



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Σχέσεων Κράτους - Πολίτη

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Νόμος 3094/2003 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις",
άρθρο 3 § 5)

**ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ
ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ –
ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Ομάδα Εργασίας: Χρύσα Ζαχαριάδου
Άρτεμις Καλαβάνου
Κωνσταντίνα Πρεβεζάνου
Αικατερίνη Μαλεβίτη

Επιμέλεια Κειμένου: Χρύσα Ζαχαριάδου, Ασημίνα Καλαϊτζή, Αθηνά Κουτρουμάνη

ΙΟΥΝΙΟΣ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'	10
ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	10
1.1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	10
1.2. ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΟΥΣ	13
1.3. ΘΕΣΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ Ο.Α.Ε.Δ. ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'	29
Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ Ο.Α.Ε.Δ. ΚΑΙ Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	29
2.1. ΠΟΣΟΤΙΚΑ – ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΓΙΑ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	29
2.2. ΟΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ	36
2.2.1. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΑΝΑΓΟΜΕΝΑ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	37
2.2.1.Α. ΑΣΤΑΘΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ: ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	39
2.2.1.Β. ΑΣΤΑΘΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ: ΣΥΝΤΜΗΣΗ ΠΡΟΘΕΣΜΙΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗ ΘΕΣΕΩΝ	45
2.2.1.Γ. ΠΟΛΥΠΛΟΚΟΤΗΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	49
2.2.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	54
2.2.2.Α. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΣΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	55
1. Η ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ ΚΑΙ Η ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΓΙΑ ΕΝΤΑΞΗ ΣΕ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ.....	55
2. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΕΞΑΙΡΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ Ν.Ε.Ε.	62
3. ΤΗΡΗΣΗ ΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ν.Ε.Ε.)	68
4. ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΠΙΔΟΤΟΥΝΤΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΑΝΕΡΓΩΝ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ν.Θ.Ε.)	75
2.2.2.Β. ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΣΕ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	80
1. ΕΓΚΑΙΡΗ ΚΑΙ ΟΡΘΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	80
2. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ	90
3. ΔΙΑΚΟΠΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΑΝΑΛΟΓΟΥΝΤΟΣ ΠΟΣΟΥ	94
2.2.2.Γ. ΜΗ ΕΓΚΑΙΡΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ	98
2.2.3. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ. ΕΥΡΥΘΜΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ.	102
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	112
ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	123
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	129

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ - ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

Α.Μ.Σ.	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
Α.Π.	Αριθμός Πρωτοκόλλου
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Επιτροπή // Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.ΚΕ.ΠΙΣ.	Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
Ε.Μ.Ε.	Ετήσιες Μονάδες Εργασίας
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Π.Μ.	Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
Ε.Σ.Α.	Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση
Ε.Σ.Δ.Α.	Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση
Ε.Σ.Σ.Ε.Ε.Κ.Α.	Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση
Ε.Υ.Ε.	Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ε.Κ.Τ.
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
Κ.Γ.	Κατευθυντήρια/ες Γραμμή/ές
Κ.Δ.Δ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999)
Κ.Ε.Κ.	Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης
κ.επ.	και επόμενα
κ.λπ.	και λοιπά
Κ.Π.Α.	Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση
Κ.Π.Σ.	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Λ.Α.Ε.Κ.	Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Α.Ε.Δ.	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
Ο.Κ.Ε.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
Ο.Ν.Ε.	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
όπ.π.	όπου παραπάνω
ΠΑΕΠ Α.Ε.	Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική – Πληροφορική Ανώνυμη Εταιρία
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Προγράμματα ΝΕΕ	Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών
Προγράμματα ΝΘΕ	Προγράμματα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων για την Απασχόληση Ανέργων
Προγράμματα STAGE	Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας
σελ.	σελίδα
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε.	Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανεργία αποτελεί σύνθετο οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο, η αντιμετώπιση του οποίου βρίσκεται στο επίκεντρο της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής. Πέραν της οικονομικής στήριξης των ανέργων μέσω των σχετικών επιδομάτων, που αντιστοιχούν στις λεγόμενες «παθητικές» πολιτικές, σημαντικός στόχος είναι να αυξηθεί η απασχόληση και να (επανα-) προωθηθούν οι άνεργοι στην αγορά εργασίας. Σ' αυτό αποσκοπούν αντίστοιχα οι λεγόμενες «ενεργητικές πολιτικές». Αν και η αύξηση της απασχόλησης εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το γενικότερο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης, και ειδικότερα την ικανότητά του να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας, συναρτάται επίσης με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόζονται. Αυτές τείνουν πλέον σε δράσεις και μέτρα τόνωσης της ζήτησης εργασίας και σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για την απασχόληση δίνει πλέον ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση ενεργητικών πολιτικών. Παρατηρείται δηλαδή μια μετατόπιση του κέντρου βάρους της ασκούμενης πολιτικής από την οικονομική στήριξη του ανέργου, με τη χορήγηση επιδομάτων και κοινωνικών παροχών, στην ενίσχυση και υποστήριξη των προσπαθειών του να ενταχθεί στην αγορά εργασίας. Το στοιχείο αυτό τίθεται σταδιακά στο επίκεντρο του σχεδιασμού των Ευρωπαϊκών πολιτικών απασχόλησης, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύει τον ρόλο των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.

Η αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης, δηλαδή η ικανότητά τους να συμβάλλουν στην εξίσωση της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας και στη μείωση της ανεργίας, εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων και η δομή, η οργάνωση και η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης. Στο ελληνικό διοικητικό σύστημα κύριος φορέας υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), ο οποίος αναπτύσσει ευρύ φάσμα δράσεων που αφορούν την ενίσχυση της απασχόλησης, την επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχιζόμενη κατάρτιση, την εφαρμογή μέτρων πολιτικής για ειδικές κοινωνικές ομάδες με στόχο την πρόληψη και καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, τον επαγγελματικό προσανατολισμό κ.λπ.

Αντικείμενο του μέρους αυτού της ανά χειράς Ειδικής Έκθεσης είναι η συστηματική παρουσίαση και ανάλυση των προβλημάτων και δυσλειτουργιών που εντοπίστηκαν από την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τη διερεύνηση πεντακοσίων πενήντα έξι (556) αναφορών που έχουν υποβληθεί στην

Αρχή¹ και αφορούν την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ.. Από το σύνολο των δράσεων ενεργητικών πολιτικών που αναπτύσσει ο Οργανισμός, ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης αναφορών που αφορούσαν κυρίως Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (για συντομία Προγράμματα Ν.Ε.Ε.), Προγράμματα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων για την Απασχόληση Ανέργων (για συντομία Προγράμματα Ν.Θ.Ε.) και Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας (για συντομία Προγράμματα STAGE). Λοιπές δράσεις στο πλαίσιο ενεργητικών πολιτικών που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. ή στις οποίες εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα², όπως αυτές που αφορούν την επαγγελματική εκπαίδευση, τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την υλοποίηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, συνεχιζόμενης κατάρτισης και δια βίου μάθησης κ.λπ. απασχόλησαν περιστασιακά τον Συνήγορο του Πολίτη.

Στο πλαίσιο της παρούσας ειδικής έκθεσης, δεν είναι δυνατή η παράθεση και η συστηματική ανάλυση του συνόλου των αναφορών που έχουν υποβληθεί στην Αρχή κατά τα εννέα έτη λειτουργίας της και αφορούν την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ.. Εκ των πραγμάτων, η αναφορά υποθέσεων θα είναι επιλεκτική, προκειμένου να αναδειχθούν προβλήματα και δυσλειτουργίες που εντοπίστηκαν κατά την κατάρτιση και την υλοποίηση των προγραμμάτων παρέμβασης του Ο.Α.Ε.Δ. με βάση τις κατατεθείσες αναφορές.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι οι διαπιστώσεις και οι παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα και δεν αφορούν το σύνολο των υλοποιούμενων προγραμμάτων από τον Ο.Α.Ε.Δ., ούτε το σύνολο των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης. Ωστόσο οι αναφερόμενες περιπτώσεις, που αποτέλεσαν αντικείμενο διερεύνησης και διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη, είναι ενδεικτικές προβλημάτων και δυσλειτουργιών που εντοπίστηκαν κατά την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και αναδεικνύουν φαινόμενα κακοδιοίκησης, που επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες στους τελικούς δικαιούχους της δημόσιας πολιτικής για την απασχόληση, δηλαδή τους άνεργους.

¹ Τα στοιχεία αυτά αφορούν αναφορές που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για το χρονικό διάστημα από τον Οκτώβριο του 1998 μέχρι τον Δεκέμβριο του 2006. Αναλυτικά στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις αναφορές αυτές βλ. κατωτέρω, ενότητα 2.1.

² Για παράδειγμα μέσω της εταιρίας «Επαγγελματική Κατάρτιση Α.Ε.». Η εταιρία αυτή ανήκει στο δημόσιο τομέα και είναι θυγατρική του Ο.Α.Ε.Δ.. Συστάθηκε με το νόμο 2956/2001 για να αναλάβει τις αρμοδιότητες επαγγελματικής κατάρτισης που μέχρι τότε ασκούνταν από τον Οργανισμό και έχει ως σκοπό την εν γένει εφαρμογή προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης, Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης και δια βίου μάθησης.

Οι ενεργητικές πολιτικές παίρνουν τη μορφή «προγραμμάτων» ενίσχυσης της απασχόλησης. Αυτό σημαίνει ότι έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια και χαρακτηρίζονται από μια έντονη δυναμική και μεταβλητότητα σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις και τις διαδικασίες υπαγωγής σε αυτά³. Αυτό έχει ως συνέπεια, διαπιστώσεις και τυχόν παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη που αφορούν την υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων να καθίστανται μεμονωμένες και ενίοτε ανεπίκαιρες σε σχέση με τις τρέχουσες δράσεις του Οργανισμού. Επιπρόσθετα, ο κατακερματισμός των δράσεων του Ο.Α.Ε.Δ. σε πολυάριθμα προγράμματα, προσαρμοσμένα στα εκάστοτε δεδομένα και στις ανάγκες της οικονομίας και της αγοράς εργασίας, καθιστά δυσχερή τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων νομοθετικών μεταβολών. Πολλώ δε μάλλον που οι αποφάσεις λαμβάνονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία παρέχει σημαντική ευχέρεια εισαγωγής τροποποιήσεων. Επομένως, οι παρατηρήσεις δεν πρόκειται να εστιαστούν στις προϋποθέσεις των εκάστοτε προγραμμάτων, αλλά σε προβλήματα που αναδεικνύουν ευρύτερα ζητήματα της διαχείρισής τους και που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητά τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας πλήρη επίγνωση αυτών των περιορισμών, επιχείρησε να αναδείξει ορισμένα ζητήματα που αναδύονται από τη σκοπιά της πρόσβασης των δικαιούχων ανέργων σε δράσεις που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ.. Τα ζητήματα αυτά *είτε* αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών που έχουν προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη, *είτε* μεμονωμένες περιπτώσεις, που είναι ωστόσο ενδεικτικές δυσλειτουργιών και προβλημάτων κατά την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ.. Στο πλαίσιο αυτό, προκρίθηκε *αφενός* η επιλεκτική παρουσίαση ορισμένων υποθέσεων που απασχόλησαν την Αρχή για τη συναγωγή γενικών συμπερασμάτων και *αφετέρου* η «οριζόντια» θεώρηση των προγραμμάτων, καθώς και των προβλημάτων και δυσλειτουργιών που εντοπίστηκαν κατά την εφαρμογή τους, με έμφαση στον διαπιστωτικό χαρακτήρα των σχετικών επισημάνσεων και παρατηρήσεων.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι, γενικότερα, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης περιλαμβάνουν σημαντικές διαδικαστικές διαστάσεις που ασκούν βαρύνουσα επίδραση στην πρόσβαση στις σχετικές δυνατότητες από τους επωφελούμενους. Κατά την εφαρμογή των πολιτικών αυτών, παρεμβάλλονται περισσότερες διαδικασίες μεταξύ δυνητικών δικαιούχων και πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να διακυβεύονται στο επίπεδο αυτό (της

³ Βλέπε κατωτέρω, ενότητα 2.2.

εφαρμογής διαδικασιών) τόσο η πραγμάτωση δικαιωμάτων, όσο και η επιτυχής υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης. Στις ενεργητικές πολιτικές λοιπόν είναι εξαιρετικά σημαντικός ο ρόλος της γραφειοκρατίας πρώτης γραμμής, δηλαδή των Τοπικών Υπηρεσιών Απασχόλησης και των Κέντρων Προώθησης στην Απασχόληση (Κ.Π.Α.).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως Ανεξάρτητη Αρχή με αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας⁴, έγινε δέκτης αναφορών, στις οποίες οι πολίτες καταθέτουν την εμπειρία από την επαφή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, κατά την προσπάθεια ένταξης, *είτε* ως άνεργοι *είτε* ως εργοδότες, σε δράσεις που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ανεξάρτητα από τη βασιμότητα ή μη των αιτημάτων των πολιτών και από τη δυνατότητα ικανοποίησής τους από τη διοίκηση, στοιχείο που κρίνεται με βάση το πλέγμα των ισχυουσών κανονιστικών διατάξεων, *τόσο* το περιεχόμενο των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη, *όσο* και η προφορική και έγγραφη επικοινωνία των στελεχών της Αρχής με τους πολίτες και με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες αναδεικνύουν κρίσιμες όψεις της διαδικασίας υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Αν και μπορεί να μην είναι εκ πρώτης όψεως εμφανές, οι διαδικασίες αυτές συνιστούν μια ενδιάμεση φάση, μέσω της οποίας πολιτικές και προγράμματα που έχουν σχεδιαστεί, θα υλοποιηθούν προκειμένου να επιφέρουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Με άλλα λόγια, παρεμβάλλονται μεταξύ της θέσπισης του οικείου κανονιστικού πλαισίου και της εφαρμογής του από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αυτών⁵.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λόγω του θεσμικού ρόλου του, καθίσταται προνομιακός παρατηρητής του σημείου συνάντησης των τριών συνιστωσών της διαδικασίας πραγμάτωσης του κοινωνικού δικαιώματος στην εργασία (άρθρο 22 του Συντάγματος⁶), όπως εξειδικεύεται μέσω της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τις υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., δηλαδή: «[των] *υποκειμέν[ων]* –

⁴ Άρθρο 1 παρ.1 Ν.3094/2003.

⁵ Για τις διαδικασίες εξειδίκευσης και υλοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων στο πολιτικο-διοικητικό πεδίο και τις επιπτώσεις τους στην πραγμάτωση των δικαιωμάτων βλ. Σπανού Κ., Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων: κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2005, σελ. 113 κ.επ.

⁶ Σύμφωνα με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 22 του Συντάγματος, « *Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού*».

φορέ[ων] (με τα χαρακτηριστικά τους), [των] θετικ[ών] δικαιωμάτ[ων] (με τις νομικές προϋποθέσεις και τις αξίες που συμπυκνώνουν) και [των] υπηρεσι[ών] (με τις λογικές λειτουργίας τους)»⁷. Για τον λόγο αυτό εκτιμάται ότι η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη από το χειρισμό πεντακοσίων πενήντα έξι (556) αναφορών κατά τα εννέα έτη λειτουργίας του θεσμού, όπως αποτυπώνεται στην παρούσα ειδική έκθεση, ακόμα και αν είναι ατελής ή αποσπασματική σε σχέση με μια συνολική εκτίμηση των δράσεων του Ο.Α.Ε.Δ. στο πεδίο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, είναι επωφελής και χρήσιμη, σύμφωνα με την παραπάνω οπτική. Επιπλέον, μπορεί να αποτελέσει βάση προβληματισμού και αφετηρία αναστοχαστικής προσέγγισης των δράσεων που αναπτύσσει ο Ο.Α.Ε.Δ. για την καταπολέμηση της ανεργίας· μπορεί επίσης να οδηγήσει στην ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της επιχειρούμενης αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών του προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της ανεργίας και της ενίσχυσης της απασχόλησης⁸.

Η παρούσα ειδική έκθεση διαρθρώνεται σε δύο κυρίως κεφάλαια, με επιμέρους ενότητες και υπο-ενότητες, ως εξής:

Στο **πρώτο κεφάλαιο** (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' - Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης) αναφέρονται τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και περιγράφονται συνοπτικά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των πολιτικών αυτών (**ενότητα 1.1.**), στη συνέχεια παρατίθενται εν συντομία η εξέλιξη και οι βασικές τάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση, προκειμένου να τεθεί το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνεται η εθνική πολιτική για την απασχόληση (**ενότητα 1.2.**) και, τέλος, περιγράφονται σχηματικά οι λειτουργικοί στόχοι του Ο.Α.Ε.Δ. σε ό,τι αφορά την ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας, καθώς και οι δράσεις που αναλαμβάνει προς την κατεύθυνση αυτή (**ενότητα 1.3.**).

Στο **δεύτερο κεφάλαιο**, το οποίο είναι και το εκτενέστερο αυτού του μέρους της Ειδικής Έκθεσης (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' - Η Υλοποίηση Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ. και η Εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη),

⁷ Σπανού Κ., όπ.π., σελ.116.

⁸ Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008 (ΕΠΜ 2005-2008): «Στόχος του ελληνικού ΕΠΜ είναι η ενίσχυση της Απασχόλησης, της Ανάπτυξης και της Κοινωνικής Συνοχής». Ειδικότερα μεταξύ των προτεραιοτήτων που τέθηκαν για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι «... (δ) η αύξηση της απασχόλησης, η μείωση της ανεργίας, καθώς και η αποτελεσματικότερη λειτουργία των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με μια σειρά από στοχευμένες δράσεις που περιορίζουν παράλληλα τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού».

παρατίθενται αρχικά ορισμένα στατιστικά και ποσοτικά στοιχεία σχετικά με τις υποβληθείσες αναφορές στο Συνήγορο του Πολίτη που αφορούν υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ. (**ενότητα 2.1.**). Στη συνέχεια, παρατίθεται η περιπτώσιολογία των βασικών υποθέσεων που απασχόλησαν την Αρχή (**ενότητα 2.2.**), η οποία έχει οργανωθεί σε τρεις επιμέρους υπο-ενότητες, εκ των οποίων:

- ο Η *πρώτη* αφορά προβλήματα και δυσλειτουργίες που αναδείχθηκαν λόγω του χαρακτήρα και των ιδιαιτεροτήτων των υλοποιούμενων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και σχετίζονται με το ασταθές νομοθετικό πλαίσιο και το πλαίσιο διοικητικής λειτουργίας των πολιτικών αυτών, τη διαχειριστική ευελιξία στον καθορισμό των θέσεων υπαγωγής στα επιμέρους προγράμματα και την πολυπλοκότητα και συνθετότητα του κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών υλοποίησης (**υπο-ενότητα 2.2.1.**),

- ο Η *δεύτερη* άπτεται προβλημάτων που εντοπίστηκαν σε επίπεδο εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., κατά τα διάφορα στάδια υλοποίησης των πολιτικών αυτών (**υπο-ενότητα 2.2.2.**) και, τέλος,

- ο Η *τρίτη* εστιάζεται σε προβλήματα που ανέκυψαν λόγω ελλίπους ή εσφαλμένης πληροφόρησης των δικαιούχων από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης ή λόγω της συμπεριφοράς των υπαλλήλων του Οργανισμού, καθώς και σε προβλήματα που αφορούν την εξυπηρέτηση των πολιτών. Στο τμήμα αυτό παρατίθενται επίσης ορισμένες υποθέσεις, στις οποίες διαπιστώθηκε παραβίαση διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ενώ αναφέρονται συγκεκριμένα παραδείγματα πλημμελούς λειτουργίας των υπηρεσιών απασχόλησης σε ό,τι αφορά τη διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης (**υπο-ενότητα 2.2.3.**)

Στο τελευταίο τμήμα της Ειδικής Έκθεσης και **αντί επιλόγου**, αναφέρονται καταληκτικά ορισμένες συμπερασματικές επισημάνσεις, καθώς και παρατηρήσεις γενικότερου χαρακτήρα που προέκυψαν από την προηγηθείσα ανάλυση. Επίσης, παρατίθενται και ορισμένες προτάσεις αναφορικά με τις διαδικασίες υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ..

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

1.1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Κύριο χαρακτηριστικό των προγραμμάτων αναμόρφωσης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στις ευρωπαϊκές χώρες είναι η τάση ενίσχυσης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας των ανέργων, των αέργων και των ατόμων με μειωμένες δυνατότητες ένταξης σε αυτήν, στα οποία χορηγούνται παροχές επιδοματικού χαρακτήρα⁹.

Οι «ενεργητικές» πολιτικές (activation policies) αποτελούν τις νέες μορφές κοινωνικής πολιτικής και ανταποκρίνονται στη λογική «ενεργοποίησης» των επωφελομένων. Ενώ οι λεγόμενες «παθητικές» πολιτικές απασχόλησης επιδοματικού χαρακτήρα περιλαμβάνουν κυρίως μέτρα εισοδηματικής στήριξης των ανέργων¹⁰, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποσκοπούν στην ενεργοποίηση του ανέργου ή του αέργου για την (επαν) ένταξή του στην αγορά εργασίας, καθώς και στην πρόληψη της ανεργίας. Χαρακτηριστικό των πολιτικών αυτών είναι ότι δεν περιορίζονται στην εισοδηματική στήριξη των ανέργων, αλλά αποσκοπούν να αυξήσουν την απασχολησιμότητά τους, προκειμένου να γίνουν πιο ανταγωνιστικοί και να (επαν)ενταχθούν στην αγορά εργασίας.

Οι πολιτικές αυτές εισάγουν μια νέα λογική και επιφέρουν μεταβολές στο επίπεδο του δικαιού που τις ρυθμίζει. Σε αντίθεση δηλαδή με τον κανόνα δικαίου ο οποίος έχει άμεση και γενική ισχύ, στην περίπτωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η παρεχόμενη στήριξη εξαρτάται από τη συνδρομή των *κριτηρίων επιλεξιμότητας* στην κρινόμενη περίπτωση, καθώς και από την τήρηση καθορισμένων διαδικαστικών

⁹ Αυτή η τάση δημιουργίας «ενεργητικών» κρατών πρόνοιας (activating welfare states) υποδηλώνει μια ουσιαστική μεταβολή στη σύλληψη της έννοιας της κοινωνικής προστασίας, καθιστώντας προτιμητέα την προέλευση του εισοδήματος από την εργασία παρά από τα επιδόματα. Αναφορικά με την κριτική θεώρηση των ολλανδικών ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και των επιπτώσεών τους στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδιαίτερα των παραδοσιακά πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, καθώς και στην ιδιότητα του πολίτη και στη σχέση του με το κράτος (citizenship), σε Oorschot Wim Van, "Miracle or Nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes", Jnl Soc. Pol.,31,3, 2002 Cambridge University Press, pp 399-420. Στο άρθρο αυτό, επαναξιολογείται το «ολλανδικό θαύμα» υπό το πρίσμα της μικρής αύξησης της απασχόλησης σε όρους συνολικών ωρών εργασίας ετησίως, της αυξημένης ποσόστωσης της μερικής απασχόλησης και του μεγάλου βαθμού συγκαλυμμένης ανεργίας και υποστηρίζεται ότι σε ενδεχόμενη μελλοντική οικονομική ύφεση, στην Ολλανδία το θαύμα θα μετατραπεί σε εφιάλτη λόγω της σημαντικής απώλειας της συνολικής κοινωνικής προστασίας.

¹⁰ Όπως αναφέρεται στο πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη που αφορά τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης, η τακτική επιδότηση της ανεργίας αποτελεί τον κύριο κορμό του ισχύοντος συστήματος κοινωνικής προστασίας κατά του κινδύνου της ανεργίας και έχει χαρακτηριστικά ασφαλιστικής παροχής (βλ. *Προϋποθέσεις επιδότησης*). Αναφορικά με τις λοιπές παροχές και τα μέτρα για τους ανέργους στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας, βλ. πρώτο μέρος, Β.2. *Προϋποθέσεις άλλων παροχών ανεργίας*.

προϋποθέσεων εκ μέρους του επωφελομένου ανέργου. Στο σημείο αυτό έγκειται η ιδιαιτερότητα των ενεργητικών πολιτικών, οι οποίες εξαρτούν την παρεχόμενη στήριξη από συγκεκριμένες συμπεριφορές των επωφελομένων. Η (επαν) ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας επιχειρείται μέσω δράσεων που διαμορφώνονται με τη μορφή του «προγράμματος». Περαιτέρω, επιχειρείται η εξατομίκευση των παρεμβάσεων των πολιτικών απασχόλησης, η οποία επιτυγχάνεται μέσω των τεχνικών του «σχεδίου» ή του «συμβολαίου» με τον επωφελούμενο¹¹.

