

Αθήνα, 8 Απριλίου 2010
Αριθμ. Πρωτ. 10015/27-5-2009.3

Προς
την Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας
Κυρία Λούκα Κατσέλη
Μεσογείων 119
115 26 Αθήνα

Θέμα: Παροχή εγγυήσεων του Ελληνικού Δημοσίου μέσω του ΤΕΜΠΜΕ και ανάθεση σε ιδιωτικές τράπεζες της διοικητικής διεκπεραίωσης αιτήσεων πολιτών.

ΠΟΡΙΣΜΑ

(Άρθρο 4§6 Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»)

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103§9 του Συντάγματος και το Ν.3094/2003 έχει ολοκληρώσει τη διερεύνηση αναφοράς του κυρίου με την οποία διαμαρτύρεται, επειδή κατά τη διαδικασία παροχής εγγύησης και επιδότησης επιτοκίου δανείου κεφαλαίου κίνησης δεν τηρήθηκε η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας με συνέπεια να υποστούν βλάβη τα οικονομικά συμφέροντα της επιχείρησής του. Επειδή ο Συνήγορος του Πολίτη (εφεξής εναλλακτικά «ΣτΠ» ή «Αρχή») διαπιστώνει την απροθυμία του αρμόδιου φορέα, του Ταμείου Εγγυοδοσίας Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων (ΤΕΜΠΜΕ), να συνεργαστεί έγκαιρα και ουσιαστικά με την Αρχή για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων, συντάσσει το παρόν πόρισμα.

Ιστορικό

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε για την Ελλάδα με την υπ' αριθμ. E(2007)5338/26.10.2007 απόφασή της Επιχειρησιακό Πρόγραμμα περιόδου 2007-2013 με τον τίτλο «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ» (CCI GR161 PO001). Στο πλαίσιο αυτής της ενίσχυσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης εντάχθηκε και η δράση «Εγγύηση και Επιδότηση Επιτοκίου Δανείων Κεφαλαίου Κίνησης Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων».

Σύμφωνα με το Ν. 3614/2007 (ΦΕΚ Α 267/3-12-2007) «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007 - 2013», το ως άνω Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εντάσσεται στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, εφεξής «ΕΣΠΑ». Στον ίδιο νόμο ορίζεται ότι η διαχείριση κάθε επιχειρησιακού προγράμματος του ΕΣΠΑ ασκείται μέσω μιας **ειδικής υπηρεσίας (διαχειριστική αρχή)**. Παράλληλα προβλέπεται η δυνατότητα διαμεσολάβησης ενός ή περισσότερων **ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης**, στους οποίους εκχωρούνται αρμοδιότητες της διαχειριστικής αρχής.

Με την υπ' αριθμ. 15636/2938Δ/Φ.03 κοινή υπουργική απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Ανάπτυξης και Οικονομίας & Οικονομικών ως Διαχειριστική Αρχή ορίστηκε η **Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» (ΕΥΔ ΕΠΑΕ)**, η οποία εντάσσεται στο Υπουργείο Ανάπτυξης. Εν συνεχεία, με την υπ' αριθ. 1454/129/Φ.0020B/11-2-2009 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, ως Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης ειδικά για την πράξη «Επιδότηση επιτοκίου και εγγύηση δανείων για κεφάλαια κίνησης μικρών επιχειρήσεων» ορίστηκε το Ταμείο Εγγυοδοσίας Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων (ΤΕΜΠΜΕ). Σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτής της υπουργικής απόφασης το ΤΕΜΠΜΕ μεταξύ άλλων οφείλει να: *«viii. Συγκεντρώνει, αρχειοθετεί όλες τις αιτήσεις παροχής εγγύησης και επιδότησης επιτοκίου που υποβάλλονται και ελέγχει την πληρότητα των στοιχείων τους, ix. Αξιολογεί τις αιτήσεις παροχής εγγύησης και επιδότησης επιτοκίου που υποβάλλονται, εφαρμόζοντας τα εγκεκριμένα από την Επιτροπή Παρακολούθησης κριτήρια ένταξης.»* Το ΤΕΜΠΜΕ για την εκπλήρωση των ως άνω υποχρεώσεων του χρησιμοποίησε ως βοηθούς εκπλήρωσης- προστηθέντες ιδιωτικές τράπεζες. Οι τράπεζες συγκεντρώνουν όλες τις αιτήσεις των πολιτών και επιλέγουν ποιές τελικά θα αποσταλούν στο ΤΕΜΠΜΕ.

