

Οικονομική Πολιτική

ΟΙ ΑΜΟΙΒΑΙΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΩΝ

ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

ΠΑΓΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

ΑΠΟΔΟΧΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΙ ΟΡΟΙ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΩΝ

ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗ ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ
ΚΑΙ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

Η οικονομία, είτε ως προνομιακό πεδίο της κρίσης είτε ως τομέας απόλυτης προτεραιότητας ενόψει της ανάπτυξης ή ακόμη ως πηγή ανατροπών στα δεδομένα της καθημερινής ζωής και του προγραμματισμού των νοικοκυριών, βρίσκεται σήμερα στο επίκεντρο της κοινωνικής προσοχής. Αυτό αναπόφευκτα εκφράστηκε και στις αναφορές προς τον Συνήγορο οι οποίες αφορούσαν οικονομικές συναλλαγές κράτους-πολιτών. Η εικόνα έχει δύο διαστάσεις: Η πρώτη αφορά τις αμοιβαίες οικονομικές υποχρεώσεις κράτους-πολιτών, η δεύτερη την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας και συνεπώς την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας.

Στις συνθήκες της βαθύτατης οικονομικής κρίσης και ύφεσης που βιώνει σήμερα η χώρα, οι πολίτες αλλά και οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν ένα διπλό πρόβλημα. Αφενός συχνά αδυνατούν να καταβάλουν οφειλές προς το Δημόσιο. Αφετέρου διεκδικούν από το Δημόσιο (κυρίως δήμους) την καταβολή διάφορων οφειλών. Πολλές φορές μάλιστα, οι δύο αυτές πτυχές διαπλέκονται: η αδυναμία πολιτών ή επιχειρήσεων να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους είναι η άλλη όψη της αδυναμίας του κράτους να εξοφλήσει τις δικές του υποχρεώσεις. Για πρώτη φορά το κράτος, λόγω της οικονομικής κρίσης αλλά και της έλλειψης σωστού και έγκαιρου προγραμματισμού, καθίσταται σε μεγάλο βαθμό υπερήμερο.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε πολλές υποθέσεις δεν ζητείται απλώς διαμεσολάβηση του Συνηγόρου για συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη της διοίκησης· εκφράζεται και μια έντονη αμφισβήτηση –από πλευράς όχι μόνο σκοπιμότητας αλλά επίσης

νομιμότητας ή και συνταγματικότητας– των οικονομικών μέτρων και των οφειλών που αυτά συνεπάγονται. Είναι λοιπόν σαφές ότι στο πεδίο των οικονομικών σχέσεων κράτους-πολιτών έχει επέλθει ρήξη και ίσως μια μορφή απονομιμοποίησης η οποία, υπό την πίεση της συγκυρίας, ενδέχεται να συνεχιστεί και να ενισχυθεί. Η απονομιμοποίηση αυτή επιβαρύνεται στις περιπτώσεις πολιτών που ανήκουν σε ευάλωτες κατηγορίες (ανάπηροι, άνεργοι, μονογονεϊκές οικογένειες κ.λπ.), οι οποίοι στις αναφορές τους εκφράζουν την αντικειμενική αδυναμία τους να καταβάλουν τις κάθε είδους οφειλές τους προς το κράτος και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Αυτή είναι η μία πλευρά του προβλήματος που προκύπτει όσον αφορά το πεδίο της οικονομίας. Η δεύτερη αφορά την εν μέσω των σημερινών συνθηκών εναγώνια αναζήτηση ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού κράτους το οποίο να εφαρμόζει πολιτικές επιτυχώς και κυρίως να δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την απελπιστικά αναγκαία σήμερα ανάπτυξη και βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Οργανωτικές και λειτουργικές ανεπάρκειες, διαδικαστικές αγκυλώσεις, έλλειψη σχεδιασμού και προγραμματισμού είναι μερικές από τις αιτίες για τις καθυστερήσεις, τις ακυρώσεις πρωτοβουλιών και, λόγω αυτών, τη σπατάλη πολύτιμων πόρων χρόνου, ενέργειας και χρήματος. Μολονότι τέτοια ζητήματα έχουν επισημανθεί και παλαιότερα από τον Συνήγορο,¹ η ευθύνη της διοίκησης για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος είναι σήμερα ασύγκριτα μεγαλύτερη. Επείγει η αναδιάταξη των διαδικασιών και ο αναπροσανατολισμός της διοικητικής λειτουργίας προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάπτυξη της οικονομικής

δραστηριότητας και, κυρίως, να αρθούν τα εμπόδια στην ανάληψη οικονομικών και επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Βεβαίως, παράλληλα πρέπει να διαφυλάσσονται και άλλες αξίες και προτεραιότητες. Αξίες όπως η βιώσιμη ανάπτυξη δεν πρέπει να εκλαμβάνονται ως τροχοπέδη ή ως καθυστέρηση, αλλά ως έγκαιρη, σαφής, σχεδιασμένη και σταθμισμένη παρέμβαση. Όταν αυτά τα στοιχεία ελλείπουν, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των παραγωγικών δραστηριοτήτων μπορεί να έχουν ανεξέλεγκτες διαστάσεις.

Οι διαπιστώσεις που προέκυψαν από τη διερεύνηση των αναφορών προς τον Συνήγορο εντάσσονται στις ενότητες οι οποίες αναπτύσσονται ακολούθως.

ΟΙ ΑΜΟΙΒΑΙΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΩΝ

Η βαθιά δημοσιονομική και οικονομική κρίση που συγκλονίζει τη χώρα αγγίζει όλους τους τομείς της καθημερινής ζωής των πολιτών και των επιχειρήσεων. Η κατάσταση αυτή αντανακλάται στον αυξημένο αριθμό των αναφορών προς τον Συνήγορο οι οποίες θίγουν οικονομικά ζητήματα, και ιδίως σε εκείνες στις οποίες οι πολίτες και οι επιχειρήσεις επικαλούνται οικονομική αδυναμία αντιμετώπισης των οφειλών τους προς το Δημόσιο. Η ουσιαστική αποδυνάμωση της Επιτροπής Παροχής Διευκολύνσεων του Υπουργείου Οικονομικών –λόγω οργανωτικών δυσχερειών αλλά και της νομοθετικής μεταβολής που επήλθε στις αρμοδιότητές της– είχε ως αποτέλεσμα να μην εξεταστεί το 2011 κανένα αίτημα μερικής ή ολικής

¹ Βλ. ενδεικτικά «Επιχειρηματικότητα και δημόσια διοίκηση: Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη», στο www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relationships.el.skpevents.45251 «Το Δημόσιο ως αποδέκτης της επιχειρηματικής δραστηριότητας ιδιωτών: Προμήθειες και έργα δημοσίου», *Ετήσια έκθεση 2010*, σ. 102.

διαγραφής οφειλών λόγω οικονομικής αδυναμίας (Ν. 2648/1998). Επομένως ο Συνήγορος, όσον αφορά τις ατομικές υποθέσεις πολιτών, επικέντρωσε τη διαμεσολάβησή του στο επίπεδο των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΔΟΥ).

Ο Συνήγορος διαμεσολαβώντας υπενθυμίζει στους προϊσταμένους των ΔΟΥ τη δυνατότητα που διαθέτουν, εντός των ορίων της αρμοδιότητάς τους και της διακριτικής τους ευχέρειας, να κάνουν χρήση των γενικών αρχών της διοικητικής δράσης.

Μέσα σ' ένα δύσκολο οικονομικό περιβάλλον, αρχές όπως αυτές της διαφάνειας, της επιείκειας και της χρηστής διοίκησης οφείλουν να διέπουν συνολικά τη διοικητική δράση.

Είναι άλλωστε και ο μόνος τρόπος για να αμβλυνθεί η απονομιμοποίηση που προαναφέρθηκε στις σχέσεις οικονομικού περιεχομένου κράτους-πολιτών.

Ο Συνήγορος ενημερώνει και καθοδηγεί τους πολίτες για τις δυνατότητες που τους παρέχονται να διευθετούν τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο της νομιμότητας. Πληροφορεί, παραδείγματος χάρη, για τη δυνατότητα, κατόπιν αιτήσεως προς την αρμόδια υπηρεσία, επαύξεσης των δόσεων τμηματικής καταβολής οφειλών προς το Δημόσιο. Αναγνωρίζοντας και εκτιμώντας αυτή τη διάσταση του ρόλου του, πολίτες και επιχειρήσεις ζητούν ενημέρωση για τους τρόπους με τους οποίους δύνανται να προασπίσουν τα νόμιμα συμφέροντά τους. Κατ' αυτό τον τρόπο ο Συνήγορος καλείται να καλύψει –εν μέρει– ένα κενό στην πληροφόρηση των πολιτών που δημι-

ουργείται με ευθύνη των αρμοδίων των υπηρεσιών, οι οποίες οφείλουν ωστόσο να εκπληρώνουν το καθήκον αυτό πολύ πιο συστηματικά.

ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

Ένα σταθερό και δίκαιο φορολογικό σύστημα συμβάλλει στην εδραίωση κράτους δικαίου καθώς και στην ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης των πολιτών. Επιπλέον, ευνοεί την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και των επενδύσεων των φυσικών και κυρίως των νομικών προσώπων.

Η βαθιά δημοσιονομική κρίση στην οποία βρίσκεται η Ελλάδα ανέδειξε, μεταξύ άλλων, τα εγγενή προβλήματα του φορολογικού μας συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, είναι εμφανής η προσπάθεια που καταβάλλεται ώστε να βελτιωθεί η αποδοτικότητα της δράσης των οικονομικών υπηρεσιών, ενώ προβάλλει ως κύριος στόχος η πάταξη της φοροδιαφυγής.

Έτσι, στην προσπάθεια να καλυφθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα, ο στόχος αυτός έχει οδηγήσει αφενός στην αλλεπάλληλη νομοθέτηση φορολογικών μέτρων που επιβαρύνουν τα εισοδήματα των πολιτών και αφετέρου στη συχνή πρόταση της διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος έναντι των νόμιμων δικαιωμάτων των πολιτών.

Ο Συνήγορος δεν συμμετέχει στην πολιτειακή λειτουργία, οπότε κατ' αρχήν ερευνά τη νομιμότητα ατομικών διοικη-

τικών πράξεων οι οποίες θίγουν τους πολίτες. Εντούτοις, διερευνώντας ατομικές περιπτώσεις, παρατήρησε ότι συγκεκριμένα νομοθετήματα που αποσκοπούν στη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος κινούνται στα όρια συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων.