Επιπλέον για την αποτελεσματική εφαρμογή/λειτουργία των πολιτικών αυτών, καθίσταται απαραίτητη η ύπαρξη ορισμένου βαθμού ευελιξίας σε κανονιστικό και διαχειριστικό επίπεδο, προκειμένου αφενός να επιτυγχάνεται η αναγκαία προσαρμογή των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και στα εκάστοτε δεδομένα της οικονομίας και της αγοράς εργασίας και αφετέρου η επίτευξη των στόχων αυτών να πραγματοποιείται σε συνθήκες περιορισμού πόρων. Στο πλαίσιο αυτό και σε επίπεδο υλοποίησης, οι σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις των τυπικών νόμων παρέχουν στη διοίκηση την ευχέρεια να ρυθμίσει με κανονιστικές πράξεις τους όρους, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία υπαγωγής στα υλοποιούμενα προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης. Η παρέμβαση αυτή θεμελιώνεται στην εμπειρία που αποκτά η διοίκηση και στη γνώση των πραγματικών καταστάσεων, με αποτέλεσμα να της παρέχεται η δυνατότητα διεκδίκησης διακριτικής ευχέρειας για την προσαρμογή στα εκάστοτε δεδομένα και κατ' επέκταση να αναλαμβάνει φάσμα δραστηριοποίησης, ευρύτερο του παραδοσιακού, με συμμετοχή της στην κανονιστική ρύθμιση.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνεπάγεται νέες μεθόδους κρατικής δράσης και κατά συνέπεια νέου τύπου οργάνωση και λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού που θα κληθεί να τις εφαρμόσει¹². Η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών ενεργοποίησης του ανενεργού τμήματος του εργατικού δυναμικού και της επιτυχούς σύζευξης της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας για την αντιμετώπιση διαφόρων μορφών ανεργίας (π.χ. ανεργία τριβής, διαρθρωτική ανεργία, συγκαλυμμένη ανεργία), αφενός απαιτεί την κινητοποίηση οργανωτικών και ανθρώπινων πόρων και αφετέρου επιτείνει την ανάγκη συντονισμού τους. Σε σύγκριση με τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης,

¹¹ Lafore, R., «Les nouveaux modes de régulation juridique. L'exemple des politiques d'insertion», στο Auvergnon Ph. κ.α. (επιμ.), *L'Etat à l'épreuve du social*, Paris, Sillepse (40-53). Επίσης, Borgetto, M. και Lafore, R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris Montchrestien, 2002, 464 κ.επ.

¹² Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, η *εξατομίκευση* των πολιτικών ένταξης αποτελεί πρόκληση για τους συγκεντρωτικούς μηχανισμούς χορήγησης παροχών (Lafore R., «Les nouveaux modes de régulation juridique. L'exemple des politiques d'insertion», όπ.π., σελ. 47 κ.επ.).

που περιορίζονται σε έλεγχο των κριτηρίων και των προϋποθέσεων για τη χορήγηση παροχών επιδοματικού χαρακτήρα, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εμφανίζουν αυξημένες οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις έναντι του διοικητικού συστήματος μεταξύ άλλων και λόγω της εξατομίκευσης των πολιτικών ένταξης. Επιπλέον, οι απαιτήσεις για αποτελεσματική διαχείριση πόρων και επιτυχή υλοποίηση των πολιτικών αυτών ενισχύονται λόγω του ότι υπηρετούν συγκεκριμένους στόχους πολιτικής που τίθενται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής και της εθνικής πολιτικής απασχόλησης.

Στη συνέχεια θα παρατεθούν εν συντομία η εξέλιξη και οι βασικές τάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση, προκειμένου να τεθεί το ευρύτερο πλαίσιο, εντός του οποίου διαμορφώνεται η εθνική πολιτική για την απασχόληση που καλείται να υλοποιήσει ο Ο.Α.Ε.Δ.. Η ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης δίνει σαφή προτεραιότητα στην προώθηση ενεργητικών μέτρων που αποσκοπούν στην ενίσχυση της απασχόλησης και στην καταπολέμηση της ανεργίας.

1.2. ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΟΥΣ¹³

Κατά τη διαδικασία υλοποίησης της Κοινής Αγοράς αρχικά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συνέχεια, δόθηκε σταδιακά έμφαση στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής στον ευρωπαϊκό χώρο, με τη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση. Ήδη στη **Συνθήκη της Ρώμης (1957)** προβλεπόταν αόριστα μια κοινοτική κοινωνική πολιτική, αναγκαία για την κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ.) στο στάδιο της υλοποίησης της κοινής αγοράς¹⁴. Ενώ η Συνθήκη της Ρώμης στόχευε πρωτίστως στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και βασιζόταν κυρίως στη λειτουργία της κοινής αγοράς για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας στα κράτη μέλη, η **Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)**¹⁵ ανέθεσε στην Ευρωπαϊκή Ένωση την αποστολή να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή στο εσωτερικό της, καθώς έγινε αντιληπτό ότι η οικονομική ανάπτυξη από μόνη της δεν επαρκεί για να λύσει τα διαρθρωτικά προβλήματα που επηρεάζουν την αγορά εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι κοινές δημογραφικές και οικονομικές εξελίξεις (αυξανόμενη δημογραφική γήρανση του πληθυσμού, αλλαγές στην οικογενειακή δομή, τεχνολογικές μεταβολές, ανάδυση νέων μορφών εργασίας) στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με τις οικονομικές και πολιτικές επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης,

¹³ Τα στοιχεία που αναφέρονται στη συνέχεια αναφορικά με την ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση έχουν ληφθεί από το διαδικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (http://europa.eu/pol/socio/index_el.htm), τη μελέτη του ΠΑΕΠ Α.Ε. με τίτλο: « Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Μέτρα και Δράσεις στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε. και Εφαρμογές τους στην Ελλάδα», Αθήνα, Οκτώβριος 2004 και από Μούση Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1998.

¹⁴ Ήδη με την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης (1957) τέθηκαν οι βάσεις για τον προσανατολισμό της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ.) στον κοινωνικό τομέα. Το 1960 το Συμβούλιο εκδίδει κανονισμό για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ.) με στόχο την προώθηση της απασχόλησης και τη γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα των εργαζομένων στην Κοινότητα. Το Ε.Κ.Τ. θα αποτελέσει τη βάση της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ο.Κ. αρχικά και της Ε.Ε. στη συνέχεια, καθώς και το βασικό χρηματοδοτικό μηχανισμό για την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων με την εφαρμογή της αρχής της κοινής χρηματοδότησης για την υποστήριξη των ενεργειών των κρατών μελών, όσον αφορά τη βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης των ευρωπαίων πολιτών και την ανάπτυξη των επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων τους. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην κοινωνική πολιτική, ειδικότερα στους τομείς της υγείας και της ασφάλειας στον χώρο εργασίας, στον διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους και στην οικονομική και κοινωνική συνοχή.

¹⁵ Στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ το 1992, με την οποία προβλέφθηκαν τα χρονικά στάδια και τέθηκαν οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες για την πραγματοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (Ο.Ν.Ε.), γίνεται αναφορά στην ανάγκη ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης στην Ευρώπη. Παράλληλα με την εξέλιξη της Ο.Ν.Ε., τα κράτη μέλη στρέφονται σε μια πιο δραστήρια πολιτική υπέρ της απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό, η Λευκή Βίβλος για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993) που συντάχθηκε υπό την εποπτεία του τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζακ Ντελόρ, αποτύπωσε τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής, επικεντρώνοντας στον τρόπο με τον οποίο η Ε.Ε. θα μπορούσε να εξασφαλίσει βιώσιμες θέσεις εργασίας και καλύτερες ευκαιρίες για μειονεκτούντα άτομα που αναζητούσαν εργασία.

οδήγησαν στην ανάπτυξη μηχανισμών συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα της πολιτικής απασχόλησης των κρατών μελών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ταυτόχρονα, οι επιμέρους μεταβολές και τάσεις διαφοροποιούνταν σε κάθε κράτος μέλος, επιφέροντας ετερογενείς συνέπειες και ασκώντας ποικίλες πιέσεις στα κοινωνικά συστήματα των κρατών μελών, λόγω της ύπαρξης ευρέων κοινωνικοοικονομικών, πολιτικών και θεσμικών διαφοροποιήσεων. Το αίτημα που πρόβαλε επιτακτικά ήταν αυτό του συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε συνδυασμό με την αποκέντρωση, τη διατήρηση δηλαδή ορισμένου βαθμού αυτονομίας κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών αυτών από τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

Στο **Συμβούλιο του Έσσεν (1994)** ξεκίνησαν ουσιαστικά οι δεσμεύσεις για τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης μεταξύ των κρατών μελών, ενώ στη **Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)** προβλέπεται το μέσο για τον συντονισμό αυτό. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 128 αναφέρεται το πλαίσιο για την ανάπτυξη μιας κοινής *Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.)*, στη βάση κοινών προκαθορισμένων στόχων και προτεραιοτήτων. Στο νέο αυτό πλαίσιο, οι δεσμεύσεις που αντιστοιχούν στους στόχους και στις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση παίρνουν τη μορφή «Κατευθυντήριων Γραμμών», ενώ το περιεχόμενό τους καταγράφεται στα *«Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση» (ΕΣΔΑ)*¹⁶, τα οποία αντιστοιχούν στις πολιτικές κάθε κράτους μέλους. Στη **Σύνοδο Κορυφής του Λουξεμβούργου (Νοέμβριος 1997)**, που ήταν αφιερωμένη στην απασχόληση, εξειδικεύτηκε περαιτέρω η «εντολή» για την ανάπτυξη Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση με τον προσδιορισμό των κυρίων αξόνων δράσης που ονομάστηκαν «πυλώνες» και αντιστοιχούσαν στα πεδία της απασχολησιμότητας, της επιχειρηματικότητας, της προσαρμοστικότητας και των ίσων ευκαιριών ανδρών και γυναικών.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000)**, ενόψει του ευρύτερου στόχου που τέθηκε ώστε *«να καταστεί η Ευρώπη η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση, ικανή να προσφέρει βιώσιμη*

¹⁶ Το **Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.)** αποτελεί την ολοκληρωμένη εθνική πολιτική για την απασχόληση, η οποία βασίζεται σε εξειδικευμένους και ποσοτικοποιημένους στόχους, με μακροπρόθεσμη επιδίωξη την οικονομική ανάπτυξη, την πλήρη απασχόληση, την κοινωνική συνοχή και τη βιώσιμη ανάπτυξη στο πλαίσιο μιας κοινωνίας της γνώσης. Το **Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση** εκφράζει επίσης την κυβερνητική πολιτική στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πρόνοιας με βασικούς άξονες τη διευκόλυνση συμμετοχής στην απασχόληση και την πρόσβαση όλων σε πόρους, δικαιώματα, αγαθά και υπηρεσίες, καθώς και την παρεμπόδιση των κινδύνων του αποκλεισμού. Η προτεραιότητα η οποία εκφράζεται μέσα από το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση αφορά στη βελτίωση των δομών και του θεσμικού πλαισίου *«ώστε να παρέχονται καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες»* στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες του πληθυσμού.

ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή», εισήχθησαν συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για την Ε.Σ.Α.¹⁷, με αποτέλεσμα να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές για την απασχόληση για την επίτευξη των στόχων αυτών. Η τάση αυτή φαίνεται να ισχυροποιείται με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης (Μάρτιος 2002), όπου το σύνθημα για την ΕΣΑ αποτυπώνεται στην παρότρυνση *«Ενεργητικές πολιτικές με στόχο την πλήρη απασχόληση: περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας».*

Επισημαίνεται ότι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.) στόχευε στην ενσωμάτωση σε μια συνεκτική αντίληψη όλων των μέτρων απασχόλησης που υιοθετήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η σημασία της έγκειται στο ότι αναγνωρίζει την ανάγκη για συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων στο διάλογο για την προαγωγή της απασχόλησης, καθώς και την ανάγκη να υιοθετηθεί μια συνεκτική προσέγγιση στα προβλήματα που θέτουν οι κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Καθίσταται σαφές ότι η αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας δεν ήταν δυνατή με την εφαρμογή παραδοσιακών μεθόδων ρύθμισης. Προς την κατεύθυνση αυτή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας αναγνωρίζει την **Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (Α.Μ.Σ.)** ως το νέο εργαλείο διαμόρφωσης πολιτικής, καθορίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της και προσδιορίζει συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους για την απασχόληση¹⁸.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε το 2002 σε μια αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής, διαπιστώνεται βελτίωση στην απόδοση της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την αύξηση του εργατικού δυναμικού. Οι μειώσεις των σχετικών με τη διαρθρωτική ανεργία δεικτών επιβεβαίωσαν την ανάγκη εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών, καθώς και την ανάγκη έγκαιρης προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας. Επίσης, προέκυψε ότι η

¹⁷ Ευρωπαϊκοί στόχοι για την απασχόληση:

- συνολικό ποσοστό απασχόλησης 67% για το 2005 και 70% για το 2010
- ποσοστό γυναικείας απασχόλησης 57% για το 2005 και 60% για το 2010
- ποσοστό ηλικιωμένων εργαζομένων (55-64 ετών) 50% το 2010.

¹⁸ Σχετικά με την κριτική θεώρηση της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού σε Andreou G & N. Koutsiaras "The Greek Welfare System in the European Context" in Greece in the European Union: The new role and the new agenda, Ministry of Press & Mass Media, Athens 2002, σελ. 156-168, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι στον τομέα της αναμόρφωσης της πολιτικής για την αγορά εργασίας, οι εθνικές παραδόσεις, οι πολιτικές και οι θεσμοί εμφανίζουν υψηλό βαθμό απόκλισης, υψηλή διαφοροποίηση ανταπόκρισης στα ίδια μέτρα πολιτικής και υψηλό βαθμό αβεβαιότητας σε σχέση με τα αποτελέσματα των πολιτικών απασχόλησης.

συμβολή της απασχόλησης στην αύξηση του ΑΕΠ αυξήθηκε, ενώ από τα μέσα της δεκαετίας του '90, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας συσχετίστηκε με τη βελτίωση των δεξιοτήτων και της ποιότητας της παρεχόμενης εργασίας του εργατικού δυναμικού¹⁹. Στα συμπεράσματα της αξιολόγησης περιλαμβάνονται και ορισμένα αρνητικά φαινόμενα, όπως το υψηλό ποσοστό των μακροχρονίως ανέργων στο σύνολο των ανέργων, οι αποκλίσεις των ρυθμών παραγωγικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των λοιπών οικονομικά ανεπτυγμένων χωρών (Η.Π.Α. και Ιαπωνίας), καθώς και αποκλίσεις στο δείκτη ανεργίας μεταξύ των περιφερειών²⁰.

Η αποτίμηση της ΕΣΑ ανέδειξε ορισμένα ουσιαστικά ζητήματα, μεταξύ των οποίων:

- την αποτελεσματικότητα των μέτρων ενεργητικών πολιτικών
- την ανάγκη αδιάκοπης και απρόσκοπτης ενσωμάτωσης των ανέργων στην αγορά εργασίας
- την παρακολούθηση (follow up) των ωφελούμενων από τα προγράμματα απασχόλησης και
- τη σχέση κόστους – απόδοσης των ενεργητικών πολιτικών.

Επισημάνθηκε επιπλέον:

- η ανάγκη λήψης και εφαρμογής προληπτικών μέτρων για την αποτροπή του κινδύνου της ανεργίας, της περιθωριοποίησης και του κοινωνικού αποκλεισμού,

¹⁹ «Τα τελευταία χρόνια, οι επιδόσεις της αγοράς εργασίας στην Ε.Ε. έχουν βελτιωθεί αισθητά καθώς έχουν δημιουργηθεί πάνω από 10 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας από το 1997 και μετά (από τις οποίες τα 6 εκατομμύρια κατέλαβαν γυναίκες), και υπάρχουν 4 εκατομμύρια λιγότεροι άνεργοι, ενώ ο ενεργός οικονομικά πληθυσμός συνέχισε να αυξάνεται κατά 5 εκατομμύρια. Η αξιολόγηση βεβαιώνει τον διαρθρωτικό χαρακτήρα αυτών των βελτιώσεων και συγκεκριμένα τη μείωση των επιπέδων της διαρθρωτικής ανεργίας, την οικονομική μεγέθυνση με μεγαλύτερη ένταση της απασχόλησης και την ταχύτερη ανταπόκριση της αγοράς εργασίας στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές. Είναι προφανώς δύσκολο να αποδειχθεί κατά πόσο η συνολική βελτίωση των επιδόσεων της απασχόλησης στην Ε.Ε. μπορεί να αποδοθεί στη δρομολόγηση της Ε.Σ.Α. και κατά πόσο στη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης. Ωστόσο, υπήρξαν σημαντικές αλλαγές στις εθνικές πολιτικές για την απασχόληση, με σαφή σύγκλιση προς τους κοινούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (απολογισμός πέντε ετών Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση – Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών – COM/416/2002).

²⁰ Αναφορικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών οικονομιών που συμβάλλουν στην εμφάνιση υψηλότερου ποσοστού ανεργίας στην ΕΕ σε σχέση με τις λοιπές αναπτυγμένες οικονομίες και σε ό,τι αφορά ειδικότερα το φαινόμενο της μακροχρόνιας ανεργίας και τη συμβολή των παθητικών πολιτικών απασχόλησης (ύψος επιδόματος ανεργίας, κριτήρια επιλεξιμότητας, διάρκεια χορήγησης επιδόματος κ.λπ.) στη δημιουργία του φαινομένου αυτού βλ. Symes V., Unemployment in Europe [Problems and Policies], ed. Routledge, London 1994, κεφ. 1 σελ. 1-17.

- η εξατομίκευση των υπηρεσιών συμβουλευτικής υποστήριξης και παρακολούθησης και

- η καταγραφή, παρακολούθηση και αξιολόγηση των μέτρων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Μετά την αξιολόγηση της πρώτης πενταετίας εφαρμογής της ΕΣΑ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τον Ιανουάριο του 2003 πρόταση για την αναθεώρησή της. Η αναθεώρηση προέβλεπε μεγαλύτερη συγκεκριμενοποίηση των στόχων, απλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής, επαναπροσδιορισμό των στρατηγικών αξόνων («πυλώνων» της Ε.Σ.Α. 1997) και βελτίωση της λειτουργίας της διακυβέρνησης (governance). Στο πλαίσιο αυτό, τρεις νέοι στόχοι αναδείχθηκαν:

1. η πλήρης απασχόληση
2. η ποιότητα και η παραγωγικότητα της εργασίας
3. η συνοχή και η «καλή» διακυβέρνηση στην αγορά εργασίας.

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.) επιδιώκει για πρώτη φορά τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης όλων των κρατών μελών με βάση δέκα κατευθυντήριες γραμμές²¹.

Ειδικά για τα ενεργητικά μέτρα της πολιτικής απασχόλησης, η πρώτη Κατευθυντήρια Γραμμή (Κ.Γ. 1: Ενεργητικά και προληπτικά μέτρα για τους ανέργους και τους αέργους) προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν ενεργητικά και προληπτικά μέτρα για τους ανέργους και τους αέργους, αποσκοπώντας στην αποτροπή της μακροχρόνιας ανεργίας και την ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Υπό το πρίσμα αυτό, τα μέτρα πολιτικής που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι παρέχεται στους ανέργους που αναζητούν

²¹ Πρόκειται για τις ακόλουθες Ειδικές Κατευθυντήριες Γραμμές:

- Ενεργητικά και προληπτικά μέτρα για τους ανέργους και τους αέργους
- Δημιουργία θέσεων εργασίας και επιχειρηματικό πνεύμα
- Αντιμετώπιση των αλλαγών και προώθηση της προσαρμοστικότητας και της κινητικότητας στην αγορά εργασίας
- Προώθηση της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και της δια βίου μάθησης
- Αύξηση της προσφοράς εργατικού δυναμικού και παράταση του επαγγελματικού βίου
- Ισότητα των φύλων
- Προώθηση της ένταξης και καταπολέμησης των διακρίσεων έναντι των ατόμων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας
- Προώθηση της ελαστικότητας της εργασίας, μέσω κινήτρων ώστε να καταστεί οικονομικά συμφέρουσα
- Μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονικής μορφής απασχόληση
- Αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων στην απασχόληση.

εργασία ο έγκαιρος προσδιορισμός των αναγκών, η πρόσβαση σε υπηρεσίες συμβουλευτικής και επαγγελματικού προσανατολισμού, βοήθεια στην αναζήτηση εργασίας, καθώς και εξατομικευμένα σχέδια δράσης. Επίσης, θα πρέπει να εκσυγχρονίζονται και να ενισχύονται οι θεσμοί της αγοράς εργασίας και ιδιαίτερα οι υπηρεσίες απασχόλησης, καθώς και να αξιολογούνται τακτικά η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των προγραμμάτων για την αγορά εργασίας. Τα ενεργητικά μέτρα απασχόλησης περιλαμβάνουν δράσεις προώθησης της απασχόλησης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας. Βασική προϋπόθεση προς αυτή την κατεύθυνση είναι η «ενδυνάμωση των ατόμων» που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας, ώστε να επιτευχθεί η ομαλή ένταξή τους σε αυτήν.

Ύστερα από αίτημα του Εαρινού Συμβουλίου (2003), η Επιτροπή προχώρησε στη σύσταση μιας Επιτροπής Εμπειρογνομώνων²² με στόχο την αξιολόγηση των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών και την υποβολή Έκθεσης, με την οποία θα προτείνονταν συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής και θα καθορίζονταν οι σχετικές προτεραιότητες για τα κράτη μέλη. Οι τέσσερις προτεραιότητες για δράση που προτείνονται αφορούν:

1. Αύξηση της προσαρμοστικότητας εργαζομένων και επιχειρήσεων
2. Το να καταστεί η εργασία ελκυστική για περισσότερους ανθρώπους και μια επιλογή για όλους
3. Μεγαλύτερη και πιο αποτελεσματική επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο
4. Αποτελεσματική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων μέσω καλύτερης διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του **Εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Μάρτιος 2005)**, η Ένωση πρέπει να κινητοποιήσει όλους τους αναγκαίους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους – συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής για τη συνοχή – για τις τρεις πτυχές της στρατηγικής της Λισσαβόνας (οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική), ώστε να αξιοποιηθούν καλύτερα οι προκύπτουσες συνεργίες μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης.

Τον Ιούλιο του 2005, από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετήθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών που αντανακλούν τους στόχους της πλήρους απασχόλησης, της ποιότητας των θέσεων

²² Γνωστή και ως «Επιτροπή ΚΟΚ», διότι τελούσε υπό την προεδρία του πρώην Πρωθυπουργού της Ολλανδίας Wim Kok.

απασχόλησης, της παραγωγικότητας της εργασίας και της κοινωνικής συνοχής²³. Για την υλοποίηση των στόχων αυτών, η δράση θα πρέπει να επικεντρωθεί στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- ❖ προσέλκυση και διατήρηση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας, αύξηση της προσφοράς εργασίας και εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας,
- ❖ βελτίωση της ικανότητας προσαρμογής εργαζομένων και επιχειρήσεων,
- ❖ αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο με τη βελτίωση της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων.

Στο πλαίσιο της πρόσφατης αναθεώρησης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, τα κράτη μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση να εκπονήσουν και να παρουσιάσουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.) **Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων** για το διάστημα 2005-2008 (Ε.Π.Μ.) σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που συμφωνήθηκαν και εγκρίθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Μαρτίου και Ιουνίου 2005 αντίστοιχα, και δημοσιεύθηκαν ως Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές (COM2005/141).

Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και εθνική πολιτική απασχόλησης

Όπως προαναφέρθηκε, η έμφαση στην προώθηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί πάγια «εντολή» της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.)²⁴. Παρά τη θέσπιση κοινών στόχων στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην πράξη η ποικιλία και το εύρος των δράσεων ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση που υιοθετούνται από τα κράτη μέλη²⁵, καθώς και η

²³ Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 12^{ης} Ιουλίου 2005 για τις κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών (2005/600/ΕΚ).

²⁴ Σχετικά με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Προώθηση της Απασχόλησης και τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόστηκαν στα επιμέρους κράτη μέλη και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ άλλων, σε Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ, Πολιτικές Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1997 κεφάλαια 1 και 5 αντίστοιχα. Επίσης, καταγραφή και συγκριτική παρουσίαση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε. επιχειρούνται στο πλαίσιο μελέτης που πραγματοποιήθηκε από το ΠΑΕΠ Α.Ε., με τίτλο: « Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Μέτρα και Δράσεις στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε. και Εφαρμογές τους στην Ελλάδα», Αθήνα Οκτώβριος 2004, προκειμένου να αναδειχθούν στοιχεία που μπορούν *είτε* να υιοθετηθούν από μια άλλη χώρα *είτε* να αποτελέσουν εφευρέση για αλλαγές σε υπάρχοντα μέτρα πολιτικής.

²⁵ Η πολιτική των επιμέρους κρατών μελών εκφράστηκε μέσα από τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση, που αποτέλεσαν το βασικό εργαλείο συντονισμού και προσανατολισμού για τη σύνδεση των εθνικών στόχων με τους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, όπως διατυπώνονται μέσω της Ε.Σ.Α. Αναφορικά με τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση που κατέθεσε η Ελλάδα για τα έτη 2001,2002,2003 και 2004 στο δικτυακό τόπο του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (<http://www.ypakp.gr>).

αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους, εξαρτώνται από παράγοντες όπως: τα χαρακτηριστικά της ανεργίας και της απασχόλησης, οι υφιστάμενες δημοσιονομικές συνθήκες και δυνατότητες, η σύνθεση του εργατικού δυναμικού και οι κατηγορίες των ανέργων, οι επιπτώσεις συγγενών πολιτικών, όπως αυτές που αφορούν την εκπαίδευση, την επιχειρηματικότητα, τη φορολογική και την εισοδηματική πολιτική, και φυσικά από τη δομή, τη διάρθρωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης.