Η Α' φάση της δράσης, η οποία περιλάμβανε **εγγυοδοσία και επιδότηση επιτοκίου** συγχρηματοδοτήθηκε από το Ελληνικό Δημόσιο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ειδικότερα, ο προϋπολογισμός της πρώτης φάσης ορίστηκε σε 100.000.000€, εκ των οποίων 81.511.683€ συνείσφερε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και 18.488.317€ το Ελληνικό Δημόσιο. Όμως η Α' φάση υπερέβη τον αρχικό προϋπολογισμό και παρ' ότι αυτός διπλασιάστηκε σε 200.000.000€, δεν κατέστη δυνατόν να εξυπηρετηθούν όλες οι υποβληθείσες στις τράπεζες αιτήσεις. Για το λόγο αυτό τηρήθηκε η αρχή της χρονικής προτεραιότητας. Έτσι στην πρώτη φάση του προγράμματος επιλέξιμες ήταν οι αιτήσεις που είχαν εγκριθεί από τις τράπεζες, προωθηθεί από αυτές και παραληφθεί από το ΤΕΜΠΜΕ μέχρι και την 08-04-2009. Με τον τρόπο αυτό στην Α' Φάση πρόλαβαν να ενταχθούν 22.000 επιχειρήσεις από όλη τη χώρα.

Ωστόσο, λόγω της οικονομικής κρίσης το πρόγραμμα συνεχίζεται με τη Β' Φάση, η οποία εφαρμόζεται από 09-04-2009 και περιλαμβάνει **μόνον εγγυοδοσία και όχι επιδότηση επιτοκίου**. Η Β' φάση χρηματοδοτείται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους και θα ολοκληρωθεί μόλις εξαντληθεί ο προϋπολογισμός της που ανέρχεται σε 5 δισεκατομμύρια ευρώ. Η ΤΕΜΠΙΜΕ ΑΕ υπολογίζει ότι μπορεί να εγγραφεί ακόμα για 50.000 ελληνικές επιχειρήσεις.

Πολίτης προσέφυγε στο Συνήγορο του Πολίτη, επειδή κατά τη διαδικασία παροχής και επιδότησης δανείου κεφαλαίου κίνησης υπέστησαν βλάβη τα οικονομικά συμφέροντα της επιχείρησής του. Η βλάβη προέρχεται από ενέργεια ιδιωτικής τράπεζας, με την οποία το ΤΕΜΠΙΜΕ είχε συμβληθεί για την προεπιλογή και διαβίβαση αιτημάτων ένταξης στο ως άνω πρόγραμμα. Συγκεκριμένα, η Τράπεζα επικαλούμενη φόρτο εργασιών καθυστέρησε την αποστολή της αίτησης του τρεις μήνες περίπου. Ενώ ο πολίτης είχε ήδη από τις 14-01-2009 καταθέσει όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά και η επιχείρηση πληρούσε όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις, η αποστολή της αίτησης στα κεντρικά έγινε μετά τις 08-04-2009, καταληκτική ημερομηνία για την ένταξη στην πρώτη φάση. Συνέπεια αυτής της υπερβολικής και ελλιπώς αιτιολογημένης καθυστέρησης ήταν η επιχείρηση του πολίτη να ενταχθεί στη δεύτερη φάση του προγράμματος, στην οποία δεν επιχορηγείται πλέον το επιτόκιο. Με άλλα λόγια λόγω αυτής της βλαπτικής ενέργειας της τράπεζας δεν χορηγήθηκε άτοκο δάνειο στον πολίτη, αλλά θα χρειαστεί να καταβάλει τόκους που αναλογούν στο εκάστοτε EURIBOR συν 2,10%, συν εισφορά 0,6%.

Νομοθετικό πλαίσιο

Η επιλογή των Τραπεζών ως βοηθών εκπλήρωσης δεν απαλλάσσει το ΤΕΜΠΙΜΕ από την ευθύνη αποζημίωσης σε περιπτώσεις, όπως η υπό κρίση, όπου οι Τράπεζες φαίνεται να εκπληρώνουν πλημμελώς τα καθήκοντά τους. Το ΤΕΜΠΙΜΕ ως ανώνυμη εταιρεία, η οποία έχει συσταθεί με νόμο (Ν. 3066/2002) και το κεφάλαιο της καλύπτεται εξολοκλήρου από το Ελληνικό Δημόσιο, αποτελεί ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο. Η δε εξωσυμβατική ευθύνη του ρυθμίζεται κατά τις αρχές της πρόστησης και τη διάταξη του άρθρου **922 του Αστικού Κώδικα**(ΑΚ):

«Ο κύριος ή ο προστήσας κάποιον άλλον σε μια υπηρεσία ευθύνεται για τη ζημία που ο υπηρέτης ή ο προστηθείς προξένησε σε τρίτον παράνομα κατά την υπηρεσία του.»

