

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού:
Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να
μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο;
Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες
για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται;**

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ **2/2021**

ΣΥΝΟΨΗ

Κατηγορία τακτικών εσόδων των Δήμων συνιστούν τα ανταποδοτικά τέλη. Το ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού επιβάλλεται για την αντιμετώπιση των δαπανών των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού και συναφών προς αυτές υπηρεσιών.

Ο παρών έλεγχος διενεργήθηκε οριζόντια από 10 Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε όλη την επικράτεια, οι οποίες έλεγξαν 11 δήμους κατά το χρονικό διάστημα από 15.3.2021 έως 30.9.2021.

Τα πορίσματα του διεξαχθέντος ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

1. Για τον καθορισμό της επιβάρυνσης των δημοτών από το τέλος, υπολογίζεται μόνο το κόστος παραγωγής των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, το οποίο άμεσα και διακριτά μπορεί να καταλογισθεί στην παραγωγή των υπηρεσιών αυτών. Δεν επιμερίζεται όμως για να συνυπολογισθεί στην επιβάρυνση από το τέλος, το τμήμα των οριζόντιων λειτουργικών και διοικητικών εξόδων του δήμου για την παραγωγή των υπηρεσιών αυτών.
2. Οι δήμοι δεν έχουν ακριβή εικόνα των ακινήτων που βαρύνονται με το τέλος ούτε και των υποχρέων για την καταβολή του τέλους προσώπων.
3. Οι δήμοι δεν κάνουν εκτεταμένη χρήση της δυνατότητας που τους παρέχει ο νόμος να ορίζουν περισσότερους ειδικούς συντελεστές, ώστε το τέλος να επιμερίζεται μεταξύ των υποχρέων ανάλογα με τον βαθμό χρήσης των σχετικών υπηρεσιών.
4. Στους περισσότερους δήμους διαπιστώθηκε ικανοποιητική αναλογία μεταξύ των εσόδων από το τέλος και των δαπανών για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών.
5. Το σύστημα είσπραξης του τέλους μέσω είσπραξης αυτού δια του παρόχου ηλεκτρικού ρεύματος στα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα διασφαλίζει κατ' αρχήν υψηλή είσπραξιμότητα. Όμως, δεν ελέγχεται η απόδοση των εσόδων του τέλους από τους εν λόγω παρόχους.
6. Οι δήμοι τήρησαν τις υποχρεώσεις τους για χωριστή λογιστική παρακολούθηση του τέλους.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κατηγορία τακτικών εσόδων των Δήμων συνιστούν τα ανταποδοτικά τέλη, τα οποία επιβάλλονται από αυτούς και συνδέονται με την παροχή ειδικής ωφέλειας στον υπόχρεο. Πρέπει δε να επιτυγχάνεται έστω κατά προσέγγιση ισοσκελίση των εσόδων από τα τέλη και των δαπανών για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών. Το ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού είναι από τα κυριότερα υποχρεωτικά ανταποδοτικά έσοδα των Δήμων¹. Συνεπώς, πρέπει να καθορίζονται συντελεστές του τέλους αυτού για την κάλυψη του κόστους παραγωγής των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού ανάλογα με το βαθμό χρήσης αυτών εκ μέρους των υποχρέων και να διατίθενται τα εισπραττόμενα έσοδα μόνο για την παροχή των ως άνω υπηρεσιών. Διαφορετικά, τα έσοδα από το τέλος δεν θα αντιστοιχίζονται με το κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας, με συνέπεια να μετατρέπεται εν τοις πράγμασι σε φόρο.

Το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού θεσπίστηκε το έτος 1989². Το τέλος αυτό επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου που λαμβάνεται κατά τον Οκτώβριο κάθε έτους, βαρύνει τον υπόχρεο σε πληρωμή του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος, συνεισπράττεται από τους προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος και αποδίδεται στους δήμους, μετά από παρακράτηση ποσοστού 2% για την κάλυψη των δαπανών είσπραξής του. Από την καταβολή του απαλλάσσονται τα μη ηλεκτροδοτούμενα και μη χρησιμοποιούμενα ακίνητα³. Για τον υπολογισμό του τέλους, το εμβαδόν κάθε ακινήτου πολλαπλασιάζεται με τον συντελεστή που ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο για κάθε κατηγορία ακινήτου. Η βεβαίωση του τέλους γίνεται με βεβαιωτικούς καταλόγους σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων των δήμων και κοινοτήτων. Τα έσοδα από την είσπραξη του τέλους διατίθενται υποχρεωτικά για την κάλυψη των πάσης φύσεως δαπανών που αφορούν την παροχή των υπηρεσιών της αποκομιδής και διαχείρισης των απορριμμάτων, του ηλεκτροφωτισμού των οδών, των πλατειών και του συνόλου των κοινοχρήστων χώρων, καθώς και κάθε άλλης, παγίως παρεχόμενης από τους δήμους, υπηρεσίας, που σχετίζεται ή είναι συναφής με αυτές⁴.

2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, με βάση το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του, πραγματοποιεί κάθε έτος θεματικούς ελέγχους σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία⁵.

¹ ΣτΕ 60/2010 επταμ. κ.ά..

² Άρθρο 25 παρ. 12 ν. 1828/1989 (Α' 2), βλ. και άρθρο 1 παρ. 1 ν. 25/1975 (Α' 74), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 185 παρ. 1 ν. 4555/2018 (Α' 133).

³ Άρθρο 43 παρ. 1 περ. β' ν. 3979/2011 (Α' 138) και άρθρα 1, 3 και 9 ν. 25/1975.

⁴ Άρθρο 1 παρ. 1 ν. 25/1975, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 185 παρ. 1 ν. 4555/2018.

⁵ Άρθρο 40 Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013, Α' 52), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 342 ν. 4700/2020 (Α' 127). Ήδη άρθρα 9 παρ. 1 περ. γ', 90 και 103 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021, Α' 130).

3. Στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2021 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁶ και παρουσιάστηκε στις 17.12.2020 στην Ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής,⁷ εντάχθηκε ο θεματικός έλεγχος συμμόρφωσης «Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού: Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο; Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται;».

Έσοδα τέλους καθαριότητας και φωτισμού ΟΤΑ α΄ βαθμού 2018-2020 ⁸			
	Έτος		
	2018	2019	2020
Σύνολο (€)	1.224.022.241	1.230.480.822	1.198.416.207

4. Ο έλεγχος αυτός διενεργήθηκε οριζόντια από **10 Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου** σε όλη την επικράτεια, οι οποίες **έλεγχαν 11 Δήμους** κατά το χρονικό διάστημα από 15.3.2021 έως 30.9.2021.

5. Στόχος του ελέγχου ήταν (α) να διαπιστωθεί αν οι ελεγχόμενοι φορείς, κατά τη θέσπιση των συντελεστών του τέλους, κατά την επιβολή και την είσπραξη αυτού και κατά τη λογιστική παρακολούθηση των σχετικών εσόδων και εξόδων, συμμορφώνονται με τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις και κανονιστικές πράξεις, καθώς και αν τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αρχή της ανταποδοτικότητας, (β) να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με τις συστημικές παθογένειες ως προς τη διαχείριση του ανωτέρω εσόδου τους και (iii) να διατυπωθούν συστάσεις σε σχέση με τις διαδικασίες επιβολής, παρακολούθησης και είσπραξης του τέλους και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισής του, απευθυνόμενες τόσο προς τους ελεγχόμενους όσο και τους λοιπούς δήμους, εφόσον τα πορίσματα εμφανίζουν συστημικό ενδιαφέρον, καθώς και στους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, ώστε να μεριμνήσουν, κατά τον λόγο αρμοδιότητας του καθενός, για τη βελτίωση της διαχείρισης του ανωτέρω εσόδου.