Κατά τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών καταπολέμησης της ανεργίας και ενίσχυσης της απασχόλησης, καθώς και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι παραπάνω παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν καταλυτικά την αποτελεσματικότητα και κατ' επέκταση τον πρόσφορο ή μη χαρακτήρα των προωθούμενων δράσεων και των λαμβανόμενων μέτρων πολιτικής, για την επίτευξη των στόχων που τίθενται σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο.

Επισημαίνεται καταρχάς ότι στη χώρα μας η άσκηση μιας συνεκτικής πολιτικής στον τομέα της αγοράς εργασίας αντιμετωπίζει εγγενείς δυσχέρειες οι οποίες συνδέονται άμεσα *αφενός με τη φύση και τη διάρθρωση της απασχόλησης και αφετέρου* με τα κυρίαρχα **στερεότυπα στο πεδίο της οικονομικής και κοινωνικής οργάνωσης**. Παρά τις σημαντικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών, η δομή του εργατικού δυναμικού διατήρησε ορισμένα από τα χαρακτηριστικά των παραδοσιακών οικονομιών, τα οποία συνοψίζονται ως εξής : μεγάλο σχετικά ποσοστό των απασχολούμενων στον πρωτογενή τομέα, υψηλό ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων και χαμηλό ποσοστό των μισθωτών στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού²⁶. Εξάλλου, το υψηλό ποσοστό οικονομικών δραστηριοτήτων που εντάσσονται στη σφαίρα της παραοικονομίας καθιστά τα όρια μεταξύ λανθάνουσας ανεργίας και λανθάνουσας απασχόλησης ή ακόμα μεταξύ υποαπασχόλησης και πολλαπλής απασχόλησης εντελώς ασαφή. Επιπλέον, η σχετικά χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και το κυρίαρχο πρότυπο κατανομής της εργασίας στην οικογένεια (κοινωνικό μοντέλο του άνδρα «κουβαλητή» και ανάθεση των οικιακών εργασιών στη γυναίκα) αναπαράγουν τις εν λόγω κοινωνικές τάσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, παρά τους τεθέντες στόχους στο πλαίσιο της

²⁶ Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008», Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Οκτώβριος 2005, σελ.42: «*Η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από την υψηλή συμμετοχή του πρωτογενούς τομέα, η οποία διαχρονικά μειώνεται σημαντικά και από μεγάλο αριθμό πολύ μικρών επιχειρήσεων, γεγονός που δυσχεραίνει τις διαρθρωτικές αλλαγές για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής οικονομίας*».

Ευρωπαϊκής Πολιτικής Απασχόλησης για την αύξηση της απασχόλησης των γυναικών²⁷. Οι προαναφερόμενες συνθήκες εξάλλου δεν επιτρέπουν την ακριβή καταγραφή της πραγματικότητας στην αγορά εργασίας, καθιστώντας εξαιρετικά δυσχερές το έργο της χάραξης πολιτικής για την απασχόληση του εργατικού δυναμικού²⁸.

Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά ανεργίας στις γυναίκες στους νέους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας καθώς και από υψηλά ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας²⁹. Επίσης, δομικό χαρακτηριστικό της είναι η χαμηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα του εργατικού δυναμικού.

Τα χαρακτηριστικά της ανεργίας και της απασχόλησης στην Ελλάδα, επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης και «υπαγορεύουν αντίστοιχο μίγμα πολιτικών και προτεραιοτήτων», όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.) έτους 2004, που αφορά την περίοδο 2003-2006³⁰.

Βασικός στόχος της χώρας είναι η άρση των διακρίσεων στους τομείς της τυπικής εκπαίδευσης, της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και της ένταξης στην αγορά εργασίας. Όλες οι δράσεις στοχεύουν στην επιδίωξη της αύξησης της απασχόλησης με προσπάθεια σύζευξης της προσφοράς με τη ζήτηση, μέσα από την αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης, τις ενέργειες

²⁷ Στο «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008», ό.π., σελ. 42 αναφέρεται: «*Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από σχετικά χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό οφειλόμενα και στα χαμηλά επίπεδα συμμετοχής των γυναικών. Τα επίπεδα απασχόλησης είναι επίσης χαμηλά για το σύνολο του πληθυσμού σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ τα ποσοστά ανεργίας έχουν διατηρηθεί υψηλά για σειρά ετών*».

²⁸ Επισημαίνεται ότι για την επιστημονική και τεχνική υποβοήθηση του έργου της διαμόρφωσης αξιόπιστης πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., ιδρύθηκε η εταιρεία «Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική - Πληροφορική Α.Ε.» τον Απρίλιο του 2002, η οποία καλύπτει, σύμφωνα με τις διακηρυκτικές αρχές της, ένα ευρύ φάσμα δράσεων, στο οποίο περιλαμβάνεται: ερευνητικό και μελετητικό έργο για την αγορά εργασίας, ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος, το οποίο εξυπηρετεί το σύνολο των λειτουργιών του Ο.Α.Ε.Δ. και των θυγατρικών του, παρακολούθηση των εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών εξελίξεων και προοπτικών στους τομείς της αγοράς εργασίας, εξέλιξη των επαγγελματών και διάγνωση των αναγκών της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης (άρθρο 10 Ν.2956/2001).

²⁹ Όπως αναφέρεται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.) έτους 2004, «*η ανεργία στην Ελλάδα εντοπίζεται κυρίως στις γυναίκες, στους νέους και στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, ενώ τείνει να έχει μεγαλύτερη διάρκεια σε σχέση με την Ευρώπη*» (ΕΣΔΑ 2004, σελ.12). Στο ΕΠΜ 2005-2008 επισημαίνεται ότι «*η ανεργία στην Ελλάδα πλήττει εντονότερα ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες και κυρίως τους νέους και τις γυναίκες, τα άτομα με αναπηρίες, καθώς και ορισμένες γεωγραφικές περιοχές*» (ΕΠΜ 2005-2008, Οκτώβριος 2005, σελ. 44), Επίσης, σύμφωνα με την έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η Ελλάδα εμφανίζει για το 2005 και το 2006 το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας μεταξύ των 29 προηγμένων οικονομιών, όπου συγκαταλέγονται και οι 12 της ευρωζώνης. Είναι η μόνη χώρα που προβλέπεται να διατηρήσει αμετάβλητο το διψήφιο ποσοστό της ανεργίας του 2004 επί μια τριετία (Γνώμη της ΟΚΕ «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, στο Πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας», 11 Οκτωβρίου 2005, σελ. 18).

³⁰ ΕΣΔΑ 2004, σελ. 12.

απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας και την προώθηση στην απασχόληση. Κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία των μέτρων πολιτικής, που λαμβάνονται στον τομέα της απασχόλησης, είναι η αποτελεσματική λειτουργία και οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.

Στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008³¹, που υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2005, αναφέρεται χαρακτηριστικά: *«οι μεγάλες προκλήσεις που αντιμετωπίζει το Υπουργείο Απασχόλησης είναι αφενός η υψηλότερη ενεργοποίηση του πληθυσμού στην αγορά εργασίας και αφετέρου η επίτευξη υψηλότερων ποσοστών απασχόλησης και χαμηλότερων ποσοστών ανεργίας»*. Επίσης, η πρόκληση μείωσης της ανεργίας αντιμετωπίζεται σε διάφορα επίπεδα, μεταξύ των οποίων αυτό που αφορά την προσπάθεια μείωσης της διαρθρωτικής ανεργίας με τη βελτίωση των χαρακτηριστικών της προσφοράς (εκπαίδευση-κατάρτιση σχετική με τις ανάγκες της αγοράς), καθώς και αυτό που αφορά την προσπάθεια μείωσης της ανεργίας τριβής με τη βελτίωση της λειτουργίας των οργανισμών που ασχολούνται με τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης³².

³¹ Τον Οκτώβριο του 2006 κατατέθηκε η Έκθεση Εφαρμογής του Ε.Π.Μ. 2005-2008 για το έτος 2006 από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών.

³² ΕΠΜ 2005-2008, Οκτώβριος 2005, σελ. 44.

1.3. ΘΕΣΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ Ο.Α.Ε.Δ. ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Σύμφωνα με τους στόχους της αναθεωρημένης Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.) (: πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας και κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση), η προσέλκυση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας αποτελεί κοινό ευρωπαϊκό και εθνικό στόχο. Στο πλαίσιο αυτό, η προώθηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί ουσιώδες εργαλείο για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ένταξη και επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας.

Η εφαρμογή και η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, που αποτελούν το κυρίαρχο μοντέλο πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πραγματοποιούνται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), τον κύριο φορέα υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ο Ο.Α.Ε.Δ. λειτουργεί με τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και εποπτεύεται από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, τον υπεύθυνο φορέα της εθνικής πολιτικής για την απασχόληση και φορέα συντονισμού και διαχείρισης των ενεργειών του Ε.Κ.Τ. στη χώρα. Όπως αναφέρεται στο διαδικτυακό τόπο (site) του Ο.Α.Ε.Δ., ο Οργανισμός αποτελεί «*το κύριο όργανο εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση, ώστε να εξασφαλιστούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις ταχείας προσαρμογής της προσφοράς εργασίας προς τις απαιτήσεις της ζήτησης, σε αρμονία με το εκάστοτε Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Χώρας και τις συναφείς κατευθύνσεις και οδηγίες του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας*» (www.oaed.gr, 11/1/2007).

Ο Ο.Α.Ε.Δ., για την εκπλήρωση της αποστολής του, αναλαμβάνει ποικίλες δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας, στην ενίσχυση και διευκόλυνση της ένταξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας στην αγορά εργασίας, στην ασφάλιση κατά της ανεργίας, στην προώθηση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και στη σύνδεσή της με την απασχόληση. Ο Ο.Α.Ε.Δ. συμμετέχει στην εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση και μπορεί να εφαρμόζει προγράμματα του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση³³.

³³ Άρθρο 2 παρ. 2 Ν. 2956/2001 «Αναδιάρθρωση του Ο.Α.Ε.Δ. και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 258 Α'.

Στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων που αναπτύσσει ο Οργανισμός εντάσσονται οι ενέργειες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας. Για την υλοποίηση των στόχων της πληροφόρησης των ανέργων για τις προσφερόμενες ευκαιρίες κατάρτισης και απασχόλησης στην αγορά εργασίας, της διευκόλυνσης της επαφής μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, καθώς και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, αναπτύσσεται από τον Ο.Α.Ε.Δ. ένα ευρύ φάσμα δράσεων, με τις οποίες εφαρμόζονται μέτρα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης³⁴. Οι δράσεις αυτές άπτονται της καταγραφής του άνεργου εργατικού δυναμικού, του Επαγγελματικού Προσανατολισμού και της Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, της εφαρμογής και υλοποίησης επιδοτούμενων προγραμμάτων απασχόλησης για γενικές κατηγορίες ανέργων και για ειδικές κοινωνικές ομάδες, της ανάπτυξης πλαισίου εξατομικευμένης παρέμβασης με την παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής από εργασιακούς συμβούλους του Ο.Α.Ε.Δ. προς τους ανέργους κ.λπ.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που υλοποιούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ., επιδρούν *τόσο* στη ζήτηση (προγράμματα για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, προγράμματα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών), *όσο* και στην προσφορά εργασίας (προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, απόκτησης

³⁴ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 3 του Ν. 2956/2001, ο Ο.Α.Ε.Δ. μεριμνά ιδίως:

- α) για την παρακολούθηση των δεδομένων της αγοράς εργασίας και την αποτελεσματική σύζευξη της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας,
- β) για την εγγραφή των ανέργων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και την τοποθέτησή τους, ανάλογα με τα γενικά και ειδικά προσόντα τους, σε αντίστοιχες θέσεις εργασίας με την αξιοποίηση σύγχρονων μέσων πληροφόρησης και ενημέρωσης,
- γ) για την εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας και διευκόλυνσης της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού,
- δ) για την εφαρμογή μέτρων πρόληψης και αντιμετώπισης της ανεργίας και ιδιαίτερα μέτρων προς διασφάλιση ίσων ευκαιριών για την επαγγελματική ένταξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων,
- ε) για τη δημιουργία και διατήρηση θέσεων εργασίας με την παροχή οικονομικών ενισχύσεων προς τους εργοδότες,
- στ) για την οικονομική υποστήριξη των ανέργων με την παροχή τακτικών επιδομάτων σε όσους έχουν καταστεί άνεργοι, ύστερα από ανυπαίτια λύση ή λήξη της σχέσης εξαρτημένης εργασίας τους, καθώς και την καταβολή παροχών λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη,
- ζ) για τη χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων, επιδομάτων κυήσεως και μητρότητας, εποχιακών επιδομάτων, παροχών στράτευσης και λοιπών βοηθημάτων στους δικαιούχους που συγκεντρώνουν τις νόμιμες προϋποθέσεις,
- η) για την εφαρμογή της δευτεροβάθμιας τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης, στο πλαίσιο του εκπαιδευτικού συστήματος και την ανάπτυξη του συστήματος της μαθητείας με σκοπό τη βελτίωση της δυνατότητας ένταξης των νέων στην ενεργό επαγγελματική ζωή,
- θ) για τη συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Κ.Ε.Π.) στη χάραξη των κατευθύνσεων του επαγγελματικού προσανατολισμού,
- ι) για όσα ειδικότερα προβλέπονται από τις ισχύουσες εκάστοτε διατάξεις.

εργασιακής εμπειρίας κ.λπ.). Αποσκοπούν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων πολιτικών λόγω του παραπληρωματικού χαρακτήρα των επιπτώσεών τους στη μείωση και στην πρόληψη διαφόρων μορφών ανεργίας (π.χ. δομική ανεργία, κυκλική ανεργία κ.λπ.). Η ανάπτυξη των υπηρεσιών σύζευξης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας και κυρίως τα προγράμματα επιδοτούμενης αυτοαπασχόλησης (Ν.Ε.Ε.) και επιδοτούμενης μισθωτής απασχόλησης για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας (Ν.Θ.Ε.), καθώς και τα προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης συνιστούν τις κατ' εξοχήν «ενεργητικές παρεμβάσεις».

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. υλοποιούνται μέσω της Κεντρικής Υπηρεσίας (Δ/νση Απασχόλησης) και των Περιφερειακών Υπηρεσιών του (Περιφερειακές Δ/νσεις, Τοπικές Υπηρεσίες και Γραφείο Εργασίας, Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση – Κ.Π.Α. και Κέντρο Προώθησης Προγραμμάτων Απόκτησης Επαγγελματικής Εμπειρίας - Stage).

Ο Ο.Α.Ε.Δ. ανέλαβε την εφαρμογή και υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης για την (επαν)ένταξη ανέργων στην αγορά εργασίας, δημιουργώντας τα **Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση (Κ.Π.Α.)**³⁵, δομή που κυριαρχεί πλέον στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διαφοροποίηση της δομής των Κ.Π.Α. από τις δομές που χορηγούσαν τις παροχές βάσει γενικών κανόνων, στοχεύει να προσαρμόσει τη δράση τους στην ιδιαιτερότητα της ατομικής περίπτωσης του ανέργου. Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμος είναι ο ρόλος της εξατομικευμένης παρέμβασης³⁶, η οποία αποβλέπει στη σύνταξη του Ατομικού Σχεδίου Δράσης³⁷ που αποτελεί τη συμφωνία μεταξύ του

³⁵ «**Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση**» (Κ.Π.Α.) θεωρούνται οι μονάδες που έχουν ως έργο την ένταξη στην επαγγελματική ζωή και την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας και την εν γένει προώθηση στην απασχόληση των ενδιαφερομένων, με την εφαρμογή πρόσφορων μεθόδων και ιδίως της εξατομικευμένης παρέμβασης. Για τη σύζευξη της αγοράς με τη ζήτηση εργασίας τα Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση συνεργάζονται με τις επιχειρήσεις με επαγγελματικούς, συνδικαλιστικούς και επιστημονικούς φορείς, ως και φορείς ή οργανισμούς με τους οποίους μπορεί να συμβάλλονται για την επίτευξη των στόχων τους (άρθρο 1 παρ. 1 Ν. 2956/2001).

³⁶ «**Εξατομικευμένη Παρέμβαση**» θεωρείται η διαδικασία προσέγγισης κάθε ενδιαφερομένου που αποβλέπει: α) στην παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης με στόχο την ένταξή του σε προγράμματα αύξησης της απασχόλησης για τη βελτίωση της θέσης του στην αγορά εργασίας και β) στην παροχή υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού με στόχο την κατά τον καλύτερο τρόπο αξιοποίηση των προσόντων, ικανοτήτων, δεξιοτήτων και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ενδιαφερομένου (άρθρο 1 παρ. 2 του νόμου 2956/2001).

³⁷ Σύμφωνα με τις οικείες κανονιστικές διατάξεις, «**Ατομικό Σχέδιο Δράσης**» θεωρείται η περιγραφή όλων των διαδοχικών ενεργειών που απαιτούνται για την ένταξη στην επαγγελματική ζωή ή στην αγορά εργασίας κάθε ενδιαφερομένου και διαμορφώνεται, σύμφωνα με τα ιδιαίτερα ατομικά χαρακτηριστικά, επαγγελματικές προτιμήσεις, ενδιαφέροντα, ικανότητες και δεξιότητές του με τη βοήθεια ειδικού επαγγελματικού συμβούλου (άρθρο 1 παρ. 3 ν.2956/2001).

Ο.Α.Ε.Δ. και του ενδιαφερομένου, με την οποία εξειδικεύεται ο τρόπος ένταξης του ενδιαφερομένου στην αγορά εργασίας.

Κύριο μέσο για την επίτευξη του κυρίαρχου στόχου της ανάπτυξης και της προώθησης ενεργητικών πολιτικών για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας, για την αποφυγή της μακροχρόνιας ανεργίας και για τη διευκόλυνση της επανένταξης των μακροχρονίως ανέργων³⁸ είναι η εξατομικευμένη υποστήριξη του ανέργου, η συνεργασία του εργασιακού συμβούλου με τον άνεργο, το Ατομικό Σχέδιο Δράσης, η συστηματική παρακολούθηση όλων των εγγεγραμμένων ανέργων και η συστηματική παρακολούθηση της εξέλιξης των επωφελούμενων από ενεργητικές πολιτικές.

Με τον νόμο Ν. 2956/2001 «Αναδιάρθρωση του Ο.Α.Ε.Δ. και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 258 Α') επιδιώκεται ένα νέο μοντέλο λειτουργίας και ο μετασχηματισμός του Οργανισμού³⁹ ώστε να εκπληρώσει κατά τρόπο ουσιαστικό την αποστολή του ως θεσμική συνιστώσα της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση⁴⁰. Το νέο μοντέλο λειτουργίας προβλέπει τη διάκριση των παρεχομένων υπηρεσιών του Οργανισμού στις εξής τέσσερις διαφορετικές επιχειρησιακές οντότητες:

α. Βασικές υπηρεσίες Απασχόλησης και Ασφάλισης

³⁸ Άξονας προτεραιότητας 1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» 2000-2006.

³⁹ Τομή στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., ως ΝΠΔΔ που αποτελεί το κύριο όργανο εφαρμογής της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης και της ασφάλισης κατά της ανεργίας, θεωρήθηκε ότι επήλθε με τις διατάξεις του Ν. 2956/2001, οι οποίες πρόβλεπαν μεταξύ άλλων και τη δημιουργία των εξής θυγατρικών Εταιριών του Ο.Α.Ε.Δ.:

- **«Υπηρεσίες Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού Α.Ε.»** με αντικείμενο την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών σε άνεργους και επιχειρήσεις, η οποία θα είχε και την ευθύνη σύστασης και λειτουργίας των Κ.Π.Α.
- **«Επαγγελματική Κατάρτιση Α.Ε.»** με αντικείμενο δραστηριότητας την παροχή αρχικής, συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και δια βίου μάθησης στο ανθρώπινο δυναμικό
- **«Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε.»**, με αντικείμενο την εκπόνηση ερευνών και μελετών της αγοράς εργασίας και την παροχή υπηρεσιών μηχανογράφησης, τεχνολογικής και τεχνικής στήριξης των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και των φορέων που εποπτεύει.

Ωστόσο, πριν τη σύσταση και τη λειτουργία της Εταιρίας «Υπηρεσίες Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού Α.Ε.», ο εν λόγω φορέας καταργήθηκε και συστήθηκε ως οργανική μονάδα του Ο.Α.Ε.Δ., Ειδική Υπηρεσία υπαγόμενη στο Διοικητή (*Ειδική Υπηρεσία Κ.Π.Α.*), στην οποία μεταφέρθηκαν οι σκοποί-αρμοδιότητες της καταργηθείσας Εταιρίας και εντάχθηκαν τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης, ως οργανικές μονάδες σε επίπεδο Τμήματος.

⁴⁰ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών Ο.Α.Ε.Δ. και άλλες διατάξεις» (Σεπτέμβριος 2001), ζητούμενο ήταν η επίτευξη δυο ουσιαστών προσαρμογών: α) της ολοκλήρωσης της μετάβασης από τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης σε ενεργητικές πολιτικές και β) της υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Αναγκαίος όρος για την επίτευξη των προσαρμογών αυτών ήταν η αναδιοργάνωση του Ο.Α.Ε.Δ. έτσι ώστε μέσα από την προσαρμογή του σε μια αγορά εργασίας που αλλάζει ταχύτατα και τον μετασχηματισμό του ώστε να επιτελέσει κατά τρόπο ουσιαστικό το ρόλο του ως θεσμικής συνιστώσας της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, να μπορεί να ανταποκριθεί: α) στην εφαρμογή της εθνικής, αλλά και της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, β) να προσαρμοστεί στη νέα πραγματικότητα της αγοράς εργασίας και γ) να μπορέσει να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τους πόρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

- β. Εξατομικευμένες Υπηρεσίες Απασχόλησης
- γ. Υπηρεσίες Εκπαίδευσης και Επαγγελματικής Κατάρτισης
- δ. Υπηρεσίες Υποστήριξης.

Επίσης, κατά την περίοδο 2000-2004 καταγράφεται σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων στο πεδίο της αγοράς εργασίας, που έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά την προσπάθεια ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας σε σχετικές κοινοτικές ρυθμίσεις. Μεταξύ των παρεμβάσεων αυτών ενδεικτικά αναφέρονται:

- τα μέτρα για την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου με στόχο την προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία (Ν.3144/2003 «Κοινωνικός διάλογος για την προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία και άλλες διατάξεις» – ΦΕΚ 111 Α'),

- η συγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (Ε.Σ.Σ.Ε.Ε.Κ.Α.) (Ν.3191/2003 «Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση» – ΦΕΚ 258 Α'),

- τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας και την αύξηση της απασχόλησης, με έμφαση στην περαιτέρω ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μέσω παροχής της δυνατότητας πρόσληψης ή τοποθέτησης σε θέση εργασίας με πλήρη ή μερική απασχόληση επιδοτούμενων ανέργων για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας με κάλυψη μέρους του εργοδοτικού κόστους από τον Ο.Α.Ε.Δ. (Ν.3227/2004 «Μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας και άλλες διατάξεις» – ΦΕΚ 31 Α')⁴¹.

Παράλληλα, οι σχετικά πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου των ευέλικτων μορφών απασχόλησης (Ν.3250/2004 «Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου», ΦΕΚ 124 Α') και ο Ν. 3385/2005 «Ρυθμίσεις για την προώθηση της απασχόλησης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 210 Α') για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, αναμένεται ότι θα φέρουν ευνοϊκές αλλαγές στην αγορά εργασίας *τόσο* για τις επιχειρήσεις *όσο* και για το εργατικό

⁴¹ Το μέτρο αυτό λαμβάνεται στο πλαίσιο «ενεργοποίησης» των πόρων που διατίθενται για τη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας. Αναφορικά με τα προβλήματα και τις πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις κατά την εφαρμογή του μέτρου αυτού βλ. πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης, Β.2.γ. *Επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη επιδοτούμενων ανέργων*.

δυναμικό⁴². Επίσης, από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων προωθήθηκε ο πρόσφατος νόμος για τη δια βίου μάθηση (Ν.3369/2005 «Συστηματοποίηση της δια βίου μάθησης και άλλες διατάξεις» - ΦΕΚ 171 Α').

Πρέπει, τέλος να επισημανθεί ότι οι ποικίλες δράσεις που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης χρηματοδοτούνται από διάφορες πηγές και κυρίως από εθνικούς πόρους, από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο⁴³ και από το «Λογαριασμό για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση» (Λ.Α.Ε.Κ.)⁴⁴.

⁴² Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Οκτώβριος 2005, σελ.51.

⁴³ Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) είναι ο κύριος χρηματοδότης των δράσεων που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση και στο πλαίσιο του υλοποιούμενου Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένας ισχυρός συνεκτικός ιστός μεταξύ των Ε.Σ.Δ.Α. και του Ε.Π.Μ. και της εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται η επίτευξη στενότερης σύνδεσης και υψηλού βαθμού συνεργίας μεταξύ των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής αφενός και της Στρατηγικής της Λισσαβόνας αφετέρου. (Εκθεση Εφαρμογής Ε.Π.Μ. 2005-2008 έτους 2006, Οκτώβριος 2006, σελ. 53-57).