Συναφής είναι και η διάταξη του άρθρου **334 του Αστικού Κώδικα** για τους βοηθούς εκπλήρωσης:

«Ο οφειλέτης ευθύνεται για το πταίσμα των προσώπων που χρησιμοποιεί για να εκπληρώσει την παροχή, όπως για δικό του πταίσμα.»

Στην υπό κρίση περίπτωση το ΤΕΜΠΙΜΕ κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσής του (αρ. 3 ΚΥΑ 1454/129/Φ.0020Β/11-2-2009) να «*viii. Συγκεντρώνει, αρχειοθετεί όλες τις αιτήσεις παροχής εγγύησης και επιδότησης επιτοκίου που υποβάλλονται και ελέγχει την πληρότητα των στοιχείων τους. ix. Αξιολογεί τις αιτήσεις παροχής εγγύησης και επιδότησης επιτοκίου*» χρησιμοποίησε τη διοικητική δομή των ιδιωτικών τραπεζών με τις οποίες συμβλήθηκε. Με άλλα λόγια το ΤΕΜΠΙΜΕ

(προστήσας-οφειλέτης) ανάθεσε την εκπλήρωση της ως άνω δικής του υποχρέωσης σε ιδιωτικές τράπεζες (προσθηθέντες-βοηθοί εκπλήρωσης).

Χρήσιμες στο σημείο αυτό κρίνονται οι παρακάτω διευκρινίσεις. Ως «προσθηθείς» ή «βοηθός εκπλήρωσης» και συνεπώς όργανο του οποίου η πράξη ή παράλειψη καταλογίζεται στο δημόσιο νομικό πρόσωπο, θεωρείται και το πρόσωπο που συνδέεται με το δημόσιο νομικό πρόσωπο με σύμβαση εκτέλεσης έργου, εφόσον το δημόσιο νομικό πρόσωπο έχει επιφυλάξει σε αυτό τη διεύθυνση και την επίβλεψη της εκτέλεσης του έργου και το δικαίωμα παροχής οδηγιών (ΑΠ 300/1980, ΝοΒ 28,1723 και ΑΠ1554/1908 ΝοΒ 29,38 και Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2007, σελ 249-251). Προϋπόθεση η οποία πληρούται με τις συμβάσεις που σήηψε το ΤΕΜΠΙΜΕ με τις συνεργαζόμενες τράπεζες. Συνεπώς, ακόμα και αν διαπιστώνεται ότι σε συγκεκριμένες περιπτώσεις οι τράπεζες (και όχι το ίδιο το ΤΕΜΠΙΜΕ) ανταποκρίθηκαν πλημμελώς στα καθήκοντα που τους ανατέθηκαν (πχ. εμπρόθεσμη αποστολή αιτήσεων), αυτό δε σημαίνει ότι το ΤΕΜΠΙΜΕ δικαιούται να επικαλείται το γεγονός αυτό προς απόσχιση ενδεχόμενης ευθύνης. Επίσης επισημαίνεται ότι για την εφαρμογή των διατάξεων 334ΑΚ και 922ΑΚ δεν απαιτείται η συνδρομή πταισματος του προστήσαντος (ΤΕΜΠΙΜΕ) ως προς την επιλογή ή επιτήρηση κλπ του προσθηθέντος (συμβεβλημένες τράπεζες). Η διάταξη 922 ΑΚ εισάγει αναμφισβήτητα εξαίρεση από την αρχή της υπαιτιότητας και αποτελεί καθαρή περίπτωση ευθύνης για αλλότρια πράξη, για αλλότριο και όχι ίδιο πταίσμα. Ο έλληνας νομοθέτης σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα υιοθέτησε γνήσια **αντικειμενική ευθύνη** του προστήσαντος χωρίς δυνατότητα ανταπόδειξης ότι κατέβαλε κάθε επιμέλεια κατά την επιλογή κλπ του προσθηθέντος (Βλ σχετικά Α. Γεωργιάδη – Μ. Σταθόπουλου, *Ερμηνεία Αστικού Κώδικα*, Ειδικό Ενοχικό Τόμος IV, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα 1982, σελ 742).

