί ο προϋπολογισμός και η ετήσια πίστωση κάθε έργου, που εντάσσεται στις Σ.Α.Ε.Π. (Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας), εφ' όσον η μεταβολή αντισταθμίζεται σε άλλα έργα του ίδιου τομέα του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων, ώστε να μη μεταβάλλεται ο συνολικός προϋπολογισμός και η ετήσια πίστωση των τομέων της Σ.Α.Ε.Π. και των Μέτρων των Εφαρμοζόμενων Κοινοτικών Προγραμμάτων⁹.

Ο νέος¹⁰ Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού (Ν. 2362/1995) που αντικατέστησε τον σχεδόν επί μία τριακονταετία ισχύσαντα (Ν.Δ. 321/1969) περιέχει διατάξεις αποκεντρωτικού χαρακτήρα, που αφορούν διαδικασίες των δαπανών της κρατικής περιφερειακής διοίκησης. Συχνά ο ΚΔΛ, κατά την ρύθμιση των αρμοδιοτήτων των διατακτών αναφέρεται στους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας και στους Περιφερειακούς Διευθυντές. Ήδη όμως, με το άρθρο 14 παρ. 1 του Ν. 2399/1996 καταργήθηκαν οι θέσεις των Περιφερειακών Διευθυντών¹¹ και τα καθήκοντά τους ανετέθησαν στους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας¹².

Κατ' αρχάς, στον διατυπούμενο ορισμό του «Διατάκτη» (άρθρ. 20 παρ. 1 ΚΔΛ) περιλαμβάνεται πλέον ρητά και η Περιφερειακή Διοίκηση: «Διατάκτης είναι ο Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, ο Περιφερειακός Διευθυντής ή άλλο εξουσιοδοτημένο αρμόδιο όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις του Δημοσίου»¹³. Η «εξουσία» των Διατακτών έχει ως κύριο αντικείμενο τις πιστώσεις του προϋπολογισμού που τους αφορούν, δηλαδή την διάθεση των σχετικά εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων και εντός του ποσοστού διάθεσης, που θέτει ο Υπουργός των Οικονομικών (άρθρ. 20 παρ. 2 ΚΔΛ).

Το άρθρο 20 παρ. 3 ΚΔΛ σκοπεύει στην αποτροπή της διάθεσης των πιστώσεων καθ' υπέρβαση δύο ορίων: του εγγεγραμμένου στον προϋπολογισμό και του ποσοστού διάθεσης. Έτσι, οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (πρώην ΥπΕνΤΕΞ) «δεν εκκαθαρίζουν και δεν ενταλματοποιούν δαπάνες που πραγματοποιούνται καθ' υπέρβαση του ποσοστού διάθεσης των πιστώσεων ή των εγγεγραμμένων στον Προϋπολογισμό πιστώσεων, με την επιφύλαξη των διατάξεων 4 και 5 του παρόντος άρθρου α-

9. Αυτές οι αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου κοινοποιούνται υποχρεωτικά στην αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Για μεταβολές του συνολικού προϋπολογισμού Μέτρων Κοινοτικών Προγραμμάτων είναι αναγκαία η έγκριση της αρμόδιας Επιτροπής Παρακολούθησης του προγράμματος.

10. Η Περιφέρεια, βαθμίδα της αποκεντρωμένης διοίκησης, έχει αυτοτελή διοικητική οργάνωση που αποτελείται από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων με αναδιарθρωμένη χωρική αρμοδιότητα, ώστε η έδρα και η οργάνωσή τους να συμπίπτει με την περιφερειακή οργάνωση (άρθρ. 68 παρ. 1 εδαφ. α του Ν. 1622/1986). Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμ. Α'. Γ' έκδ. 1996, σ. 47 επ..

11. Της παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 2240/1994, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 13 του Ν. 2307/1995.

12. Σύμφωνα με τον Ν. 2339/1996.

13. Ως κύριο Διατάκτη αναγνώριζε τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2130/1993.