⁴⁴ Με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 2434/1996 «Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 188 Α') προβλέφθηκε η σύσταση κλάδου στον Ο.Α.Ε.Δ. με την επωνυμία "Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση" (Λ.Α.Ε.Κ.). Πόροι του Λ.Α.Ε.Κ. είναι: α. Η εισφορά 0,45% που καταβάλλουν οι εργοδότες υπέρ του Ειδικού Λογαριασμού Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης και Εκπαίδευσης (Ε.Λ.Π.Ε.Κ.Ε.) και β. η εισφορά 0,36% που καταβάλλουν οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι υπέρ του Ειδικού Κοινού Λογαριασμού Ανεργίας (Ε.Κ.Λ.Α.) σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 14 και 15 του Ν. 2224/1994 (ΦΕΚ Α' 122) όπως ισχύουν. Επίσης, προβλέφθηκε η σύσταση Επιτροπής Διαχείρισης για τη λειτουργία του Λ.Α.Ε.Κ., η οποία αποφασίζει τον τρόπο κατανομής και χρήσης των ποσών του Λογαριασμού αυτού και την ανάπτυξη δράσεων απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης και κάθε άλλης πρωτοβουλίας και ενέργειας που εξυπηρετεί την προώθηση της απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, τη βελτίωση του επιπέδου ζωής των ανέργων και ειδικότερα των μακροχρόνιων, των νέων και εκείνων που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό. Επίσης, η Επιτροπή Διαχείρισης του Λ.Α.Ε.Κ. γνωμοδοτεί για την ασκούμενη, σε ετήσια βάση, πολιτική του Ο.Α.Ε.Δ. αναφορικά με την επιδότηση της ανεργίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ Ο.Α.Ε.Δ. ΚΑΙ Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

2.1. ΠΟΣΟΤΙΚΑ – ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΓΙΑ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Όπως προαναφέρθηκε, ο Ο.Α.Ε.Δ. αποτελεί το κύριο όργανο εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση, με στόχο την εξασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων για την ταχεία προσαρμογή της προσφοράς εργασίας προς τις απαιτήσεις της ζήτησης. Όπως αναφέρεται στο διαδικτυακό τόπο (site) του Ο.Α.Ε.Δ. (www.oaed.gr, 11/1/2007) «*Η εξεύρεση μίας κατάλληλης θέσης εργασίας, με εύλογο μισθό και αρμόζουσα εξέλιξη για κάθε άνεργο, αποτελεί πάντοτε μία από τις σημαντικότερες επιδιώξεις του Οργανισμού*».

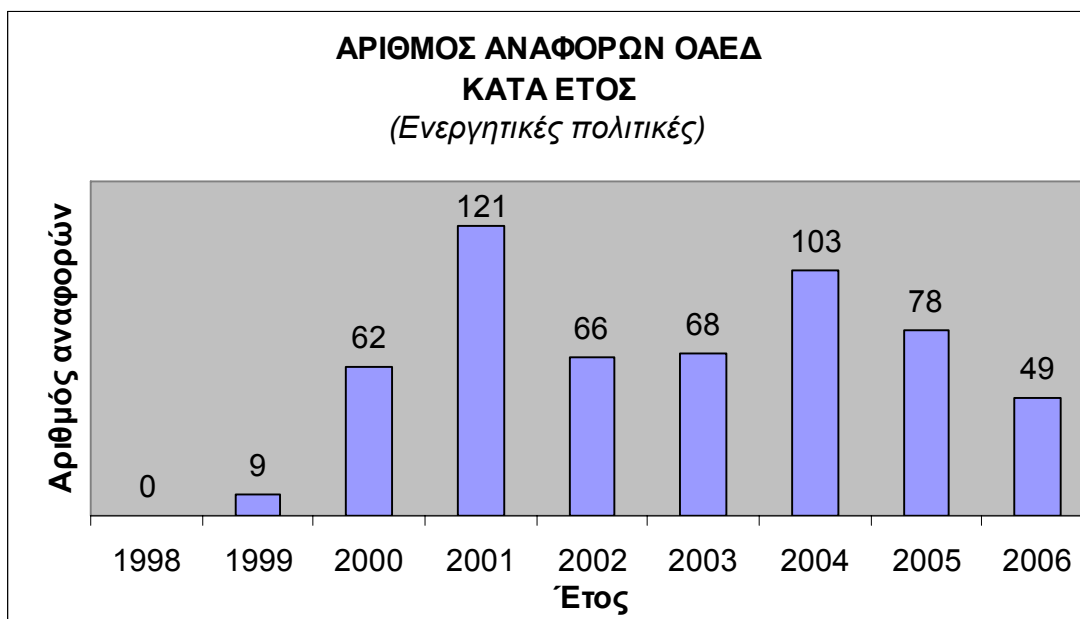
Για την υλοποίηση των στόχων της πληροφόρησης των ανέργων για τις προσφερόμενες ευκαιρίες κατάρτισης και απασχόλησης στην αγορά εργασίας, της διευκόλυνσης της επαφής μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, καθώς και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, αναπτύσσεται από τον Ο.Α.Ε.Δ. ένα ευρύ φάσμα δράσεων με τις οποίες εφαρμόζονται μέτρα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης⁴⁵.

Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη έχει δεχτεί αναφορές, οι οποίες αφορούν κυρίως την υλοποίηση προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας (Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών-Ν.Ε.Ε., Προγράμματα Επιδότησης Επιχειρήσεων για τη Δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας-Ν.Θ.Ε. και Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας-STAGE).

Ειδικότερα, από την έναρξη λειτουργίας της Αρχής (Οκτώβριος 1998) έως τον Δεκέμβριο 2006, ο Συνήγορος είχε δεχτεί πεντακόσιες πενήντα έξι (556) συνολικά αναφορές, που αφορούν την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ. Οι αναφορές αυτές κατανέμονται κατά έτος ως ακολούθως:

⁴⁵ Ανωτέρω, κεφάλαιο Α', ενότητα 1.3.

Γράφημα 1 Αριθμός αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. κατά έτος

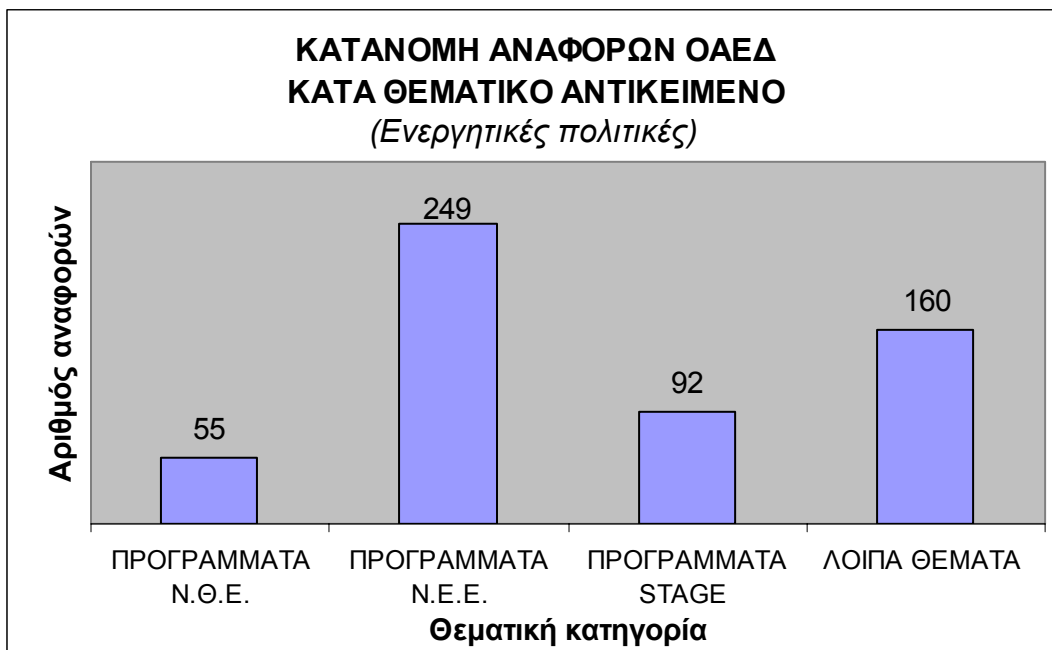


Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

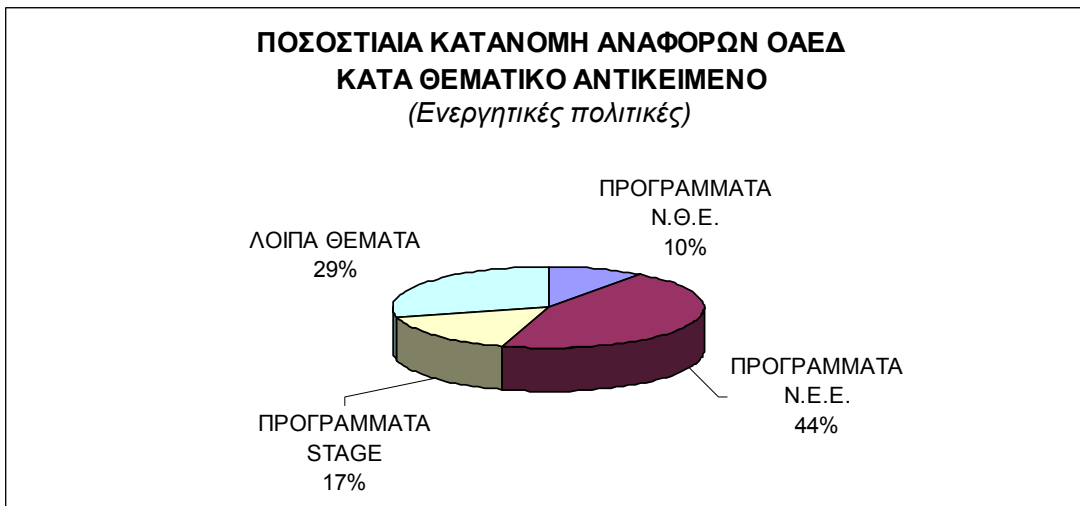
Οι αναφορές κατανέμονται κατά θεματική κατηγορία σε αντιστοιχία με τα υλοποιούμενα από τον Ο.Α.Ε.Δ. προγράμματα για την ενίσχυση της απασχόλησης (Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών – Ν.Ε.Ε., Προγράμματα Επιδότησης Επιχειρήσεων για τη Δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας – Ν.Θ.Ε., Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας – STAGE, λοιπά θέματα που άπτονται της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και της λειτουργίας των Υπηρεσιών Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. και αφορούν : συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, διαγραφή από τα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ., συμπεριφορά υπαλλήλων του Ο.Α.Ε.Δ., ζητήματα εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κ.λπ.).

Στο γράφημα 2 δίνονται αριθμητικά στοιχεία σχετικά με την κατανομή των αναφορών κατά θεματική κατηγορία και στο γράφημα 3 περιλαμβάνονται στοιχεία ποσοστιαίας κατανομής:

Γράφημα 2 Κατανομή αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. κατά θεματικό αντικείμενο



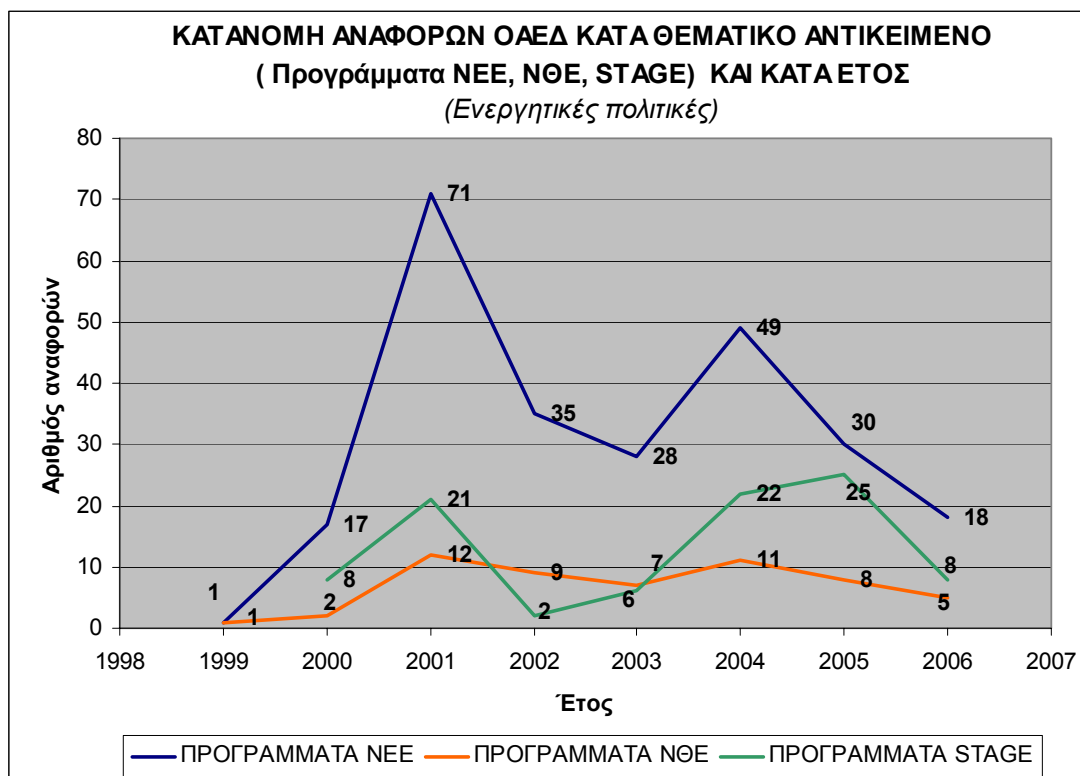
Γράφημα 3 Ποσοστιαία κατανομή αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. κατά θεματικό αντικείμενο



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

Στο ακόλουθο γράφημα 4, τα στοιχεία κατανομής των αναφορών κατά θεματική κατηγορία παριστάνονται με τη μορφή γραμμής τάσης των μεταβολών κατά έτος.

Γράφημα 4 Κατανομή αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. κατά θεματικό αντικείμενο και κατά έτος

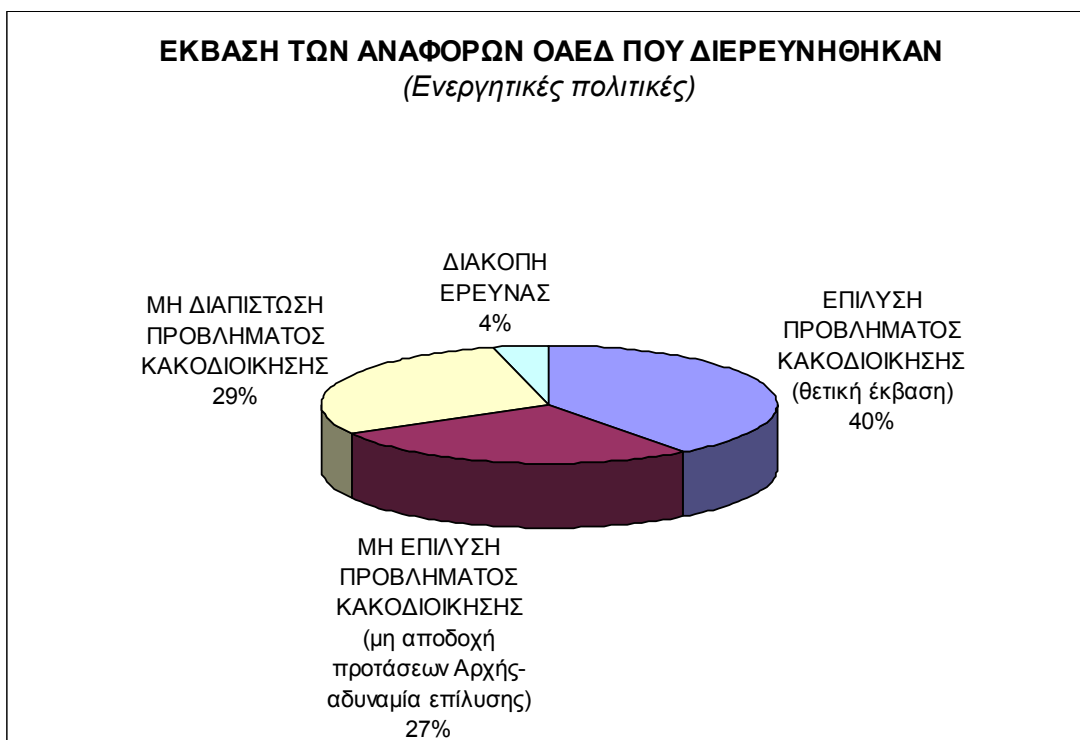


Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

Από το τελευταίο γράφημα συνάγεται ότι σημαντικός αριθμός αναφορών υποβλήθηκε κατά τα έτη 2001 και 2004 σχετικά με τα Προγράμματα Ν.Ε.Ε., μεγάλος αριθμός αναφορών υποβλήθηκε για τα Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας (Stage) κατά τα έτη 2001, 2004 και 2005, ενώ ο αριθμός των αναφορών που αφορούν Προγράμματα Ν.Θ.Ε. παρέμεινε σταθερός με μικρές αυξομειώσεις. Οι τάσεις αυτές ερμηνεύονται με βάση την ανάλυση που ακολουθεί για την εφαρμογή των πολιτικών ενίσχυσης της απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ..

Από το σύνολο των πεντακοσίων πενήντα έξι (556) αναφορών, οι οποίες αφορούν την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., σε ποσοστό 4% τέθηκαν στο αρχείο για τυπικούς ή άλλους λόγους και σε ποσοστό 3% εκκρεμεί η διερεύνησή τους (ανοικτές υποθέσεις). Τα αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης της έκβασης των αναφορών που διερευνήθηκαν από την Αρχή παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα (γράφημα 5):

Γράφημα 5 Έκβαση των αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. που διερευνήθηκαν



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

Σύμφωνα με τα στοιχεία του παραπάνω γραφήματος, από τις αναφορές που διερευνήθηκαν, σε ποσοστό 29% δεν διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης, σε ποσοστό 40% διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης το οποίο και επιλύθηκε, σε ποσοστό 27% το διαπιστωθέν πρόβλημα δεν επιλύθηκε *είτε* λόγω μη αποδοχής των προτάσεων της Αρχής από τη διοίκηση *είτε* λόγω αδυναμίας επιλύσεως του προβλήματος (ανάγκη, για παράδειγμα, ευρύτερων νομοθετικών ή οργανωτικών παρεμβάσεων που δεν είναι δυνατόν να γίνουν άμεσα). Τέλος, σε ποσοστό 4% διακόπηκε η έρευνα λόγω επιγενόμενης αναρμοδιότητας (π.χ. λόγω εκκρεμοδικίας) ή λόγω άρνησης του ενδιαφερομένου να προσκομίσει τα στοιχεία που του ζητήθηκαν και για λοιπούς λόγους.

Στο ακόλουθο γράφημα 6 παριστάνονται στοιχεία αναφορικά με την έκβαση βάσιμων αναφορών, υποθέσεων δηλαδή κατά τη διερεύνηση των οποίων διαπιστώθηκε η βασιμότητα του αιτήματος του πολίτη:

Γράφημα 6 Έκβαση των βάσιμων αναφορών Ο.Α.Ε.Δ.



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

Με βάση τα στοιχεία του παραπάνω γραφήματος, από τις βάσιμες αναφορές σε ποσοστό 51% το πρόβλημα κακοδιοίκησης επιλύθηκε ύστερα από ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη, σε ποσοστό 9% το πρόβλημα επιλύθηκε χωρίς ενέργειες της Αρχής, σε ποσοστό 28% το πρόβλημα κακοδιοίκησης δεν επιλύθηκε, ενώ σε ποσοστό 12% υπάρχει αδυναμία επίλυσης λόγω νομοθετικών κενών, οργανωτικών δυσλειτουργιών κ.λπ.

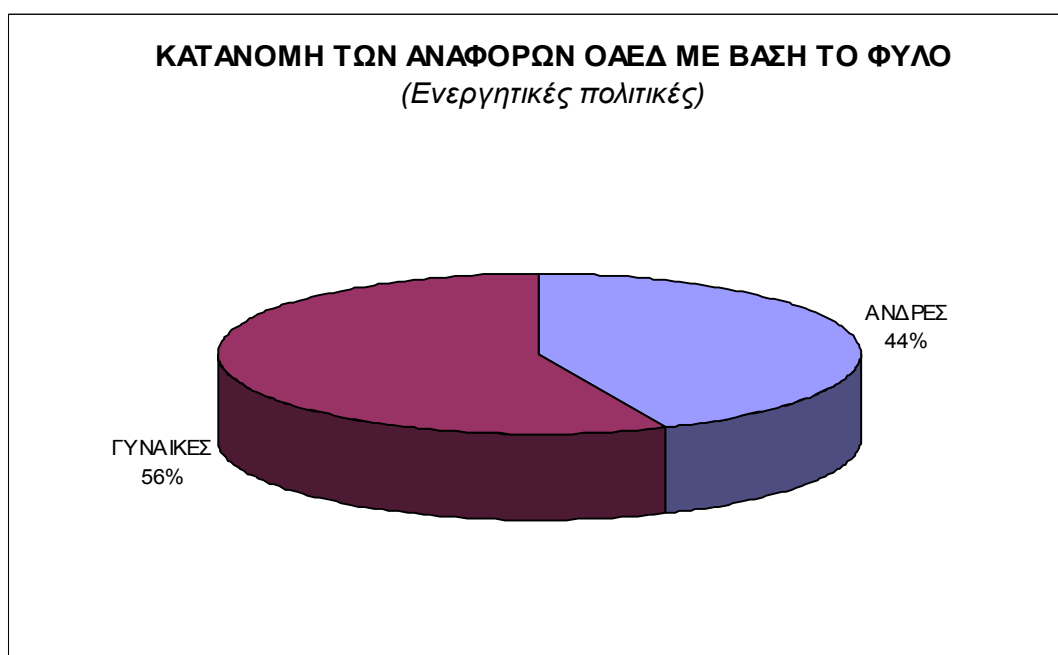
Στα γραφήματα που ακολουθούν παρουσιάζονται στοιχεία σχετικά με την ποσοστιαία κατανομή των φυσικών και των νομικών προσώπων που υπέβαλαν αναφορά στο Συνήγορο του Πολίτη για υποθέσεις που αφορούν την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ. (γράφημα 7) και την κατανομή των αναφορών με βάση το φύλο των πολιτών που υπέβαλαν αναφορά στην Αρχή (γράφημα 8):

Γράφημα 7 Φυσικά και νομικά πρόσωπα που προσέφυγαν στην Αρχή



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

Γράφημα 8 Κατανομή αναφορών Ο.Α.Ε.Δ. με βάση το φύλο των αναφερομένων



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη

2.2. ΟΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Στην ενότητα αυτή θα παρατεθεί μια ενδεικτική περιπτωσιολογία από τις υποθέσεις που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη. Όπως αναφέρθηκε και εισαγωγικά, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης δεν είναι εφικτή, ούτε όμως και σκόπιμη, η εξαντλητική παράθεση των υποθέσεων, στις οποίες ενεργοποιήθηκε η διαμεσολαβητική παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη. Για τον λόγο αυτό προκρίνεται η επιλεκτική παρουσίαση ορισμένων περιπτώσεων με βάση τα κριτήρια που αναφέρθηκαν στην εισαγωγή.

Στην ανάλυση που ακολουθεί, οι επιμέρους περιπτώσεις κατηγοριοποιούνται με βάση ορισμένα κριτήρια. Έτσι, στην **πρώτη υπο-ενότητα** αναφέρονται προβλήματα και δυσλειτουργίες που, εν μέρει τουλάχιστον, οφείλονται σε εγγενή χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ύπαρξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας σε κανονιστικό επίπεδο, διαχειριστική ευελιξία, πολυπλοκότητα κανονιστικού πλαισίου και διαδικασιών υλοποίησης). Στη **δεύτερη υπο-ενότητα**, η παρατιθέμενη περιπτωσιολογία αφορά ζητήματα που εντοπίστηκαν σε επίπεδο εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τις Τοπικές Υπηρεσίες Απασχόλησης και τα Κ.Π.Α. του Ο.Α.Ε.Δ., κατά τα διάφορα στάδια υλοποίησής τους. Κρίθηκε ενδεδειγμένο να αποτελέσουν ιδιαίτερο αντικείμενο ανάλυσης ζητήματα εύρυθμης λειτουργίας των υπηρεσιών απασχόλησης, όπου περιλαμβάνονται και θέματα πληροφόρησης των πολιτών ή συμπεριφοράς των υπαλλήλων, τα οποία εξετάζονται στην **τρίτη υπο-ενότητα**. Στην υπο-ενότητα αυτή δίνεται έμφαση σε προβλήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο της διαδικασίας εξατομικευμένης παρέμβασης. Πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι με τα υιοθετούμενα κριτήρια κατηγοριοποίησης των περιπτώσεων επιχειρείται απλώς για λόγους συστηματικούς, να οριοθετηθεί η μελέτη μιας σύνθετης πραγματικότητας εφαρμογής δημόσιας πολιτικής και πραγμάτωσης δικαιωμάτων για τους ανέργους.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η επιτυχής εκπλήρωση της αποστολής του Ο.Α.Ε.Δ. στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας επιβάλλει, πέραν της αυτονόητης τήρησης της νομιμότητας, και την ύπαρξη και τη διαφύλαξη της αξιοπιστίας και της καλής λειτουργίας των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ώστε κατά την κατάρτιση και την εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων να μην διαπιστώνονται φαινόμενα κακοδιοίκησης. Η έννοια της «κακοδιοίκησης» εμφανίζεται συχνά ασαφής σε σχέση με μια έννοια νομιμότητας που αναφέρεται «στενά» σε συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, με αποτέλεσμα να υπερβαίνει τη θετικιστική αντίληψη

της νομιμότητας. Οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης αποτελούν «ατυπικές» μορφές και καταστάσεις στις οποίες δεν είναι εξαρχής εμφανής η παρανομία και η παραβίαση δικαιώματος⁴⁶. Υπό την οπτική αυτή, σε ορισμένες από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στη συνέχεια δεν διαπιστώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη ευθεία παραβίαση κανόνα δικαίου. Ωστόσο, λειτουργικά, οργανωτικά και διαχειριστικά προβλήματα των υπηρεσιών επέφεραν δυσμενείς συνέπειες για τους επωφελούμενους – τελικούς αποδέκτες των παροχών, αποδυναμώνοντας εν τοις πράγμασι τα δικαιώματά τους.