Συμψηφισμός οφειλών

Ειδικότερη έκφραση των παραπάνω αποτελεί το ζήτημα του συμψηφισμού των εκατέρωθεν απαιτήσεων. Με τις διατάξεις του Ν. 3842/2010 επιτρέπεται ο συμψηφισμός απαιτήσεων των πολιτών κατά του Δημοσίου με βεβαιωμένες οφειλές τους, που τελούν ωστόσο σε αναστολή λόγω δικαστικής αμφισβήτησής τους.

Ο Συνήγορος, στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού του ρόλου, απέστειλε στην αρμόδια Διεύθυνση Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (Δ16) του Υπουργείου Οικονομικών έγγραφο με τα οποία επισήμει ότι οι διατάξεις αυτές θίγουν το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 20, παράγρ. 1 του Συντάγματος, καθώς εισάγονται καθοριστικής σημασίας περιορισμοί στα ευνοϊκά αποτελέσματα που επιφέρει κατ' αρχήν η δικαστική αναστολή οφειλής προς το Δημόσιο. Παράλληλα, οι διατάξεις αυτές αντίκεινται και στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) περί δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, διατάξεις που εφαρμόζονται και στη διαδικασία παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Στην απάντησή του το Υπουργείο Οικονομικών απέρριψε τις θέσεις του Συνηγόρου, με κύριο επιχείρημα ότι οι υπό

εξετάση διατάξεις αποσκοπούν στη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και ειδικότερα στην αποφυγή του κινδύνου επιστροφής σημαντικών ποσών, κυρίως φόρων, εφόσον υφίστανται βεβαιωμένες οφειλές προς το Δημόσιο. Σημείωνε δε ότι τα ποσά που συμψηφίζονται με οφειλές που τελούν σε αναστολή επιστρέφονται στον δικαιούχο σε περίπτωση που διαγραφούν βάσει δικαστικής απόφασης και της σχετικής νομοθεσίας (υποθέσεις 130572, 135291/2010, 136615/2011).

Παρόμοιο ζήτημα εξετάστηκε από τον Συνήγορο με αφορμή αναφορές πολιτών που διαμαρτύρονταν για τον αυτοδίκαιο, όπως προβλέφθηκε με την προαναφερθείσα νομοθεσία, συμψηφισμό απαιτήσεών τους κατά του Δημοσίου ακόμα και με μη ληξιπρόθεσμες οφειλές τους προς αυτό. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η παρατήρηση ότι στις περιπτώσεις που εξετάστηκαν δεν υφίστατο κανένας κίνδυνος για το δημόσιο συμφέρον, επομένως τα ανωτέρω επιχειρήματα του Υπουργείου Οικονομικών ήταν χωρίς έρεισμα.

Ο Συνήγορος τόνισε ότι αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου ο συμψηφισμός μη ληξιπρόθεσμων οφειλών να διενεργείται νόμιμα είναι η προηγούμενη θεσμοθέτηση των περιπτώσεων που εξαιρούνται από αυτόν, ώστε να αποφεύγονται δογματικοί και ανεπιεικείς περιορισμοί συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων.

Επιπλέον, θα πρέπει να εξαιρεθούν από τον αυτεπάγγελο συμψηφισμό περιπτώσεις στις οποίες η οφειλή προς το Δημόσιο προέρχεται από σύμβαση

βάσει της οποίας προβλέπονται δόσεις αποπληρωμής και υπάρχουν εγγυήσεις διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου, καθώς και όταν κρίνεται αιτιολογημένα ότι δεν υφίσταται κίνδυνος ζημίας του Δημοσίου (όπως στην περίπτωση κατά την οποία ο υπόχρεος έχει προς είσπραξη και άλλες απαιτήσεις κατά του Δημοσίου).

Σε αντίθετη περίπτωση, η επιβολή του συμψηφισμού μη ληξιπρόθεσμων οφειλών καθ' όλα νομοταγών επιχειρήσεων, των οποίων οι επιχειρηματικές συναλλαγές κατά μεγάλο μέρος αφορούν υπηρεσίες του Δημοσίου, κινδυνεύει να ανατρέψει ολόκληρο τον επιχειρηματικό σχεδιασμό κερδοφορίας και ρευστότητάς τους.

Αυτό έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και της ασφάλειας των συναλλαγών. Ταυτόχρονα, η αποστέρηση σημαντικού τμήματος κερδοφορίας και της αναγκαίας για την επιβίωσή τους ρευστότητας που συνεπάγεται ένας τέτοιος συμψηφισμός συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας (υποθέσεις 137795 και 140482/2011).

Ειδικό τέλος ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών

Ο Συνήγορος έλαβε πολλές αναφορές πολιτών με αντικείμενο το έκτακτο ειδικό τέλος ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών. Έπειτα από έρευνα των καταγγελιών σχετικά με την επιβολή, τον υπολογισμό και την είσπραξη του τέλους, ο Συνήγορος απηύθυνε επι-

στολή προς τον Υπουργό Οικονομικών στην οποία διαπίστωνε πολλά προβλήματα τα οποία οφείλονταν στο σύντομο χρονικό διάστημα εντός του οποίου αποφασίστηκε η επιβολή του τέλους και καθορίστηκε η διαδικασία υπολογισμού και είσπραξής του.

Προέβη δε σε συγκεκριμένες προτάσεις υπογραμμίζοντας ότι η διακοπή του ηλεκτρικού ρεύματος συνιστά στέρηση βασικών βιοτικών αγαθών και, σε κάθε περίπτωση, αποτελεί ένα υπέρμετρα επαχθές μέτρο ιδίως για ορισμένες ομάδες πολιτών που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας.

Συγκεκριμένα ο Συνήγορος πρότείνει:

- Να προβλεφθεί διαδικασία διόρθωσης των σφαλμάτων στον υπολογισμό του τέλους (στην περίπτωση που ο υπολογισμός έγινε με βάση εσφαλμένη τιμή ζώνης και πλασματικά τετραγωνικά).
- Να επανεξεταστεί η επιβολή του τέλους σε εργοταξιακές παροχές, εφόσον δεν πρόκειται για δομημένες επιφάνειες.
- Να επεκταθεί η απαλλαγή από το τέλος σε άτομα που αποδεδειγμένα αδυνατούν να καταβάλουν το τέλος με βάση το προσωπικό τους εισόδημα.
- Να επεκταθεί η επιβολή του τέλους με μειωμένο συντελεστή, υπό προϋποθέσεις, σε άτομα με κάθε είδους βαριά αναπηρία.

Ο Συνήγορος επισήμανε ότι με κριτήριο τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας θα πρέπει, υπό προϋποθέσεις, να προτάσσεται η προστασία

συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών, όπως η προστασία της αξίας του ανθρώπου, της υγείας, της οικογένειας, της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας, πολύ περισσότερο δε των πολιτών που ανήκουν σε κοινωνικά ευαίσθητες κατηγορίες.

Το υπουργείο με εγκύκλιό του υιοθέτησε μεγάλο μέρος των προτάσεων του Συνηγόρου.

ΠΑΓΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άλυτα παραμένουν ορισμένα από τα χρόνια προβλήματα που ταλανίζουν την οικονομική διοίκηση. Οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες, όπως η έλλειψη συντονισμού και η τάση μετάθεσης ευθυνών, επηρεάζουν άμεσα την καθημερινότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων. Οι οικονομικές συνέπειές τους μάλιστα στην παρούσα συγκυρία καθίστανται συχνά δυσβάσταχτες.

Μια τέτοια δυσλειτουργία διαπίστωσε ο Συνήγορος κατά την εξέταση αναφορών πολιτών που διαμαρτύρονταν για την άρνηση των ΔΟΥ να τους επιστρέψουν το ποσό παραβόλου που είχαν καταβάλει για την τακτοποίηση ημιυπαίθριων χώρων σε περιπτώσεις όπου η διαδικασία δεν ολοκληρώθηκε. Οι αρμόδιες υπηρεσίες ερμήνευσαν στενά τις σχετικές διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν ότι το παράβολο υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου για τους ημιυπαίθριους χώρους σε καμία περίπτωση δεν επιστρέφεται, αλλά συμψηφίζεται με το ειδικό πρόστιμο που

προβλέπεται. Συγκεκριμένα, σε όλες τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν δεν ήταν δυνατός εξ αντικειμένου ο συμψηφισμός των παραβόλων που αχρεωστήτως καταβλήθηκαν με το ειδικό πρόστιμο τακτοποίησης ημιυπαίθριου χώρου. Σύμφωνα με τα επιχειρήματα που ανέπτυξε ο Συνήγορος, το πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων δεν καλύπτει τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν είναι, για οποιονδήποτε λόγο, δυνατός ο συμψηφισμός του ποσού τού αχρεωστήτως καταβληθέντος παραβόλου με το ειδικό πρόστιμο τακτοποίησης του ημιυπαίθριου. Στις περιπτώσεις αυτές, δεδομένης της έλλειψης ειδικής διάταξης, εφαρμόζονται αναγκαίως οι γενικές διατάξεις, οι οποίες επιβάλλουν την επιστροφή λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού.

Εντούτοις, οι συναρμόδιες υπηρεσίες μετέθεταν η μια στην άλλη την ευθύνη για τη ρύθμιση και την αντιμετώπιση του ζητήματος, με το επιχείρημα ότι δεν επιτρέπεται κάποια υπηρεσία να παρεμβαίνει και να ερμηνεύει διατάξεις που έχουν προέλθει από άλλη υπηρεσία. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών θεώρησαν ότι το ζήτημα εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ). Εντούτοις, η Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας του ΥΠΕΚΑ παρέπεμψε εκ νέου λόγω αναρμοδιότητας το ζήτημα στο Υπουργείο Οικονομικών. Ο Συνήγορος επανέφερε τα επιχειρήματά του στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο όμως τα απέρριψε σημειώνοντας, μεταξύ άλλων, ότι αδυνατεί να εφαρμόσει τη διαδικασία επιστροφής κατά τις γενικές διατάξεις αρμοδιότητάς του στην περίπτωση που αυτό απαγορεύεται από ειδικές διατάξεις (υποθέσεις 138229, 138371 και 139012/2011).

Το αρχικό πρόβλημα συντονισμού μετατράπηκε συνεπώς σε δυσκαμψία. Οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν κατέβαλαν καμία προσπάθεια να ερμηνεύσουν λογικά τον νόμο, αδιαφορώντας επιπλέον για τις επιπτώσεις στους πολίτες.