ΘΕΟΚΡΙΤΟΥ ΕΙΔΥΛΛΙΑ

Βιβλία πέντε
Αρχαίο κείμενο,
ἑμμετρη απόδοση,
σχόλια

Υπό
Ν. Γ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ

Αθήναι, 1991

Νικ. Γ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ

ΘΕΟΚΡΙΤΟΥ ΕΠΙΓΡΑΜΜΑΤΑ

Προλεγόμενα
Αρχαίο κείμενο
Ἑμμετρη μετάφραση
Σχόλια

Αθήναι, 1989

ντίστοιχα». Οι εξαιρετικές αυτές περιπτώσεις (άρθρ. 20 παρ. 4 εδαφ. α, β και γ. και παρ. 5 ΚΔΛ) διαγράφουν το πλαίσιο των σχετικών αρμοδιοτήτων της περιφερειακής διοίκησης: οι μεν υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται καθ' υπέρβαση του συνολικού ετήσιου ποσοστού διάθεσης των πιστώσεων - όχι όμως και των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων - μπορούν να πληρωθούν μετά από απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση του αρμόδιου κατά περίπτωση Διατάκτη (παρ. 4 εδαφ. α). Σύμφωνα με το εδάφιο β, οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται καθ' υπέρβαση των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων μπορεί να πληρωθούν μετά από κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών, που εκδίδεται μετά από αιτιολογημένη πρόταση του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή Περιφερειακού Διευθυντή προς τον Υπουργό Οικονομικών.

Εκτός όμως των εξαιρέσεων αυτών, δηλαδή της υπέρβασης των δύο παραπάνω ορίων (υπό την προϋπόθεση της έγκρισης του Υπουργού Οικονομικών ή/και του Πρωθυπουργού) η ενίσχυση των Γενικών Γραμματέων της Περιφέρειας εκδηλώνεται με την παρεχόμενη σε αυτούς (ως κυρίων διατακτών) δυνατότητα να συμμετέχουν στην παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων. Η τελευταία, διέπεται από την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, που εκφράζεται με τις περιοριστικές διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 15 ΚΔΛ. Σύμφωνα με αυτές, «πίστωση είναι το ποσό που αναγράφεται στον Προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένης δαπάνης και προσδιορίζεται από τον οικείο κωδικό αριθμό και κατονομασία, μέσα στα όρια του οποίου δύναται ο Διατάκτης να αναλαμβάνει υποχρεώσεις». Επίσης, «οι πιστώσεις του Προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των δαπανών του ειδικού φορέα (υπηρεσίας) για τον οποίο έχουν προβλεφθεί και προσδιορίζονται από τον οικείο κωδικό αριθμό». Η εξαίρεση από την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων εισάγεται κατ' αρχάς με την παρ. 3 του άρθρου 15 ΚΔΛ.: «οι πι-

πτώσεις του προϋπολογισμού επιτρέπεται να μεταβληθούν, σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, κατά τα οριζόμενα στις επόμενες παραγράφους του άρθρου αυτού». Η χρήση αυτής της εξαίρεσης ρητά επιτρέπεται και στους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας με ορισμένες διαδικασίες. Κατά την παρ. 5 του άρθρ. 15 με αιτιολογημένες αποφάσεις του αρμόδιου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας επιτρέπεται η ισόποση αυξομείωση των πιστώσεων του Προϋπολογισμού της Περιφέρειας ή της Περιφερειακής Διεύθυνσης, εντός του αυτού ειδικού φορέα¹⁴. Σύμφωνα με την παρ. 6 του ίδιου άρθρου, με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών και μετά από αιτιολογημένη πρόταση του αρμόδιου διατάκτη (Υπουργού, Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας) επιτρέπεται η εγγραφή ή αύξηση πιστώσεων του προϋπολογισμού του, με ισόποση μείωση άλλων πιστώσεων αυτού¹⁵. Η καινοτομία - σε σχέση με τα προϊσχύσαντα - την οποία εισάγει ο νέος ΚΔΛ στην διαδικασία της μεταφοράς και της αυξομείωσης των πιστώσεων συνίσταται στο ότι η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων που ανήκει στον Υπουργό Οικονομικών και στους Νομάρχες (άρθρ. 15 Ν. 321/1969) μεταβιβάζεται τώρα και στους οικείους διατάκτες Υπουργούς και Γραμματείς Περιφέρειας¹⁶. Έτσι, η ευθύνη απόδειξης της ανάγκης πραγματοποίησης της αιτούμενης μεταβολής μεταφέρεται στον αρμόδιο διατάκτη, που είναι πλέον υποχρεωμένος να δικαιολογεί πλήρως την πρόταση που υποβάλλει για μεταβολή των πιστώσεων και να μην περιορίζεται στην αποστολή ενός απλού τυπικού εγγράφου¹⁷. Με τον τρόπο αυτό «επέρχεται ισορροπία, απλουστεύεται η διαδικασία και καταργούνται γραφειοκρατικές ενέργειες που ταλαιπωρούσαν τους συναλασσόμενους με το Δημόσιο»¹⁸.