2.2.1. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΑΝΑΓΟΜΕΝΑ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εισάγουν μια νέα λογική και επιφέρουν μεταβολές στο επίπεδο της νομοθεσίας που τις ρυθμίζει, με αποτέλεσμα να επηρεάζονται η διάρκεια, η σταθερότητα και η προβλεψιμότητα της διοικητικής λειτουργίας που εξασφαλίζονται μέσω του δικαίου⁴⁷.

Το νομοθετικό πλαίσιο των προϋποθέσεων και των διαδικασιών υπαγωγής σε δράσεις που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. για την προώθηση της απασχόλησης, μέσω προγραμμάτων απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης ανέργων, καθορίζεται με αποφάσεις του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982 (ΦΕΚ 70 Α')⁴⁸.

⁴⁶ Τάκης Α., «Συνήγορος του Πολίτη, ανθρώπινα δικαιώματα και κράτος δικαίου», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 2004, τεύχος 12 (3), σελ. 825-832.

⁴⁷ Σπανού Κ. όπ.π., σελ. 160 κ.επ.

⁴⁸ Συγκεκριμένα από τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982, όπως τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 6 Ν.2434/1996 (ΦΕΚ 188 Α'), προβλέπεται ότι: «*Με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας (Ν.Θ.Ε.), είναι δυνατό να επιχορηγούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ. επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες, βάσει προγραμμάτων απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης ανέργων, που καταρτίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.. Στα προγράμματα αυτά είναι δυνατό να περιλαμβάνεται και στάδιο κατάρτισης, εξοικείωσης και προσαρμογής στις συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης. Η χρηματοδότηση των ανωτέρω προγραμμάτων προέρχεται από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους ή και από τις δύο πηγές» (παράγραφος 1).*

Με τις αποφάσεις αυτές καθορίζονται : «*α. Το ποσό της επιχορήγησης για κάθε προσλαμβανόμενο ή αυτοαπασχολούμενο, το οποίο θα υπολογίζεται ανάλογα με την κατηγορία της επιχείρησης ή την επαγγελματική ειδικότητα ή τις συνθήκες της αγοράς εργασίας κατά περιοχή. β. Η διάρκεια της επιχορήγησης για κάθε αυτοαπασχολούμενο ή προσλαμβανόμενο μισθωτό κατά τα διάφορα στάδια του προγράμματος, ο χρόνος της μετά από τη διάρκεια της επιχορήγησης πιθανής υποχρεωτικής απασχόλησης από τον εργοδότη των προσλαμβανόμενων και η απαγόρευση της απόλυσης του υπόλοιπου προσωπικού. γ. Οι κατηγορίες των επιχειρήσεων ή εργοδοτών που θα αφορά κάθε πρόγραμμα, η ηλικία ή η κατηγορία των αυτοαπασχολούμενων των ατόμων που μετά την πρόσληψή τους θα υπάγονται σ' αυτό και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τον έλεγχο της εφαρμογής των προγραμμάτων» (παράγραφος 2).*

Επίσης, κατά το άρθρο 2 του Π.Δ. 245/1986 (ΦΕΚ 117 Α'): «*Οι ενισχύσεις του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982 μπορούν να παρέχονται για τη δημιουργία δραστηριοτήτων επαγγελματιών που ασκούν*

Με την προαναφερόμενη εξουσιοδοτική διάταξη παρέχεται στη διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια εκτίμησης των συγκεκριμένων μεθόδων και τρόπων υλοποίησης των προγραμμάτων επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) και των προγραμμάτων επιδότησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας (Ν.Θ.Ε.)⁴⁹.

Η ύπαρξη σχετικής ευελιξίας σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις υπαγωγής και τη διαδικασία υλοποίησης των εν λόγω προγραμμάτων κρίνεται αναγκαία, δεδομένου ότι τα σχετικά προγράμματα έχουν συνήθως περιορισμένη χρονική διάρκεια και αποσκοπούν στην επέλευση στοχευμένων αποτελεσμάτων όσον αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας. Πρόκειται ειδικότερα για διαρθρωτικές παρεμβάσεις που αφορούν *είτε* την προσφορά *είτε* τη ζήτηση εργασίας. Υπό την έννοια αυτή, τόσο οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα και ο προσδιορισμός των ομάδων-στόχος των επωφελούμενων κατηγοριών ανέργων, όσο και η πρόβλεψη διαδικασιών ένταξης στα προγράμματα καθώς και μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου της υλοποίησής τους, καθορίζονται με βάση τις εκάστοτε προτεραιότητες της πολιτικής στους τομείς προώθησης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας, καθώς και τις υφιστάμενες δυνατότητες χρηματοδότησης των εν λόγω προγραμμάτων.

Ωστόσο, η ευκαία ύπαρξη ορισμένου βαθμού ευελιξίας κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων, ώστε να είναι δυνατή η αναγκαία προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και στα εκάστοτε δεδομένα της οικονομίας και της αγοράς εργασίας, θα πρέπει παράλληλα να συναρτάται με *συνθήκες ασφάλειας δικαίου* και να τίθεται ταυτόχρονα ένα σαφές πλαίσιο προϋποθέσεων για την υπαγωγή στα σχετικά προγράμματα. Υπό την οπτική αυτή, ενώ είναι καταρχήν αποδεκτή η αυτοτέλεια κάθε προγράμματος, το οποίο έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια (συνήθως ετήσια), δεν πρέπει να παραβλέπεται η υποχρέωση της διοίκησης να εμφανίζει *συνέπεια* στη δράση της. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να λαμβάνονται τα απαιτούμενα μέτρα, προκειμένου να αποτρέπεται ο αιφνιδιασμός των πολιτών σε περίπτωση μεταβολής της διοικητικής πρακτικής και να μη δημιουργείται η εντύπωση ασυνεπούς και αντιφατικής διοικητικής συμπεριφοράς (*venire contra factum proprium*). Τούτο επιβάλλεται από την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ως επιμέρους έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου.

ανεξάρτητο επάγγελμα, με εξαίρεση τις δραστηριότητες ελευθερίων επαγγελματιών. Τα προγράμματα απασχόλησης που προβλέπονται από τις διατάξεις του ίδιου άρθρου εφαρμόζονται αναλόγως και για τις ανωτέρω κατηγορίες».

⁴⁹ Η επισήμανση αυτή ισχύει και για την περίπτωση των Προγραμμάτων Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας (STAGE) που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. και τα οποία καταρτίζονται κυρίως βάσει των οικείων εξουσιοδοτικών διατάξεων του Ν.2434/1996 και του άρθρου 20 του Ν.2639/1998.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης σημαντικού αριθμού αναφορών για προβλήματα που ανέκυψαν κατά την υλοποίηση Προγραμμάτων Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., λόγω μεταβολών του κανονιστικού πλαισίου των προγραμμάτων ή λόγω «αιφνίδιων» μεταβολών στη διοικητική πρακτική, εξαιτίας της αναγκαιότητας να μην υπάρξει υπέρβαση των περιορισμένων πόρων που διατίθενται για την υλοποίηση κάθε προγράμματος. Οι παρακάτω ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις αποτελούν παραδείγματα των σχετικών προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων ενίσχυσης της αυτοαπασχόλησης.

2.2.1.Α. ΑΣΤΑΘΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ: ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2001

Σημαντικός αριθμός αναφορών κατατέθηκε στην Αρχή σχετικά με το Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2001⁵⁰. Ειδικότερα, με τις διατάξεις της Υπουργικής Απόφασης 30825/27.6.2001 (ΦΕΚ 856 Β'), αναφορικά με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις υπαγωγής στο σχετικό πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2001, τροποποιήθηκαν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία ένταξης στο πρόγραμμα σε σχέση με την ακολουθούμενη πρακτική και τις προϋποθέσεις που προβλέπονταν από τα προγράμματα των προηγούμενων ετών. Συγκεκριμένα, η μέχρι τότε ακολουθούμενη διαδικασία προέβλεπε την υπαγωγή στα προγράμματα ανέργων, προσώπων εγγεγραμμένων για ένα τουλάχιστον μήνα στα Μητρώα Άνεργων του Ο.Α.Ε.Δ., τα οποία διέθεταν Δελτίο Ανεργίας και είχαν ήδη προβεί σε έναρξη επιτηδεύματος και λειτουργούσε η επιχείρησή τους στο καθορισμένο με τις οικείες κανονιστικές διατάξεις χρονικό διάστημα. Με την έκδοση της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης 30825/27.6.2001, η παραπάνω διαδικασία τροποποιήθηκε και προβλέφθηκε, κατά χρονική σειρά, ότι για την υπαγωγή στο πρόγραμμα θα έπρεπε:

- οι ενδιαφερόμενοι να έχουν την ιδιότητα του άνεργου (άρθρο 2 του Ν. 1545/1985) και να διαθέτουν Δελτίο Ανεργίας σε ισχύ κατά το χρόνο υποβολής της τυποποιημένης "αίτησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος" για υπαγωγή τους στο πρόγραμμα,

- να έχει συμπληρωθεί το τυποποιημένο έντυπο εξατομικευμένης παρέμβασης, υπογεγραμμένο από τον εργασιακό σύμβουλο και τους ίδιους,

⁵⁰ Το ζήτημα που ανέκυψε κατά τη διαδικασία υλοποίησης του προγράμματος αυτού περιλαμβάνεται και στην Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2001.

- να υποβληθεί η προαναφερόμενη «αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος» με περιγραφή του επιχειρηματικού τους σχεδίου,

- να έχει προηγηθεί η θετική αξιολόγηση από την υπηρεσία απασχόλησης βάσει συστήματος μοριοδότησης, και στη συνέχεια

- να υποβάλει ο ενδιαφερόμενος «αίτηση ένταξης» στο πρόγραμμα μετά την έγγραφη θετική αξιολόγηση μέχρι την καθορισμένη προθεσμία (31/10/2001) και να έχει προβεί σε έναρξη δραστηριότητας στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα.

Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των πολιτών που απευθύνθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη, οι αρμόδιοι υπάλληλοι του Ο.Α.Ε.Δ. διαβεβαίωναν τους ενδιαφερόμενους ότι για προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2001 θα συνέτρεχαν ανάλογα οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα των προηγούμενων ετών. Σε συνέχεια των παραπάνω διαβεβαιώσεων, οι πολίτες προχώρησαν, σύμφωνα με τις οδηγίες υπαλλήλων του Ο.Α.Ε.Δ., στις απαιτούμενες διαδικασίες για την έναρξη επιτηδεύματος, υποβαλλόμενοι σε όλα τα σχετικά έξοδα και προσδοκώντας βάσιμα την επιδότηση των επαγγελματικών τους σχεδίων. Ωστόσο, μετά την έκδοση της ανωτέρω υπουργικής απόφασης και των σχετικών εγκυκλίων του Ο.Α.Ε.Δ., διαπίστωσαν ότι δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα, επειδή ακριβώς είχαν προχωρήσει στην έναρξη επαγγέλματος, δεν ήταν δηλαδή άνεργοι κατά την ημερομηνία έναρξης της υποβολής αιτήσεων (23/7/2001) και δεν διέθεταν δελτίο ανεργίας σε ισχύ.

Σε σχετικό πόρισμα που συνέταξε η Αρχή, επισημάνθηκε ότι, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο παραπληροφόρησης πολιτών από υπαλλήλους του Ο.Α.Ε.Δ., η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε να είχε αποστείλει εγκύκλιο στις περιφερειακές υπηρεσίες αναφορικά με την επικείμενη μεταβολή των προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. για το έτος 2001. Επίσης, θα έπρεπε να είχε προβλεφθεί μεταβατική διάταξη που να καλύπτει την κατηγορία των επαγγελματιών που έκαναν έναρξη επιτηδεύματος από τη λήξη του προηγούμενου προγράμματος έτους 2000 που είχε συντηρηθεί αιφνιδίως⁵¹ και μέχρι την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος έτους 2001, με την καθιέρωση ενδεχομένως ποσόστωσης των θέσεων που θα καλυπτόταν από την κατηγορία αυτή με τη συνδρομή των λοιπών ουσιαστών προϋποθέσεων επιχορήγησης. Με τον τρόπο αυτό, δεν θα αποκλείονταν άτομα από την κρατική επιχορήγηση της επαγγελματικής τους

⁵¹ Αναφορικά με τα προβλήματα που ανέκυψαν λόγω της αιφνίδιας λήξης του προγράμματος βλέπε κατωτέρω υπο-ενότητα 2.2.1.Β., Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2000.

δραστηριότητας για τυπικούς λόγους και λόγω ελλιπούς πληροφόρησης ή παραπληροφόρησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες κατά τη λήψη των οικονομικών αποφάσεων τους.

Πρόγραμμα Ολοκληρωμένης Παρέμβασης στο Νομό Λάρισας έτους 2000

Σε μια άλλη περίπτωση, με αφορμή την εξέταση αναφοράς 115 ενδιαφερομένων νέων ελεύθερων επαγγελματιών προς τον Συνήγορο του Πολίτη (Α.Π. 4644/2002), διαπιστώθηκε ότι η μη υλοποίηση Ειδικού Προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης για ανέργους του Νομού Λάρισας έτους 2000, σε συνδυασμό με τη μεταγενέστερη μεταβολή του κανονιστικού πλαισίου και των προϋποθέσεων υπαγωγής σε προγράμματα ενίσχυσης της αυτοαπασχόλησης, είχε σοβαρές συνέπειες σε βάρος των ανέργων που επιθυμούσαν να υπαχθούν στα προγράμματα αυτά. Συγκεκριμένα, με το Ειδικό Πρόγραμμα Ολοκληρωμένης Παρέμβασης για ανέργους 18-64 ετών στο Νομό Λάρισας έτους 2000, που καταρτίστηκε με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Υ.Α. 30123/14.2.2000 - ΦΕΚ 166 Β'), προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών για 1000 ανέργους, οι οποίοι είχαν δημιουργήσει ή θα δημιουργούσαν δική τους επιχείρηση (Ειδικό Μέτρο Αυτοαπασχόλησης – Κεφάλαιο Δ'). Η μη υλοποίηση του προγράμματος αυτού για το έτος 2000⁵², η μεταβολή των προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα ενίσχυσης της αυτοαπασχόλησης από το επόμενο έτος⁵³, καθώς και η μη ύπαρξη πρόβλεψης για όσους είχαν υποβάλει αίτηση για υπαγωγή στο πρόγραμμα έτους 2000, είχαν ως αποτέλεσμα να αποκλειστούν από τη δυνατότητα επιχορήγησης νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες του Νομού Λάρισας, οι οποίοι προέβησαν σε έναρξη εργασιών της επιχείρησής τους, λόγω ακριβώς της μη υλοποίησης του Ειδικού Προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης έτους 2000 από τον Ο.Α.Ε.Δ.. Σε έγγραφη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. (αριθμ. πρωτ. 4644.2.1./23.5.2002 έγγραφο) τονίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι η

⁵² Όπως αναφέρεται σε απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. προς τον Συνήγορο του Πολίτη (αριθμ. πρωτ. 754/22.8.2002), η μη εφαρμογή της Υ.Α. 30123/14.2.2000 οφείλεται στις προϋποθέσεις που τέθηκαν από το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Νομού Λάρισας για τη λειτουργία της δομής στήριξης. Η λειτουργία της δομής αυτής ήταν απολύτως αναγκαία για τη λειτουργία του προγράμματος, καθώς απαιτείτο, ως προϋπόθεση υπαγωγής στις ρυθμίσεις της Υ.Α., η προσκόμιση βεβαίωσης της δομής στήριξης, από την οποία θα προέκυπτε ότι ο ενδιαφερόμενος-άνεργος είναι εγγεγραμμένος στις καταστάσεις της δομής.

⁵³ Το Ειδικό Πρόγραμμα Ολοκληρωμένης Παρέμβασης που καταρτίστηκε για τον νομό το αμέσως επόμενο έτος (αριθμ. 31119/1.8.2001 απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων-ΦΕΚ 1226 Β'), διαφοροποιήθηκε σε βαθμό τέτοιο, που καθιστούσε αδύνατη τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι προβλέφθηκε ως προϋπόθεση η ύπαρξη κάρτας ανεργίας κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, προϋπόθεση που δεν πληρούσαν οι νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες που είχαν ήδη προβεί σε έναρξη επαγγέλματος λόγω μη υλοποίησης του Προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης έτους 2000.

παράλειψη των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. να εκτελέσουν την προαναφερόμενη υπουργική απόφαση παραβιάζει τη νομιμότητα και αποτελεί πρακτική αντίθετη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου. Τελικά, με απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. (αριθμ. 2931/8.10.2002), εγκρίθηκε η υπαγωγή στο Πρόγραμμα όσων ανέργων προέβησαν σε έναρξη λειτουργίας της επιχείρησής τους μεταξύ του χρονικού διαστήματος 23/2/2000 και 19/9/2001, με την προϋπόθεση ότι είχαν την ιδιότητα του ανέργου και διέθεταν δελτίο ανεργίας σε ισχύ κατά την ημερομηνία έναρξης της επαγγελματικής δραστηριότητάς τους.

Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2003

Προβλήματα λόγω της μεταβολής του κανονιστικού πλαισίου που αφορά τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία υπαγωγής σε πρόγραμμα ενίσχυσης της αυτοαπασχόλησης, ανέκυψαν και στην περίπτωση του Προγράμματος Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2003. Συγκεκριμένα, κατά την κατάρτιση του Προγράμματος Ν.Ε.Ε. έτους 2003 (αριθμ. 31590/18.12.2002 Κοινή Απόφαση Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων) προβλέφθηκε αρχικά ορισμένη διαδικασία υπαγωγής και ένταξης στο πρόγραμμα που απαρτιζόταν από διάφορα επιμέρους στάδια⁵⁴. Επισημαίνεται ότι κατά τη διαδικασία αυτή, το στάδιο της θετικής αξιολόγησης βάσει συστήματος μοριοδότησης είχε βαρύνουσα σημασία, καθιερώθηκε δε σύμφωνα με το αριθμ. πρωτ. Β101712/18.1.2005 έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο προσπάθειας υπαγωγής των ενδιαφερομένων στο πρόγραμμα με την αξιολόγηση ποιοτικών χαρακτηριστικών.

Κατά την εφαρμογή της διαδικασίας αυτής, διαπιστώθηκε όμως ότι η συγκέντρωση των αιτήσεων από όλη την επικράτεια σε κεντρικό επίπεδο, η αξιολόγησή τους με βάση τα κριτήρια μοριοδότησης και η επιλογή των επιδοτούμενων *αφενός* ήταν μια διαδικασία εξαιρετικά χρονοβόρα και *αφετέρου* είχε ως αποτέλεσμα την κάλυψη των θέσεων από τους δικαιούχους που είχαν εκδηλώσει

⁵⁴ Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία υπαγωγής στο πρόγραμμα προέβλεπαν ότι οι ενδιαφερόμενοι θα έπρεπε να έχουν την ιδιότητα του ανέργου και να διαθέτουν Δελτίο Ανεργίας σε ισχύ τουλάχιστον ένα (1) μήνα πριν από την έκδοση της ΚΥΑ. Η δε υποχρέωση αυτή διατηρείτο έως την ημερομηνία έναρξης της δραστηριότητάς τους. Επιπλέον θα έπρεπε να έχουν συμπληρώσει το τυποποιημένο έντυπο εξατομικευμένης παρέμβασης και να υποβάλουν τυποποιημένη "αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος", για υπαγωγή τους στο πρόγραμμα με περιγραφή του σχεδίου για δημιουργία νέας επιχείρησης. Κατά τη διαδικασία ένταξης παρεμβalλόταν ένα στάδιο θετικής αξιολόγησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., βάσει συστήματος μοριοδότησης. Οι διατάξεις της ΚΥΑ προέβλεπαν ότι ο άνεργος μπορούσε να κάνει έναρξη επιτηδεύματος μετά την υποβολή της αίτησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, χωρίς αυτό να υποχρεώνει τον Ο.Α.Ε.Δ. για την επιχορήγησή του. Τονίζονταν δε ότι η επιχορήγηση θα δινόταν στην περίπτωση που ο άνεργος θα αξιολογείτο θετικά. Στη συνέχεια και μετά τη θετική αξιολόγηση, ο ενδιαφερόμενος υπέβαλλε αίτηση ένταξης, συνοδευόμενη από δικαιολογητικά που πιστοποιούσαν την έναρξη και τη λειτουργία της επιχείρησής του (βεβαίωση έναρξης της δραστηριότητας της επιχείρησης από τη Δ.Ο.Υ., εξοφλημένα τιμολόγια ή αποδείξεις αγοράς αξίας τουλάχιστον ίσης με το 50% του ποσού της επιχορήγησης κ.λπ.).

πρώιμα ενδιαφέρον για την υπαγωγή στο πρόγραμμα και είχαν υπαχθεί εγκαίρως στη σχετική διαδικασία, αποκλείοντας δικαιούχους που δεν επιθυμούσαν να ανοίξουν την επιχείρησή τους στους πρώτους μήνες του έτους, αλλά κατά τη διάρκειά του. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι κάποιοι από τους επιλεγέντες δικαιούχους δεν πληρούσαν άλλες προϋποθέσεις (ύπαρξη δελτίου ανεργίας σε ισχύ) ή δεν ενδιαφέρονταν πλέον για την υπαγωγή τους στο πρόγραμμα, με αποτέλεσμα πολλές θέσεις να παραμένουν κενές. Επιπλέον, όπως αναφέρεται στο προαναφερόμενο έγγραφο της Διοίκησης, υπήρξαν διαμαρτυρίες από ενδιαφερόμενους που δεν συμπεριλήφθηκαν από την αρχή στη μοριοδότηση, επειδή δεν κάλυπταν το κριτήριο της ανεργίας που είχε τεθεί. Αποτέλεσμα των παραπάνω, ήταν η κάλυψη ποσοστού μικρότερου του 10% του συνόλου των 10.000 θέσεων του προγράμματος κατά τους πρώτους μήνες του 2003.

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω δυσλειτουργιών και προβλημάτων απορρόφησης των διατιθέμενων πόρων, η παραπάνω κανονιστική απόφαση για το Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών έτους 2003 τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 31428/2.6.2003 (ΦΕΚ 739 Β'), με την οποία καθιερώθηκε νέα διαδικασία υπαγωγής και ένταξης στο πρόγραμμα⁵⁵. Από τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. εκτιμήθηκε ότι η προαναφερόμενη τροποποίηση των προϋποθέσεων και της διαδικασίας του προγράμματος Ν.Ε.Ε. έτους 2003, κατά τη διάρκεια εκτέλεσής του, θέσπιζε ευνοϊκότερους όρους υπαγωγής καταλαμβάνοντας μεγαλύτερο αριθμό ενδιαφερόμενων και μη θίγοντας δικαιώματα δικαιούχων που είχαν υπαχθεί στη διαδικασία της ΚΥΑ 31590/18.12.2002. Δόθηκε δε εντολή στις υπηρεσίες (Εγκύκλιος Β116230/10.6.2003) να απευθύνουν πρόσκληση – ενημερωτικό έγγραφο με συστημένη επιστολή σε όσους ενδιαφερόμενους δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις υπαγωγής με βάση τις προηγούμενες κανονιστικές διατάξεις (κριτήριο της ανεργίας), προκειμένου να υπαχθούν στη νέα διαδικασία.

Ωστόσο, είναι δύσκολο να αποδειχθεί κατά πόσον αυτή η εντολή εφαρμόστηκε από το σύνολο των τοπικών υπηρεσιών, καθώς οι πολίτες που απευθύνθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη ανέφεραν ότι δεν δόθηκε η απαραίτητη ενημέρωση. Ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε την άποψη ότι οι «αιτούντες εργασία» μέσα από

⁵⁵ Συγκεκριμένα, παρασχέθηκε η δυνατότητα υπαγωγής στο πρόγραμμα των ανέργων που διέθεταν δελτίο ανεργίας σε ισχύ μέχρι την ημερομηνία έναρξης της δραστηριότητάς τους και υπέβαλαν σχετική «αίτηση υπαγωγής» με τα αντίστοιχα δικαιολογητικά στις κατά τόπους αρμόδιες Υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. από τη δημοσίευση της ΚΥΑ και μέχρι την κάλυψη των θέσεων που είχαν κατανομηθεί ανά υπηρεσία, με καταληκτική ημερομηνία αίτησης την 31^η Οκτωβρίου 2003 και εφόσον εξακολουθούσαν να υπάρχουν κενές θέσεις. Επιπλέον, τροποποιήθηκε η διαδικασία υπαγωγής και εξαλείφθηκε το στάδιο της θετικής αξιολόγησης. Προβλέφθηκε δε η ανασδρομική ισχύς της απόφασης σε ό,τι αφορά την έναρξη του επιτηδεύματος και παρασχέθηκε η δυνατότητα ένταξης στο πρόγραμμα με ημερομηνία έναρξης επιτηδεύματος μετά την 1-1-2003.