Δεύτερη χαρακτηριστική περίπτωση εγγενών προβλημάτων και αδυναμιών της φορολογικής διοίκησης αποτελεί η υπερβολική καθυστέρηση στη βεβαίωση οφειλών παρελθόντων ετών των πολιτών. Η βεβαίωση και η επιβολή τελών κυκλοφορίας παρελθόντων ετών –και μάλιστα σε ορίζοντα της τελευταίας δεκαετίας– από τις ΔΟΥ αναδεικνύει για μία ακόμη φορά το πρόβλημα της υπερβολικής καθυστέρησης στην ενημέρωση των πολιτών ότι εκκρεμούν σε βάρος τους οφειλές. Πέραν του γεγονότος ότι τέτοιες μεγάλες καθυστερήσεις στην αναζήτηση οφειλών πιθανότατα στερούν τακτικά έσοδα από το κράτος –παρά τη διακηρυγμένη πρόθεση για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής–, τίθεται και ένα ζήτημα χρηστής διοίκησης που αφορά τη σχέση κράτους-πολιτών. Ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι οι πολίτες ειδοποιούνται, μετά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος, να αποδείξουν ότι κατέβαλαν τα αναλογούντα τέλη κυκλοφορίας οχημάτων τους ή τους λόγους για τους οποίους αυτά δεν οφείλονται. Σε περίπτωση δε που οι πολίτες αδυνατούν να αποδείξουν την καταβολή ή τη νόμιμη απαλλαγή τους από τα τέλη, οι ΔΟΥ βεβαιώνουν τα οφειλόμενα τέλη κυκλοφορίας και τα προβλεπόμενα πρόστιμα. Η αδυναμία αυτή ωστόσο είναι δικαιολογημένη εφόσον πράγματι έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα μέχρι τη βεβαίωση της οφειλής.

Περαιτέρω όμως, ο Συνήγορος παρατήρησε ότι υπάρχει έλλειμμα πληροφόρη-

σης των πολιτών εκ μέρους της διοίκησης ως προς τα εξής:

- την υποχρέωση των πολιτών να προμηθεύονται τέλη κυκλοφορίας ακόμα κι αν το όχημα έχει εγκαταλειφθεί και δεν κυκλοφορεί, ειδάλλως είναι υποχρεωμένοι να προχωρήσουν στην επίσημη διαδικασία ακινησίας/διαγραφής του.
- την υποχρέωση να προμηθεύονται τέλη κυκλοφορίας.
- τη σαφή και συγκεκριμένη ειδοποίηση για την υποχρέωση να διατηρούν τις αποδείξεις καταβολής των τελών κυκλοφορίας για ορισμένο χρονικό διάστημα, σημείωση η οποία μάλιστα αναμενόταν να ενσωματωθεί στις οδηγίες του Υπουργείου Οικονομικών που θα ακολουθούσαν την προμήθεια του ειδικού σήματος τελών κυκλοφορίας του έτους 2011, αλλά τελικά δεν ενσωματώθηκε.
- το επαχθές πρόστιμο που διπλασιάζει την αρχική υποχρέωση των τελών κυκλοφορίας (ενδεικτικές υποθέσεις 139056, 141053, 143120 και 143352/2011).

ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Η ερμηνεία διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας σε βάρος πολιτών και επιχειρήσεων έχει επανειλημμένα σημειωθεί από τον Συνήγορο.

Βασικοί λόγοι στους οποίους οφείλονται παρερμηνείες της νομοθεσίας είναι η υπερβολική προσήλωση στην κατά γράμμα ερμηνεία των διατάξεων, η έλλειψη συγκεκριμένων οδηγιών προς τους υπαλλήλους, αλλά και, αντίθετα, η πληθώρα

ερμηνευτικών εγκυκλίων οδηγιών για το ίδιο θέμα, οι οποίες συχνά περιπλέκουν αντί να επιλύουν προβλήματα.

Χαρακτηριστικές είναι δύο περιπτώσεις που εξετάστηκαν από τον Συνήγορο στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του. Η πρώτη αφορούσε τη φορολόγηση διάφορων επιδομάτων που έλαβε πολίτης λόγω μητρότητας, συγκεκριμένα φορολογούνταν η εξάμηνη ειδική παροχή προστασίας μητρότητας του ΟΑΕΔ, τα επιδόματα κυκλοφορίας και λοχείας, καθώς και το βοήθημα τοκετού που έλαβε από τον ασφαλιστικό της φορέα. Τα επιδόματα αυτά δηλώθηκαν κατ' αρχάς ως εισοδήματα απαλλασσόμενα φόρου. Εντούτοις, η αρμόδια υπάλληλος της ΔΟΥ θεώρησε ότι η σχετική νομοθεσία που διέπει την παροχή αυτών των βοηθημάτων δεν είναι σαφής και τα προαναφερόμενα ποσά δεν θεωρούνται απαλλασσόμενα, αλλά φορολογούμενα με τον αναλογούντα φόρο εισοδήματος. Κατόπιν επαφής του Συνηγόρου με το αρμόδιο Τμήμα Εισοδήματος του Υπουργείου Οικονομικών προέκυψε ότι, σύμφωνα με γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ), τα χορηγούμενα στη μητέρα επιδόματα μητρότητας και τοκετού από τον ασφαλιστικό της φορέα είναι κατ' αρχήν αφορολόγητα. Το αντίθετο, σύμφωνα με την άποψη του Υπουργείου Οικονομικών, ισχύει για τη χορηγούμενη παροχή από τον ΟΑΕΔ, που θεωρείται οιοσδήποτε «μισθός», επί του οποίου μάλιστα γίνονται διάφορες κρατήσεις με τη μορφή κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών. Ο Συνήγορος έθεσε υπόψη της αρμόδιας ΔΟΥ τις απόψεις αυτές του Υπουργείου Οικονομικών ζητώντας την απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος των επιδομάτων που χορηγήθηκαν λόγω μητρότητας στην πολίτη από τον

ασφαλιστικό της φορέα. Πράγματι, κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου έγινε επανεκκαθάριση της δήλωσης και της επιστράφηκε ποσό περίπου 1.600 ευρώ (υπόθεση 140636/2011).

Η επιβολή του ενιαίου τέλους ακινήτων από το Υπουργείο Οικονομικών κατά το έτος 2008 συνοδεύτηκε από πλήθος προβλημάτων σε όλα τα στάδια της εφαρμογής της. Κύριες αιτίες, οι τεχνικές ελλείψεις του σχετικού μηχανογραφικού συστήματος αλλά και λάθη κατά την απεικόνιση της περιουσιακής κατάστασης των πολιτών. Ένα από τα πλέον ενδιαφέροντα προβλήματα τα οποία εξετάστηκαν από τον Συνήγορο και αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία –με μεγάλη όμως καθυστέρηση εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών– είχε ανακύψει στην περιοχή του Ναυπλίου, όπου εμφανιζόταν σημαντική διαφορά μεταξύ του θεσμοθετημένου ισχύοντος συντελεστή αξιοποίησης οικοπέδου, ο οποίος εφαρμόζοταν για τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων στο Ναύπλιο, σε σχέση με τον πραγματικό και ισχύοντα στην εν λόγω περιοχή συντελεστή δόμησης. Η αρμόδια ΔΟΥ είχε απορρίψει αίτημα του πολίτη για διόρθωση του συντελεστή αξιοποίησης οικοπέδου, με την αιτιολογία ότι τέτοια διόρθωση μέσω του κεντρικού μηχανογραφικού συστήματος δεν ήταν δυνατή, ακόμα και αν ο συντελεστής αξιοποίησης οικοπέδου διέφερε από τον συντελεστή δόμησης. Ο Συνήγορος υπενθύμισε προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών ότι, εφόσον εκ λάθους ο συντελεστής αξιοποίησης οικοπέδου διαφέρει από τον συντελεστή δόμησης, για τον ορθό προσδιορισμό της αξίας των συγκεκριμένων ακινήτων θα πρέπει να εφαρμοστεί ο πράγματι ισχύων συντελεστής δόμησης. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου, η Διεύθυνση Τεχνι-

κών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών υπέδειξε προς τη ΔΟΥ Ναυπλίου τη διαδικασία διόρθωσης, από τη Διεύθυνση Εφαρμογών Η/Υ της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, των σχετικών εγγραφών του κεντρικού μηχανογραφικού συστήματος. Πρόσφατα ολοκληρώθηκε η διόρθωση του εν λόγω συντελεστή και στη συνέχεια έγινε η επανεκκαθάριση του ΕΤΑΚ για τα αντίστοιχα ακίνητα (υπόθεση 125060/2010).

ΑΠΟΔΟΧΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του δράσης ο Συνήγορος απευθύνει προς τη διοίκηση προτάσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας και την αποδοτικότερη λειτουργία της. Πρόσφατα μάλιστα, ορισμένες από αυτές έτυχαν θετικής ανταπόκρισης από το Υπουργείο Οικονομικών.

Ο Συνήγορος κατ' επανάληψη έχει ασχοληθεί με υποθέσεις που έχουν ως αντικείμενο την άρνηση ΔΟΥ να χορηγήσουν στη σύζυγο αντίγραφο της κοινής φορολογικής δήλωσης με την αιτιολογία ότι η σύζυγος αποτελεί τρίτο πρόσωπο ως προς την κοινή φορολογική δήλωση, εφόσον, σύμφωνα με τον νόμο, υπόχρεος είναι ο σύζυγος. Σε άλλες περιπτώσεις, οι ΔΟΥ αρνούνταν να χορηγήσουν αντίγραφο της κοινής δήλωσης ή εκκαθαριστικό εάν δεν προσκομιζόταν εξουσιοδότηση από τον σύζυγο ή κάποιο στοιχείο που να αποδεικνύει ότι υφίσταται έγγαμη συμβίωση. Ο Συνήγορος σαφώς υποστήριξε ότι είναι αδιανόητο να

προβάλλονται κωλύματα στη χορήγηση των κοινών φορολογικών εγγράφων στις συζύγους κατά τη διάρκεια της έγγαμης συμβίωσής τους. Επίσης, είχε επισημάνει ότι, ακόμα και αν οι σύζυγοι βρίσκονται σε διάσταση μετά την υποβολή της κοινής φορολογικής δήλωσης, αυτό δεν έχει καμία νομική σημασία, σύμφωνα με τη φορολογική νομοθεσία, για τα οικονομικά έτη για τα οποία έχει υποβληθεί κοινή φορολογική δήλωση.