6. Στο πλαίσιο αυτό ερευνήθηκαν τα εξής: (i) αν είναι ορθός και αξιόπιστος ο τρόπος υπολογισμού του συνολικού κόστους της εξυπηρετούμενης με τα τέλη υπηρεσίας, (ii) αν είναι ορθός και αξιόπιστος ο τρόπος προσδιορισμού των βαρυνόμενων ακινήτων, της επιφάνειάς τους και της χρήσης τους, (iii) αν έχουν ληφθεί υπόψη άλλοι κρίσιμοι παράγοντες που ασκούν επιρροή στον υπολογισμό των εσόδων από το τέλος και των σχετικών δαπανών (σχετιζόμενα με το τέλος έσοδα προηγούμενων ετών, ελλείμματα, αδιάθετα υπόλοιπα, δάνεια κλπ), (iv) αν έχουν θεσπισθεί συντελεστές τέτοιου ύψους ώστε να λαμβάνεται υπόψη το κόστος της παροχής της υπηρεσίας για κάθε κατηγορία βαρυνόμενων ακινήτων, (v) αν μετά την εφαρμογή των ως άνω συντελεστών τα έσοδα αντιστοιχούν στο κόστος της υπηρεσίας, (vi) αν το τέλος εισπράττεται τακτικά από

⁶ Πρακτικά της 30ης Γενικής Συνεδρίασης της 2ης Δεκεμβρίου 2020 - Θέμα Β΄.

⁷ Άρθρο 343 ν. 4700/2020, ήδη άρθρο 50 ν. 4820/2021 (Α΄ 130), άρθρο 44Α του Κανονισμού της Βουλής (Α΄ 187), <https://www.elsyn.gr/el/node/877>.

⁸ Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών.

τους υποχρέους, (vii) αν τηρείται κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού χωριστός λογαριασμός για τα έσοδα από το τέλος και τις σχετικές δαπάνες και (viii) αν διατηρείται η χωριστή λογιστική αντιμετώπιση κατά τη διάρκεια και στο τέλος του οικείου οικονομικού έτους.

7. Τα πορίσματα του ελέγχου εκτίθενται κατωτέρω στις παραγράφους 8 έως 46. Τα συμπεράσματα από τον έλεγχο παρουσιάζονται στις παραγράφους 47 έως 51 και οι συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς όλους τους φορείς που εισηγούνται το τέλος ή είναι αρμόδιοι για τη διαχείρισή του διατυπώνονται στις παραγράφους 52 έως 55

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I

Για τον καθορισμό της επιβάρυνσης των δημοτών από το τέλος, υπολογίζεται μόνο το κόστος παραγωγής των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, το οποίο άμεσα και διακριτά μπορεί να καταλογισθεί στην παραγωγή των υπηρεσιών αυτών. Δεν επιμερίζεται όμως για να συνυπολογισθεί στην επιβάρυνση από το τέλος, το τμήμα των οριζόντιων λειτουργικών και διοικητικών εξόδων του δήμου για την παραγωγή των υπηρεσιών αυτών.

8. Προκειμένου να προσδιορίζεται με ακρίβεια το κόστος των σχετικών με το τέλος υπηρεσιών, δηλαδή ιδίως, καθαριότητας των οδών, πλατειών και γενικά κοινόχρηστων χώρων, περισυλλογής, αποκομιδής και διάθεσης των απορριμμάτων και φωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι σχετικές δαπάνες, όπως δαπάνες προσωπικού, προμηθειών, έργων, υπηρεσιών, αγοράς ή μίσθωσης ακινήτων, τα λειτουργικά έξοδα της υπηρεσίας κλπ.

9. Σε γενικές γραμμές το κόστος των σχετιζόμενων με το τέλος υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό των συντελεστών του τέλους στις σχετικές αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων.

10. Εντοπίστηκε ότι, ενώ λαμβάνονται υπόψη οι δαπάνες που αναφέρονται ειδικώς στις υπηρεσίες καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, όμως, δεν συνυπολογίζεται κατά τον προσδιορισμό του κόστους των υπηρεσιών αυτών το τμήμα από τα βασικά λειτουργικά και διοικητικά κόστη που τις αφορά.

11. Επίσης, σε 3 δήμους διαπιστώθηκε ότι στις αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων και στα εισηγητικά έγγραφα που τις συνοδεύουν αποτυπώνονται τα οικονομικά μεγέθη των δαπανών συνολικά, χωρίς να εξειδικεύονται επαρκώς σε κατηγορίες και υποκατηγορίες δαπανών.

II

Οι δήμοι δεν έχουν ακριβή εικόνα των ακινήτων που βαρύνονται με το τέλος ούτε και των υποχρέων για την καταβολή του τέλους προσώπων.

12. Στην πράξη υφίστανται παράλληλα δύο κατάλογοι ακινήτων, οι οποίοι στηρίχθηκαν κατά βάση στις οικειοθελείς δηλώσεις των πολιτών: (α) ο κατάλογος

ακινήτων της ΔΕΗ που περιήλθε στη συνέχεια στον ΔΕΔΔΗΕ (Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας)⁹, με βάση τον οποίο υπολογίζεται το τέλος από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας και (β) ο κατάλογος ακινήτων του οικείου Δήμου. Διαπιστώθηκε σε 1 δήμο ότι το αρχείο του ΔΕΔΔΗΕ είναι η μοναδική πηγή πληροφόρησης για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα ελλείπει δικού του επικαιροποιημένου αρχείου.

13. Διαπιστώνεται ότι υφίσταται αλληλεπίδραση μεταξύ των ως άνω καταλόγων. Ειδικότερα, ο κατάλογος του ΔΕΔΔΗΕ καταρτίστηκε με βάση τις υπεύθυνες δηλώσεις που υποβλήθηκαν κατά την έναρξη ηλεκτροδότησης των ακινήτων. Ο κατάλογος αυτός εμπλουτίστηκε με τα στοιχεία των καταστάσεων που καταρτίστηκαν, κυρίως βάσει των σχετικών δηλώσεων των πολιτών, από τους Δήμους από το έτος 1993 για την επιβολή του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας. Μεταγενέστερα, ο κατάλογος του ΔΕΔΔΗΕ διαβιβάστηκε στους Δήμους και αποτέλεσε τη βάση για τη σύνταξη του δικού τους καταλόγου. Περαιτέρω, οι Δήμοι διαθέτουν πλέον άμεση πρόσβαση στο αρχείο του ΔΕΔΔΗΕ, έχουν δε τη δυνατότητα μέσω του αριθμού παροχής ηλεκτρικού ρεύματος να το ενημερώνουν για οποιαδήποτε μεταβολή επέρχεται στην επιφάνεια των ακινήτων.

14. Από τον έλεγχο προέκυψε ότι οι δηλώσεις των υποχρέων παραμένουν μέχρι σήμερα το βασικό μέσο ενημέρωσης των δήμων. Συγκεκριμένα προέκυψε ότι το αρχείο των δήμων ενημερώνεται ή επικαιροποιείται στις εξής περιπτώσεις:

(α) Όταν οι ιδιοκτήτες προβαίνουν σε αρχική δήλωση ή δήλωση μεταβολής των στοιχείων των ακινήτων τους είτε οικειοθελώς είτε στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέφθηκε με τον νόμο 4647/2019.