το συγκεκριμένο πρόγραμμα χρήζουν σε κάθε περίπτωση στήριξης και προσανατολισμού. Επομένως, η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. οφείλει να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να εξασφαλίζεται η πλήρης και αξιόπιστη ενημέρωση στους τομείς παρέμβασής του. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν να λαμβάνονται οι σχετικές αποφάσεις των πολιτών μέσα σε συνθήκες ασφάλειας δικαίου και να αποφεύγονται λάθη και παραλείψεις που είναι δυνατόν να βλάψουν, έστω και έμμεσα, τα συμφέροντα μιας ήδη επιβαρυσμένης κατηγορίας πληθυσμού που είναι οι άνεργοι.

Επιπλέον, οι παραπάνω μεταβολές του κανονιστικού πλαισίου, το οποίο κατέστη πολυπλοκότερο, συνθετότερο και δυσχερέστερα διαχειρίσιμο, παρήγαγαν δυσχέρειες στη λειτουργία των τοπικών υπηρεσιών, επιβαρύνοντάς τες με πρόσθετες διοικητικές διαδικασίες. Επίσης ανέκυψε ζήτημα αναφορικά με τον αριθμό των δεσμευόμενων θέσεων ανά υπηρεσία, επί του οποίου δόθηκε κατεύθυνση από τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου (αριθμ. Β131669/10.12.2003 εγκύκλιος)⁵⁶.

Με αφορμή τις υπό εξέταση περιπτώσεις, πρέπει να αναφερθεί ως γενικότερη παρατήρηση ότι **οι κατά τη διάρκεια ισχύος των προγραμμάτων τροποποιήσεις στις προϋποθέσεις και στις διαδικασίες ένταξης σε αυτά επιτείνουν την επισφαλή κατάσταση των δικαιούχων ανέργων, παρατείνουν την εκκρεμότητα σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα επιχορήγησης των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων τους από τον Ο.Α.Ε.Δ.⁵⁷, ενώ υποθάλλουν δυσπιστία των πολιτών έναντι του Οργανισμού.**

Επιπλέον, η πληθώρα των υλοποιούμενων δράσεων και η συχνή μεταβολή των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων για την υπαγωγή στα επιμέρους προγράμματα επιφέρουν μια σειρά δευτερογενών επιπτώσεων, όπως η **δυσχέρεια ενημέρωσης τόσο των δικαιούχων ανέργων όσο και των ίδιων των υπαλλήλων και των εργασιακών συμβούλων για τις προϋποθέσεις των υλοποιούμενων προγραμμάτων, με αποτέλεσμα συχνά να παρέχεται εσφαλμένη πληροφόρηση στους πολίτες.** Πιο κάτω, στην υπο-ενότητα που αφορά ζητήματα πλημμελούς ή ελλιπούς ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων από

⁵⁶ Συγκεκριμένα τέθηκε από τις περιφερειακές υπηρεσίες το ερώτημα του τρόπου υπολογισμού του αριθμού των διαθέσιμων θέσεων ανά υπηρεσία, εάν δηλαδή οι θέσεις δεσμεύονταν μόνο με βάση τις εγκριτικές αποφάσεις της προηγούμενης διαδικασίας ή και με βάση τις απορριπτικές.

⁵⁷ Όπως αναφέρεται σε έγγραφο του Ο.Α.Ε.Δ. για το πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. 2003, αιτήματα υπαγωγής στο πρόγραμμα, μετά την κάλυψη του αριθμού των θέσεων, παρέμεναν εκκρεμή και οι ενδιαφερόμενοι διατηρούσαν την αίτησή τους σε σειρά προτεραιότητας σε περίπτωση που καταστεί δυνατή η διάθεση θέσεων λόγω αποδέσμευσής τους μετά την απόρριψη ενστάσεων που υποβλήθηκαν.

εργασιακούς συμβούλους κατά το στάδιο της εξατομικευμένης παρέμβασης, αναφέρονται ορισμένες ενδεικτικές περιπτώσεις για το πρόβλημα αυτό⁵⁸.

2.2.1.B. ΑΣΤΑΘΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ: ΣΥΝΤΜΗΣΗ ΠΡΟΘΕΣΜΙΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗ ΘΕΣΕΩΝ

Στα υλοποιούμενα από τον Ο.Α.Ε.Δ. προγράμματα έχουν εξ ορισμού πρόσβαση λιγότεροι από όσους ενδιαφέρονται και συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις, λόγω του περιορισμένου χαρακτήρα των πόρων. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη διαχειριστική ευελιξία που διαθέτει η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης, προκάλεσε ορισμένα προβλήματα. Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε ειδικότερα με υποθέσεις που αφορούσαν: α) σύντμηση προθεσμιών για την υποβολή αιτήσεων των ενδιαφερομένων, λόγω πλήρωσης των διατιθέμενων θέσεων, β) μη δυνατότητα υπαγωγής των ενδιαφερομένων στα προγράμματα, λόγω ανακατανομής των θέσεων μεταξύ των επιμέρους υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ..

Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2000

Σημαντικός αριθμός προβληματικών περιπτώσεων οφείλεται στην αιφνίδια σύντμηση της προθεσμίας υποβολής αιτήσεων για υπαγωγή στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2000. Η σύντμηση της προθεσμίας πραγματοποιήθηκε με απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. (αριθμ. 2864/14.11.2000), η οποία όριζε ως τελευταία ημέρα υποβολής των αιτήσεων την 14^η Νοεμβρίου 2000 αντί της 30^{ης} Νοεμβρίου 2000, που είχε αρχικά καθοριστεί με την Υ.Α. 30236/10.3.2000 (ΦΕΚ 394 Β'). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μην γίνουν αποδεκτές ή να απορριφθούν ως εκπρόθεσμες οι αιτήσεις που υπέβαλαν οι ενδιαφερόμενοι για υπαγωγή στο πρόγραμμα μετά την 14^η Νοεμβρίου 2000. Η δυνατότητα του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. για σύντμηση του προγράμματος σε περίπτωση μη ύπαρξης κενών θέσεων προβλέπεται από τις οικείες κανονιστικές διατάξεις (ΥΑ 30236/10.3.2000). Ωστόσο σε πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη επισημάνθηκε ότι η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε:

- να γνωστοποιήσει *τόσο* με το ενημερωτικό φυλλάδιο, που δίδεται στους ενδιαφερόμενους πολίτες αναφορικά με το εν λόγω πρόγραμμα, *όσο* και κατά τη διαφήμιση του προγράμματος από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, ότι η καθορισθείσα προθεσμία υποβολής των αιτήσεων είναι δυνατόν να συντηρηθεί ή να παραταθεί οποτεδήποτε ανάλογα με τον βαθμό πλήρωσης των θέσεων, χωρίς να απαιτείται η

⁵⁸ Συγκεκριμένα, η περίπτωση των Α.Π. 12447/2006 και Α.Π. 10785/2005 αναφορών, κατωτέρω υποενότητα 2.2.3.

προσφυγή του ενδιαφερόμενου πολίτη στην σχετική κανονιστική διοικητική πράξη (αριθμ. 30236/10.3.2000 Υ.Α.), προκειμένου να τύχει ενημέρωσης για την εν λόγω δυνατότητα του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.⁵⁹.

- να ενημερώσει εγκαίρως τις περιφερειακές υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. για την επικείμενη διακοπή του προγράμματος λόγω πλήρωσης των θέσεων.

- να μεριμνήσει ώστε η σύντηξη της προθεσμίας να λάβει την απαιτούμενη δημοσιότητα.

- να καταστήσει σαφές ότι η προτεραιότητα υποβολής των αιτήσεων αποτελεί κριτήριο επιλογής για την υπαγωγή στο πρόγραμμα επιχορήγησης των επαγγελματιών που πληρούν τις λοιπές προϋποθέσεις.

Με αφορμή την παραπάνω περίπτωση, πρέπει να αναφερθεί ως γενικότερη παρατήρηση ότι η έλλειψη πόρων για όλους και η έλλειψη κριτηρίων ιεράρχησης των αναγκών αποτελούν συνήθη χαρακτηριστικά της οργάνωσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που λαμβάνουν τη μορφή του «προγράμματος»⁶⁰. Ο περιορισμός των πόρων απαιτεί εκ των πραγμάτων την πρόβλεψη και την ενεργοποίηση κριτηρίων για το φιλτράρισμα των πιθανών δικαιούχων. Ένα τέτοιο κριτήριο που τίθεται σιωπηρά κατά την αναγγελία των προγραμμάτων είναι το κριτήριο της προτεραιότητας στην υποβολή εκδήλωσης ενδιαφέροντος για συμμετοχή. Η προτεραιότητα υποβολής αίτησης συνήθως δεν προβλέπεται ρητά ως κριτήριο αξιολόγησης, στις οικείες κανονιστικές διατάξεις και στα πληροφοριακά έντυπα που διανέμει ο Ο.Α.Ε.Δ.⁶¹, ωστόσο συνάγεται έμμεσα από τον εκάστοτε τιθέμενο περιορισμό της ύπαρξης κενών θέσεων για την υπαγωγή των ενδιαφερομένων στα υλοποιούμενα προγράμματα.

⁵⁹ Επισημαίνεται ότι στα πληροφοριακά έντυπα που εκδόθηκαν μεταγενέστερα για προγράμματα Ν.Ε.Ε., αναφέρεται ρητά η δυνατότητα παράτασης ή σύντηξης του προγράμματος. Ενδεικτικά στο πληροφοριακό έντυπο για το Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2006 αναφέρεται: «11.1. Η προθεσμία υποβολής των «αιτήσεων υπαγωγής στο πρόγραμμα» αρχίζει στις 24/7/2006 και μέχρι την κάλυψη των θέσεων. 11.2. Το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. δύναται με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή του να παρατείνει ή να διακόψει το πρόγραμμα είτε στο σύνολό του είτε σε μεμονωμένες Υπηρεσίες Απασχόλησης».

⁶⁰ Βλ. Σπανού Κ., ό.π., σελ. 161 κ. επ.

⁶¹ Θα πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι στα πιο πρόσφατα προγράμματα που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. και κατά περίπτωση το κριτήριο της προτεραιότητας αναφέρεται ρητά. Ενδεικτικά στην αριθμ. 3018/58/2005 απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. «Υλοποίηση Ειδικού Προγράμματος Προώθησης ανέργων νέων στην απασχόληση» (ΦΕΚ 1551 Β'), αναφέρεται στην παράγραφο 6.3. «*Η προτεραιότητα στην κάλυψη των θέσεων θα δίνεται στις επιχειρήσεις σύμφωνα με την ημερομηνία που εκδηλώνουν ενδιαφέρον, με αίτησή τους, για υπαγωγή στο πρόγραμμα*».

Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2004

Σημαντικός αριθμός αναφορών υποβλήθηκε στο Συνήγορο του Πολίτη και εστιάζεται στο πρόβλημα της μη ύπαρξης κενών θέσεων για ενδιαφερόμενους να υπαχθούν στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2004, λόγω αιφνίδιας ανακατανομής των θέσεων του προγράμματος με την από 8-6-2004 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ.. Συγκεκριμένα, με έγγραφό της (αριθμ. πρωτ. Β114229/9.6.2004) η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. κοινοποίησε προς όλες τις περιφερειακές διευθύνσεις κατάλογο με την γεωγραφική ανακατανομή των θέσεων με αποτέλεσμα σε ορισμένες περιοχές να μειωθεί ο αριθμός των διαθέσιμων θέσεων και συνεπώς να πληρωθούν πιο σύντομα.

Πολίτες, προκειμένου να υποβάλουν αίτηση για υπαγωγή στο πρόγραμμα, είχαν ξεκινήσει την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, με την πεποίθηση ότι θα ενισχυθούν οικονομικά, ώστε να τη συνεχίσουν. Πριν τη λήξη του προγράμματος, ενημερώθηκαν ότι δεν μπορούν να ενταχθούν σε αυτό επειδή είχαν συμπληρωθεί οι θέσεις που εγκρίθηκαν από την ανακατανομή. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των πολιτών, οι αρμόδιοι υπάλληλοι του Ο.Α.Ε.Δ. διαβεβαίωναν όμως τους ενδιαφερόμενους ότι θα ενταχθούν στο πρόγραμμα και τους έδιναν οδηγίες να προχωρήσουν στις απαιτούμενες διαδικασίες για την έναρξη επιτηδεύματος, υποβαλλόμενοι σε όλα τα σχετικά έξοδα και προσδοκώντας βάσιμα την επιδότηση των επαγγελματικών τους σχεδίων. Υπάρχουν αναφορές πολιτών, στις οποίες αναφέρεται ότι υπάλληλοι τους καθοδηγούσαν για τις ημερομηνίες που έπρεπε να υπογράψουν γραμμάτια και επιταγές, ώστε να είναι εξασφαλισμένη χρονικά η καταβολή της πρώτης δόσης της επιχορήγησης, δημιουργώντας βάσιμες προσδοκίες στους πολίτες για την ένταξή τους και προκαλώντας έντονη αντίδραση μετά την απόρριψή τους. Οι εργασιακοί σύμβουλοι δεν ανέφεραν τον περιορισμένο αριθμό θέσεων του προγράμματος για το 2004, κατά τους ισχυρισμούς των πολιτών, και δεν τους επισήμαιναν τις αρνητικές επιπτώσεις που μπορεί να επιφέρει μια απορριπτική απόφαση ένταξης στο πρόγραμμα.

Αναφορικά με το ζήτημα που προέκυψε λόγω της ανακατανομής των θέσεων, ο Σ.Τ.Π. κατάρτισε πόρισμα. Στο απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ.⁶², αναφέρεται ότι η ανάγκη ανακατανομής των θέσεων ανέκυψε επειδή διαπιστώθηκε αυξημένη ζήτηση θέσεων σε μεγάλο αριθμό υπηρεσιών, ενώ δεν καλύφθηκε σημαντικός αριθμός σε άλλες υπηρεσίες. Ενόψει των δεδομένων αυτών, το Δ.Σ. του

⁶² Αριθμ. πρωτ.2129/12.11.2004 έγγραφο / πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη και αριθμ. πρωτ. Β101712/18.1.2005 απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ.

Ο.Α.Ε.Δ. αποφάσισε ανακατανομή των θέσεων για την αντιμετώπιση της αυξημένης ζήτησης στις υπηρεσίες στις οποίες είχαν καλυφθεί οι θέσεις, αποσκοπώντας στην «άμεση ανταπόκριση στις αιτήσεις εκείνων των Ν.Ε.Ε. που είχαν ήδη δημιουργήσει την επιχείρησή τους και αιτούσαν βοήθεια». Ωστόσο, παρά την προσπάθεια εξισορρόπησης προσφοράς και ζήτησης με την παραπάνω διορθωτική ενέργεια της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ., διαπιστώθηκε ότι τα διαχειριστικά προβλήματα δεν εξαλείφθηκαν, αλλά, αντιθέτως, δημιουργήθηκε νέο πρόβλημα, λόγω της αιφνίδιας μαζικής υποβολής αιτήσεων στις υπηρεσίες, στις οποίες κατά το χρονικό διάστημα της ανακατανομής δεν υπήρχε ζήτηση.

Όπως επισημάνθηκε και στο πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη για το πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2004, η μη δυνατότητα ένταξης των ενδιαφερομένων για υπαγωγή στο Πρόγραμμα λόγω της αιφνίδιας ανακατανομής των θέσεων από τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ., είχε ως αποτέλεσμα :

- τη **σοβαρή οικονομική επιβάρυνση** και την **επισφαλή κατάσταση πολιτών**, οι οποίοι προέβησαν σε δανεισμό για να αντιμετωπίσουν τα κριτήρια του συγκεκριμένου προγράμματος και να υποβάλουν εξοφλημένα τιμολόγια ή αποδείξεις αγοράς, αξίας τουλάχιστον ίσης με το 50% του ποσού της επιχορήγησης

- τη **διαγραφή από τα μητρώα άνεργων** και συγχρόνως την οικονομική επιβάρυνση για το κλείσιμο της επιχείρησης, καθώς δεν είναι δυνατόν «χθεσινοί καταγεγραμμένοι άνεργοι» να αντιμετωπίσουν τις συνθήκες ανταγωνιστικότητας της αγοράς χωρίς την οικονομική ενίσχυση του προγράμματος.

Εξάλλου, όπως τονίστηκε και στο πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, τα προγράμματα επιχορήγησης των Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών στοχεύουν στη στήριξη της βιωσιμότητας της επιχείρησης και στην απασχόληση του νέου επαγγελματία ιδίως κατά το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας της, που είναι κρίσιμο για την περαιτέρω πορεία της.

Με βάση τις παραπάνω περιπτώσεις, μπορούν να αναφερθούν ως γενικές παρατηρήσεις τα ακόλουθα:

Η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών προϋποθέτει αυξημένες οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις του διοικητικού συστήματος, δεδομένου ότι με τις πολιτικές αυτές επιχειρούνται παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας προς την κατεύθυνση της ενεργοποίησης του εργατικού δυναμικού μέσα σε ένα ιδιαίτερα ασταθές και ρευστό οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον και σε συνθήκες περιορισμού πόρων. Η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών αυτών θέτει ως προϋπόθεση, μεταξύ

άλλων, την επιτυχή σύζευξη και την εξισορρόπηση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης για την κάλυψη των διαθέσιμων θέσεων.

Ωστόσο, από τις παραπάνω ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις, φαίνεται να υπάρχει ένα **διαχειριστικό πρόβλημα κατά την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης**. Από τις εκ των υστέρων διορθωτικές παρεμβάσεις, δημιουργείται η εντύπωση ότι ο Ο.Α.Ε.Δ. κατά την κατάρτιση προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης, δε διέθετε αξιόπιστη εκτίμηση των αναγκών κατά περιοχή και της αναμενόμενης ανταπόκρισης εκ μέρους των αποδεκτών των υλοποιούμενων πολιτικών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να **επιχειρούνται, εκ των υστέρων και κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των προγραμμάτων, διορθωτικές παρεμβάσεις με χρήση της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται στη Διοίκηση για τη σύντμηση των προθεσμιών ή την ανακατανομή των θέσεων**. Τούτο είναι ως ένα βαθμό θεμιτό και συνδέεται με εγγενή χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών που επιβάλλουν την ύπαρξη διαχειριστικής ευελιξίας κατά τη φάση υλοποίησής τους. Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν η αναγκαιότητα και η συχνότητα επίκλησης της διαχειριστικής ευελιξίας της Διοίκησης οφείλεται (και σε ποιο βαθμό) στις ιδιαιτερότητες των υλοποιούμενων πολιτικών ή σε ελλείψεις και πλημμέλειες *τόσο* κατά το στάδιο σχεδιασμού των πολιτικών, *όσο* και κατά το στάδιο εφαρμογής τους.

2.2.1.Γ. ΠΟΛΥΠΛΟΚΟΤΗΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Χαρακτηριστικό των ενεργητικών πολιτικών αποτελεί η καθιέρωση μιας εξ ορισμού σύνθετης διαδικασίας προσδιορισμού των πιθανών αποδεκτών, με την πρόβλεψη κριτηρίων επιλεξιμότητας. Λόγω του περιορισμού των διατιθέμενων πόρων, δίνεται έμφαση στην καταπολέμηση της καταχρηστικής πρόσβασης στις παροχές, με την καθιέρωση αυστηρών κριτηρίων, προϋποθέσεων και διαδικασιών υπαγωγής και ελέγχου. Θεσμοθετούνται δηλαδή κριτήρια αποκλεισμού, τα οποία θα πρέπει να ελεγχθούν και να αξιολογηθούν από τις υπηρεσίες, ενώ οι δικαιούχοι από την πλευρά τους οφείλουν να αποδείξουν ότι πληρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας, εμπλεκόμενοι σε απαιτητικές και πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες ένταξης⁶³.

⁶³ Στην περίπτωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ειδικότερα, τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις με τις οποίες περιγράφονται ιδιότητες και χαρακτηριστικά του επωφελούμενου από το πρόγραμμα (π.χ. ιδιότητα ανέργου, ηλικιακά χαρακτηριστικά, πλήρωση εισοδηματικών κριτηρίων ένταξης κ.λπ.), καθώς και διαδικαστικές ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί (π.χ. υποβολή αιτήσεων εντός καθορισμένων προθεσμιών) ή όροι και προϋποθέσεις με τις οποίες πρέπει να συμμορφωθεί (π.χ. πραγματοποίηση ορισμένου ύψους ακαθαρίστων εσόδων για τα προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., μη δυνατότητα απόλυσης δεσμευόμενων ατόμων σε περίπτωση ένταξης σε προγράμματα επιδότησης Ν.Θ.Ε., υπαγωγή σε σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου πλήρωσης των προβλεπόμενων όρων

Παράλληλα, καθιερώνεται ένα ιδιαίτερος σύνθετο και τεχνικό⁶⁴ νομοθετικό πλαίσιο για τη ρύθμιση των σχετικών προϋποθέσεων και διαδικασιών, ενώ ενεργοποιούνται μηχανισμοί ελέγχου των ατόμων από τις υπηρεσίες απασχόλησης, προκειμένου να επαληθευτεί, εάν πληρούν τις προϋποθέσεις για να επωφεληθούν των παροχών και να προσαρμοστεί η φύση και το ύψος της παρεχόμενης αρωγής στις συγκεκριμένες ανάγκες.

Επισημαίνεται ότι στις δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ., η πολυπλοκότητα αφορά τόσο τις *προϋποθέσεις υπαγωγής* (κριτήρια επιλεξιμότητας)⁶⁵, όσο και τις *διαδικασίες ένταξης*⁶⁶ και τις *αναληφθείσες υποχρεώσεις*⁶⁷ των επωφελούμενων ανέργων ή επιδοτούμενων επιχειρήσεων για απασχόληση ανέργων.

επιχορήγησης κ.λπ.), προκειμένου να τύχει των σχετικών επιχορηγήσεων. Τίθενται δηλαδή κριτήρια επιλεξιμότητας και διαδικασίες ελέγχου τους.

⁶⁴ Ενδεικτικά, αναφέρεται το ακόλουθο παράδειγμα: Για την υπαγωγή μιας επιχείρησης σε πρόγραμμα επιχορήγησης για την απασχόληση ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. (ενδεικτικά σε Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση 15.000 ανέργων ηλικίας 18-64 ετών έτους 2004 – ΚΥΑ 33389/13-1-2004) προβλέφθηκε ότι θα πρέπει η δημιουργούμενη θέση εργασίας να αντιπροσωπεύει καθαρή αύξηση του αριθμού των εργαζομένων της, σε σχέση με το μέσο όρο των 12 τελευταίων μηνών, που προηγούνται της ημερομηνίας υποβολής της αίτησής της. Για τον αριθμό των θέσεων που δικαιούται να καλύψει η επιχείρηση θα λαμβάνεται υπόψη: ο αριθμός των απασχολούμενων κατά τη χρονική στιγμή της υποβολής της αίτησης, ανεξαρτήτως του καθεστώτος απασχόλησης, και ο μέσος όρος του 12μηνου των απασχολούμενων της, ήτοι οι **Ετήσιες Μονάδες Εργασίας (ΕΜΕ)**, όπως ορίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 2204/2002 της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Για τον υπολογισμό των ΕΜΕ μιας επιχείρησης υπολογίζεται η πλήρης, η μερική, καθώς και η εποχική απασχόληση. Ο υπολογισμός των ετήσιων μονάδων απασχόλησης φαίνεται στο ακόλουθο παράδειγμα: Έστω ότι μια επιχείρηση απασχόλησε, κατά το δωδεκάμηνο αναφοράς 2 εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης δηλ. $2 \times 12 = 24/12 = 2$ ΕΜΕ, 3 εργαζόμενους μερικής (50%) απασχόλησης δηλ. $3 \times 12 \times 0,5 = 18/12 = 1,5$ ΕΜΕ και 5 εργαζόμενους επί 2 μήνες δηλ. $5 \times 2 = 10/12 = 0,83$ ΕΜΕ. Το σύνολο των ετήσιων μονάδων εργασίας της επιχείρησης, κατά το δωδεκάμηνο αναφοράς είναι: $2 + 1,5 + 0,83 = 4,33$ ΕΜΕ. Για να λογίζεται ότι υπάρχει καθαρή αύξηση του αριθμού των εργαζομένων μιας επιχείρησης θα πρέπει να υπάρχει υπέρβαση του αριθμού των ΕΜΕ της. Σε περίπτωση που ο μέσος ετήσιος όρος (ΕΜΕ) για το προηγούμενο 12μηνο είναι μικρότερος ή ίσος των απασχολούμενων στην επιχείρηση κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησής της, τότε ως δεσμευόμενο προσωπικό θεωρείται το απασχολούμενο και η επιχείρηση επιχορηγείται για όσους ανέργους προσλάβει πέραν του αριθμού των απασχολούμενων της. Στην περίπτωση που ο μέσος ετήσιος όρος (ΕΜΕ) είναι μεγαλύτερος του αριθμού των απασχολούμενων, τότε η επιχείρηση θα πρέπει να προσλάβει προσωπικό μέχρι του αριθμού του μέσου όρου (ΕΜΕ) και στη συνέχεια δύναται να επιχορηγηθεί για όσους ανέργους προσλάβει πέραν του αριθμού αυτού (Απόσπασμα της αριθμ. πρωτ. Β101046/15.1.2004 εγκυκλίου της Δ/σης Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. προς τις Περιφερειακές Υπηρεσίες του Οργανισμού, όπου αναφέρονται επιπλέον παραδείγματα και δίνονται διευκρινίσεις αναφορικά με τον καθορισμό του αριθμού των ατόμων που μπορεί να προσλάβει η επιχείρηση για την υπαγωγή της στο Πρόγραμμα).