Το Υπουργείο Οικονομικών ανταποκρίθηκε στις υποδείξεις της ανεξάρτητης αρχής με την πρόσφατη τροποποίηση του Ν. 3842/2010, όπου προστέθηκε σχετικό εδάφιο διά του οποίου –πλέον– χορηγείται αντίγραφο της κοινής φορολογικής δήλωσης και του εκκαθαριστικού σημειώματος στις συζύγους που βρίσκονται σε διάσταση ή διάζευξη.* Σε αυτό το πλαίσιο εξετάστηκε από τον Συνήγορο υπόθεση στην οποία πολίτης διαμαρτυρήθηκε διότι η Β' ΔΟΥ Ιωαννίνων αρνήθηκε να χορηγήσει αντίγραφα των φορολογικών δηλώσεων για τα έτη 1993 μέχρι σήμερα, τις οποίες είχε υποβάλει από κοινού με τον εν διαστάσει (πλέον) σύζυγό της. Ο Συνήγορος ήλθε σε επαφή με τους αρμόδιους υπαλλήλους του Τμήματος Εισοδήματος της Β' ΔΟΥ Ιωαννίνων και τους ενημέρωσε για την πρόσφατη τροποποίηση της φορολογικής νομοθεσίας, την οποία αγνοούσαν. Κατόπιν τούτου η ΔΟΥ κάλεσε την πολίτη και της χορήγησε τα αντίγραφα των δηλώσεων της (υπόθεση 139997/2011).

Σε πλήθος αναφορών τους προς τον Συνήγορο, πολίτες έθεσαν το ζήτημα των αποδείξεων δαπανών. Συγκεκριμένα, τα προβλήματα που προέκυψαν όσον αφορά τις αποδείξεις δαπανών εξειδικεύονται ως εξής:

- Κατά τη χειρόγραφη υποβολή της δήλωσής τους για το οικονομικό έτος 2011 δεν συμπλήρωσαν, εκ παραδρομής, τον σχετικό κωδικό των δαπανών· παρά ταύτα υπέβαλαν το σώμα των αποδείξεων μαζί με τη δήλωσή τους. Οι ΔΟΥ εν συνεχεία διαχώρισαν τις δηλώσεις από τις αποδείξεις, με αποτέλεσμα να υπάρχει αδυναμία συσχέτισής τους.
- Κατά την ηλεκτρονική υποβολή της δήλωσής τους διαπίστωσαν ότι με υπαιτιότητα του taxisnet η δήλωση απεστάλη οριστικά ελλιπής· δεν καταχωρίστηκαν δηλαδή όλοι οι κωδικοί, μεταξύ των οποίων και ο κωδικός δαπανών.
- Ορισμένοι θέλησαν να προσθέσουν επιπλέον δαπάνες στην αρχική φορολογική τους δήλωση. Ωστόσο, τα αιτήματα των πολιτών για άμεση και εμπρόθεσμη συμπλήρωση της αρχικής τους δήλωσης με συμπληρωματική δήλωση δεν έγιναν δεκτά από τις αρμόδιες ΔΟΥ επειδή, βάσει της φορολογικής νομοθεσίας, το αφορολόγητο ποσό των 12.000 ευρώ ισχύει εφόσον ο φορολογούμενος προσκομίσει αποδείξεις μόνο με την αρχική του δήλωση.

Η Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος του Υπουργείου Οικονομικών αρνήθηκε να υιοθετήσει πρόταση του Συνηγόρου περί αποδοχής των εμπροθέσμως υποβληθεισών συμπληρωματικών δηλώσεων με τροποποίηση της εν λόγω διάταξης για το οικονομικό έτος 2011 (χρήση 2010). Ως αποτέλεσμα, οι εν λόγω υποθέσεις δεν επιλύθηκαν. Ωστόσο, με τον πρόσφατο Ν. 3986/2011 τροποποιήθηκαν οι αντίστοιχες διατάξεις, στις οποίες ορίζεται πλέον ότι οι δαπάνες υπολογίζονται μόνο εφόσον έχουν περιληφθεί στην εμπρόθεσμη δήλωση.

Συνεπώς έγινε δεκτή η νομοθετική πρό-

ταση του Συνηγόρου αναφορικά με τα εισοδήματα του οικονομικού έτους 2012 (που αποκτήθηκαν το 2011) και εντεύθεν. Αυτό σημαίνει πως, αν κάποιος διαπιστώσει ότι έχει περισσότερες αποδείξεις στη διάθεσή του από αυτές που δήλωσε με την αρχική του δήλωση, θα έχει τη δυνατότητα να τις δηλώσει εμπρόθεσμα με συμπληρωματική δήλωση. Επιπλέον, ο Συνήγορος απευθύνθηκε προς τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων για την ανάγκη να εξευρεθεί τεχνική λύση και να συμπληρώνεται η αρχική δήλωση φορολογίας εισοδήματος στις περιπτώσεις όπου μπορεί να αποδειχθεί η δυσλειτουργία του συστήματος taxisnet κατά την αρχική υποβολή δήλωσης. Η απάντηση ωστόσο της υπηρεσίας ακόμα εκκρεμεί (ενδεικτικές υποθέσεις 137620, 138112, 140582, 141594, 142189/2011).

ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας αποτελεί, ειδικά σήμερα, σημαντικό εργαλείο για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Ιδιαίτερα στην παρούσα συγκυρία της οικονομικής ύφεσης και των υψηλών ποσοστών ανεργίας, η δυναμική συμβολή της στην ενίσχυση της απασχόλησης την καθιστά κρίσιμη παράμετρο της οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν ενεργοποιείται παρά μόνο σε ευνοϊκό περιβάλλον που περιλαμβάνει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, την παροχή κινήτρων, τον καινοτόμο σχεδιασμό κ.λπ. Πολλές από αυτές τις προϋποθέσεις αφορούν το διοικητικό περιβάλλον της επιχειρηματικότητας, όσον αφορά ειδικότερα τις διαδικασίες χωροθετήσεων και αδειοδοτήσεων, το σαφές και σταθερό πλαίσιο

φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων, την αποτελεσματική ενθάρρυνση των νέων για ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών κ.λπ.

Στην Ελλάδα το επιχειρηματικό περιβάλλον εμφανίζει σοβαρές αδυναμίες. Το ασταθές και ασαφές θεσμικό πλαίσιο, η απουσία στρατηγικών αναπτυξιακών πολιτικών, η πολυνομία, οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες, οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις είναι ορισμένα μόνο από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι επιχειρηματικές πρωτοβουλίες.

Η μέριμνα εκ μέρους του κράτους να διαμορφωθούν ευνοϊκές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας παραμένει ζητούμενο.

Η απλοποίηση των διαδικασιών και η διαμόρφωση σταθερού, συνεκτικού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες αποτελούν το ελάχιστο προαπαιτούμενο προκειμένου να υπάρξει οικονομική ανάπτυξη και, περαιτέρω, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικές συνέπειες της δύσκολης οικονομικής κατάστασης.

Οι υποθέσεις που αναφέρονται στη συνέχεια αναδεικνύουν τις διάφορες αδυναμίες στον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση παρεμβαίνει και επηρεάζει την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων. Οι αδυναμίες αυτές έχουν εντέλει δύο όψεις. Από τη μια, ο κακός οικονομικός προγραμματισμός, η καθυστέρηση πολιτικών και διοικητικών αποφάσεων ή και διοικητικές παραλείψεις καταλήγουν

σε δυσανάλογα αρνητικές επιπτώσεις στην άσκηση ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων. Από την άλλη, οι αδυναμίες αυτές ευθύνονται και για την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος εξαιτίας παραγωγικών δραστηριοτήτων, γεγονός που υπονομεύει τις προοπτικές μιας περιβαλλοντικά βιώσιμης ανάπτυξης. Η ελλιπής παρακολούθηση και ο πλημμελής έλεγχος όσον αφορά την τήρηση των περιβαλλοντικών προδιαγραφών και όρων λειτουργίας, καθώς και η παράλειψη των αρμόδιων υπηρεσιών να επιβάλλουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις οδηγούν πολλές φορές σε αυθαίρετη λειτουργία επιχειρήσεων. Στη συντριπτική πλειονότητα των σχετικών υποθέσεων, η απόκλιση από τη νομιμότητα καταλήγει στη γένεση σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων.

ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΙ ΟΡΟΙ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΩΝ

Οι δημόσιοι διαγωνισμοί προμηθειών και έργων αποτελούν σημαντικό μέρος της οικονομικής δραστηριότητας. Είναι λοιπόν σκόπιμο να διαφυλάσσονται όχι μόνο τα συμφέροντα του Δημοσίου, αλλά και των εμπλεκόμενων ιδιωτών. Κρίσιμες είναι εν προκειμένω η διαφάνεια, η συνεπής τήρηση και η νομιμότητα των όρων των προκηρύξεων και των σχετικών διαδικασιών τόσο κατά το στάδιο της ανάθεσης όσο και κατά την εκτέλεση και την ολοκλήρωση των έργων. Τα προβλήματα που εμφανίζονται στο πεδίο αυτό αφορούν άλλοτε την ερμηνεία των όρων της προκήρυξης και άλλοτε τη νομιμότητά τους. Συχνά πάντως οι φορείς συμμορφώνονται με τις συστάσεις του Συνηγόρου που αφορούν την τήρηση των προδιαγραφών διαφάνειας.

Χαρακτηριστική υπόθεση ως προς την

ερμηνεία των όρων προκηρύξεων είναι η μεγάλη καθυστέρηση που προέκυψε στην καταβολή επιχορηγήσεων σε επιχειρήσεις που συμμετείχαν στη δράση του ΥΠΕΚΑ «ΑΛΛΑΖΩ ΚΛΙΜΑΤΙΣΤΙΚΟ». Αιτία της καθυστέρησης ήταν η κατ' αρχήν αμφισβήτηση από το ΥΠΕΚΑ τού κατά πόσον ήταν σύμφωνα προς τη διακήρυξη της επιχορήγησης συγκεκριμένα δικαιολογητικά που προσκόμισαν οι επιχειρήσεις (αποδείξεις λιανικής πώλησης χωρίς δελτίο αποστολής θεωρημένο από την αρμόδια ΔΟΥ, ως ενιαίο παραστατικό) (υποθέσεις 130677 και 131527/2010).

Ο Συνήγορος υιοθέτησε την άποψη της Διεύθυνσης Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων του Υπουργείου Οικονομικών ότι η συγκεκριμένη πλημμέλεια μπορεί μεν να αποτελεί φορολογική παράβαση, η οποία θα αντιμετωπιστεί από τις φορολογικές αρχές, πλην όμως δεν αναιρεί την ουσία και τη νομιμότητα της συναλλαγής για τους σκοπούς τής εν λόγω επιχορήγησης. Πρότεινε λοιπόν προς το ΥΠΕΚΑ η πλημμέλεια αυτή να μη θεωρηθεί ουσιώδης και επομένως να μην έχει ως συνέπεια τη στέρηση της επιχορήγησης, ή, πάντως, να εξεταστεί το ενδεχόμενο να αναπληρωθεί η συγκεκριμένη έλλειψη προσκόμισης δελτίου αποστολής με την υποβολή υπεύθυνης δήλωσης περί του ότι η επιχείρηση διενήργησε πράγματι τη μεταφορά του κλιματιστικού στην οικία του καταναλωτή.