Ο δικαιολογητικός λόγος (ratio) των διατάξεων 334ΑΚ και 922 ΑΚ βρίσκεται στο ότι ο κύριος της υπόθεσης (οφειλέτης, προστήσας, εδώ ΤΕΜΠΙΜΕ) αποκομίζει οφέλη από τη δραστηριότητα του ενδιάμεσου (βοηθού εκπλήρωσης, προσθηθέντος, εδώ τράπεζες) επεκτείνοντας χάρη σε αυτές το πεδίο δράσης, εξουσίας και επιρροής του. Χάρη στη χρησιμοποίηση των προσθηθέντων (τράπεζες) και στις ενέργειές τους το ΤΕΜΠΙΜΕ διευρύνει τις εργασίες του και εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του. Συγκεκριμένα αντί να συλλέγει το ΤΕΜΠΙΜΕ και να αξιολογεί όλες τις αιτήσεις των πολιτών, ανέθεσε το έργο αυτό στις Τράπεζες και το ίδιο ασχολείται μόνον με όσες αυτές προεπιλέγουν και του διαβιβάζουν. Η διεύρυνση αυτή της δραστηριότητας των ΤΕΜΠΙΜΕ επί όλων των αιτήσεων και η τεχνική οργάνωση που προκαλεί με τη διαμεσολάβηση τραπεζών συνεπάγεται αυξημένη διακινδύνευση των συμφερόντων των πολιτών. Είναι λοιπόν εύλογο την ευθύνη για τους κινδύνους από τη δραστηριότητα του ενδιάμεσου (τράπεζα) να φέρει αυτός που αξιοποιεί προς όφελός του την κινδυνόγono διεύρυνση, δηλαδή ο κύριος της υπόθεσης (ΤΕΜΠΙΜΕ). Και αυτό, διότι την ωφέλεια από τη δραστηριότητα, στα πλαίσια της οποίας προκλήθηκε ζημία, δεν έχει κατά κύριο λόγο ο πράξας (εδώ η τράπεζα), αλλά άλλο πρόσωπο (ΤΕΜΠΙΜΕ). Η δε ωφέλειά του προστήσαντος (ΤΕΜΠΙΜΕ) δεν χρειάζεται να είναι πάντοτε οικονομικής φύσης. Όπως ορθά επισημαίνεται από τη θεωρία η ευθύνη που πηγάζει από τα άρθρα 334 και 922 του Αστικού Κώδικα, βαρύνει και το Δημόσιο ή σωματεία ή φιλανθρωπικές οργανώσεις, που χρησιμοποιούν άλλα πρόσωπα για τις υποθέσεις τους. Σημασία δεν έχει ποιος διαχειρίστηκε την υπόθεση (τράπεζα), αλλά ποιος είναι οικονομικά και κοινωνικά ο «κύριος» της υπόθεσης (ΤΕΜΠΙΜΕ). Αυτός είναι και ο ωφελούμενος από αυτήν και επομένως θα πρέπει να φέρει τον κίνδυνο, άρα και την ευθύνη για τις τυχόν δυσμενείς συνέπειές της. Σύμφωνα με την

κρατούσα στη θεωρία άποψη, δεν αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή των διατάξεων 334 & 922 ΑΚ η εξάρτηση του βοηθού ή προστηθέντος (ενδιάμεσου) από τον κύριο της υπόθεσης. Για την ευθύνη του κυρίου της υπόθεσης απαιτείται, αλλά και αρκεί η δραστηριότητα του ενδιάμεσου να εντάσσεται στο χώρο δράσης και κινδύνων του, να επεκτείνεται δηλαδή η δράση του κυρίου της υπόθεσης. Αυτός ο λόγος δεν αίρεται, επειδή τυχόν ο ενδιάμεσος κατά την εκπλήρωση δεν υπόκειται στον έλεγχο του ή ακόμα επειδή είναι ανεξάρτητος επιχειρηματίας. Συνεπώς και στην υπό κρίση περίπτωση, όπου το ΤΕΜΠΜΕ συμβλήθηκε με τις τράπεζες που αποτελούν ανεξάρτητους επιχειρηματίες, πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής των διατάξεων 334 και 299ΑΚ (για όλα τα ανωτέρω βλ. αναλυτικά Μ. Σταθόπουλος, *Γενικό Ενοχικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 350 κ.ε., καθώς και τις εκεί παραπομπές σε διεθνή βιβλιογραφία).