(β) Όταν υποβάλλεται αίτηση για νέα ηλεκτροδότηση ή επανασύνδεση ηλεκτρικού ρεύματος μετά από διακοπή.¹⁰

(γ) Όταν οι ιδιοκτήτες ζητούν βεβαίωση περί μη οφειλής Τέλους Ακίνητης Περιουσίας, δικαιολογητικό αναγκαίο για τη μεταβίβαση του ακινήτου.¹¹

Ακολούθως και με βάση τα ανωτέρω στοιχεία ο δήμος ενημερώνει με μη αυτοματοποιημένο τρόπο και τη βάση δεδομένων του ΔΕΔΔΗΕ.

15. Με βάση το ανωτέρω σύστημα μπορεί να υποστηριχθεί ότι ως προς το πλήθος των ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων υφίσταται ισχυρό τεκμήριο καταγραφής τους στο αρχείο του ΔΕΔΔΗΕ, βάσει του οποίου υπολογίζεται το τέλος. Δεν ισχύει, όμως, το ίδιο για τα στοιχεία των ακινήτων τα οποία αποτελούν τη βάση υπολογισμού του τέλους, ιδίως την επιφάνεια αυτών, καθώς και για τα στοιχεία των προσώπων που

⁹ ν. 4001/2011 (Α' 179).

¹⁰ Άρθρο 2 παρ. 1 α.ν. 25/1975, όπως συμπληρώθηκε με άρθρο 27 ν. 2130/1993 (Α' 62).

¹¹ Άρθρο 24 παρ. 18 ν. 2130/1993.

βαρύνονται με την καταβολή του, για τα οποία ο οριζόντιος έλεγχος ανέδειξε σημαντικές ελλείψεις, κοινές για τους περισσότερους ελεγχόμενους δήμους.

16. Επιπλέον, αντίστοιχο τεκμήριο δεν υφίσταται για τα μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, των οποίων η καταγραφή στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά στην οικειοθελή προσέλευση των πολιτών.

Ελλείψεις που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο

17. Ο οριζόντιος έλεγχος που διενεργήθηκε κατέδειξε τα κενά στην πληρότητα καταγραφής των δεδομένων στα οποία στηρίζεται η επιβολή του τέλους και συνακόλουθα τον κίνδυνο μη είσπραξης του από όλους τους υποχρέους.

(α) Έλλειψη συνοχής μεταξύ των αρχείων των δήμων και των αντίστοιχων του ΔΕΔΔΗΕ: Μεταξύ των δύο αρχείων διαπιστώθηκαν ουσιώδεις αποκλίσεις τόσο ως προς τον αριθμό των παροχών όσο και ως προς τα τετραγωνικά μέτρα των ακινήτων, χωρίς να παρέχεται ικανοποιητική εξήγηση εκ μέρους των υπηρεσιών των δήμων. Επίσης, δεν έχει γίνει συνολικός διασταυρωτικός έλεγχος μεταξύ των δύο αρχείων, ενώ τα αρχεία αυτά δεν έχουν διασυνδεθεί μεταξύ τους, με συνέπειες αφενός να μην εντοπίζονται αυτόματα οι μεταξύ τους αποκλίσεις και αφετέρου οι τροποποιήσεις της επιφάνειας των ακινήτων στο αρχείο των δήμων να μην μεταφέρονται αυτόματα το αρχείο του ΔΕΔΔΗΕ.

(β) Σφάλματα κατά την καταγραφή κρίσιμων στοιχείων στα αρχεία των δήμων: Εντοπίστηκαν εσφαλμένες καταχωρίσεις στα αρχεία των δήμων όσον αφορά την επιφάνεια των ακινήτων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις δεν αναφέρονται τα στοιχεία των ιδιοκτητών ή των ακινήτων.

(γ) Μη διενέργεια ελέγχων επί των μη ηλεκτροδοτούμενων και μη χρησιμοποιούμενων ακινήτων: Από το τέλος απαλλάσσονται τα μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, τα οποία δεν χρησιμοποιούνται, κατόπιν υποβολής σχετικής υπεύθυνης δήλωσης εκ μέρους των δημοτών¹². Διαπιστώθηκε ότι κατά κανόνα οι δήμοι δεν διενεργούν αυτοψίες ή άλλους είδους ελέγχους για την επαλήθευση της ακρίβειας των δηλώσεων αυτών παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις (λ.χ. καταγγελίες).

(δ) Ελλείψεις στα δικαιολογητικά που στηρίζουν τις εγγραφές: Σε 2 δήμους διαπιστώθηκε ότι οι εγγραφές στο αρχείο δεν υποστηρίζονται από αντίστοιχα δικαιολογητικά ή ότι δεν υφίσταται φυσικό ή ηλεκτρονικό αρχείο δικαιολογητικών.

«Αδήλωτα τετραγωνικά»

18. Η μη πληρότητα καταγραφής των ακινήτων επαληθεύτηκε και από τις δηλώσεις που υποβλήθηκαν κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 51 του ν. 4647/2019. Με

¹² Άρθρο 3 παρ. 1 α.ν. 25/1975, όπως τροποποιήθηκε με άρθρο 222 παρ. 1 ν. 4555/2018.

την εν λόγω ρύθμιση δόθηκε η δυνατότητα στους πολίτες να προβούν σε διόρθωση των τετραγωνικών μέτρων των ακινήτων τους υποβάλλοντας σχετική δήλωση μέσω της πλατφόρμας tetragonika.govapp.gr της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) ή απ' ευθείας στους δήμους, με ταυτόχρονη απαλλαγή από τα αναλογούντα τέλη και προσαυξήσεις για τα έτη που προηγούνται του 2020. Σύμφωνα με την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, ηλεκτρονικά υποβλήθηκαν συνολικά 2.505.983 δηλώσεις, οι οποίες αντιστοιχούν σε 61.430.113 πρόσθετα τετραγωνικά μέτρα αδήλωτων χώρων ακινήτων¹³.

19. Διαπιστώθηκαν καθυστερήσεις στην επεξεργασία των δηλώσεων που υποβλήθηκαν. Επισημαίνεται ότι, αν και οι δήμοι επικαλέστηκαν υποστελέχωση των υπηρεσιών τους, δεν έκαναν χρήση της δυνατότητας που παρείχε η ως άνω διάταξη (άρθρο 51 παρ. 2 του ν. 4647/2019) για πρόσληψη προσωπικού ορισμένου χρόνου στην Οικονομική τους Υπηρεσία.¹⁴

20. Οι μεταβολές που δηλώνονται από τους πολίτες όσον αφορά την επιφάνεια ή τη χρήση των ακινήτων δεν καταχωρούνται αυτομάτως στα αρχεία του Δήμου και του ΔΕΔΔΗΕ ούτε μπορούν ευχερώς να μεταφερθούν σε αυτά, με συνέπεια να μην διασφαλίζεται η έγκαιρη και ορθή επικαιροποίηση των στοιχείων, βάσει των οποίων υπολογίζεται το τέλος.

Πρόσβαση σε στοιχεία που τηρούνται σε άλλους φορείς και σε πληροφοριακές εφαρμογές προς άντληση και διασταύρωση στοιχείων – Θέματα διαλειτουργικότητας.