Θετική εξέλιξη

Τελικά, το ΥΠΕΚΑ αποφάσισε σε πρώτο στάδιο να διενεργήσει επιτόπιους δειγματοληπτικούς ελέγχους προκειμένου να επιβεβαιώσει ότι οι πωληθείσες συσκευές εγκαταστάθηκαν στις οικίες των καταναλωτών. Στη συνέχεια ενη-

μέρωσε τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις ότι θα τους καταβληθεί η επιχορήγηση εφόσον προσκόμιζαν υπεύθυνη δήλωση από τους καταναλωτές ότι παρέλαβαν τις συσκευές και ότι αυτές εγκαταστάθηκαν.

Ως προς το ζήτημα της νομιμότητας των όρων των προκηρύξεων, αξίζει να αναφερθεί υπόθεση που αφορά αποκλεισμό εταιρείας σε επανειλημμένες διακηρύξεις της ΕΘΕΛ. Ειδικότερα, η εταιρεία διαμαρτυρήθηκε προς τον Συνήγορο αμφισβητώντας τη νομιμότητα όρου σε επανειλημμένες προκηρύξεις της ΕΘΕΛ οι οποίες αφορούσαν τη διενέργεια διαγωνισμού για την ανάθεση εργασιών καθαρισμού χημικών τουαλετών. Ο όρος αφορούσε την άδεια την οποία όφειλαν να κατέχουν όσοι αναλάμβαναν τις συγκεκριμένες εργασίες. Έπειτα από αλληπάλληλα έγγραφα του Συνηγόρου προς το ΥΠΕΚΑ και το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΥΚΑ) διευκρινίστηκε ότι δεν απαιτούνταν η επαγγελματική άδεια που προέβλεπαν οι προκηρύξεις και κακώς αποκλείονταν όσοι δεν την προσκόμιζαν. Επίσης, δόθηκε η δέσμευση στον Συνήγορο ότι στο μέλλον θα τροποποιηθεί ο σχετικός όρος των προκηρύξεων (υπόθεση 131643/2010).

ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

Διοικητική αδράνεια

Τον Συνήγορο έχει απασχολήσει ιδιαίτερα η αδράνεια της διοίκησης στη λήψη αποφάσεων που είναι απαραίτητες για την ομαλή λειτουργία των επιχειρήσεων. Αυτή μπορεί να οφείλεται σε προβλήματα οργάνωσης, στην ελλιπή

στελέχωση και κατάρτιση του προσωπικού, σε ανεπάρκεια της υλικοτεχνικής υποδομής ή σε καθυστέρηση εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας. Τέτοιου είδους ανεπάρκειες και δυσλειτουργίες ωστόσο δεν επιτρέπεται να λειτουργούν ως άλλοθι, ειδικά όταν ακυρώνονται πολιτικές με ευρύτερη δημόσια ωφέλεια και ζημιώνονται πολίτες και επιχειρήσεις.

Ενδεικτική περίπτωση αδράνειας που επιβαρύνει τους πολίτες αποτελεί η αδυναμία λειτουργίας του ΔΣ του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης (ΟΛΑΘ) λόγω παραίτησης του προέδρου του και παράλειψης διορισμού νέου. Συγκεκριμένα, πολίτης απευθύνθηκε στον Συνήγορο διότι δεν μπορούσε να μεταβιβάσει την επαγγελματική του άδεια. Επί μήνες το αίτημά του εκκρεμούσε επειδή δεν ήταν δυνατή η σύγκληση του ΔΣ του ΟΛΑΘ, που είναι το αρμόδιο όργανο για τη μεταβίβαση των αδειών, λόγω της παραίτησης του προέδρου του. Η έλλειψη αντιπροέδρου ή αναπληρωτή προέδρου καθιστούσε αδύνατη τη νόμιμη σύγκληση του ΔΣ του οργανισμού και τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης. Ο Συνήγορος απευθύνθηκε στον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και ζήτησε να επισπευστεί ο διορισμός προέδρου του ΟΛΑΘ, ώστε να αποκαταθεί τελικώς η λειτουργία του οργανισμού. Το πρόβλημα ωστόσο ακόμα δεν έχει επιλυθεί (υπόθεση 143032/2011).

Σε άλλη περίπτωση, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην ολοκλήρωση διαδικασίας ελέγχου επένδυσης σε Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) είχε ως αποτέλεσμα να μην καταβληθεί επιχορήγηση σε εταιρεία από τον αναπτυξιακό Ν. 2601/1998. Ειδικότερα, η εταιρεία



είχε αρχικά προσφύγει στον Συνήγορο το έτος 2008 (υπόθεση 21607/2008). Ο Συνήγορος είχε ζητήσει από τη Διεύθυνση Έγκρισης και Ελέγχου Ιδιωτικών Επενδύσεων την ολοκλήρωση της εγκριτικής διαδικασίας. Περαιώσε μάλιστα τη διαμεσολάβηση όταν το ΝΣΚ αποφάνθηκε ότι μπορεί να ανατεθεί σε ειδικό όργανο ελέγχου ο επανέλεγχος της επένδυσης. Επειδή όμως παρήλθε περισσότερο από ενάμισι έτος χωρίς η διοίκηση να προβεί σε κάποια ενέργεια, η εταιρεία υπέβαλε νέα αναφορά (141018/2011).

Ο Συνήγορος αυτή τη φορά απευθύνθηκε στον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας επισημαίνοντας ότι πρόκειται για επένδυση σε ΑΠΕ που χρήζει ιδιαίτερα αυξημένης προστασίας, σύμφωνα μάλιστα με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα σε διεθνές επίπεδο (Ν. 3017/2002: «Κύρωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο») αλλά και στο πλαίσιο της ΕΕ (Οδηγία 2009/28/ΕΚ). Τον Ιούνιο του 2011 έλαβε τελικά χώρα ο επανέλεγχος της επένδυσης. Ωστόσο, οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν συνέταξαν τη σχετική έκθεση ελέγχου, επιμηκύνοντας έτσι την πολυετή πλέον εκκρεμότητα εκταμίευσης της συγκεκριμένης επιχορήγησης. Τρία χρόνια αργότερα το πρόβλημα δεν έχει επιλυθεί.

Άλλο ενδεικτικό παράδειγμα της αδράνειας της διοίκησης αποτελεί η υπέρμετρη καθυστέρηση στην καταβολή οικονομικής ενίσχυσης σε ιδιοκτήτες λεωφορείων, τα οποία ήταν ενταγμένα στη δύναμη των ΚΤΕΛ Λευκάδας ΑΕ, Αργολίδας ΑΕ και Καστοριάς ΑΕ, για την αντικατάσταση λεωφορείων δημόσιας χρήσης (ΛΔΧ), στο πλαίσιο επενδυτικής διαδικασίας, βάσει των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν. 2963/2001.

Οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων (με καταληκτική προθεσμία υποβολής την 31.7.2009) υποβλήθηκαν προς το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων εμπρόθεσμα, ώστε να καταβληθεί η οικονομική ενίσχυση, κατόπιν της ταξινόμησης καινούργιων ΛΔΧ σε αντικατάσταση παλαιών. Ωστόσο, η χορήγηση της ενίσχυσης στους δικαιούχους, οι οποίοι προέβησαν στην αντικατάσταση των οχημάτων τους με την πεποίθηση ότι το κράτος θα τηρήσει τη δέσμευση που ανέλαβε με τις ανωτέρω διατάξεις, εκκρεμεί πέραν της διετίας. Εάν ληφθεί μάλιστα υπόψη και το μεγάλο κόστος της αγοράς ΛΔΧ, το σύνολο των ενδιαφερόμενων πολιτών-επιχειρηματιών έχει πλέον περιέλθει σε εξαιρετικά δυσχερή οικονομική και επαγγελματική κατάσταση, δεδομένου ότι έχουν δανειοδοτηθεί από τράπεζες για την αγορά των οχημάτων και οι προμηθεύτριες εταιρείες απειλούν πλέον με τη λήψη μέτρων εναντίον τους λόγω της αδυναμίας των ιδιοκτητών να πληρώσουν τα οφειλόμενα.

Οι ενδιαφερόμενοι προσέφυγαν τελικά στη δικαιοσύνη προκειμένου να διεκδικήσουν την οικονομική ενίσχυση, με τον προφανή κίνδυνο που αυτό συνεπάγεται, να κληθεί τελικά το ελληνικό δημόσιο να καταβάλει εις το πολλαπλάσιο τις οφειλόμενες ενισχύσεις (υποθέσεις 139455, 139692 και 140472/2011).

ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ

Ενίσχυση της επιχειρηματικότητας – Η εμπειρία του EOMMEX

Πολλές υποθέσεις που διερεύνησε ο Συνήγορος σχετικά με τον EOMMEX

ανέδειξαν παραλείψεις στη διαδικασία κατάθεσης και έγκρισης επενδυτικών προτάσεων. Ειδικότερα:

- Η αιτιολόγηση απορριπτικών αποφάσεων επιχειρηματικών σχεδίων ήταν πλημμελής έως ανύπαρκτη, με αποτέλεσμα να δημιουργείται στους ενδιαφερομένους αίσθηση αδιαφάνειας αλλά και να αποδυναμώνεται σειρά άλλων δικαιωμάτων τους, όπως άσκηση ένστασης και δικαστικός έλεγχος.
- Πολίτες και επιχειρήσεις δεν λαμβάνουν σωστή πληροφόρηση, δεδομένου ότι στον Κανονισμό Υλοποίησης των Έργων δεν αναφέρεται ρητά η αρμοδιότητα παροχής πληροφόρησης της Γνωμοδοτικής Επιτροπής, η οποία ακολουθεί τη διαδικασία εξέτασης της επιλεξιμότητας των επιχειρηματικών σχεδίων.
- Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις είχαν απολεσθεί δικαιολογητικά με υπαιτιότητα του EOMMEX, με συνέπεια οι ενδιαφερόμενοι να αποκλειστούν.