Αυτές οι δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας είναι απόλυτα σύμφωνες προς την βούληση του συντακτικού νομοθέτη να διαθέτουν τα περιφερειακά όργανα γενική αποφασιστική αρμοδιότητα¹⁹ για θέματα της περιφέρειάς τους²⁰.

14. Εξ άλλου, κατά την παρ. 4 του άρθρου 15, με αιτιολογημένες αποφάσεις του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η εγγραφή ή η αύξηση πιστώσεων Περιφερειακού προϋπολογισμού (Περιφέρειας ή Περιφερειακής Διεύθυνσης) στους φορείς της αρμοδιότητας του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, με ισόποση μείωση πιστώσεων της αντίστοιχης υπηρεσίας και υποκατηγορίας του προϋπολογισμού του Υπουργείου.

15. Από αυτή την διαδικασία εξαιρούνται οι πιστώσεις, που αφορούν αποδοχές προσωπικού, συντάξεις, ενοίκια, αντίστοιχα κοινοτικά προγράμματα, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις για μισθοδοσία που είναι δεκτικές αυξομειώσεων από τους Διατάκτες (άρθρ. 15 παρ. 9 ΚΔΛ). Εξ άλλου με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών μπορούν να ορίζονται και άλλες πιστώσεις ως μη δεκτές αυξήσεων ή μειώσεων.

16. Β. ΚΟΥΤΕΑ: Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, 1998, σ. 106.

17. Δελτίο Δημοσιονομικής Διαχείρισης και ειδικών Δημοσιονομικών θεμάτων, ΓΛΚ, τεύχ. 4/1996, σ. 53.

18. Εισηγητική έκθεση του Υπουργού Οικονομικών προς την Βουλή για το σχέδιο του νέου ΚΔΛ, σ. 5.

19. Και όχι γνωμοδοτική ή συμβουλευτική, Γ. ΣΙΟΥΤΗ: Η γνωμοδοτική διαδικασία, 1990, σ. 40.

20. Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων ενισχύεται και από το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρ. 118 παρ. 3 Σ., κατά το οποίο στο πλαίσιο λειτουργίας του αποκεντρωτικού συστήματος επιτρέπεται μόνο η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά προς τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης. Βλ. σχ. Δ. ΦΙΛΙΠΠΟΥ: ό.π., σ. 125.

Διεθνείς νομικές πράξεις μη δεσμευτικού χαρακτήρος περί περιβάλλοντος

Της κ. **Κωνσταντίνας ΠΑΝΕΤΗ**

Πτυχ. της Εθν. Σχ. Δημόσ. Διοίκ.,
Ακολουθού Τύπου

Παρά¹ την δυσκολία λήψης υποχρεωτικού χαρακτήρα αποφάσεων για θέματα περιβάλλοντος είναι πολλοί οι Διεθνείς Οργανισμοί, αλλά και οι Διεθνείς Συνδιασκέψεις που με την μορφή Διακηρύξεων Αρχών, Προγραμμάτων Δράσης, Συστάσεων, αλλά και Δηλώσεων, θέτουν τις βάσεις για ουσιαστικές νομικές ρυθμίσεις των μεγάλων περιβαλλοντικών προβλημάτων και απηχούν την βούληση της Διεθνούς Κοινότητας για «περαιτέρω προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης»².