⁶⁵ Για παράδειγμα, οι προϋποθέσεις υπαγωγής στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2006 - «ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ» (ΚΥΑ 32356/2006 - ΦΕΚ 882 Β'), το οποίο αφορά στην επιχορήγηση χιλίων (1.000) νέων ελευθέρων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) ηλικίας 18-64 ετών, ανέργων εγγεγραμμένων στα μητρώα ανέργων των Υπηρεσιών Απασχόλησης των Ν. ΑΤΤΙΚΗΣ & ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ που θα δημιουργήσουν επιχείρηση σε άλλους νομούς της χώρας.

⁶⁶ Ενδεικτικά, διαδικασία υπαγωγής στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης για την απασχόληση ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. έτους 2004 (ΚΥΑ 33389/2004 – ΦΕΚ 30 Β'), που αφορά σε επιχορήγηση επιχειρήσεων για την απασχόληση 15.000 ανέργων ηλικίας 18-64 ετών.

⁶⁷ Για παράδειγμα στην περίπτωση της ΚΥΑ με αριθμ. 30715/2005 «Έγκριση προγράμματος επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων ηλικίας 18 - 64 ετών, έτους 2005» (ΦΕΚ 471

Τα χαρακτηριστικά αυτά των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. έχουν δύο είδη συνεπειών: *Αφενός* απαιτούν αυξημένη διοικητική και διαχειριστική ικανότητα εκ μέρους των υπηρεσιών του, προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτούμενες διαδικασίες· *αφετέρου* λειτουργούν σε πολλές περιπτώσεις ως κωλύματα πρόσβασης στις σχετικές παροχές και τα σχετικά δικαιώματα, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης⁶⁸.

Από τη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τη διερεύνηση υποθέσεων που αφορούν την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, προέκυψε ότι η πολυπλοκότητα και η συνθετότητα των προϋποθέσεων και των διαδικασιών υπαγωγής στα προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης και της αυτοαπασχόλησης παράγουν δευτερογενώς δυσμενείς συνέπειες. Καταλήγουν μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, να αντιστρατεύονται ευθέως τους στόχους των προγραμμάτων για την αύξηση της απασχόλησης και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας.

Συγκεκριμένα⁶⁹:

- Τα προγράμματα καθίστανται «γραφειοκρατικά» με αποτέλεσμα να **αποθαρρύνονται** οι εν δυνάμει χρήστες των παροχών.
- Αυξάνεται το **διοικητικό κόστος**, καθώς και το **κόστος συναλλαγής με τη διοίκηση**.
- Η πολυπλοκότητα και η συνθετότητα των σχετικών διαδικασιών έχει ως παρεπόμενη συνέπεια τη **διαμεσολάβηση εξωτερικών διεκπεραιωτών** στη σχέση

Β'), σε ό,τι αφορά στο χρόνο υποχρεωτικής απασχόλησης των επιδοτούμενων ανέργων και τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνει ο εργοδότης, προβλέπεται στις διατάξεις της παραγράφου 8 ότι:

«α) Οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας (παλαιές και νέες) καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος, 24 μήνες οι Μ.Μ.Ε. και 36 οι μεγάλες. Σε περίπτωση που η επιχείρηση μειώσει το προσωπικό της και εφόσον δεν το αντικαταστήσει μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, το πρόγραμμα θα διακόπτεται κατά τόσες θέσεις εργασίας όσες μειώθηκε το προσωπικό και θα επιστρέφεται το αναλογούν ποσό επιχορήγησης, σύμφωνα με τους όρους της παρούσας κοινής υπουργικής απόφασης. Σε περίπτωση μη αντικατάστασης λόγω έλλειψης ειδικότητας (που θα διαπιστώνεται από την Υπηρεσία) σε επιχορηγούμενη θέση θα διακόπτεται η επιχορήγηση μόνο για τη θέση αυτή, χωρίς άλλες επιπτώσεις για τον εργοδότη [...].

Επισημαίνεται ότι παρόμοιοι περιορισμοί προβλέπονται και για τα λοιπά προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για απασχόληση ανέργων που υλοποιήθηκαν από τον Ο.Α.Ε.Δ.

⁶⁸ Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά: «Η πολυπλοκότητα του συστήματος των επικεντρωμένων και υπό όρους πολιτικών επηρεάζει και το βαθμό απόληψης των παροχών (take-up) και επομένως την αποτελεσματικότητά τους» Σπανού Κ., ό.π., σελ 195-196. Γενικότερα για τα εμπόδια στη πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., κεφάλαιο 7 «Η πραγματικότητα της πρόσβασης», σελ. 227- 289. Βλ. και Gilbert N., Targeting social benefits. International perspectives and trends, Transaction Publishers New Branswick 2001.

⁶⁹ Σχετικά παραδείγματα, θα αναφερθούν στη συνέχεια της ανάλυσης, προκειμένου να αναδειχθούν οι εν λόγω διαστάσεις του πολύπλοκου χαρακτήρα των προγραμμάτων.

δικαιούχων και υπηρεσιών απασχόλησης (παρεμβολή συστήματος λογιστών κ.λπ.) που ενεργοποιούνται για την υπαγωγή των ανέργων και των επιχειρήσεων στα σχετικά προγράμματα, καθώς και για την παρακολούθηση της τήρησης των προϋποθέσεων για τη διατήρηση της υπαγωγής τους και την καταβολή των επιχορηγήσεων (π.χ. υποβολή δικαιολογητικών σε καθορισμένες αποκλειστικές προθεσμίες κ.λπ.). Μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις, διαπιστώθηκαν σφάλματα και παραλείψεις κατά τη διαμεσολάβηση των εξωτερικών διεκπεραιωτών, τις δυσμενείς συνέπειες των οποίων υφίστανται οι συναλλασσόμενοι με τη διοίκηση πολίτες⁷⁰.

- Αυξάνονται οι **πιθανότητες εσφαλμένων ενεργειών ή παράλειψης ενεργειών** τόσο από τη πλευρά των ανέργων, όσο και από την πλευρά των υπαλλήλων.

- Επηρεάζεται η δυνατότητα πλήρους, έγκαιρης και αποτελεσματικής **πληροφόρησης** των δικαιούχων, αλλά και των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων.

- Η πολυπλοκότητα σε κανονιστικό επίπεδο, ιδιαίτερα σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό των ενδιαφερομένων για υπαγωγή στα προγράμματα, προκαλεί ή εντείνει υφιστάμενα **προβλήματα σε διαχειριστικό επίπεδο**, όπως δυσχέρεια ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής από τις υπηρεσίες απασχόλησης, αδυναμία ταχείας ολοκλήρωσης των διαδικασιών και άλλα που θα αναπτυχθούν στη συνέχεια.

Για παράδειγμα, ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης σημαντικού αριθμού αναφορών⁷¹, με τις οποίες οι πολίτες διαμαρτύρονταν για την απόρριψη ή την ανάκληση υπαγωγής τους σε προγράμματα Ν.Ε.Ε. ή Ν.Θ.Ε. μετά τη διαπίστωση της μη πλήρωσης των όρων ή των προϋποθέσεων του προγράμματος από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Απασχόλησης, καθώς και για τη διακοπή της επιχορήγησης και την αναζήτηση του αναλογούντος ποσού επιχορήγησης λόγω παράβασης των σχετικών όρων ή προϋποθέσεων του προγράμματος⁷².

Στις περιπτώσεις αυτές (που αφορούν ενδεικτικά : υπέρβαση των προθεσμιών για την υποβολή αιτήσεων και δικαιολογητικών για την είσπραξη των δόσεων

⁷⁰ Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Α.Π. 4475/2005 αναφοράς, ο πολίτης εντάχθηκε στο πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών για την απασχόληση ανέργων (πρόγραμμα Νέων Θέσεων Εργασίας ΚΥΑ 33389/13-1-2004). Ωστόσο διαπίστωσε ότι η αρμόδια υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. Καβάλας αδυνατούσε να του καταβάλει την προβλεπόμενη επιχορήγηση για την απασχόληση του άνεργου στην επιχείρησή του, επειδή υπέβαλε τα σχετικά δικαιολογητικά εκπρόθεσμα από σφάλμα της λογιστριάς του.

⁷¹ Ενδεικτικά Ν.Θ.Ε. Α.Π.11767/2006, Α.Π.2187/2006, Ν.Ε.Ε. Α.Π.9909/2006, Α.Π.3150/2006, Α.Π.6754/2006, Α.Π.5051/2006, Α.Π.4021/2006, Α.Π.13489/2005, Α.Π.19944/2005, Α.Π.18299/2005, Α.Π.14226/2006, Α.Π.15409/2003 αναφορές.

⁷² Αναλυτικά για το ζήτημα αυτό, κατωτέρω υπο-ενότητα 2.2.2.Β.

επιχορήγησης στα Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών ή παραβίαση της προβλεπόμενης διαδικασίας αντικατάστασης δεσμευόμενου προσωπικού στην περίπτωση των Προγραμμάτων επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων), διαπιστώθηκε από την Αρχή το σύννομο των ενεργειών της διοίκησης, καθώς και η μη τήρηση ή η παράβαση όρων ή προϋποθέσεων του προγράμματος από τους αναφερόμενους πολίτες. Ωστόσο, το ζήτημα που αναδείχθηκε κατά τη διερεύνηση των αναφορών αυτών ήταν η **μη κατανόηση** των προϋποθέσεων υπαγωγής ή η μη τήρηση προϋποθέσεων διαδικαστικού τύπου⁷³ από τους ενδιαφερόμενους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα *είτε* να μην εντάσσεται ο άνεργος ή η επιχείρηση στο πρόγραμμα *είτε* να διακόπτεται εκ των υστέρων η επιχορήγηση και να αναζητούνται τα ποσά που καταβλήθηκαν.

Κατά πάγια τακτική των Υπηρεσιών Απασχόλησης χορηγούνται, στους υπαγόμενους στα προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ., ενημερωτικά έντυπα με τους όρους και τις προϋποθέσεις ένταξης και συμμετοχής στα προγράμματα, τη διαδικασία υλοποίησης των προγραμμάτων, τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν για την είσπραξη των επιχορηγήσεων κ.λπ.. Υποβάλλονται επίσης υπεύθυνες δηλώσεις του Ν.1599/1986 εκ μέρους των ενδιαφερομένων ότι *«γνωρίζουν και αποδέχονται τη διαδικασία και τους όρους ένταξης και συμμετοχής τους στ[α] προγράμματα[τα]»*. Διαπιστώνεται ωστόσο στην πράξη ότι μεγάλη μερίδα των υπαγόμενων στα σχετικά προγράμματα *αφενός* δεν κατανοεί πλήρως τους όρους των προγραμμάτων και τον «αυστηρό» χαρακτήρα των δεσμεύσεων που αναλαμβάνει με τη συμμετοχή σε αυτά, *αφετέρου* δεν έχει πλήρη επίγνωση των δυσμενών επιπτώσεων και συνεπειών από τη μη τήρηση των όρων των προγραμμάτων στα οποία εντάσσεται⁷⁴.

Τα ζητήματα που τίθενται εδώ αφορούν συνεπώς την ικανότητα των δικαιούχων, κατά βάση ανέργων, να αντεπεξέλθουν στις διαδικαστικές απαιτήσεις των προγραμμάτων και την ικανότητα των Υπηρεσιών Απασχόλησης να ανταποκριθούν επαρκώς στις διαχειριστικές απαιτήσεις της υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εν τέλει, αφορούν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αυτών και το βαθμό επίτευξης των στόχων που επιδιώκονται με την εφαρμογή τους. Τα ζητήματα αυτά θα αναπτυχθούν εκτενέστερα και στη συνέχεια της ανάλυσης.

⁷³ Περαιτέρω ανάλυση για τη διάκριση παράβασης προϋποθέσεων ουσιαστικού και διαδικαστικού τύπου, κατωτέρω υπο-ενότητα 2.2.2.Β.

⁷⁴ Σε περίπτωση μη τήρησης ή παράβασης όρων ή προϋποθέσεων του προγράμματος ενεργοποιούνται οι διατάξεις των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 29 του Ν.1262/1982, όπως συμπληρώθηκε με τον Ν.1836/1989, και της αριθμ. 2007892/461/1998 ΚΥΑ περί «Ανακτήσεως Αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της υλοποίησης κοινοτικών πολιτικών».

2.2.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, κατά την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, παρεμβάλλονται περισσότερες διαδικασίες μεταξύ δυνητικών δικαιούχων και πρόσβασης στις παροχές, με αποτέλεσμα να διακυβεύονται στο στάδιο της εφαρμογής από τις υπηρεσίες απασχόλησης, *τόσο* η πραγμάτωση των δικαιωμάτων, *όσο* και η επιτυχής υλοποίηση των πολιτικών αυτών.

Σημαντικό μέρος της διαδικασίας αποτελεί ο έλεγχος των νομίμων προϋποθέσεων και η εφαρμογή των κριτηρίων για τη δίκαιη κατανομή των πόρων, με τα οποία η διοίκηση διακρίνει μεταξύ πραγματικών και καταχρηστικών δικαιούχων. Η διαδικασία ελέγχου συνδρομής των προϋποθέσεων πραγματοποιείται από τις υπηρεσίες απασχόλησης. Όταν παρέχεται στη διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια για την εκτίμηση της συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής ή όταν η εφαρμογή αποκλίνει από τα προβλεπόμενα σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης, λόγω οργανωτικών ή λειτουργικών προβλημάτων των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης, τότε ο ρόλος τους καθίσταται ακόμη σημαντικότερος για την πρόσβαση των πολιτών στις προβλεπόμενες δυνατότητες.

Παρόλο που οι νομικές προϋποθέσεις δεσμεύουν *τόσο* τον επωφελούμενο δικαιούχο *όσο* και τις δημόσιες υπηρεσίες, η φύση της δέσμευσης αυτής διαφοροποιείται για τον δικαιούχο – χρήστη των υπηρεσιών και για την υπηρεσία απασχόλησης που αναλαμβάνει την υλοποίηση της σχετικής πολιτικής. Πέρα από τη δεδομένη ανισότητα κράτους – πολιτών, υπάρχει στη συγκεκριμένη περίπτωση μια ετεροβαρής σχέση μεταξύ δικαιούχων και υπηρεσιών, η οποία απορρέει από την κατάσταση του δικαιούχου, τον πιεστικό ή μη χαρακτήρα της ανάγκης πρόσβασης στη παρεχόμενη αρωγή, την υποχρέωση απόδειξης της συνδρομής των προϋποθέσεων για την υπαγωγή στα υλοποιούμενα προγράμματα κ.λπ. Από την άλλη πλευρά, η διοίκηση μπορεί να διαθέτει διαφορετικό βαθμό ευχέρειας (μικρότερο ή μεγαλύτερο) για τη χορήγηση της παροχής (π.χ. εκτίμηση και έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής, δυνατότητα απόκλισης από τα προβλεπόμενα από τις κανονιστικές διατάξεις με αποφάσεις του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.), καθώς και για τον προσδιορισμό των συνθηκών, υπό τις οποίες θα το πράξει (π.χ. χρόνος αναμονής για την ολοκλήρωση της διαδικασίας).

Ο Συνήγορος του Πολίτη εντόπισε ορισμένα χαρακτηριστικά προβλήματα κατά το στάδιο της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., τα οποία αναλύονται στη συνέχεια.

2.2.2.A. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΣΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

1. Η ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ ΚΑΙ Η ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΓΙΑ ΕΝΤΑΞΗ ΣΕ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Βασική προϋπόθεση για την υπαγωγή σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης αποτελεί η ύπαρξη της ιδιότητας του ανέργου⁷⁵ (Ν.1545/1985) και η εγγραφή στα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ., που πιστοποιείται με την ύπαρξη δελτίου ανεργίας σε ισχύ⁷⁶. Επιπλέον, με τον Ν.2956/2001 απαιτείται η συμπλήρωση του τυποποιημένου εντύπου εξατομικευμένης παρέμβασης, που υπογράφεται από τον εργασιακό σύμβουλο και τον άνεργο, καθώς και η ύπαρξη ατομικού σχεδίου δράσης. Και για την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η ιδιότητα του ανέργου κρίνεται με βάση τις οικείες διατάξεις του Ν.1545/1985, που αφορούν δράσεις του Οργανισμού επιδοματικού χαρακτήρα (επιδότηση νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας - άρθρο 2 Ν.1545/1985, τακτική επιδότηση ανεργίας - άρθρο 3 Ν.1545/1985) «για την προστασία των εργαζομένων από τις συνέπειες που δημιουργεί η ανεργία»⁷⁷.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε αναφορές πολιτών που διαμαρτύρονταν για τη **διαγραφή τους από τα μητρώα ανέργων** του Ο.Α.Ε.Δ., με αποτέλεσμα να μην υφίσταται δυνατότητα πιστοποίησης της ιδιότητας του ανέργου για την πρόσβαση σε υλοποιούμενες δράσεις του Οργανισμού ή σε προγράμματα κατάρτισης, ενώ κάποιοι επισήμαιναν τις περαιτέρω **δυσμενείς συνέπειες της απώλειας της ιδιότητας του μακροχρονίως ανέργου** και των πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται η κατοχή της⁷⁸.

Συγκεκριμένα, μολονότι μακροχρονίως άνεργοι πολίτες από διάφορες περιοχές της επικράτειας ανανέωναν ανελλιπώς την κάρτα ανεργίας επί σειρά ετών, διεγράφησαν από τα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ., με την αιτιολογία της μη έγκαιρης ανανέωσης του δελτίου ανεργίας. Να επισημανθεί ότι η πλειονότητα των

⁷⁵ Ενδελεχής ανάλυση της έννοιας του ανέργου κατά τη νομοθεσία του Ο.Α.Ε.Δ. σε ό,τι αφορά την τακτική επιδότηση ανεργίας στο πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης, Α.1.α. *Ορισμός του ανέργου*.

⁷⁶ Σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις (άρθρο 5 του Ν.Δ. 2656/1953) κάθε άτομο που προσέρχεται στην Υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. για να ζητήσει εργασία, είναι ικανό και προσφέρεται να αναλάβει εργασία σαν μισθωτός, ανάλογα με τα προσόντα του και τις ικανότητές του, **εγγράφεται ως άνεργος και του χορηγείται δελτίο ανεργίας** το οποίο ισχύει για ένα μήνα. Ο άνεργος εφόσον εξακολουθεί να αναζητά εργασία θα πρέπει **πέντε ημέρες πριν από τη λήξη του δελτίου**, να προσέρχεται για ανανέωσή του.

⁷⁷ Άρθρο 1 Ν. 1545/1985 «Εθνικό σύστημα προστασίας από την ανεργία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91 Α').

⁷⁸ Ειδικότερα για το ζήτημα της διαγραφής από τα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. γυναικών λόγω κιοφορίας και λοχείας έχει εκπονηθεί πόρισμα από το Συνήγορο του Πολίτη το Νοέμβριο του 2004 (www.synigoros.gr), ενώ το ζήτημα της αναστολής καταβολής του επιδόματος ανεργίας στις εγκύους εξετάζεται στο πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης, Β.1.α.ii.α. *Αναστολή καταβολής επιδόματος στις έγκυες*.

πολιτών που υπέβαλαν αναφορά για το θέμα αυτό, κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα, ήταν γυναίκες. Από τη διερεύνηση των υποθέσεων διαπιστώθηκε ότι, σε κάποιες περιπτώσεις, υπήρξε λανθασμένη καταχώριση της ημερομηνίας ανανέωσης των καρτών από εκπαιδευόμενους, απασχολούμενους σε υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο προγράμματος απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας (Stage), οι οποίοι καταχώριζαν στοιχεία στο σύστημα καταγραφής ανέργων. Ενώ οι τοπικές υπηρεσίες αποδέχονταν ότι η διαγραφή του ανέργου οφειλόταν σε εσφαλμένη ενέργεια της διοίκησης, προέβαλαν τεχνικής φύσεως κωλύματα για τη διόρθωση του λάθους, ότι δηλαδή η διαγραφή είχε πραγματοποιηθεί μέσω του μηχανογραφικού κέντρου του Ο.Α.Ε.Δ.⁷⁹ Σε ορισμένες περιπτώσεις, πάντως, η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. αναγνώρισε την υπαιτιότητα των υπηρεσιών της και ανακάλεσε διαγραφές πολιτών από το μητρώο ανέργων των υπηρεσιών της (Α.Π. 11225/2005 αναφορά, σχετικό το αριθμ. πρωτ. 1561/17.11.2005 έγγραφο του Ο.Α.Ε.Δ.).

Σε άλλες υποθέσεις που διερεύνησε η Αρχή, η διαγραφή από τα μητρώα ανέργων, λόγω μη έγκαιρης προσκόμισης των δελτίων ανεργίας για ανανέωση από τις τοπικές υπηρεσίες για λόγους ανωτέρας βίας, είχε ως συνέπεια την απώλεια πλεονεκτημάτων που συνδέονται με την καταγεγραμμένη ανεργία των μακροχρονίως ανέργων. Ιδιαίτερα κατά τη συμμετοχή τους σε προκηρύξεις για πρόσληψη προσωπικού σε φορείς της περιοχής τους (Α.Π. 3896/2005)⁸⁰. Με αφορμή την εξέταση παρόμοιων υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι οι υπηρεσίες δεν εξέταζαν με ιδιαίτερη προσοχή τη διαγραφή των ανέργων και ιδίως όσων είχαν απολυθεί και ανήκαν σε ειδικές κατηγορίες, λόγω μη έγκαιρης προσκόμισης των δελτίων. Αντίθετα η διαγραφή αυτή προβάλλεται ως προτεραιότητα με ευθύνη των προϊσταμένων κάθε τοπικής υπηρεσίας, ενόψει της εξαγωγής στατιστικών στοιχείων, με αποτέλεσμα συχνά να μη γίνεται δεκτός ο λόγος της ανωτέρας βίας για την ανάκληση της πράξης της διαγραφής.

Η ύπαρξη ανωτέρας βίας οφείλει κατά την άποψη της Αρχής να λαμβάνεται υπόψη από τις υπηρεσίες. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. ότι έχει τη δυνατότητα να ανακαλέσει την απόφαση διαγραφής με την οποία

⁷⁹ Επισημαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη χειρίστηκε υποθέσεις με παρόμοιο περιεχόμενο και στο πλαίσιο εξέτασης αναφορών που αφορούσαν τη μη δυνατότητα χορήγησης του τακτικού επιδόματος ανεργίας λόγω διαγραφής από τα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. (βλ. πρώτο μέρος Ειδικής Έκθεσης Γ.1.β. *Ανάκληση και διοικητικός έλεγχος των αποφάσεων*).

⁸⁰ Σχετικά με το ζήτημα της πιστοποίησης ή της ύπαρξης της ιδιότητας του ανέργου σε ό,τι αφορά τις προσλήψεις προσωπικού στο δημόσιο τομέα, βλ. Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ, 2006, σελ. 77 και 85.

πλήττονται δικαιώματα που προκύπτουν από την καταγεγραμμένη μακροχρόνια ανεργία.