Ενέργειες της Αρχής Ανταπόκριση της Διοίκησης

Ο Συνήγορος του Πολίτη με το από 06-07-2009 έγγραφό του επισήμανε στο ΤΕΜΠΜΕ τα παρακάτω:

Πρώτον την αντικειμενική του ευθύνη του ΤΕΜΠΜΕ από τις ζημιογόνες ενέργειες των προστηθέντων-βοηθών εκπλήρωσής τραπεζών σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 334 και 299 του Αστικού Κώδικα, όπως αναλυτικά εκτέθηκε ανωτέρω.

Δεύτερον η Αρχή τόνισε ότι αντενδείκνυται η μετακύληση του βάρους των οργανωτικών και λειτουργικών δυσχερειών του Υπουργείου Ανάπτυξης, του Υπουργείου Οικονομίας και του ΤΕΜΠΜΕ για τη διεκπεραίωση αιτήσεων πολιτών σε Τράπεζες. Επικουρικά ο ΣτΠ επισήμανε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση οι Τράπεζες ως κεφαλαιουχικές εταιρείες με σκοπό την επιδίωξη κέρδους είναι εύλογο να επηρεάζονται από **ιδιαιτέρους δεσμούς και σχέσεις** με ήδη υπάρχοντες πελάτες τους που χρόνια αναπτύσσουν μεγάλο κύκλο συναλλαγών και να θέτουν σε δεύτερη μοίρα τα συμφέροντα επιχειρήσεων που δεν συμπεριλαμβάνονται στο πελατολόγιό τους. Επίσης, λόγω του ότι και οι ίδιες προμηθεύουν ανταγωνιστικά προγράμματα με υψηλά επιτόκια προς όφελός τους, ελλοχεύει ενδεχόμενη σύγκρουση συμφερόντων, καθώς σε περίπτωση μη ένταξης στο πρόγραμμα άτοκης δανειοδότησης, ενδέχεται να ικανοποιήσουν **ίδιον συμφέρον** προωθώντας δάνεια κίνησης με επιτόκιο.

Τρίτον ο ΣτΠ επέμεινε στην υποχρέωση σεβασμού της αρχή της ισότητας σε όλες τις εκφάνσεις της, όπως η αρχή της χρονικής προτεραιότητας και η αρχή της αμεροληψίας. Ειδικότερα, καθώς αμεροληψία και ισότητα διασταυρώνονται, μία μεροληπτική συμπεριφορά διαρρηγγύνει την αρχή της ισότητας ενώ μία διακριτική συμπεριφορά προδιαθέτει για υποκρυπτόμενη μεροληψία. Συνήθως η αρχή της αμεροληψίας αντιμετωπίζεται ως ειδικότερη μορφή της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία χορηγεί παροχές χωρίς διακρίσεις. Οι Τράπεζες κατά τον ιδρυτικό σκοπό τους, την κοινή πείρα και τα συναλλακτικά ήθη δεν δρουν στο ίδιο πλαίσιο.

Τέταρτον η Αρχή επισήμανε ότι, εάν είχε διαχειριστεί το πρόγραμμα το Υπουργείο Ανάπτυξης ή/και το Υπουργείο Οικονομίας θα είχε εφαρμογή το άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη όργανα και μέλη

συλλογικών οργάνων πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης, εφόσον έχουν **ιδιαιτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση** ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους ή η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατά το παρελθόν σε ετήσιες εκθέσεις του επισημάνει τα μείζονα δικαιοπολιτικά προβλήματα που δημιουργεί η ανάθεση έργου και ευθυνών της δημόσιας διοίκησης σε φορείς εκτός δημόσιας διοίκησης.