Ο Συνήγορος τόνισε εγγράφως προς τον EOMMEX ότι η αιτιολογία των αποφάσεων θα πρέπει να είναι σαφής, ειδική και πλήρης με αναφορά στα εξατομικευμένα στοιχεία κάθε φακέλου. Εν προκειμένω, οι απορριπτικές αποφάσεις οδηγούν σε έμμεσο περιορισμό της ελευθερίας συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας και γι' αυτό πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, ο EOMMEX παρέσχε προς τους επιχειρηματίες τεκμηρίωση σχετικά με την αξιολόγηση των επενδυτικών σχεδίων. Τέλος, ενόψει της εξέτασης και της διαχείρισης μελλοντικών προγραμμάτων ο Συνήγορος συνέστησε στον EOMMEX τα εξής:

- Να παρέχεται εξαντλητική πληροφόρηση

- ση των διαδικασιών-σταδίων κρίσης.
- Να παρέχεται εξατομικευμένη αιτιολογία επί της επιλεξιμότητας και της βαθμολογίας των επενδυτικών προτάσεων, αλλά και επί των υποβληθεισών ενστάσεων.
 - Να διατυπώνεται επαρκής αιτιολόγηση στην περίπτωση που προβλέπεται δεύτερη ή περαιτέρω κρίση.
 - Να προβλέπονται επακριβώς τα στάδια διαδικασίας και κρίσης για όλα τα επενδυτικά σχέδια.
 - Να εξετάζεται η πιθανότητα επιβολής οποιουδήποτε άλλου ηπιότερου μέτρου (αρχή αναλογικότητας) πριν απορριφθεί ένα επενδυτικό σχέδιο.
 - Να καταγράφονται ηλεκτρονικά τα υποβληθέντα δικαιολογητικά ώστε σε περίπτωση απώλειάς τους να είναι δυνατή η αναζήτησή τους, όπως επίσης να γίνεται άμεσα ανασύσταση φακέλου, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις (ενδεικτικές υποθέσεις 130566, 135418/2010, 139148/2011).

Επενδύσεις φωτοβολταϊκών (Φ/Β) σταθμών

Στη διάρκεια του 2011, παρατηρήθηκε έξαρση του επενδυτικού ενδιαφέροντος ιδιαίτερα για την ανάπτυξη Φ/Β σταθμών. Αυτό οφείλεται αφενός στην απλούστευση της διαδικασίας αδειοδότησής τους με τις νομοθετικές ρυθμίσεις του 2010 –που μάλιστα απαλλάσσουν τους σταθμούς μικρής ισχύος από κάθε αδειοδοτική διαδικασία– και αφετέρου στην εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος ανάπτυξης Φ/Β σταθμών μικρής ισχύος σε κτίρια. Τα θέματα που ανέκυψαν συνδέονται κυρίως με ανορθολογισμούς που προκάλεσε η κατάτμηση ισχύος των Φ/Β σταθμών προκειμένου οι επενδυτές να επωφεληθούν από τις ευνοϊκότερες ρυθ-

μίσεις της σχετικής διαδικασίας. Παράλληλα, η ΔΕΗ ήλθε αντιμέτωπη με πλήθος αιτημάτων σύνδεσης στα οποία έπρεπε να ανταποκριθεί εντός συγκεκριμένων προθεσμιών.

Φ/Β σταθμοί επί εδάφους

Ο Συνήγορος δέχτηκε σημαντικό αριθμό καταγγελιών που αφορούσαν αιτήσεις πολιτών για εγκατάσταση Φ/Β σταθμών επί εδάφους. Τα προβλήματα επικεντρώνονταν στους χειρισμούς της ΔΕΗ ΑΕ και στη διαδικασία αδειοδότησης.

Προβληματισμός δημιουργήθηκε ως προς τους λόγους για τους οποίους η ΔΕΗ αποφάσισε να θέσει ως αναγκαία προϋπόθεση για να δεχθεί τις σχετικές αιτήσεις για προσφορά σύνδεσης των επενδυτών την πληρωμή παραβόλου, αλλά και ως προς τη δυνατότητα επιστροφής του στις περιπτώσεις αρνητικής έκβασης των αιτημάτων. Σημειώνεται ότι, κατά το στάδιο υποβολής των εν λόγω αιτήσεων, καθιερώθηκε η καταβολή παραβόλου ύψους 300 και 500 ευρώ για σταθμούς ισχύος 20 και 100 KW αντίστοιχα.

Ο Συνήγορος διαμεσολάβησε επιτυχώς σε υπόθεση σχετικά με την αιτιολόγηση καταβολής του παραβόλου από τους επενδυτές κατά το στάδιο υποβολής αιτήσεων στον Διαχειριστή Δικτύου για την έκδοση προσφορών σύνδεσης (υπόθεση 141933/2011). Σύμφωνα με την αναλυτική ενημέρωση που έλαβε ο Συνήγορος, η ΔΕΗ καθιέρωσε την καταβολή του παραβόλου ως αντιστάθμισμα τμήματος των δαπανών στις οποίες προέβαινε κατά την εξέταση του μεγάλου αριθμού αιτήσεων, αλλά και ως αντικίνητρο στην υποβολή αιτήσεων δίχως ουσιαστικό ενδιαφέρον και στην πρακτική του κα-

τακερματισμού Φ/Β σταθμών μεγάλης ισχύος σε πολλούς μικρούς σταθμούς. Ωστόσο, διευκρινίστηκε από τη ΔΕΗ ότι υπάρχει πρόβλεψη συμψηφισμού του ποσού του παραβόλου με το κόστος των έργων σύνδεσης. Στις περιπτώσεις όπου τα αιτήματα εξετάζονται και λαμβάνουν προσφορές σύνδεσης, αλλά οι ενδιαφερόμενοι δεν προχωρούν στη συνέχεια, με υπαιτιότητά τους, στη σύναψη συμβάσεων και στην υλοποίηση των έργων των σταθμών, τα παράβολα ευλόγως παρακρατούνται. Στις περιπτώσεις εκείνες όμως που δεν καθίσταται εφικτό να εξεταστούν οι αιτήσεις, η επιχείρηση θα επιστρέφει στους ενδιαφερομένους τα αντίστοιχα παράβολα, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή δεν θα φέρουν ευθύνη για την αρνητική έκβαση του αιτήματός τους.

Πέρα από το αν ευσταθούν οι λόγοι που οδήγησαν τη ΔΕΗ στην πρακτική να ζητά την καταβολή παραβόλου, ζήτημα έχει ανακύψει με τη δυνατότητα επιστροφής του από τον διαχειριστή δικτύου στις περιπτώσεις όπου δεν καθίσταται εφικτή η εξέταση των αιτήσεων. Οι περιφερειακές μονάδες διανομής της ΔΕΗ δεν ήταν επαρκώς ενημερωμένες ως προς το ζήτημα αυτό, και συχνά απαντούσαν ότι δεν είναι εφικτή η επιστροφή του παραβόλου, διότι αποτελεί «έξοδα φακέλου». Ο Συνήγορος στη διαμεσολάβησή του ενημέρωνε τις περιφερειακές μονάδες για την αντίθετη άποψη, η οποία είχε διατυπωθεί από τις κεντρικές υπηρεσίες (υποθέσεις 141204 και 141933/2011).

Σημαντικό πρόβλημα συνιστά επίσης η μεγάλη καθυστέρηση της ΔΕΗ ΑΕ να εξετάσει και να διατυπώσει προσφορές σύνδεσης για τις

αιτήσεις Φ/Β σταθμών, και μάλιστα χωρίς να ενημερώνει τους υποψήφιους επενδυτές για την πορεία των αιτήσεών τους.

Χαρακτηριστική περίπτωση, όπου η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου είχε θετική έκβαση, είναι η υπόθεση πολίτη ο οποίος, έχοντας λάβει ήδη απόφαση εξαίρεσης από την υποχρέωση λήψης άδειας παραγωγής από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), διαμαρτυρήθηκε για το ότι ενημερώθηκε απλώς προφορικά από τη ΔΕΗ ότι η αίτησή του επρόκειτο να αρχειοθετηθεί και να μην εξεταστεί καθόλου λόγω κορεσμού του δικτύου. Κατόπιν παρέμβασης του Συνηγόρου, η ΔΕΗ απάντησε εγγράφως ότι, αν και η εν λόγω αίτηση ήταν εκπρόθεσμη, ύστερα από σχετική συνεννόηση με το ΥΠΕΚΑ αποφασίστηκε, λόγω του μικρού αριθμού αιτήσεων με εξαίρεση για λήψη άδειας παραγωγής από τη ΡΑΕ, να εξεταστούν και αυτές με σειρά προτεραιότητας. Επιπλέον, ο πολίτης ενημερώθηκε ότι ο φάκελός του εξετάστηκε και ότι θα του παραχωρηθούν οι όροι σύνδεσης (υπόθεση 140875/2011).

Αντίστοιχα θετική εξέλιξη υπήρξε και σε άλλη παρόμοια υπόθεση, όπου, αν και ο πολίτης δεν είχε λάβει καμία ενημέρωση όσον αφορά την εξέλιξη της αίτησής του για χορήγηση προσφοράς σύνδεσης, μετά τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου ενημερώθηκε ότι το αίτημά του ικανοποιήθηκε (υπόθεση 142402/2011).

Σε άλλες περιπτώσεις, η καθυστέρηση απάντησης στον πολίτη οφειλόταν σε αδυναμία προσδιορισμού του χρόνου ανακοίνωσης των όρων σύνδεσης, καθώς αυτή εξαρτάται από τον χρόνο

ολοκλήρωσης μελετών για απαιτούμενα νέα έργα ή έργα βελτιώσεων της ΔΕΗ τα οποία εκκρεμούν (ενδεικτική υπόθεση 141933/2011).

Η καθυστέρηση του διαχειριστή δικτύου να εξετάσει αίτηση εντός των προβλεπόμενων εκ του νόμου προθεσμιών είχε σε άλλη περίπτωση ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζει ο επενδυτής το ενδεχόμενο να ενταχθεί σε νέο, δυσμενέστερο καθεστώς τιμολόγησης για παραγωγή ενέργειας από Φ/Β σταθμούς. Συγκεκριμένα, οι προθεσμίες του νόμου σχετικά με την τιμολόγηση συνδέονται με την υπογραφή της σύμβασης με τη ΔΕΗ. Από τον Φεβρουάριο του 2011 εφαρμόζονται νέες τιμές τιμολόγησης για την ενέργεια που παράγεται από Φ/Β σταθμούς, στις οποίες υπάγονται όσοι επενδυτές δεν πρόλαβαν να υπογράψουν σύμβαση σύνδεσης. Ο Συνήγορος διερευνά την υπόθεση πολίτη που ζητά να ανασταλεί η εφαρμογή νέων τιμολογίων στις περιπτώσεις όπου η καθυστέρηση σύναψης σύμβασης δεν οφείλεται στους επενδυτές αλλά στη δυσκαμψία και στις καθυστερήσεις του Δημοσίου (υπόθεση 136248/2010). Το ΥΠΕΚΑ, μολοντί αναγνωρίζει το πρόβλημα των καθυστερήσεων, έχει αρνηθεί να προβεί σε τροποποίηση των προϋποθέσεων της σχετικής τιμολόγησης.