21. Προκειμένου να βελτιωθεί η εισπραξιμότητα των εσόδων των δήμων παρέχεται ρητώς από τον νόμο η δυνατότητα στις αρμόδιες δημοτικές υπηρεσίες να ζητούν πληροφορίες και στοιχεία που αφορούν τους υποχρέους για την καταβολή του τέλους και τηρούνται από άλλους φορείς. Οι φορείς αυτοί υποχρεούνται εντός προθεσμίας τριάντα ημερών να παρέχουν δωρεάν και ατελώς τα σχετικά με την ακίνητη περιουσία των υποχρέων στοιχεία που τους ζητήθηκαν¹⁵.

22. Επίσης υπάρχει η δυνατότητα να αντληθούν πληροφορίες και από πληροφοριακά συστήματα άλλων φορέων, οι οποίοι διαχειρίζονται βάσεις δεδομένων με στοιχεία που συνδέονται με τα έσοδα των δήμων, όπως η διαδικτυακή υπηρεσία στοιχείων

¹³ Η χορηγηθείσα προθεσμία μετά από συνεχείς παρατάσεις έληξε στις 30.6.2021. Ήδη με τον ν. 4830/2021 (άρθρο 66) παρέχεται εκ νέου προθεσμία μέχρι 31.12.2021 για αρχική ή τροποποιητική δήλωση για τον καθορισμό επιφανείας ή/και της χρήσης ακινήτου για τον υπολογισμό οφειλομένων τελών, φόρων και εισφορών, τα οποία εισπράττονται υπέρ ΟΤΑ.

¹⁴ Με τη διάταξη του άρθρου 51 παρ. 2 ν. 4647/2019 (Α' 204) δόθηκε η δυνατότητα με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής να προσληφθεί προσωπικό στην Οικονομική Υπηρεσία των δήμων κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, οποιασδήποτε ειδικότητας, με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 206 του ν. 3584/2007 (Α' 143), με ανώτατη διάρκεια έως τις 31.1.2021, για να απασχοληθούν με τις δηλώσεις για τον καθορισμό της επιφάνειας ή και της χρήσης ακινήτου περί του υπολογισμού φόρων, τελών και εισφορών.

¹⁵ Άρθρο 65 παρ. 1 ν. 4483/2017 (Α' 107).

περιουσιολογίου Ε9 της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), μέσω του ενδιαμέσου κόμβου «Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας»/https://govhub.gr της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας.

23. Η διαδικασία εντοπισμού, παρακολούθησης και επικαιροποίησης των στοιχείων των ακινήτων και οφειλετών καταβολής τέλους έχει βελτιωθεί αρκετά σε σχέση με το παρελθόν, λόγω της πρόσβασης του Δήμου στα στοιχεία άλλων φορέων. Εν τούτοις, η εικόνα παραμένει ελλιπής.

24. Οι διαφορετικές πληροφοριακές εφαρμογές, ενώ αποτελούν χρήσιμα εργαλεία για τον εντοπισμό της επιφάνειας των ακινήτων ή τα στοιχεία των οφειλετών, δεν αξιοποιούνται πλήρως, διότι δεν υφίσταται διαλειτουργικότητα μεταξύ αυτών και των σχετικών εφαρμογών των δήμων, με αποτέλεσμα η αναζήτηση να είναι χρονοβόρα καθόσον γίνεται ανά ακίνητο ή ανά οφειλέτη.

25. Ενδεικτικά, επισημάνθηκε ότι η διαδικτυακή υπηρεσία στοιχείων περιουσιολογίου Ε9 της ΑΑΔΕ, μέσω του ενδιαμέσου κόμβου govhub.gr της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας δεν παρέχει πρόσβαση στο στοιχείο «ΑΦΜ Ιδιοκτήτη», μέσω του πεδίου Αριθμός Παροχής Ηλεκτροδότησης του οφειλέτη, το οποίο αποτελεί το βασικό στοιχείο που έχει στη διάθεσή της η υπηρεσία του Δήμου, ενώ η εύρεση των ακινήτων γίνεται με μοναδικό τρόπο και προϋποθέτει τη γνώση του ΑΦΜ του φορολογούμενου. Σχετικά με την εφαρμογή του Ελληνικού Κτηματολογίου επισημάνθηκε ότι δεν υπάρχει η δυνατότητα ομαδικής αναζήτησης των ακινήτων των φορολογούμενων που διαθέτουν περιουσία εντός των ορίων των δήμων. Επισημάνθηκε, τέλος, ότι το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας δεν ενημερώνει, ως οφείλει¹⁶, τους δήμους για τυχόν προσθήκες ή νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων κατασκευών.

III

Οι δήμοι δεν κάνουν εκτεταμένη χρήση της δυνατότητας που τους παρέχει ο νόμος να ορίζουν περισσότερους ειδικούς συντελεστές, ώστε το τέλος να επιμερίζεται μεταξύ των υποχρέων ανάλογα με τον βαθμό χρήσης των σχετικών υπηρεσιών.

26. Ενόψει του ανταποδοτικού του χαρακτήρα, το τέλος πρέπει να επιμερίζεται μεταξύ των υποχρέων αναλόγως του βαθμού χρήσης των σχετικών υπηρεσιών. Με βάση το νόμο, το επίμαχο τέλος επιμερίζεται μεταξύ των υποχρέων όχι κατόπιν βεβαίωσης του βαθμού της χρήσης των υπηρεσιών από κάθε δημότη ξεχωριστά, αλλά

¹⁶ Άρθρο 105 ν. 4495/2017 (Α' 167).

με έμμεσο τρόπο, δηλαδή με την εφαρμογή στα τετραγωνικά μέτρα του ακινήτου συντελεστή που καθορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο¹⁷.

27. Ειδικότερα, προβλέπεται (α) η υποχρέωση υιοθέτησης τριών γενικών συντελεστών για ακίνητα που χρησιμοποιούνται για κατοικία, για κοινωφελείς, μη κερδοσκοπικούς και φιλανθρωπικούς σκοπούς και για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας καθώς και ειδικού μειωμένου συντελεστή για την επιφάνεια των ακινήτων που υπερβαίνει τα 6.000 τετραγωνικά μέτρα και (β) η δυνατότητα καθορισμού ειδικών συντελεστών για συγκεκριμένες κατηγορίες ακινήτων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό αιτιολογείται ειδικώς λόγω της επιφάνειας, της χρήσης τους ή της γεωγραφικής ζώνης στην οποία βρίσκονται ή άλλων ιδιαίτερων αντικειμενικών χαρακτηριστικών τους. Ως κριτήρια για τον καθορισμό των συντελεστών ορίζονται «οι ιδιότητες των ακινήτων, όπως εμβαδό, στεγασμένο ή μη, χρόνος χρήσης, ο βαθμός κατά τον οποίο τα ακίνητα επιβαρύνουν τις παρεχόμενες από τον οικείο δήμο ανταποδοτικές υπηρεσίες, καθώς και την ευρύτερη λειτουργία αυτού»¹⁸.