Το ΤΕΜΠΜΕ με την από 09-11-2009 απαντητική επιστολή ισχυρίστηκε ότι ουδεμία ευθύνη φέρει και ουδόλως μπορεί να παρακολουθήσει τη σχέση πολιτών και πιστωτικών ιδρυμάτων. Παράλληλα υποστήριξε ότι ευθύνονται αποκλειστικά και μόνον οι πολίτες για τις τυχόν πλημμέλειες των τραπεζών, διότι οι ίδιοι επέλεξαν την ιδιωτική τράπεζα με την οποία θα συνεργάζονταν και θα διαβίβαζε την αίτησή τους. Προς επίρρωση των ανωτέρω το ΤΕΜΠΜΕ προσέθεσε ότι οι πολίτες είχαν τη δυνατότητα να υποβάλουν αιτήσεις σε όσες τράπεζες επιθυμούσαν και με αυτό τον τρόπο να εξασφαλίσουν ότι κάποια που θα κατάφερνε να ανταποκριθεί στο καθήκον της έγκαιρης διαβίβασης της αίτησής τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αντέταξε με το από 27-01-2010 έγγραφό του ότι αυτή η θέση του ΤΕΜΠΜΕ δεν συνάδει με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Και αυτό, διότι οι πολίτες ουδέποτε ενημερώθηκαν για τον κίνδυνο αδιαφορίας των τραπεζικών ιδρυμάτων να διαβιβάσουν εμπρόθεσμα τις αιτήσεις εγγυοδοσίας ούτε βέβαια για τη συνεπεία αυτού αναγκαιότητα υποβολής αιτημάτων σε περισσότερες τράπεζες. Σε κάθε δε περίπτωση η υποβολή αιτήσεων σε περισσότερες τράπεζες που το ΤΕΜΠΜΕ προτείνει ως λύση είναι ανορθολογική για τους λόγους που ακολουθούν. Το πρόγραμμα εγγυοδοσίας από το φυσικό φορέα διαχείρισης του, την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» (ΕΥΔ ΕΠΑΕ) του Υπουργείου Ανάπτυξης, ανατέθηκε για την αμεσότερη εξυπηρέτηση των πολιτών και την άσκηση αποτελεσματικότερης διοίκησης σε ενδιάμεσο φορέα δημόσιο νομικό πρόσωπο, το ΤΕΜΠΜΕ, το οποίο ως ανώνυμη εταιρεία διαθέτει μεγαλύτερη ευελιξία από την κεντρική Δημόσια Διοίκηση. Ωστόσο, τελικά κρίθηκε ότι ούτε το ΤΕΜΠΜΕ μπορεί να ανταπεξέλθει στο έργο, το οποίο τελικά ανατέθηκε σε φορείς της ελεύθερης αγοράς, τις τράπεζες. Η ανάθεση σε τράπεζες θα εξασφάλιζε την άμεση εξυπηρέτηση των πολιτών και εκτέλεση του προγράμματος. **Εντούτοις, με την ομολογία του ΤΕΜΠΜΕ περί ανάγκης υποβολής αιτημάτων σε περισσότερες τράπεζες, η ανάθεση της διαχείρισης του προγράμματος εκτός κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης καταλήγει να αυξάνει τη γραφειοκρατία, τα διοικητικά έξοδα των πολιτών και αντιστρατεύεται κάθε έννοια χρηστής διοίκησης.**

Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη με το ως άνω έγγραφό του προσέθεσε ότι η ευθύνη του ΤΕΜΠΜΕ προκύπτει και από τις υποχρεώσεις πληροφόρησης και δημοσιότητας που προβλέπει το ευρωπαϊκό δίκαιο σχετικά με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα Επιχειρηματικότητα στον τρίτο άξονα του οποίου εντάσσεται η Εγγύηση και Επιδότηση Επιτοκίου Δανείων Κεφαλαίου Κίνησης Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων. Στην υπό κρίση περίπτωση οι ενδιαφερόμενοι πολίτες δεν ενημερώθηκαν σωστά. Συγκεκριμένα στο ενημερωτικό φυλλάδιο του ΤΕΜΠΜΕ, όπως και στην ιστοσελίδα του αναφέρεται: **«Η διαδικασία υποβολής θα γίνεται με ηλεκτρονική αίτηση μέσω τράπεζας χωρίς γραφειοκρατία και καθυστερήσεις**