Ο προδικαιϊκός χαρακτήρας των Διακηρύξεων τονίζει την αξία των Αποφάσεων αυτών, η οποία απορρέει «από τη διάθεση των Κρατών - Μελών της Διεθνούς Κοινότητας, που διαδηλώνεται με στόχο την σύσφιγξη των σχέσεων μεταξύ τους, ώστε να αντιμετωπίσουν από κοινού και με την μεγαλύτερη δυνατή επιτυχία, τα προβλήματα που παρουσιάζονται»³.

Επίσης, πρέπει να τονίσουμε στο σημείο αυτό, τον σημαντικότερο ρόλο που έπαιξαν οι μη δεσμευτικές αποφάσεις των Διεθνών Οργανισμών καλύπτοντας το τεράστιο κενό στον χώρο της κωδικοποίησης των εθιμικών κανόνων σε συμβατικούς, αφού το επιτακτικό της ανάγκης εύρεσης λύσεων στα μεγάλα διεθνή προβλήματα υπερίσχυσε των κλασικών θεωρητικών μεθόδων υιοθέτησης εθιμικών κανόνων. Το στοιχείο της μακρόχρονης και ειρηνικής πρακτικής των Κρατών για την δημιουργία του Διεθνούς Εθίμου δίνει την θέση του στο στοιχείο της «συχνότητας της επανάληψης των σχετι-

1. Το κείμενο περιλαμβάνεται σε εκτενή Μελέτη της σ. με τίτλο: *Η προστασία του περιβάλλοντος ως αιτία ευαισθητοποίησης της Κοινής Γνώμης. Η συμβολή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*, Αθήνα, 1996.

2. Βλ. Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Γρ. Τσάλτας: *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (RIO DE JANEIRO) για το περιβάλλον και την Ανάπτυξη*, Αθήνα, 1993, σ. 79-80.

3. Βλ. Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Γρ. Τσάλτας: *op. cit.*, σ. 123.

κών πράξεων και της ομοιομορφίας τους», κάτι που μας οδηγεί στην «στιγμαία ή επαναστατική εθιμική» κατοχύρωση του λεγόμενου «Διακηρυκτικού Δικαίου»⁴.

Η αξία των προδικαιϊκών αυτών αποφάσεων αμφισβητήθηκε έντονα, λόγω της άρνησης των Κρατών - Μελών της Διεθνούς Κοινότητας να ξεπεράσουν τα όρια του «ευχολόγιου» και με την πρακτική τους να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα πρόληψης ή και ρύθμισης των προβλημάτων του περιβάλλοντος.

Οι μη δεσμευτικές αποφάσεις των Διεθνών Οργανισμών διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το περιεχόμενό τους: α) Συστάσεις - Οδηγίες, β) Προγράμματα δράσης και γ) Διακηρύξεις Αρχών.

α. Συστάσεις: Πρόκειται για την πιο διαδεδομένη μορφή πράξεως με τις οποίες οι Διεθνείς Οργανισμοί απευθύνονται στα Κράτη - Μέλη τους και αποσκοπούν στην υπόδειξη των κατάλληλων μεθόδων πρόληψης και καταστολής της μόλυνσης του περιβάλλοντος. Προσχωρώντας σ' ένα Διεθνή Οργανισμό τα Κράτη - Μέλη δέχονται και αναγνωρίζουν αποκλειστικά και μόνον έναν συγκεκριμένο αριθμό υποχρεώσεων.

Παραδείγματα παρόμοιων Συστάσεων - Οδηγιών θα μπορούσαμε ν' αναφέρουμε: του ΟΟΣΑ, σχετικά με τις τοξικές και επικίνδυνες ουσίες, της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη που αφορούν στη μόλυνση του νερού και του αέρα, και, του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τον τομέα της προστασίας της άγριας χλωρίδας και πανίδας⁵.