Αδειοδοτήσεις

Σε άλλες περιπτώσεις προέκυψαν προβλήματα διότι η αρμόδια πολεοδομία καθυστέρησε να εκδώσει άδειες εργασιών μικρής κλίμακας. Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου αποδείχθηκε αποτελεσματική, καθώς επιλύθηκαν άμεσα όλες οι σχετικές υποθέσεις κατόπιν έγγραφης παρέμβασής του (υποθέσεις 123053 και 130590/2010).

Ένα ιδιαίτερο πρόβλημα παρατηρήθηκε όσον αφορά τις ειδικές δεσμεύσεις που απορρέουν από διατάξεις οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αδειοδότηση των Φ/Β συστημάτων, όπως διευκρινίστηκε με πρόσφατη τροποποιητική απόφαση του ΥΠΕΚΑ. Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος διερεύνησε υπόθεση επενδυτή ο οποίος, αν και διέθετε έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας και εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, κατά τη φάση εγκατάστασης του Φ/Β σταθμού η πολεοδομία διέκοψε τις εργασίες λόγω προβληματισμού ως προς την απόσταση της εγκατάστασης από το εθνικό δίκτυο. Για το ζήτημα αυτό η πολεοδομία απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Οικιστικού και Κτιριοδομικού Κανονισμού (ΟΚΚ) του ΥΠΕΚΑ, η οποία με βάση την ως άνω υπουργική απόφαση διευκρίνισε ότι οι ειδικές δεσμεύσεις εξακολουθούν να εφαρμόζονται, εκτός εάν ο αρμόδιος φορέας εκδώσει απόφαση που ρυθμίζει άλλως το θέμα. Κατόπιν τούτου, η πολεοδομία επέτρεψε στον επενδυτή να συνεχίσει τις εργασίες, με το αιτιολογικό ότι είχε ήδη εφοδιαστεί με τις απαραίτητες εγκρίσεις πριν από τη σχετική τροποποίηση των ειδικών όρων. Ο Συνήγορος επισήμανε ότι οι ειδικές δεσμεύσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται ωστόσο, επειδή δεν υφίσταται διαδικασία αδειοδότησης για τους σταθμούς μικρής ισχύος, χρήζει διευκρίνισης ποιος θα είναι ο αρμόδιος φορέας για τον έλεγχο και την εφαρμογή τους (υπόθεση 137651/2011).

Φ/Β συστήματα σε στέγες κτιρίων

Ο Συνήγορος εξέτασε παράπονα πολιτών που θέλησαν να ενταχθούν στο Ειδικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης Φ/Β συστημάτων μικρής ισχύος σε δώματα και στέγες κτιρίων. Τα παράπονα σχετίζο-

νται με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται από τους ενδιαφερομένους, ώστε να είναι εφικτή η ένταξή τους. Η ΔΕΗ επέδειξε ετοιμότητα στην αντιμετώπιση των σχετικών διαμαρτυριών.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πολίτη που διαμαρτυρήθηκε ότι η ΔΕΗ αρνήθηκε να παραλάβει την αίτησή του διότι δεν ήταν ο επικαρπωτής του ακινήτου, παρ' ότι διέθετε την ψιλή κυριότητα και προσκόμισε υπεύθυνη δήλωση με τη συναίνεση του επικαρπωτή. Κατά τη διερεύνηση προέκυψε ότι το ζήτημα «επικαρπία και ψιλή κυριότητα» είχε απασχολήσει τη ΔΕΗ, και η νομική υπηρεσία της είχε ήδη γνωμοδοτήσει, παρέχοντας σχετικές διευκρινίσεις για το ποιος δικαιούται να ενταχθεί στο πρόγραμμα. Η επιχείρηση διευκρίνισε ότι, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, δικαίωμα ένταξης στο πρόγραμμα έχει ο επικαρπωτής και μόνο, δίχως τη συναίνεση του ψιλού κυρίου, ενώ αντίθετα ο ψιλός κύριος δεν έχει ο ίδιος τέτοιο δικαίωμα, ακόμα και αν ο επικαρπωτής συναίνει (υπόθεση 138237/2011).

Κατά τη διερεύνηση υπόθεσης πολίτη, ο οποίος κατήγγειλε την απόρριψη από τη ΔΕΗ αιτήματός του για εγκατάσταση Φ/Β συστήματος στη στέγη πολυκατοικίας, διευκρινίστηκε το ζήτημα εγκατάστασης σε κοινόχρηστο/κοινόκτητο χώρο κτιρίου. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Ειδικό Πρόγραμμα αλλά και στη σχετική γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της ΔΕΗ, επιτρέπεται η εγκατάσταση ενός και μόνο Φ/Β συστήματος σε κοινόχρηστο ή κοινόκτητο χώρο κτιρίου. Δικαίωμα ένταξης στο πρόγραμμα έχουν οι κύριοι οριζόντιων ιδιοκτησιών εκπροσωπούμενοι από τον διαχειριστή ή ένας εκ των ιδιοκτητών οριζόντιων ιδιοκτησιών έπειτα από παραχώρηση της χρήσης του κοινόχρηστου

ή κοινόκτητου χώρου από τους λοιπούς συνιδιοκτήτες. Προϋπόθεση αποτελεί η συμφωνία του συνόλου των συνιδιοκτητών, που αποδεικνύεται με πρακτικό ομόφωνης απόφασης της γενικής συνέλευσης ή με έγγραφη συμφωνία όλων των συνιδιοκτητών. Κατά συνέπεια στην προκειμένη περίπτωση η ΔΕΗ ορθώς απέρριψε το αίτημα του πολίτη (υπόθεση 138303/2011).

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗ ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

Η σημασία των διοικητικών αδυναμιών

Η βιομηχανική ανάπτυξη, αν και συνιστά σημαντικό παράγοντα για την ευημερία μιας χώρας, έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα την παραγωγή αποβλήτων, η διαχείριση των οποίων επιβάλλεται από την ισχύουσα νομοθεσία.

Αρχικά, η στάση των επιχειρήσεων έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος ήταν αμυντική και προέκυπτε από την υποχρέωση συμμόρφωσής τους προς τη νομοθεσία. Σταδιακά οι επιχειρήσεις αναγνωρίζουν ότι μέσα από στρατηγικές βιώσιμης ανάπτυξης προκύπτουν επιχειρηματικές ευκαιρίες οι οποίες παλαιότερα εθεωρούντο μόνο οικονομικά επιζήμιες. Παρ' όλα αυτά, πολλές επιχειρήσεις εξακολουθούν να θεωρούν ότι η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της βελτίωσης της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς τους έρχεται σε ευθεία αντίθεση με άλλους επιχειρηματικούς στόχους, επιμένοντας σε πρακτικές όπως η ανεξέλεγκτη

διάθεση των παραγόμενων αποβλήτων.

Ο Συνήγορος έχει διερευνήσει αρκετές υποθέσεις που αφορούν επιχειρήσεις με αντικείμενο την επεξεργασία αγροτικών προϊόντων (όπως τυροκομεία, ελαιουργεία, πυρηνελαιουργεία) καθώς και επιχειρήσεις πρωτογενούς παραγωγής (πτηνοτροφικές και κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις), οι οποίες, αν και είναι αναγκαίες για τη στήριξη της αγροτικής οικονομίας, ευθύνονται για παραβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Από τη διερεύνηση αρκετών υποθέσεων προέκυψε ότι πολλές από αυτές λειτουργούν καθ' υπέρβαση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων και χωρίς να έχουν εφαρμόσει την εγκεκριμένη μελέτη επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων. Πρόκειται για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες προφανώς δεν έχουν το οικονομικό κίνητρο ούτε για παρέμβαση στην πηγή των αποβλήτων, ενόψει της καθαρής παραγωγής, ούτε για επενδύσεις σε μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων και προστασίας του περιβάλλοντος. Σε αυτό συντελεί αφενός το υψηλό κόστος των προτεινόμενων μεθόδων επεξεργασίας ή/και η εποχικότητα στη λειτουργία των εν λόγω εγκαταστάσεων και αφετέρου η εδώ και πολλά χρόνια ανοχή που επιδεικνύουν οι ελεγκτικές αρχές. Οι τελευταίες δεν εφαρμόζουν τις ισχύουσες διατάξεις προβάλλοντας ως αιτιολογία τη σημασία που έχουν οι υφιστάμενες μη νόμιμες εγκαταστάσεις για τη βιωσιμότητα της τοπικής οικονομίας, ιδιαίτερα στην παρούσα διεθνή και εθνική οικονομική συγκυρία.

Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί περαιτέρω η ανεπάρκεια των μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων.

Τα όποια κατασταλτικά μέτρα ή ποινές, προκειμένου να αποδώσουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, θα πρέπει να είναι ανάλογα με το μέγεθος της βλάβης και να είναι κλιμακούμενα ώστε να είναι αποτελεσματικά. Η επιβολή χρηματικής ποινής μία φορά τον χρόνο σε μια βιομηχανία που δεν διαθέτει σύστημα επεξεργασίας των αποβλήτων της δεν αποδεικνύεται επαρκής και καταλήγει να αντιμετωπίζεται ως εξαγορά του δικαιώματος ρύπανσης. Κρίσιμο, τέλος, είναι το ζήτημα της στελέχωσης του ελεγκτικού μηχανισμού –τόσο στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας όσο και, κυρίως, στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης– με αριθμητικά επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό, όπως και της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής.