(απάντηση το πολύ σε 10 ημέρες)». Με τον τρόπο αυτό δίνεται η εντύπωση στους πολίτες ότι από την υποβολή της αίτησής τους μέχρι και την απάντηση για την ένταξη στο πρόγραμμα θα μεσολαβήσουν 10 ημέρες. Δηλαδή αποσιωπάται το στάδιο της προέγκρισης της αίτησης από τις τράπεζες, καθώς στο σημείο 5.5.1. του παραρτήματος της ως άνω ΚΥΑ ορίζεται ότι: «Η Τράπεζα δέχεται τα αιτήματα των ΜΕ/ΠΜΕ για εγγύηση και επιδότηση επιτοκίου δανείων κεφαλαίου κίνησης. Η Τράπεζα εξετάζει, αξιολογεί τα αιτήματα των ΜΕ/ΠΜΕ και δεσμεύεται για την πιστοληπτική τους ικανότητα τη δεδομένη χρονική στιγμή, να εφαρμόσει τους ισχύοντες κανονισμούς της και τα κριτήρια πιστοδότησης που εκάστοτε εφαρμόζει, καθώς και εάν η ΜΕ/ΠΜΕ πληροί τις προϋποθέσεις ένταξής της στο πρόγραμμα. Στην περίπτωση που η Τράπεζα κρίνει ότι η ΜΕ/ΠΜΕ είναι οικονομικά βιώσιμη και καλύπτει τις προϋποθέσεις ένταξής της στο πρόγραμμα, τότε από την Κεντρική της Υπηρεσία (και όχι από τα υποκαταστήματα) αποστέλλει στην ΤΕΜΠΜΕ ΑΕ ηλεκτρονικά Αίτηση για Παροχή Εγγύησης και Επιδότησης Χρηματοδότησης Επιχείρησης ... Η ΤΕΜΠΜΕ ΑΕ εξετάζει την Αίτηση για Παροχή Εγγύησης και Επιδότησης Χρηματοδότησης Επιχείρησης και απαντά θετικά ή αρνητικά εντός 10 ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία παραλαβής του αιτήματος.»

Εντούτοις, το ΤΕΜΠΜΕ με την από 8.02.2010 επιστολή ενέμεινε στις θέσεις του προσθέτοντας ότι η όποια καθυστέρηση των τραπεζών οφείλεται σε εσωτερικούς κανόνες αξιολόγησης για την έγκριση του δανείου που ακολουθεί κάθε τράπεζα. Η οποιαδήποτε δε παρέμβαση του θα αποτελούσε ευθεία παραβίαση του ελεύθερου ανταγωνισμού. **Η θέση αυτή του ΤΕΜΠΜΕ αποτελεί έμμεση ομολογία ότι μια διοικητική διαδικασία εκχωρήθηκε σε φορείς που λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και για το λόγο αυτό δεν υπόκεινται σε κανένα περιορισμό ή έλεγχο.** Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν αποδέχεται τη θέση αυτή. Πράγματι οι τράπεζες κατά την ανάπτυξη της συνήθους επιχειρηματικής τους δράσης δεν δεσμεύονται από την αρχή της ισότητας. Ωστόσο, όταν δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο μιας διοικητικής διαδικασίας, όπως στην υπό κρίση περίπτωση για τη διοικητική διεκπεραίωση (συλλογή, αρχειοθέτηση και αξιολόγηση) αιτήσεων των πολιτών, το νομικό πλαίσιο δράσης τους διαφοροποιείται.

Συνολική εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη- Προτάσεις

Ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει ότι η διαμεσολάβηση τρίτων μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης για την εκπλήρωση στόχων κοινωνικής, οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής, δηλαδή σκοπών δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να υλοποιείται με γνώμονα τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Στη συγκεκριμένη υπόθεση διαπιστώθηκε η παραβίαση της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία οφείλει να χορηγεί παροχές χωρίς διακρίσεις. Η αρχής της ισότητας ενώπιον των παροχών που χορηγεί το Δημόσιο, είτε μέσω των δικών του οργανωτικών δομών, είτε μέσω τρίτων ιδιωτών, πρέπει να εξειδικεύεται μέσα από τις επιμέρους αρχές της χρονικής προτεραιότητας και της αμεροληψίας που αποτελούν ειδικότερες μορφές της.