β. Προγράμματα δράσης: Πρόκειται για πράξεις, που έχουν ως «παραλήπτη» τον ίδιο τον Οργανισμό που τις εκδίδει, προβλέποντας και τα χρονικά όρια λήψης της δράσης. Στα πλαίσια του Οργανισμού των Η.Ε. η Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης (1972) υιοθέτησε ένα «Πλάνο δράσης για το περιβάλλον», το οποίο περιελάμβανε 109 Συστάσεις από τις οποίες κάποιες απευθύνονται στις Κυβερνήσεις, κάποιες στους Διεθνείς Οργανισμούς και κάποιες και σ' αμφότερους τους παραλήπτες. Στο σημείο αυτό πρέπει ν' αναφέρουμε το Πρόγραμμα για τις Περιφερειακές Θάλασσες του Προγράμματος των Η.Ε. για το Περιβάλλον (1974), που πραγματοποιήθηκε κατ' εφαρμογή του Προγράμματος Δράσης της Στοκχόλμης καθώς και τον Οδηγό 21 (Agenda 21), που υιοθετήθηκε στις 14 Ιουνίου στην Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στο Ρίο. Πρόκειται για ένα μακροσκελές κείμενο (περίπου 700 σελίδες), που αποτελεί ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης και που διαιρείται σε 40 Κεφάλαια και περισσότερους από 100 τομείς Προγραμμάτων. Ο Οδηγός 21 έγινε αντικείμενο έντονης αντιπαράθεσης κατά την διάρκεια της Συνδιάσκεψης του Ρίου ειδικότερα στα θέματα του κλίματος και της ατμόσφαιρας. Στόχος του Προγράμματος είναι η αναμόρφωση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων έτσι, ώστε να περιορι-

4. Ο όρος είναι του Γάλλου Ακαδημαϊκού René - Jean Dupuy.

5. Βλ. Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμώιτς, Γρ. Τσάλιας: *op. cit.*, σ. 123.

Constantin GE. ATHANASSOPOULOS

Professeur Section Urbaine et Développement Régional de l' Université des
Sciences Sociales et Politiques PANTEION d' Athènes

LA NOTION «INVESTISSEMENT PRODUCTIF PRIVE» DANS LE
CADRE INSTITUTIONNEL DE LA LEGISLATION GRECQUE
POUR LE DEVELOPPEMENT

Bruxelles, 1994

σθούν τα περιβαλλοντικά προβλήματα και να διασφαλιστεί συγχρόνως η διαρκής ανάπτυξη⁶.

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχουν υιοθετηθεί πέντε Προγράμματα δράσης από το 1973 έως το 1990 και αποτελούν βοηθητικά νομικά μέσα, που προσδιορίζουν το γενικό πλαίσιο δράσης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

γ. Διακηρύξεις Αρχών: Συμβάλλουν στον καθορισμό μίας γενικής γραμμής, που πρέπει ν' ακολουθούν τα Κράτη και αποτελούν παράλληλα την βάση επάνω στην οποία θα στηριχθούν οι μεταγενέστεροι συμβατικοί κανόνες.

Οι σημαντικότερες Διακηρύξεις Αρχών για το περιβάλλον και την ανάπτυξη από το 1972 έως σήμερα είναι: η Διακήρυξη της Στοκχόλμης (16 Ιουνίου 1972), η Διακήρυξη του Ρίο για το περιβάλλον και την Ανάπτυξη (14 Ιουνίου 1992), καθώς και η Δήλωση Αρχών για την Διαχείριση, Διατήρηση και Αυτοσυντηρούμενη Ανάπτυξη των Δασών όλων των τύπων.