Εντονότερο καθίσταται το πρόβλημα του ελέγχου της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων λειτουργίας στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αλλαγή κανονιστικών διατάξεων επιβάλλει τη μετεγκατάσταση των υφιστάμενων παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Μια από τις συνήθεις αγκυλώσεις στην εξασφάλιση της σύννομης λειτουργίας των παραγωγικών μονάδων αποτελεί η διαπιστωθείσα έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των περισσότερων συναρμόδιων φορέων και η αποποίηση των ευθυνών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των επιπτώσεων που οι ως άνω διοικητικές αδυναμίες επιφέρουν στο περιβάλλον και στα ευαίσθητα οικοσυστήματα είναι η οικολογική καταστροφή του ποταμού Βούλγαρη, της περιοχής Σκαλοχωρίου του Νομού Λέσβου, εξαιτίας της ανεξέλεγκτης διάθεσης τυρογάλακτος και απο-

βλήτων από τρεις τυροκομικές μονάδες που λειτουργούν στην περιοχή. Από την εξέταση της σχετικής υπόθεσης ο Συνήγορος διαπίστωσε αφενός ελλείψεις στις άδειες που διέθεταν οι εν λόγω μονάδες και αφετέρου ότι λειτουργούσαν καθ' υπέρβαση των περιβαλλοντικών όρων, χωρίς να εφαρμόζουν τις μελέτες επεξεργασίας και διάθεσης των αποβλήτων, με αποτέλεσμα η ρύπανση της περιοχής να συνεχίζεται επί χρόνια. Οι συναρμόδιες υπηρεσίες είχαν επανειλημμένα προβεί σε αυτοψίες όπου διαπίστωναν το πρόβλημα, θέτοντας προθεσμίες για τη συμμόρφωση οι οποίες παρέρχονταν άκαρπες. Παρ' όλα αυτά οι υπηρεσίες απέφευγαν να επιβάλουν τη διακοπή της λειτουργίας των μονάδων. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου επιβλήθηκαν στις τυροκομικές μονάδες διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμα και διακοπή λειτουργίας). Η διακοπή όμως επιβλήθηκε κατά το διάστημα όπου οι μονάδες δεν λειτουργούσαν εκτός αυτού, πριν από την έναρξη της νέας τυροκομικής περιόδου, ο νομάρχης χορήγησε εκ νέου προσωρινή άδεια λειτουργίας, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, επικαλούμενος το αίτημα των κτηνοτρόφων του νησιού να επαναλειτουργήσουν τα τυροκομεία διότι διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να διαθέσουν το παραγόμενο γάλα. Επειδή με την έναρξη της νέας τυροκομικής περιόδου επανήλθε το σοβαρό πρόβλημα της ρύπανσης λόγω της ανεξέλεγκτης απόρριψης του τυρογάλακτος, ο Συνήγορος ζήτησε από τον περιφερειάρχη, στον οποίο έχει περιέλθει πλέον η αρμοδιότητα, να επιβάλει τη διακοπή της λειτουργίας των εν λόγω μονάδων. Επισήμανε μάλιστα ότι η επιβολή κυρώσεων για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επαφίεται απλώς στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης

αλλά αποτελεί δέσμια υποχρέωσή της, και ακόμα ότι η επίκληση της συνεισφοράς των εν λόγω μονάδων στην τοπική οικονομία και ανάπτυξη, καθώς και η διεθνής οικονομική συγκυρία δεν μπορούν πλέον να αποτελούν άλλοθι για ανεξέλεγκτη και παράτυπη λειτουργία. Δυστυχώς, διαπιστώθηκε εκ νέου η ίδια παρελκυστική τακτική: Η διακοπή επιβλήθηκε μετά τη λήξη της εποχικής λειτουργίας των μονάδων (υπόθεση 1629/2009).

Θετική εξέλιξη

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου επετεύχθη εντέλει η σφράγιση της μίας εκ των ως άνω μονάδων, ενώ για τις άλλες δύο υπήρξε ενημέρωση ότι συμμορφώθηκαν με τους συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους.

Ανάλογη είναι η περίπτωση βιομηχανικού συγκροτήματος το οποίο αποτελείται από πυρηνελαιουργείο, μονάδα παραγωγής εξευγενισμένου ελαιολάδου, σαπωνοποιείο και μονάδα τυποποίησης ελαιολάδου, που βρίσκεται στην περιοχή Σκάλας Παμφίλων, του Δήμου Μυτιλήνης. Η περιοχή αυτή με την αναθεώρηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου Δήμου Μυτιλήνης (το 2007) χαρακτηρίστηκε ζώνη Τουρισμού-Αναψυχής, πράγμα το οποίο επέβαλλε την απομάκρυνση από αυτήν όλων των βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων εντός 12ετίας. Η επιχείρηση ξεκίνησε ως ελαιοτριβείο και σταδιακά επεκτάθηκε, λαμβάνοντας άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας η οποία, αν και δεν τηρούνταν οι συγκεκριμένοι περιβαλλοντικοί όροι, ανανεώθηκε για αόριστο χρόνο.

Οι αρμόδιοι φορείς, μετά τη συστηματική ρύπανση της ατμόσφαιρας και των υδάτων και τη μη σύννομη διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων –πράγμα που είχε ως συνέπεια τη σοβαρή ρύπανση του κόλπου των Παμφίλων–, προέβησαν στην επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο η αποσπασματική και μεμονωμένη επιβολή προστίμων για τη συστηματική μη σύννομη λειτουργία της εν λόγω επιχείρησης, σε συνδυασμό με την προβλεπόμενη μετεγκατάστασή της, δεν αποτέλεσαν κίνητρο συμμόρφωσης της επιχείρησης με τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους. Συγχρόνως δε, οι αρμόδιοι φορείς απέφευγαν να προβούν στη διακοπή της μονάδας, επικαλούμενοι τα κοινωνικά προβλήματα που θα μπορούσε να επιφέρει η παύση της λειτουργίας της επιχείρησης, δεδομένου ότι εξυπηρετεί το σύνολο των ελαιολιτριβείων του νησιού. Ως εκ τούτου, και παρά την παρέμβαση του Συνηγόρου, διαπιστώθηκε η ίδια παρελκυστική τακτική, δηλαδή ο αρμόδιος φορέας περιορίστηκε στην επιβολή προστίμου στην εν λόγω μονάδα και στην επισημάνση ότι δεν θα επιτραπεί η λειτουργία κατά τη νέα ελαιοκομική περίοδο εάν δεν ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποτρέπεται η ρύπανση (υπόθεση 136737/2011).


Μη τήρηση των όρων λειτουργίας διαπίστωσε επίσης ο Συνήγορος σε κτηνοτροφικές μονάδες στα όρια του οικισμού της Μάνδρας του Δήμου Αβδήρων. Από τη σχετική υπηρεσιακή αλληλογραφία διαπιστώνεται ότι συνεχίζεται πλέον των δύο ετών η λειτουργία των μονάδων με καταγεγραμμένη σειρά παραβάσεων. Οι μονάδες αυτές

δεν συμμορφώνονται με τους όρους λειτουργίας τους, ήτοι: δεν έχουν μετεγκαταστήσει τα πλεονάζοντα ζώα, δεν έχουν τροποποιήσει τις άδειες ίδρυσης και λειτουργίας, προβαίνουν σε παράνομη διαχείριση των στερεών και υγρών αποβλήτων, εκμεταλλεύονται και κάνουν χρήση υδάτινων πόρων χωρίς αδειοδότηση, παραβιάζουν τα χρονοδιαγράμματα που τους έχουν τεθεί προκειμένου να λάβουν μέτρα για την αποκατάσταση της νομιμότητας, την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος. Στην περίπτωση αυτή πάντως υπήρξε σύγχυση ως προς τον αρμόδιο φορέα που είναι υπεύθυνος για την ανάκληση των αδειών. Κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου, αφενός προσδιορίστηκε εντέλει ο αρμόδιος φορέας, αφετέρου ανακλήθηκαν οι άδειες λειτουργίας των δύο μονάδων (υπόθεση 18916/2008).

Όπως προκύπτει από τις προαναφερόμενες υποθέσεις, η τήρηση της νομιμότητας, όπως αυτή υποδεικνύεται από τον Συνήγορο, προσκρούει συχνά σε απροθυμία της διοίκησης να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες (για οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους λόγους), ακόμα και όταν διατείνεται ότι προτίθεται να συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του Συνηγόρου.

Τέλος, αποτελεσματική αποδεικνύεται η παρέμβαση της ανεξάρτητης αρχής στις περιπτώσεις όπου η καταγγελία αφορά άρνηση της διοίκησης να παρέχει περιβαλλοντική πληροφόρηση σχετικά με στοιχεία στα οποία βασίστηκε άδεια

αναβάθμισης βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Σχετική αναφορά είχε αντικείμενο την άρνηση της Διεύθυνσης Εγκαταστάσεων Πετρελαιοειδών του τώως Υπουργείου Ανάπτυξης (αρμοδιότητα πλέον ΥΠΕΚΑ) να χορηγήσει σε ενδιαφερόμενους πολίτες στοιχεία που είχαν υποβληθεί από την εταιρεία «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ ΑΕ» προκειμένου η τελευταία να πάρει άδεια για την αναβάθμιση των εγκαταστάσεών της στην Ελευσίνα. Τα στοιχεία που ζητήθηκαν είχαν ληφθεί υπόψη για την έγκριση της αναβάθμισης και μνημονεύονταν ρητά στο κείμενο της υπουργικής απόφασης που την ενέκρινε. Η υπηρεσία ζήτησε από τους ενδιαφερομένους να εξειδικεύσουν το έννομο συμφέρον τους και αρνήθηκε να ικανοποιήσει το αίτημά τους. Ο Συνήγορος τόνισε ότι τα στοιχεία που ζητούν οι πολίτες αποτελούν περιβαλλοντική πληροφορία και ότι η Διεύθυνση Εγκαταστάσεων Πετρελαιοειδών οφείλει να τα χορηγήσει. Στη συνέχεια η υπηρεσία χορήγησε ορισμένα μόνο από τα αιτούμενα έγγραφα, επικαλούμενη για τα υπόλοιπα λόγους προστασίας του βιομηχανικού απορρήτου. Σε νέο έγγραφο του ο Συνήγορος επέμεινε ότι τα αιτούμενα στοιχεία παύουν να έχουν τον χαρακτήρα του απορρήτου εφόσον έχουν ήδη ανακοινωθεί από εκείνον τον οποίο αφορούν στο πλαίσιο συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας και έχουν αποτελέσει θεμελιωτικό-στατιστικό στοιχείο της αιτιολογίας μιας διοικητικής πράξης. Το ΥΠΕΚΑ δέχτηκε την άποψη του Συνηγόρου και χορήγησε το σύνολο των εγγράφων (υποθέσεις 4718/2008, 4719/2009).*



Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία,
στον ιστότοπο του Συνηγούρου www.synigoros.gr.

Οι αστερίσκοι [*] μέσα στο κείμενο παραπέμπουν
σε κατάλογο συνδέσμων (www.synigoros.gr/?i=stp.el.links2011) όπου μπορείτε να βρείτε
σχετικά αναρτημένα έγγραφα.