Η προσφυγή της Διοίκησης σε ιδιώτες για την εκπλήρωση σκοπών δημόσιου συμφέροντος, δηλαδή για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της, θα πρέπει να προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ρυθμιστικού πλαισίου που να εξασφαλίζει τουλάχιστον την προστασία των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών. Τα ατομικά δικαιώματα υπήρξαν ανέκαθεν αμυντικά δικαιώματα έναντι του Κράτους, διότι παραδοσιακά πηγή διακινδύνευσής τους ήταν οι φορείς

δημόσιας εξουσίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Όταν λοιπόν το Κράτος για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων του και εκπλήρωση των υποχρεώσεών του έναντι των πολιτών, χρησιμοποιεί εναλλακτικά και ιδιώτες που καταρχήν δεν δεσμεύονται από τις διατάξεις του Συντάγματος για τα ατομικά δικαιώματα, ουσιαστικά παρακάμπτει την εφαρμογή τους και παραβιάζει θεμελιώδεις υποχρεώσεις του. Η καταρχήν θεμιτή αύξηση της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, σε καμία περίπτωση δεν δικαιολογεί την παραβίαση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων.

Ενόψει των ανωτέρω ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει ότι στο πλαίσιο διαμεσολάβησης ιδιωτών μεταξύ Διοίκησης και πολιτών θα πρέπει να ενεργοποιηθεί η δέσμευση των ιδιωτών από τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα.

Στο πλαίσιο μάλιστα του αναθεωρημένου Συντάγματος προβλέπεται ρητά πλέον αυτή η δυνατότητα. Συγκεκριμένα **στο άρθρο 25§1 του Συντάγματος** ορίζεται ότι:

« Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν».

Πρόκειται για τη λεγόμενη τριτενέργεια των κοινωνικών, ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, δηλαδή για την επέκταση της ισχύος τους και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, προστατεύοντας έτσι τον πολίτη όχι μόνον έναντι του Κράτους αλλά και έναντι των «τρίτων». Δικαιολογητικός λόγος θέσπισης της τριτενέργειας είναι η ύπαρξη πέραν του Κράτους και άλλων πηγών διακινδύνευσης των ανθρώπινων δικαιωμάτων, όπως π.χ. στο πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας. Πηγή διακινδύνευσής τους είναι αναμφισβήτητα και η χρησιμοποίηση ενδιάμεσων ιδιωτών για την εκπλήρωση υποχρεώσεων του Κράτους. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργούνται σχέσεις ιδιωτών, οι οποίες παραδοσιακά θα έπρεπε να είναι σχέσεις Κράτους-πολίτη, καθώς το ένα μέρος, ο ενδιάμεσος τρίτος εκπροσωπεί και αντικαθιστά το Κράτος. Σε αυτές τις σχέσεις επιβάλλεται ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων. Συνεπώς, για αυτές τις σχέσεις αναμφισβήτητα πληρούται η προϋπόθεση που ορίζει το Σύνταγμα, είναι δηλαδή σχέσεις που προσιδιάζουν τα δικαιώματα αυτά, καθώς αντικαθιστούν τις παραδοσιακές σχέσεις Κράτους-πολίτη. Σε κάθε τέτοια λοιπόν διαμεσολάβηση τρίτου ιδιώτη ως βοηθού εκπλήρωσης ή προστηθέντα, στις σχετικές διατάξεις νομοθετικές και συμβατικές η Διοίκηση οφείλει να κάνει ρητή μνεία στην αρχή της τριτενέργειας των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Επίσης θα πρέπει να ενημερώνει τους πολίτες για την ως άνω δέσμευση των τρίτων, καθώς και ότι σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους από τη δράση των ενδιάμεσων τρίτων μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση και από τη Διοίκηση κατά τις διατάξεις 922 και 334ΑΚ. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται και στη Διοίκηση δυνατότητα να επιβάλει στον ιδιώτη με τον οποίο συμβλήθηκε κυρώσεις από την παραβίαση των νομοθετικών και συμβατικών του υποχρεώσεων.

Ενόψει του τρέχοντος αλλά και μελλοντικών προγραμμάτων εγγυοδοσίας μέσω του ΤΕΜΠΜΕ, η Αρχή επισημαίνει ότι θα πρέπει να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα, ώστε αφενός να ενημερωθούν οι πολίτες για τα δικαιώματά τους και αφετέρου να προβλεφθούν διαδικασίες προσφυγής ενώπιον του ΤΕΜΠΜΕ σε περίπτωση παραβίασης τους από τις τράπεζες.

Καλλιόπη Σπανού
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Ειδικός Επιστήμονας: Στουγιάννου Καλλιόπη

Κοινοποίηση

1. Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠΑΕ
Μεσογείων 56
11527 Αθήνα

2. Γενικό Διευθυντή Τ.Ε.Μ.Π.Μ.Ε.
Λ. Αμαλίας 26
10557 Αθήνα