28. Το ανωτέρω πλέγμα ρυθμίσεων επιτρέπει στους δήμους να επιβάλλουν διαφοροποιημένους συντελεστές σε διαφορετικές κατηγορίες ακινήτων και στοχεύει σε μια κατά το δυνατόν ισομερή επιβάρυνση των υποχρέων, ώστε να επιμερίζεται το τέλος μεταξύ τους ανάλογα με τον βαθμό χρήσης εκ μέρους τους των σχετικών υπηρεσιών. Επομένως, το δημοτικό συμβούλιο οφείλει να καθορίζει τους συντελεστές αυτούς κατόπιν στάθμισης με βάση τα προαναφερόμενα κριτήρια και να μεριμνά για την διαφοροποιημένη αντιμετώπιση διαφορετικών κατηγοριών ακινήτων με βάση την επιβάρυνση που προκαλούν.¹⁹

29. Διαπιστώθηκε σε 3 δήμους ότι δεν είχε ορισθεί ο υποχρεωτικός γενικός συντελεστής για ακίνητα που χρησιμοποιούνται για κοινωφελείς, μη κερδοσκοπικούς και φιλανθρωπικούς σκοπούς και σε 3 δήμους ότι δεν είχε ορισθεί ο υποχρεωτικός γενικός συντελεστής για την επιφάνεια των ακινήτων που υπερβαίνει τα 6.000 τετραγωνικά μέτρα, ενώ σε 1 δήμο ο εν λόγω συντελεστής για τους στεγασμένους χώρους υπερέβαινε το προβλεπόμενο ανώτατο όριο²⁰.

30. Επίσης, οι δήμοι δεν κάνουν εκτεταμένη χρήση της ευχέρειάς τους να καθορίζουν ειδικούς συντελεστές. Οι λιγιστοί αποσπασματικοί ειδικοί συντελεστές που υιοθετούνται αφορούν ακίνητα ορισμένων ειδικών χρήσεων, ενώ στους περισσότερους από τους ελεγχόμενους δήμους δεν αξιοποιήθηκε η δυνατότητα καθορισμού ειδικών συντελεστών με βάση τη γεωγραφική ζώνη στην οποία βρίσκονται τα ακίνητα, παρά το ότι η τοποθεσία του ακινήτου μπορεί να ασκεί

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 1069/2019, 1384/2018, 550/2016 κ.ά., σύμφωνα με τις οποίες η ρύθμιση αυτή δεν παραβιάζει τις αρχές της ανταποδοτικότητας και της ίσης μεταχείρισης.

¹⁸ Άρθρο 1 παρ. 4 και 5 α.ν. 25/1975, όπως αντικαταστάθηκαν, αντίστοιχα, με το άρθρο 185 παρ. 2 ν. 4555/2018 και το άρθρο 5 παρ. 1 ν. 1080/1980 (Α' 246).

¹⁹ ΣτΕ 1069/2019, 538/2017, 550/2016, 1868/2014, 274/2014 επταμ..

²⁰ 60% του συντελεστή για τους στεγασμένους χώρους έως 1.000 τ.μ., βλ. άρθρο 1 παρ. 5 α.ν. 25/1975, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 παρ. 1 ν. 1080/1980.

επιρροή στο ύψος της επιβάρυνσης της υπηρεσίας²¹. Σε 3 δε από τους ελεγχόμενους δήμους διαπιστώθηκε ότι δεν είχαν καθορισθεί ειδικοί συντελεστές.

31. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι κατά κανόνα ο καθορισμός του ύψους των συντελεστών του τέλους δεν αιτιολογείται με βάση τα προβλεπόμενα κριτήρια (εμβαδό, στεγασμένο ή μη, χρόνος χρήσης, βαθμός επιβάρυνσης υπηρεσιών δήμου) στις σχετικές αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων ούτε στα στοιχεία που τις συνοδεύουν. Επιπλέον, εντοπίστηκε ότι κατά την έκδοση των αποφάσεων αυτών δεν έχει ακολουθηθεί διαδικασία διαβούλευσης με τους δημότες ούτε έχει διατυπωθεί γνώμη από την οικεία Επιτροπή Διαβούλευσης²².

32. Ως προς τις απαλλαγές ή τις εκπτώσεις από το τέλος, οι οποίες χορηγήθηκαν ενόψει της προσωπικής ή οικογενειακής κατάστασης των υποχρέων (απορία, αναπηρία, πολυτεκνία κλπ), διαπιστώθηκε σε 4 Δήμους ότι δεν εκτιμήθηκαν οι συνέπειες από τη χορήγησή τους, κατά παράβαση της σχετικής εκ του νόμου υποχρέωσής τους²³. Επίσης, διαπιστώθηκε σε 2 Δήμους ότι δεν ζητείται από τους δημότες η επικαιροποίηση των δικαιολογητικών, βάσει των οποίων χορηγήθηκαν οι απαλλαγές ή εκπτώσεις, με αποτέλεσμα να απολαμβάνουν των ευεργετημάτων εις το διηνεκές, χωρίς να ελέγχεται αν έχουν σταματήσει να συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησής τους.

IV

Στους περισσότερους δήμους διαπιστώθηκε ικανοποιητική αναλογία μεταξύ των εσόδων από το τέλος και των δαπανών για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών.

33. Εν όψει του ανταποδοτικού χαρακτήρα του τέλους επιβάλλεται η επίτευξη μίας ικανοποιητικής²⁴ αναλογίας μεταξύ των εσόδων από το τέλος και των δαπανών παραγωγής των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού. Συνεπώς, τα έσοδα από το τέλος δεν θα πρέπει να υπολείπονται των δαπανών αυτών ούτε να υπερβαίνουν αυτές σε βαθμό πέραν της εύλογης επιτρεπτής απόκλισης²⁵, διαφορετικά το τέλος θα

²¹ ΣτΕ 1104/2017.

²² Άρθρο 76 ν. 3852/2010 (Α' 87), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 78 ν. 4555/2018.

²³ Άρθρο 202 παρ. 3 του Κώδικα Δήμων Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 ν. 4558/2018.

²⁴ ΣτΕ 60/2010 επταμ.: «ενόψει του ανταποδοτικού χαρακτήρα του ως άνω τέλους, η απόφαση δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τον καθορισμό, κατά κατηγορίες υπόχρεων, συντελεστών του τέλους αυτού ελέγχεται από της απόψεως της υπάρξεως μιας, κατά προσέγγιση, αναλογικής σχέσεως μεταξύ προβλεπόμενων εσόδων και εξόδων των σχετικών δημοτικών ή κοινοτικών υπηρεσιών» (βλ. και ΣτΕ 550/2016, 35, 1104, 1603/2017, 1384/2018 κ.ά.).

²⁵ Βλ. το έγγραφο 3995/17-2-2017 της Διεύθυνσης Οικονομικών Τ.Α. του Υπουργείου Εσωτερικών, σύμφωνα με το οποίο «ένα εύλογο ποσοστό επιτρεπτής απόκλισης θα μπορούσε να

μετατρέπεται στην πραγματικότητα σε φόρο. Όταν παρουσιάζεται σημαντική υστέρηση των εσόδων, το μη καλυπτόμενο από τα έσοδα ποσό των δαπανών καθαριότητας και φωτισμού θα κληθούν να το καταβάλουν πολίτες που δεν ωφελήθηκαν από την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών. Αλλά και στην περίπτωση που τα έσοδα από το τέλος υπερβαίνουν σε μη εύλογο βαθμό τις σχετικές δαπάνες, το υπερβάλλον ποσό των εσόδων εκ των πραγμάτων δεν διατίθεται για την κάλυψη των σχετικών δαπανών καθαριότητας και φωτισμού και συνιστά, επομένως, κατ' ουσίαν φορολογικής φύσης επιβάρυνση των υποχρέων.

34. Διαπιστώθηκε ότι στην πλειονότητα των δήμων, υφίσταται η απαιτούμενη κατά προσέγγιση αναλογία των εσόδων από το τέλος και των δαπανών για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών.