Διακήρυξη της Στοκχόλμης (1972)

Το 1972 (5 έως 16 Ιουνίου), συνήλθε στην Στοκχόλμη η Α' Διακυβερνητική Διάσκεψη για το Περιβάλλον, στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Συμμετείχαν αντιπρόσωποι από 113 Χώρες, εκπρόσωποι των διαφόρων Οργανισμών του ΟΗΕ καθώς και μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Παρά τον μεγάλο αριθμό των συμμετεχόντων Κρατών αλλά και την έντονη βούληση της Διεθνούς Κοινότητας για συνεργασία στα θέματα του Περιβάλλοντος, τόσο η ΕΣΣΔ, όσο και οι άλλες Σοσιαλιστικές Χώρες δεν συμμετείχαν τελικά, ενώ οι ΗΠΑ δήλωσαν, ότι δεν δεσμεύονται από τις αποφάσεις της Διάσκεψης. Παρά τις δυσκολίες που προέκυψαν κατά τη διάρκεια της Διάσκεψης, αυτή αποτέλεσε σταθμό για την ανάπτυξη μίας περιβαλλοντικής προβληματικής. Για πρώτη φορά αναγνωρίσθηκε επίσημα η ανάγκη δράσης προκειμένου να αντιμετωπιστούν και να επιλυθούν τα τεράστια προβλήματα, που δημιουργήθηκαν από την ανθρώπινη δραστηριότητα στο περιβάλλον.

6. Για μία εκτενή ανάπτυξη του περιεχομένου του Οδηγού 21 βλ. Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Γρ. Τσάλιας: *op. cit.*, σσ. 99-121 και στο Παράρτημα II, μετάφραση των περιεχομένων του Οδηγού 21, σσ. 189-191.

Στην Διακήρυξη της Στοκχόλμης για το Περιβάλλον διατυπώνονται 26 «αρχές» με σκοπό να «εμπνεύσουν και να οδηγήσουν τους Λαούς του κόσμου στην διατήρηση και την βελτίωση του περιβάλλοντος»⁷. Στην Διακήρυξη αναγνωρίζεται ο άνθρωπος ως δημιουργήμα και δημιουργός του περιβάλλοντος, κατέχων το δικαίωμα να ζει σ' ένα ποιοτικό περιβάλλον αλλά, υπέχων επίσης, και την ευθύνη της προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος αυτού.

Ο πρωταρχικός στόχος για την ανθρωπότητα είναι η προστασία του περιβάλλοντος για τις παρούσες και μέλλουσες γενιές. Για την επίτευξη όμως του σκοπού αυτού «θα πρέπει όλοι, οι Πολίτες και οι Κοινωνικές Ομάδες, οι Επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί, σε όλα τα επίπεδα ν' αναλάβουν και να μοιρασθούν ισότιμα τις ευθύνες τους. Όλοι οι Άνθρωποι, όλων των Ομάδων και όλοι ανεξαιρέτως οι Οργανισμοί, μπορούν με τις αξίες που διακηρύσσουν και με το σύνολο των πράξεων να καθορίσουν το περιβάλλον του αύριο»⁸.

Στην Διακήρυξη προτείνεται, επίσης, και ένα σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Το σχέδιο δράσης πραγματεύεται πέντε θεματικές ενότητες:

Σχεδίαση και διαχείριση των ανθρώπινων περιβαλλόντων με σκοπό την «περιβαλλοντική» προστασία.

Περιβαλλοντικές πλευρές της διαχείρισης των φυσικών πόρων.

Αναγνώριση και έλεγχο των παραγόντων ρύπανσης με μεγάλη διεθνή σημασία.

Εκπαιδευτικές, πληροφοριακές, κοινωνικές και πολιτισμικές πλευρές των περιβαλλοντικών θεμάτων.

Ανάπτυξη και περιβάλλον.

Στην Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης το κοινωνικό στοιχείο αναδείχθηκε ως το κυρίαρχο στοιχείο του ενδιαφέροντος για το περιβάλλον.

Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (1992)

Στις 14 Ιουνίου 1992, η Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη υιοθέτησε, μετά από πρόταση της Βραζιλίας την «Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη». Πρόκειται για μία τεράστιας σημασίας Διακήρυξη, όπου τίθενται οι βασικοί στόχοι και οι προϋποθέσεις για μία ανάπτυξη, που θα αντιμετωπίζει δίκαια τις αναπτυξιακές ανάγκες των σημερινών, αλλά και των μελλοντικών γενεών. Γίνεται για πρώτη φορά προσπάθεια σύνδεσης της αναπτυξιακής διαδικασίας με το περιβάλλον, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών και πολιτικών παραμέτρων των σύγχρονων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

7. Βλ. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm 5-16 June 1972)*, New York 1973, ed. UN, /CONF, 48/14/Rev. 1. p. 3-5.