35. Σε 2 δήμους διαπιστώθηκε ότι τα έσοδα από τα ανταποδοτικά τέλη κατά τα 2 ελεγχόμενα έτη υπολείπονταν των δαπανών για τις σχετικές υπηρεσίες κατά ποσοστό υπερβαίνουν το 35% για τον πρώτο δήμο και το 20% για τον δεύτερο δήμο, ενώ τα μέτρα που ελήφθησαν για την ισοσκελίση των εσόδων και των εξόδων αποδείχθηκαν ανεπαρκή.

36. Σε 1 δήμο διαπιστώθηκε ότι υφίστατο ιδιαίτερα υψηλό αδιάθετο χρηματικό υπόλοιπο από προηγούμενα οικονομικά έτη λόγω της μη πραγματοποίησης προγραμματισμένων επενδυτικών δαπανών, με αποτέλεσμα τα εισπραχθέντα έσοδα από το τέλος να υπερβαίνουν τις σχετικές δαπάνες κατά ποσοστό άνω του 65%.

V

Το σύστημα εισπραξης του τέλους μέσω εισπραξης αυτού δια του παρόχου ηλεκτρικού ρεύματος στα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα διασφαλίζει κατ' αρχήν υψηλή εισπραξιμότητα. Όμως, δεν ελέγχεται η απόδοση των εσόδων του τέλους από τους εν λόγω παρόχους.

37. Για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα το ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού εισπράττεται μέσω του λογαριασμού καταναλισκόμενου ηλεκτρικού ρεύματος από τη ΔΕΗ ή από τον εναλλακτικό προμηθευτή ηλεκτρικού ρεύματος σε δόσεις ίσες με τον αριθμό των ετήσιων λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος. Οι πραγματοποιούμενες από τη ΔΕΗ ή τον εκάστοτε εναλλακτικό προμηθευτή εισπράξεις πρέπει να αποδίδονται

είναι μέχρι ύψους δέκα τοις εκατό (10%) του προϋπολογισμού της σχετικής ανταποδοτικής υπηρεσίας».

στον δικαιούχο δήμο, βάσει σχετικής εκκαθαριστικής κατάστασης εντός του δεύτερου μήνα από τη λήξη του μήνα στον οποίο λογιστικώς ανήκουν οι λογαριασμοί.²⁶

38. Όταν οι πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας εισπράττουν το ποσό του τέλους μέσω των λογαριασμών πληρωμής ηλεκτρικού ρεύματος ενεργούν ως εισπρακτικά όργανα των δήμων. Έχουν, επομένως, ευθύνη δημοσίου υπολόγου για την νομότυπη και εντός της νόμιμης προθεσμίας απόδοση στους δήμους του ποσού του τέλους, που εισέπραξαν.²⁷

39. Το ανωτέρω σύστημα είσπραξης, με το οποίο η καταβολή του τέλους συνδέεται με τον μηχανισμό είσπραξης των λογαριασμών ηλεκτροδότησης και την απειλή διακοπής αυτής σε περίπτωση μη καταβολής, διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την εισπραξιμότητα του τέλους. Δεν προάγει, όμως, την ενημέρωση των πολιτών για την επιβολή αυτού και τον ανταποδοτικό του χαρακτήρα, αφού η οφειλή από το τέλος γνωστοποιείται, ως παρεπόμενη οφειλή, σε λογαριασμό που αφορά διαφορετικής φύσης και υψηλότερου, κατά τεκμήριο, ποσού οφειλή (οφειλή από την παροχή ηλεκτροδότησης) προς διάφορο φορέα (πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας).

40. Η εισπραξιμότητα του τέλους μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω στην περίπτωση της μη ορθής απόδοσης εκ μέρους των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας των εσόδων στους δήμους. Η μη απόδοση των ποσών αυτών εκ των πραγμάτων υποχρεώνει τους δήμους να καθορίζουν υψηλότερους συντελεστές για να επιτυγχάνεται ισοσκελίση. Εξάλλου, η καθυστερημένη απόδοση των ποσών του τέλους ανατρέπει τον προγραμματισμό των δήμων για τις σχετικές δαπάνες τους, ενώ οι προμηθευτές δύνανται να αποκομίζουν στην περίπτωση αυτή αθέμιτα οφέλη, χρησιμοποιώντας τα ποσά του τέλους ως κεφάλαιο κίνησης και εισπράττοντας τους τόκους.

41. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

- (α) Σε 9 δήμους διαπιστώθηκε είτε ότι δεν ελέγχεται η απόδοση εκ μέρους των προμηθευτών των εσόδων που εισέπραξαν για λογαριασμό αυτών, ενώ σε 2 δήμους διαπιστώθηκε ότι διενεργείται μόνο περιορισμένος δειγματοληπτικός έλεγχος.
- (β) Σε 7 από τους ελεγχόμενους δήμους διαπιστώθηκε ότι κάποιοι εκ των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας καθυστερούν να αποδώσουν στους δήμους το τέλος που εισπράττουν με τους λογαριασμούς ηλεκτρικής ενέργειας.
- (γ) Σε 4 από τους ελεγχόμενους δήμους διαπιστώθηκε ότι οι εναλλακτικοί προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας αποστέλλουν στους δήμους συγκεντρωτικές καταστάσεις εισπραχθέντων και όχι αναλυτικές καταστάσεις απόδοσης του

²⁶ Άρθρο 43 ν. 3979/2011: «Οι πραγματοποιούμενες από τη ΔΕΗ ή τον εκάστοτε εναλλακτικό προμηθευτή εισπράξεις αποδίδονται στο δικαιούχο δήμο, βάσει σχετικής εκκαθαριστικής κατάστασης εντός του δεύτερου μήνα από τη λήξη του μήνα στον οποίο λογιστικώς ανήκουν οι λογαριασμοί».

²⁷ βλ. ΕλΣυν IV Τμ. 2955/2014, 720/2020, ΣτΕ 27/2019.

τέλους ανά οφειλέτη, παρά την αντίθετη πρόβλεψη του νόμου²⁸. Κατά συνέπεια οι δήμοι δεν έχουν αναλυτική ενημέρωση για την είσπραξη του τέλους ανά παροχή ηλεκτρικού ρεύματος. Δεν υπάρχει δυνατότητα ελέγχου της ορθότητας των εκκαθαρίσεων που διενεργούν οι εν λόγω πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας και κατ' επέκταση των οφειλόμενων από τους παρόχους ποσών προς απόδοση στους δήμους, οι οποίοι αποδέχονται ως ορθά τα ποσά που αποδίδονται, χωρίς να έχουν τη δυνατότητα επαλήθευσης.

Ανείσπρακτες οφειλές

42. Αν ο υπόχρεος δεν πληρώσει τον λογαριασμό του ηλεκτρικού ρεύματος (με τον οποίο συνεισπράττεται και το ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού), ο προμηθευτής ηλεκτρικής ενέργειας προβαίνει σε διακοπή της παροχής μέχρι να εξοφληθεί το οφειλόμενο ποσό. Αν δεν ζητηθεί από τον υπόχρεο η επανασύνδεση του ρεύματος μέσα σε τρεις μήνες από τη διακοπή του, ο προμηθευτής ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να γνωστοποιεί στον οικείο δήμο τα στοιχεία των οφειλών του, προκειμένου ο δήμος να προβεί στην είσπραξή τους²⁹.

43. Ο ανταποδοτικός χαρακτήρας του τέλους επιβάλλει την επιδίωξη της ικανοποίησης των ανείσπρακτων οφειλών, αφού η μη είσπραξή του από όλους τους υποχρέους εκ των πραγμάτων υποχρεώνει τους δήμους, για να επιτύχουν ισοσκελίση των εσόδων από το τέλος και των σχετικών εξόδων, να επιβαρύνουν δυσανάλογα τους δημότες που είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους.

44. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

(α) Σε 5 δήμους διαπιστώθηκε ότι οι εναλλακτικοί πάροχοι δεν ενημερώνουν εντός της νόμιμης προθεσμίας τους δήμους για τη διακοπή των παροχών με αποτέλεσμα οι δήμοι να μη γνωρίζουν για ποιες παροχές δεν εισπράττεται πλέον το τέλος από τους παρόχους.

(β) Σε 7 δήμους διαπιστώθηκε ότι οι βεβαιωτικοί κατάλογοι καταρτίζονται με μεγάλη καθυστέρηση ή και για μέρος μόνο των ανείσπρακτων οφειλών, διότι οι δήμοι δεν γνωρίζουν τα πλήρη στοιχεία του υποχρέου, είτε διότι στην καρτέλα πελάτη του παρόχου δεν αναγράφεται το ΑΦΜ, είτε διότι το ονοματεπώνυμο του πελάτη δεν

²⁸ Άρθρο 43 παρ. 1γ ν. 3979/2011, όπως τροπ. με το άρθρ. 65 ν. 4483/2017 (Α' 107): «Ο διαχειριστής του δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και η ΔΕΗ υποχρεούνται να παρέχουν στους εναλλακτικούς προμηθευτές τα στοιχεία τιμολόγησης και εν γένει τα δεδομένα που αφορούν στους αντισυμβαλλομένους των ανωτέρω προμηθευτών και τα οποία τηρούνται για τη συνεισπραξη των ποσών της παραγράφου β'. Οι ανωτέρω υποχρεούνται να ενημερώνουν τα στοιχεία που τηρούνται για τη συνεισπραξη των ποσών της περίπτωσης β', σύμφωνα με τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας, κατόπιν σχετικής γνωστοποίησης από τους δήμους. Οι διαχειριστές του δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και οι προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας υποχρεούνται να διαβιβάζουν αμελλητί τα ανωτέρω στοιχεία τιμολόγησης και εν γένει τα δεδομένα των υπόχρεων που τηρούνται για τη συνεισπραξη των ποσών της περίπτωσης β' προς τους οικείους δήμους.».

²⁹ Άρθρο 24 παρ. 13 ν. 2130/1993.

αντιστοιχεί με το αναγραφόμενο ΑΦΜ με συνέπεια την αδυναμία ταυτοποίησης του οφειλέτη.

VI

Οι δήμοι τήρησαν τις υποχρεώσεις τους για χωριστή λογιστική παρακολούθηση του τέλους.

45. Προϋπόθεση της τήρησης της υποχρέωσης του Δήμου να διαθέτει τα έσοδα από το τέλος στις δαπάνες της σχετικής υπηρεσίας είναι να τηρείται χωριστός λογαριασμός για τα έσοδα αυτά και για τις σχετικές δαπάνες, καθώς και να διατηρείται η χωριστή λογιστική αντιμετώπιση, ώστε να αποφεύγεται η διάθεση εσόδων από το τέλος για άσχετες δαπάνες ή η εξόφληση των δαπανών που σχετίζονται με το τέλος από άλλα έσοδα.

46. Οι δήμοι τήρησαν σε γενικές γραμμές τις ως άνω υποχρεώσεις τους, παρακολουθώντας διακριτά τα έσοδα από το τέλος και τις σχετικές δαπάνες κατά τη διάρκεια του έτους. Διαπιστώθηκε σε 1 Δήμο ότι δεν παρακολουθείται διακριτά λογιστικά το ετήσιο χρηματικό υπόλοιπο από τα ανταποδοτικά τέλη, με αποτέλεσμα να μην διαχωρίζεται από το υπόλοιπο του συνόλου των λοιπών τακτικών εσόδων του δήμου.

47. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις πληρώθηκαν εκ των εσόδων από το τέλος άσχετες δαπάνες (δαπάνες πολιτικής προστασίας, προμήθεια γάλακτος), σε άλλες δε περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι δαπάνες που σχετίζονταν με το τέλος (προμήθεια 2% των παρόχων, εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης για τους υπαλλήλους των υπηρεσιών καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού) εξοφλήθηκαν από τα λοιπά τακτικά έσοδα των δήμων. Σε έναν από τους δήμους που εμφάνισαν υψηλό έλλειμμα (παράγραφος 35) διαπιστώθηκε ότι πλήθος χρηματικών ενταλμάτων που αφορούν τις επίμαχες υπηρεσίες εξοφλούνται από άλλες πηγές χρηματοδότησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

48. Το ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού αποτελεί το μέσο με το οποίο διασφαλίζεται η παροχή των σχετικών υπηρεσιών από τους δήμους. Ο ανταποδοτικός χαρακτήρας του τέλους προσδιορίζει τον σκοπό της επιβολής του, που συνίσταται στην κάλυψη της σχετικής δαπάνης με επιμερισμό της μεταξύ των υποχρέων ανάλογα με το βαθμό χρήσης των σχετικών υπηρεσιών. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για την επιβολή και την είσπραξη του τέλους θα πρέπει να υπηρετεί τον παραπάνω σκοπό. Το σύστημα επιβολής και είσπραξης του στηρίχθηκε σε δύο βασικούς πυλώνες: Αφ' ενός στις δηλώσεις των πολιτών για την ακίνητη περιουσία τους και αφ' ετέρου στην ανάθεση της είσπραξης του (για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα) σε ενδιάμεσο φορέα, τη ΔΕΗ ή τους εναλλακτικούς προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος μέσω των οικείων λογαριασμών.

49. Τα βασικότερα προβλήματα που αναδείχθηκαν από τον έλεγχο αφορούν τον ορθό προσδιορισμό και επικαιροποίηση της βάσης επιβολής του τέλους και τον καθορισμό συντελεστών που να ανταποκρίνονται στον βαθμό χρήσης της σχετικής υπηρεσίας από τους δημότες.

50. Για τον προσδιορισμό και την επικαιροποίηση της βάσης επιβολής του τέλους έχουν ληφθεί κατά καιρούς διάφορα μέτρα, όπως η υποχρεωτική προσκόμιση πιστοποιητικού μη οφειλής Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) για τη μεταβίβαση ακινήτου, στο πλαίσιο της έκδοσης του οποίου γνωστοποιείται η επιφάνεια του μεταβιβαζόμενου ακινήτου, καθώς και, πρόσφατα, η παροχή κινήτρων για την ακριβή δήλωση από τους πολίτες των στοιχείων των ακινήτων τους, μέσω του προγράμματος των «αδήλωτων τετραγωνικών». Όσον αφορά τους συντελεστές του τέλους, έχει παρασχεθεί νομοθετικός εκτεταμένη δυνατότητα στους δήμους να καθορίζουν αυτούς σε συνάρτηση με τον βαθμό επιβάρυνσης της σχετικής υπηρεσίας από κάθε κατηγορία ακινήτων.

51. Η είσπραξη του τέλους μέσω των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας αποδείχτηκε ιδιαίτερα επιτυχής όσον αφορά τον στόχο της επίτευξης υψηλής εισπραξιμότητας. Δεν πρέπει, ωστόσο, να λησμονείται ότι οι προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος κατά την είσπραξη και απόδοση του τέλους στους δήμους διαχειρίζονται δημόσιο έσοδο, υπέχοντας και τις ανάλογες ευθύνες. Πρέπει, επομένως, να συμμορφώνονται πλήρως με όσα ορίζει ο νόμος.