8. Βλ. UN (ed): *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, op. cit., p.3.

Η Διακήρυξη αποτελείται από το Προοίμιο και από 27 «αρχές». Στο Προοίμιο εντοπίζονται τέσσερις βασικές «αρχές»:

Συνέχιση των ενεργειών που στηρίχθηκαν στις «αρχές» της Διακήρυξης της Στοκχόλμης (1972) με ταχύτερους ρυθμούς και προς την κατεύθυνση μίας αναπτυξιακής πολιτικής, που θα αναγνωρίζει την αναγκαιότητα της περιβαλλοντικής συνιστώσας.

Δημιουργία νέων μοντέλων, διεθνούς συνεργασίας, υπό την μορφή ενός παγκόσμιου συμβολαίου σε μία νέα και ισότιμη βάση.

Εκδημοκρατισμός των διεθνών σχέσεων, μέσα από τις απαιτούμενες διεθνείς συμφωνίες.

Έντονη αλληλεξάρτηση του συνόλου των παραγόντων που επιδρούν στην ανθρωπινή ολοκλήρωση επί Γης.

Σημαντικότερη «αρχή» της Διακήρυξης, είναι η «αρχή» της Διαρκούς Ανάπτυξης (Sustainable development)⁹.

Στην δωδέκατη «αρχή» της Διακήρυξης γίνεται ένας σαφής διαχωρισμός μεταξύ της «οικονομικής ανάπτυξης, υπό την έννοια της οικονομικής μεγέθυνσης και της διαρκούς ανάπτυξης, θεωρώντας ταυτόχρονα, ότι η πρώτη αποτελεί σε κάθε περίπτωση μία από τις κύριες συνιστώσες της δεύτερης, και, ότι η ταυτόχρονη εξέλιξή τους θα μπορούσε να επιτρέψει την υλοποίηση των όποιων διεθνών προσπαθειών κατά των προβλημάτων υποβάθμισης του περιβάλλοντος».

Η Δήλωση «Αρχών» για την Προστασία και Ανάπτυξη των Δασών (1992)

Πρόκειται για μία Δήλωση «Αρχών» αποδυναμωμένη από κάθε δυνατότητα μελλοντικής της κατοχύρωσης, χωρίς στόχους, ούτε καν εκείνους, που απλά αγγίζουν την σταθεροποίηση της Διεθνούς Κοινής Γνώμης. Η Δήλωση αυτή έγινε αντικείμενο πολλών αντιπαραθέσεων μεταξύ των Κρατών του Βορρά και αυτών του Νότου. Η ανάγκη διατήρησης της φύσης δεν προβάλλεται τόσο από τον Νότο, όσο από τον Βορρά, ενώ αντιθέτως η εκμετάλλευση των φυσικών πόρων εξαρτάται από την θέληση των κυρίως κατόχων τους και όχι των πλούσιων ανεπτυγμένων, όπως γίνεται για άλλους φυσικούς πόρους. Το πρόβλημα εντάθηκε, όταν ετέθη το θέμα της αναζήτησης αναπτυξιακής - οικονομικής βοήθειας από τον Βορρά προς τον Νότο, με στόχο την προστασία, διατήρηση και λογικευμένη διαχείριση των δασών.

Συνεπώς, μη δυνάμενη η Συνδιάσκεψη του Ρίο να προχωρήσει σε υιοθέτηση υποχρεωτικού κειμένου περιορίστηκε στη Δήλωση 15 «Αρχών» για τα Δάση με σκοπό να δρομολογήσει στο μέλλον μία μεγαλύτερη συναίνεση επάνω στο κρίσιμο θέμα της διατήρησης και προστασίας των δασών.

9. Για μία εκτενή ανάλυση των όρων που επιλέχθηκαν στην ελληνική γλώσσα για να αποδώσουν την έννοια του «Sustainable» ή «durable» βλ. στο Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμώτης, Γρ. Τσάλιας: *op. cit.*, 86-91.