52. Αποτελεσματική λύση στο πρόβλημα της ελλιπούς γνώσης των στοιχείων των ακινήτων και των υποχρέων μπορεί να δοθεί μόνο με την αξιοποίηση των πληροφοριακών εφαρμογών και την ενίσχυση της διαλειτουργικότητάς τους μέσω της συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων, αφ' ενός των δήμων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ) και αφ' ετέρου των αρμόδιων κρατικών φορέων (Υπουργεία Εσωτερικών, Οικονομικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης), τα οποία

πρέπει να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα στο πλαίσιο και της απορρέουσας από το άρθρο 102 του Συντάγματος υποχρέωσης του Κράτους να μεριμνά για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Συστάσεις

53. Συνιστάται στους Δήμους:

53.1. Να καταρτίσουν ειδικό κανονισμό εργασίας που θα περιλαμβάνει τις αναλυτικές εργασίες, την περιοδικότητα, τα στάδια και τους ρόλους ανά θέση εργασίας, τον εντοπισμό των κινδύνων σε κάθε διαδικασία και την πρόβλεψη εσωτερικών δικλίδων αντιμετώπισης των κινδύνων που αφορούν στα αντικείμενα των εργασιών καταγραφής των βαρυνόμενων με το τέλος ακινήτων και των υποχρέων καταβολής, επιβεβαίωσης νομιμότητας των εξαιρουμένων της καταβολής τέλους ακινήτων, εισαγωγής, επικαιροποίησης και ελέγχου των παραμέτρων υπολογισμού του τέλους και της βεβαίωσης και είσπραξης αυτού.

53.2. Να διενεργούν διασταυρωτικούς ελέγχους μεταξύ των καταλόγων των ακινήτων αυτών και του καταλόγου του ΔΕΔΔΗΕ.

53.3. Να αξιοποιήσουν πλήρως τις υπάρχουσες δυνατότητες διασταύρωσης των στοιχείων των ακινήτων που βρίσκονται εντός της διοικητικής τους περιφέρειας και των υποχρέων για καταβολή του τέλους προσώπων μέσω των υφιστάμενων βάσεων δεδομένων των δημοσίων φορέων και του Κέντρου Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Ψηφιακής Μεταρρύθμισης.

53.4. Να γνωστοποιήσουν στην ΚΕΔΕ, στο εποπτεύον Υπουργείο και στον ΔΕΔΔΗΕ τα προβλήματα διαλειτουργικότητας των διαφόρων εφαρμογών, ώστε να βελτιωθούν ή αναπτυχθούν οι κατάλληλες διαδικτυακές υπηρεσίες.

53.5. Να προβούν σε εκτίμηση της επιβάρυνσης των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού από κάθε κατηγορία ακινήτων με βάση τα προβλεπόμενα κριτήρια (την επιφάνεια, τη χρήση τους, την τοποθεσία τους κλπ) και να καθορίσουν, πέραν των γενικών, περισσότερους ειδικούς συντελεστές με βάση τα ανωτέρω κριτήρια.

53.6. Να εξετάσουν, κατά την έκδοση της απόφασης καθορισμού συντελεστών, το ενδεχόμενο να δοθούν κίνητρα στους δημότες για τη διαλογή των απορριμμάτων στην πηγή.

53.7. Να διενεργούν εγκαίρως έλεγχο της απόδοσης εκ μέρους των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας των εσόδων που εισέπραξαν για λογαριασμό των δήμων και σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους προς τις εκ του νόμου υποχρεώσεις τους να επιδιώκεται η ικανοποίηση των συμφερόντων του δήμου.

54. Συνιστάται στο Υπουργείο Ψηφιακής Μεταρρύθμισης και στο Υπουργείο Εσωτερικών να μεριμνήσουν σε συνεργασία με τους δήμους και την ΚΕΔΕ για τη

βελτίωση των υπαρχουσών εφαρμογών ή την ανάπτυξη νέων στο Κέντρο Διαλειτουργικότητας, ώστε οι δήμοι να έχουν τη δυνατότητα αναζήτησης (συνολικής ή ανά περίπτωση) των αναγκαίων για την επιβολή και είσπραξη του τέλους δεδομένων.

55. Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Υπουργείο Οικονομικών:

55.1. Να εξετασθεί το ενδεχόμενο θέσπισης κανονιστικών μέτρων για την πρόβλεψη κυρώσεων σε βάρος των παρόχων που αθετούν τις εκ του νόμου υποχρεώσεις τους ως προς την εμπρόθεσμη απόδοση του τέλους.

55.2. Προκειμένου να προαχθεί η ενημέρωση των δημοτών αναφορικά με την επιβολή του τέλους και τον ανταποδοτικό χαρακτήρα αυτού, να εξετασθεί το ενδεχόμενο να επιβληθεί η αναγραφή στον λογαριασμό του ηλεκτρικού ρεύματος στοιχείων για το τέλος, από τα οποία να προκύπτει ο ανταποδοτικός χαρακτήρας αυτού, όπως της φύσης και του συνολικού ετήσιου κόστους των σχετικών υπηρεσιών και του ποσοστού συμμετοχής εκάστου ακινήτου στην κάλυψη του κόστους αυτού, ενόψει της χρήσης, της τοποθεσίας του και των λοιπών προβλεπόμενων κριτηρίων.

56. Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο Υπουργείο Οικονομικών και στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας να γίνει ισχυρή σύσταση στους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας να αποδίδουν εμπρόθεσμα το τέλος που εισπράττουν και να αποστέλλουν εμπρόθεσμα ηλεκτρονικά στους δήμους αναλυτικές καταστάσεις ανά παροχή, στις οποίες θα αναγράφονται τα πλήρη στοιχεία του οφειλέτη.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ΟΤΑ Αττικής V, VII, IX, X, ΟΤΑ Θεσσαλονίκης I και Περιφερειακών Ενοτήτων Ζακύνθου, Κοζάνης, Πέλλης, Πιερίας και Ροδόπης.

Η παρούσα έκθεση συντάχθηκε από τον Πρόεδρο Νικόλαο Σπανάκη, μέλος του Τμήματος Ελέγχων I, με την επικουρία της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Αναστασίας Καπετανέα, βάσει των επιμέρους εκθέσεων που συνέταξαν οι ανωτέρω Υπηρεσίες.

Εγκρίθηκε κατ' αρχήν κατά την από 11.11.2021 Συνεδρίαση του Τμήματος και διαβιβάστηκε στους Υπουργούς Εσωτερικών, Οικονομικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, στην Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος και στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας στις 15.11.2021.

Στις 2.12.2021 έλαβε χώρα διαδικτυακή συνάντηση με τον Πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος κύριο Δημήτριο Παπαστεργίου και άλλα στελέχη αυτής. Από τους λοιπούς φορείς στους οποίους διαβιβάστηκε η έκθεση δεν διατυπώθηκαν παρατηρήσεις εντός της ταχθείσας σε αυτούς προθεσμίας.

Κατόπιν των ανωτέρω, η έκθεση συζητήθηκε εκ νέου ενώπιον του Τμήματος Ελέγχων I, αποτελούμενου από τους Ιωάννη Σαρμά, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, Ειρήνη Λιάσκα και Νικόλαο Σπανάκη, Παρέδρους, κατά την από 3.12.2021 Συνεδρίαση αυτού και εγκρίθηκε από αυτό την ίδια ημέρα.