Επίσης, προβλήματα διαγραφής από τα μητρώα ανέργων εντοπίστηκαν στην περίπτωση ανέργων που είχαν απολυθεί και είχαν υπαχθεί σε τακτική επιδότηση, λόγω **ελλιπούς ή εσφαλμένης ενημέρωσής τους εκ μέρους των τοπικών υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. αναφορικά με την υποχρέωση ανανέωσης του δελτίου ανεργίας** (Α.Π. 7748/2005 αναφορά). Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή τη διερεύνηση της υπόθεσης αυτής ζήτησε με έγγραφό του προς τον Ο.Α.Ε.Δ. ενημέρωση αναφορικά με τα μέσα με τα οποία διασφαλίζεται εκ μέρους του Οργανισμού η πληροφόρηση των δικαιούχων ανέργων ως προς τις υποχρεώσεις τους για την ανανέωση του δελτίου ανεργίας, ιδίως ανέργων νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας ή πρόσφατα απολυόμενων που έρχονται για πρώτη φορά σε επαφή με τις υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ.⁸¹. Σε ό,τι αφορά πάντως τη συγκεκριμένη περίπτωση, επισημάνθηκε ότι η έλλειψη πλήρους και έγκυρης ενημέρωσης από την πλευρά της τοπικής υπηρεσίας παρεμπόδισε την άσκηση δικαιωμάτων που προβλέπονται από το νόμο. Είχε δηλαδή ως αποτέλεσμα να απολεσθεί η ιδιότητα του εγγεγραμμένου ανέργου στα μητρώα του Ο.Α.Ε.Δ., η οποία παρέχει τη δυνατότητα πρόσβασης κατά προτεραιότητα, σε προγράμματα κατάρτισης, εξαιτίας της κατηγορίας στην οποία υπαγόταν η πολίτης (απολυθείσα). Επιπλέον, η ενδιαφερόμενη έχασε και τη δυνατότητα χορήγησης του επιδόματος ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι

⁸¹ Η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. έκανε γνωστό με το υπ' αριθμό 1029/29-7-2005 έγγραφο ότι οι εγγραφόμενοι άνεργοι ενημερώνονται ως προς τις υποχρεώσεις τους σχετικά με τη διαδικασία ανανέωσης του δελτίου ανεργίας τους από την αρμόδια του τόπου κατοικίας τους Υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. προφορικά, καθώς και ότι η υποχρέωση για την ανά μήνα ανανέωση του δελτίου αναγράφεται σαφώς στο ίδιο το εκδιδόμενο δελτίο. Οι απολυθέντες δικαιούχοι τακτικής επιδότησης άνεργοι, έχουν την υποχρέωση για την ανανέωση του δελτίου ανεργίας ένα μήνα μετά τη λήξη της επιδότησής τους και ενημερώνονται τόσο προφορικά, όσο και γραπτά. Η Διοίκηση επίσης ενημέρωσε ότι υλοποίησε για πρώτη φορά εκτεταμένο πρόγραμμα επιμόρφωσης υπαλλήλων του Οργανισμού σε θέματα εξυπηρέτησης του πολίτη. *«Η εμπέδωση νοοτροπίας εξυπηρέτησης του πολίτη και η ανθρώπινη προσέγγιση των δικαιούχων του Οργανισμού συνιστά πρώτη προτεραιότητα και αυτόνομη υποχρέωση του»*, αναφέρεται χαρακτηριστικά. Επίσης, σύμφωνα με το Β111516/7-4-2005 έγγραφο της Διοίκησης –Ειδική Υπηρεσία Τομέας Συντονισμού Δικτύου Κ.Π.Α., επισημαίνεται η υποχρέωση των υπηρεσιών για τη σωστή συμπλήρωση των πεδίων και την ορθή αποτύπωση των χαρακτηριστικών των ανέργων στα μητρώα. Αναφέρεται ότι, παρότι επανειλημμένα έχουν αποσταλεί έγγραφα στις υπηρεσίες σχετικά με το θέμα αυτό, μετά από ελέγχους που διενεργεί η Διοίκηση στο σύστημα, αλλά και κατά την προσπάθεια εξαγωγής στατιστικών στοιχείων διαπιστώνεται σημαντική παρέκκλιση από τις σχετικές οδηγίες. Λόγω της σοβαρότητας των ελλείψεων που παρατηρούνται και κατ' εντολή του Διοικητή του Οργανισμού επισημαίνεται ότι η διαγραφή των δελτίων των ανέργων θα πρέπει να γίνεται από τον Υπεύθυνο Εγγραφών–Διαγραφών. Η διαγραφή των δελτίων των ανέργων από την Π/Ζ θα πρέπει να γίνεται από τον υπεύθυνο 36 ημέρες από την ημερομηνία τελευταίας ανανέωσής τους, στην περίπτωση εκείνη που έχουν τις προϋποθέσεις διαγραφής (ένταξη σε δράση, μη ανανέωση δελτίου ανεργίας κ.λπ.). Οι διαγραφές θα πρέπει να γίνονται οπωσδήποτε στο τέλος κάθε ημέρας με ιδιαίτερο βάρος στην τελευταία ημέρα κάθε μήνα. Το έγγραφο καταλήγει επισημαίνοντας ότι η ορθή τήρηση και η άμεση εφαρμογή των οδηγιών αποτελεί ευθύνη των προϊσταμένων και ότι η μη υλοποίησή τους θα αποτελέσει σοβαρή παράλειψη.

το Κέντρο Προώθησης στην Απασχόληση αποτελεί ειδική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. που οφείλει να προσεγγίζει με ιδιαίτερη ευαισθησία τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι άνεργοι και ιδίως οι γυναίκες.

Στη συνέχεια, θα αναφερθεί μια άλλη κατηγορία υποθέσεων που απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη. Αφορά την απόρριψη αιτημάτων ένταξης σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης, λόγω μη ύπαρξης της ιδιότητας του ανέργου. Συγκεκριμένα, οι υποθέσεις αυτές αφορούν απόρριψη αιτημάτων υπαγωγής σε προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., επειδή κρίθηκε ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν την ιδιότητα του ανέργου, λόγω ύπαρξης γεωργικού εισοδήματος, αν και ιδιαίτερα χαμηλού ύψους (ενδεικτικά Α.Π. 19693/2001, Α.Π. 6247/2002, Α.Π. 4614/2004, Α.Π. 5577/2004).

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Α.Π. 5577/2004 αναφοράς, η πολίτης κατέθεσε το Σεπτέμβριο του 2003 τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στην τοπική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. για να υπαχθεί στο Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2003 (ΚΥΑ 31590/18.12.2002-ΦΕΚ 1606 Β'). Σε επανειλημμένες ερωτήσεις της ενδιαφερόμενης προς την υπηρεσία σχετικά με την πληρότητα των δικαιολογητικών, λάμβανε την απάντηση ότι αυτά είναι πλήρη, καθώς και τη διαβεβαίωση ότι θα εισπράξει την επιχορήγηση 20 ημέρες μετά τη διενέργεια του προβλεπόμενου ελέγχου. Η πολίτης ισχυρίζεται ότι *τόσο* κατά τη διενέργεια του ελέγχου, *όσο* και σε μεταγενέστερη επικοινωνία της με την τοπική υπηρεσία, δεν αναφέρθηκε ούτε για μια φορά ότι υπάρχει περίπτωση να μην εγκριθεί η συμμετοχή της στο πρόγραμμα. Παρόλα αυτά, τον Ιανουάριο του 2004, της κοινοποιήθηκε απόφαση του Κ.Π.Α., με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα υπαγωγής της στο πρόγραμμα, διότι διαπιστώθηκε ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις υπαγωγής *«σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 2 εδαφ. 8 περ. β' της σχετικής Υπουργικής Απόφασης και συγκεκριμένα έχει εισοδήματα από γεωργικές επιχειρήσεις και σύμφωνα με το Ν.1545/1985 δεν δύναται να θεωρηθεί άνεργη»* (sic). Να σημειωθεί ότι το ύψος των ετήσιων εισοδημάτων της από γεωργικά εισοδήματα ανερχόταν στο ποσό των 326,5 ευρώ.

Με αφορμή τη συγκεκριμένη υπόθεση και στο πλαίσιο διερεύνησης της Α.Π. 4614/2004 αναφοράς, με την οποία πολίτης διαμαρτυρήθηκε επίσης για την απόρριψη υπαγωγής της σε πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. λόγω ύπαρξης γεωργικού εισοδήματος ύψους 49,90 ευρώ, ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο προς τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ., όπου εκκρεμούσε η εξέταση των ενστάσεων των ενδιαφερομένων. Η Γεν. Δ/ση Εργατικού Δυναμικού- Δ/ση Απασχόλησης, σε απαντητικό έγγραφο προς το Συνήγορο του Πολίτη παρέθεσε το οικείο νομοθετικό

πλαίσιο⁸². Το γενικότερο ζήτημα που τέθηκε, τόσο από τον Ο.Α.Ε.Δ.⁸³, όσο και από τον Συνήγορο του Πολίτη, αφορά το **κώλυμα υπαγωγής σε προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. ατόμων, που δε θεωρούνται άνεργοι με βάση τις ισχύουσες διατάξεις, επειδή στη δήλωση φόρου εισοδήματος δηλώνουν εισοδήματα προερχόμενα αποκλειστικά από γεωργικές επιχειρήσεις, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη για το χαρακτηρισμό τους ως «απασχολούμενων κατά κύριο επάγγελμα στην αγροτική οικονομία» το απόλυτο ύψος του δηλωθέντος γεωργικού εισοδήματος.**

Κατά την άποψη και της Αρχής που εκφράστηκε στη σχετική αλληλογραφία, το ζήτημα που προέκυψε θα πρέπει να εξεταστεί από τον Ο.Α.Ε.Δ. και να καθοριστεί σαφώς ποιοι είναι κατά κύριο επάγγελμα αγρότες, τι θεωρείται γεωργικό εισόδημα και αν η δήλωση γεωργικού εισοδήματος, ιδιαίτερα χαμηλού ύψους, αποτελεί επαρκές κριτήριο για το χαρακτηρισμό της άνεργης που προσέφυγε στην Αρχή ως «απασχολούμενης κατά κύριο επάγγελμα στην αγροτική οικονομία», με αποτέλεσμα να αποκλείεται από δράσεις του Ο.Α.Ε.Δ. που αποσκοπούν να εντάξουν ανέργους στην αγορά εργασίας⁸⁴.

⁸² Όπως αναφέρεται στο αριθμ. Β113798/3.6.2004 απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ., οι διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 2 εδαφ. α' του Ν. 1545/1985 προβλέπουν ότι δεν θεωρούνται άνεργοι όσοι απασχολούνται ή ασκούν οποιοδήποτε ελεύθερο ή άλλο επάγγελμα ή είναι επιχειρηματίες ή η κύρια απασχόληση τους είναι οι γεωργικές, δασικές ή κτηνοτροφικές εργασίες εκτός από τους υπαγόμενους στην ασφάλιση του ΙΚΑ. Επίσης, σύμφωνα με τον νόμο 3050/2002 άρθρο 6 παρ.1^α, η κατά κύριο επάγγελμα απασχόληση στην αγροτική οικονομία αποδεικνύεται από το εκκαθαριστικό της αρμόδιας Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας (Δ.Ο.Υ), εφόσον τα εκκαθαρισθέντα εισοδήματα προέρχονται από γεωργικές επιχειρήσεις. Στην παρ. 1δ του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι σε περίπτωση που δηλώνονται εισοδήματα και από άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες, η κατά κύριο επάγγελμα απασχόληση στην αγροτική οικονομία αποδεικνύεται από εκκαθαριστικό της αρμόδιας Δ.Ο.Υ εφόσον το 50% και πλέον του συνολικού ετήσιου εισοδήματος προέρχεται από γεωργικές επιχειρήσεις.

⁸³ Στο προαναφερθέν απαντητικό έγγραφο (Β113798/3.6.2004), η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. με επίκληση των ισχυουσών διατάξεων καταλήγει ότι: «*Επομένως, ως προς την πηγή του εισοδήματος, το ζήτημα εάν οι διαθέτοντες γεωργικό εισόδημα μπορούν ή όχι να υπαχθούν στο Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. τίθεται ως προς το θέμα της ανεργίας τους, το οποίο ουσιαστικά καθορίζεται από το εάν ' το 50% και πλέον του ετήσιου συνολικού εισοδήματος προέρχεται από γεωργικές επιχειρήσεις ' . Ο καθορισμός αυτός βάσει ποσοστού (50%) ισχύει ανεξάρτητα από το απόλυτο ύψος του δηλωθέντος γεωργικού εισοδήματος και όπως προκύπτει από τα ανωτέρω βασίζεται σε συγκεκριμένες διατάξεις Νόμων» . Παρόλα αυτά στην περίπτωση της Α.Π. 4614/2004 αναφοράς, «*επειδή όμως το ύψος του ποσού που αναφέρεται είναι μικρό, έχει αναβληθεί η εξέταση (εννοείται της ένστασης) μέχρι να υπάρξουν κάποιες προϋποθέσεις οι οποίες πιθανώς θα συνηγορούσαν υπέρ της ενισταμένης*».*

⁸⁴ Σε απάντηση ερωτημάτων περιφερειακών υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. για την έκδοση δελτίων ανεργίας σε ασφαλισμένους στον ΟΓΑ, εκδόθηκε η αριθμ. πρωτ. Β108451/14.3.2006 εγκύκλιος της Ειδικής Υπηρεσίας Κ.Π.Α.. Η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. ενημέρωσε πρόσφατα την Αρχή ότι εξετάστηκε γενικότερα το θέμα του γεωργικού εισοδήματος και κρίθηκε ότι όσοι δεν είναι ασφαλισμένοι στον ΟΓΑ ως κύριο Ταμείο Ασφάλισης, αλλά εμφανίζουν στο εκκαθαριστικό τους σημείωμα εισόδημα από απασχόληση στην αγροτική οικονομία, θα τους ζητείται η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης του Ν. 1599/1986 στην οποία θα δηλώνουν ότι δεν είναι ασφαλισμένοι στον ΟΓΑ. Οι τοπικές υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. διατηρούν δικαίωμα επαλήθευσης των δηλούμενων στοιχείων και όταν κρίνεται σκόπιμο, θα αποστέλλεται με διαβιβαστικό έγγραφο το σχετικό απόκομμα της υπεύθυνης δήλωσης προς τον ΟΓΑ με σκοπό τη διερεύνηση και πιστοποίηση των στοιχείων τα οποία δηλώνονται από τους ενδιαφερομένους.

Προβλήματα εντοπίστηκαν επίσης στην **πιστοποίηση της ιδιότητας του ανέργου (υποχρέωση κατοχής δελτίου ανεργίας σε ισχύ) για ανέργους μηχανικούς, μέλη του ΤΕΕ και ασφαλισμένους στο ΤΣΜΕΔΕ, προκειμένου να συμμετάσχουν σε πρόγραμμα κατάρτισης που σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε ειδικά για ανέργους μηχανικούς** (Α.Π.12447/2006 αναφορά). Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή διαπιστώθηκε από την Αρχή ότι, σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης, είχε γίνει ειδική πρόβλεψη σχετικά με τον τρόπο πιστοποίησης της ιδιότητας του ανέργου. Επειδή το πρόβλημα που αναδείχθηκε στην εν λόγω υπόθεση ήταν αυτό της **ελλιπούς ενημέρωσης των υπαλλήλων των Κ.Π.Α.** για τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο συγκεκριμένο πρόγραμμα κατάρτισης και της παροχής εσφαλμένης πληροφόρησης στους ενδιαφερόμενους ανέργους, η υπόθεση αυτή έχει περιληφθεί στην υπο-ενότητα 2.2.3. που αφορά την ποιότητα της παρεχόμενης πληροφόρησης από τα Κ.Π.Α. και τις Τοπικές Υπηρεσίες Απασχόλησης.

Αναφορικά με τον τρόπο πιστοποίησης της ιδιότητας του ανέργου, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε επίσης **αναφορές που υποβλήθηκαν από εργοδότες, οι οποίοι προσέλαβαν ανέργους στο πλαίσιο προγραμμάτων επιχορηγούμενης απασχόλησης ανέργων (Προγράμματα Ν.Θ.Ε.)** που υλοποίησε ο Οργανισμός. Το σύννηθες πρόβλημα στις περιπτώσεις αυτές ήταν ότι, **μετά την πρόσληψη του ανέργου, διαπιστώθηκε από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. ότι τα προσλαμβανόμενα άτομα δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις επιχορήγησης είτε διότι δεν πιστοποιείτο, με τον προβλεπόμενο από τις οικείες διατάξεις τρόπο, η ιδιότητα του ανέργου, είτε διότι δεν είχε τηρηθεί η διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης για τους προσλαμβανόμενους ανέργους.** Έχει ενδιαφέρον στις περιπτώσεις αυτές, η άποψη των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης εργοδοτών και η αποτύπωση της εμπειρίας που αποκόμισαν κατά τη συνεργασία τους με τις υπηρεσίες αυτές. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες υποθέσεις:

Στην περίπτωση των Α.Π. 2767/2002 και Α.Π. 15313/2003 αναφορών, οι εργοδότες είχαν αρχικά υπαχθεί σε πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας και την απασχόληση ανέργων⁸⁵, με εγκριτική απόφαση του Διευθυντή της Τοπικής Υπηρεσίας Πύλης Αξιού Θεσσαλονίκης και του Κ.Π.Α. Περιστερίου αντίστοιχα. Ενώ είχαν προβεί σε πρόσληψη ατόμων στο πλαίσιο

⁸⁵ Υ.Α. 30236/2000 «Προγράμματα Εξατομικευμένης Παρέμβασης για την προώθηση της απασχόλησης ανέργων ηλικίας 18-64 ετών»- ΦΕΚ 394 Β'.

του προγράμματος, εκδόθηκε μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα⁸⁶ ανακλητική απόφαση υπαγωγής στο πρόγραμμα, με την αιτιολογία ότι δεν πληρούται στις περιπτώσεις αυτές η προϋπόθεση που προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις⁸⁷, σύμφωνα με τις οποίες: *«Απαραίτητ[η] προϋπόθεσ[η] για την υπαγωγή στο πρόγραμμα είναι....β. Τα άτομα που θα προσληφθούν να είναι επιδοτούμενα άνεργα (από τον Ο.Α.Ε.Δ. ή από οποιοδήποτε άλλο Ταμείο) ή άνεργα εγγεγραμμένα για ένα (1) τουλάχιστον μήνα στα μητρώα ανέργων των Γραφείων Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., που βρίσκονται στην περιοχή του τόπου κατοικίας τους....»*.

Επισημαίνεται ότι και στις δύο περιπτώσεις για τα απασχολούμενα άτομα προσκομίστηκαν άλλα στοιχεία (π.χ. κάρτα ενσήμων ή βιβλιάριο του ΙΚΑ, θεωρημένη κάρτα ανεργίας για το προηγούμενο της πρόσληψής τους χρονικό διάστημα κ.λπ.), με βάση τα οποία θα μπορούσε να εξεταστεί και να κριθεί από τους Προϊσταμένους των Υπηρεσιών Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., εάν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις τα προσλαμβανόμενα και απασχολούμενα στις επιχειρήσεις άτομα διέθεταν την ιδιότητα του ανέργου⁸⁸. Στην περίπτωση μάλιστα της Α.Π. 15313/2003 αναφοράς, ο πολίτης απευθύνθηκε στην Αρχή διαμαρτυρόμενος επιπλέον, διότι εκκρεμούσε η εξέταση ένστασης στο Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. για την υπόθεση αυτή, που υποβλήθηκε μέσω του Κ.Π.Α. Περιστερίου με ημερομηνία κατάθεσης 19/6/2001. Ο πολίτης δεν είχε ενημερωθεί για την τύχη της ένστασής του κατά τον χρόνο υποβολής της αναφοράς του στον Συνήγορο του Πολίτη (11/9/2003), παρά την παρέλευση δύο και πλέον ετών. Κατά τη διερεύνηση της υπόθεσής αυτής από την Αρχή και κατόπιν αλληλογραφίας με το Κ.Π.Α. Περιστερίου, διαπιστώθηκε ότι το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. είχε αποφανθεί αναφορικά με την από 19/6/2001 ένσταση του πολίτη με την αριθμ. 2699/6.11.2001 απόφασή του, με την οποία και απορρίφθηκε το αίτημα υπαγωγής της επιχείρησής του στο υπό εξέταση πρόγραμμα. Ωστόσο η απόφαση αυτή δεν είχε κοινοποιηθεί στον πολίτη από το Κ.Π.Α.. **Η κοινοποίηση έλαβε χώρα περίπου δύο έτη μετά την έκδοση της απόφασης**, με το αριθμ. πρωτ. 4841/22.10.2003 έγγραφο του Κ.Π.Α. και ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη.

⁸⁶ Ένδεκα μήνες περίπου στην περίπτωση της Α.Π. 2767/2002 αναφοράς και οκτώ μήνες περίπου στην περίπτωση της Α.Π. 15313/2003 αναφοράς.

⁸⁷ Παράγραφος 6 περ. β' Κεφάλαιο ΙΙ Α' της Υ.Α. 30236/2000.

⁸⁸ Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 15 περ. δ' Κεφάλαιο ΙΙ Α' της Υ.Α. 30236/2000, όπως τροποποιήθηκαν με τις οικείες διατάξεις της Υ.Α. 30594/2000 – ΦΕΚ 1011 Β', *«οι αρμόδιοι κατά τόπον Διευθυντές ή Προϊστάμενοι Υ.Τ.Υ., Γ.Ε. και Κ.Π.Α. του Οργανισμού, θα αποφασίζουν για την υπαγωγή, τη συνέχιση ή μη στο πρόγραμμα, στις κατωτέρω περιπτώσεις: δ) Σε περίπτωση μη θεώρησης του δελτίου ανεργίας των μισθωτών που προσλήφθηκαν με το πρόγραμμα επί 1 τουλάχιστον μήνα, εφόσον προσκομίζονται εκτός του δελτίου ανεργίας και άλλα αποδεικτικά στοιχεία (εκκαθαριστικό εφορίας, βιβλ. ΙΚΑ κ.λπ.)»*.

Στον Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκαν επίσης αναφορές πολιτών που σχετίζονται με την έκδοση απορριπτικών αποφάσεων ένταξης επιχειρήσεων στο Πρόγραμμα Ν.Θ.Ε. έτους 2002, καθώς δεν είχαν τηρηθεί οι διαδικασίες που όριζε η Κοινή Υπουργική Απόφαση 30407/2002 (ΦΕΚ 648 Β'/24-5-02)⁸⁹. Συγκεκριμένα υπήρξαν διαμαρτυρίες, διότι **δεν είχε καταστεί σαφές στις μικρές επιχειρήσεις ότι, όταν αποχωρούσε οικειοθελώς από την επιχείρηση υπάλληλος που είχε προσληφθεί βάσει του προγράμματος, θα έπρεπε για την αντικατάστασή του να προσληφθεί άνεργος, για τον οποίο είχε προηγηθεί απαραίτητα η διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης.**

Στην περίπτωση της Α.Π. 17650/2004 αναφοράς, η πολίτης ανέφερε ότι προέβη στην αντικατάσταση υπαλλήλου με άλλο άτομο, το οποίο βρισκόταν σε εγγεγραμμένη ανεργία και σε επιδότηση ανεργίας. Το άτομο αυτό διέκοψε την επιδότηση ανεργίας και προσλήφθηκε στην επιχείρηση, δεν είχε όμως τηρηθεί η διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης, με αποτέλεσμα να διακοπεί η υπαγωγή της επιχείρησης στο πρόγραμμα. Μετά την υποβολή ένστασης της πολίτη και με τη διαμεσολάβηση της Αρχής, η Ειδική Επιτροπή εξέτασης ενστάσεων αποφάσισε τη συνέχιση υπαγωγής της επιχείρησης στο πρόγραμμα.

2. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΕΞΑΙΡΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ Ν.Ε.Ε.

Κατά την υλοποίηση προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης ανακύπτει συχνά το ζήτημα της δυνατότητας υπαγωγής συγκεκριμένης κατηγορίας επαγγελματιών ή ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας στο εκάστοτε πρόγραμμα.

Οι οικείες κανονιστικές διατάξεις (Υπουργικές Αποφάσεις, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ. κατά περίπτωση), με τις οποίες καταρτίζονται προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία Ν.Θ.Ε. καθορίζουν τις επαγγελματικές δραστηριότητες που μπορούν να υπαχθούν στα υλοποιούμενα προγράμματα⁹⁰ ή προβλέπουν συνήθως ορισμένες κατηγορίες

⁸⁹ Με την απόφαση αυτή καταρτίστηκε πρόγραμμα επιχορήγησης ιδιωτικών επιχειρήσεων για την απασχόληση 15.000 ανέργων ηλικίας 18-60 ετών σε νέες θέσεις εργασίας.

⁹⁰ Ενδεικτικά αναφέρεται το «Πρόγραμμα επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών, 18 - 60 ετών, στον τομέα Πολιτισμού» (ΚΥΑ 30836/2003-ΦΕΚ 889 Β') με το οποίο καταρτίστηκε πρόγραμμα επιχορήγησης δύο χιλιάδων (2.000) νέων ελευθέρων επαγγελματιών, που θα κατανέμονταν σε Περιφερειακό επίπεδο ανάλογα με τις ανάγκες της κάθε περιοχής και σύμφωνα με τις προτεραιότητες της πολιτικής για την απασχόληση στον τομέα πολιτισμού (κυρίως μουσική, βιβλίο, θέατρο, χορό, ζωγραφική, γλυπτική, γραφικές τέχνες και σχέδιο, φωτογραφία, οπτικοακουστικά, κινηματογράφο,

επαγγελματιών ή επαγγελματικών δραστηριοτήτων οι οποίες εξαιρούνται από τα προγράμματα και δεν μπορούν να υπαχθούν σε αυτά⁹¹.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχτηκε αναφορές, με τις οποίες οι πολίτες διαμαρτύρονται για την απόρριψη αιτημάτων υπαγωγής τους σε υλοποιούμενες δράσεις του Ο.Α.Ε.Δ. για ενίσχυση της απασχόλησης, με την αιτιολογία ότι η επαγγελματική δραστηριότητα που επιθυμούν να αναπτύξουν δεν περιλαμβάνεται στην κατηγορία αυτών που επιχορηγούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ. ή υπάγεται στις εξαιρούμενες από την επιχορήγηση. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες χαρακτηριστικές περιπτώσεις που απασχόλησαν την Αρχή:

Ένα πρώτο ζήτημα που τέθηκε υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη αφορούσε τη **δυνατότητα υπαγωγής δικαστικών επιμελητών στα προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε.** που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ.. Στο Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκαν οι Α.Π. 6674/2004, Α.Π. 6675/2004 και Α.Π. 10645/2004 αναφορές πολιτών, που υπέβαλαν αιτήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για ένταξη στο πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2002 στις κατά τόπους υπηρεσίες Κ.Π.Α. του Ο.Α.Ε.Δ..

Αφού προηγήθηκε μια διαδικασία εσωτερικής αλληλογραφίας μεταξύ των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. για την παροχή διευκρινίσεων σχετικά με τη μοριοδότηση

πολυμέσα, πολιτιστικό τουρισμό και δημιουργία νέων πολιτιστικών αγαθών με βάση την πολιτιστική κληρονομιά). Οι κατηγορίες των επιχειρήσεων αναφέρονται ενδεικτικά σε επισυναπτόμενο στην απόφαση πίνακα. Επίσης στην περίπτωση της αριθμ. 32191/2005 ΚΥΑ «Κατάρτιση προγράμματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον τομέα του Φυσικού Περιβάλλοντος.» (ΦΕΚ 49 Β') καταρτίζονται προγράμματα που αφορούν τον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος στις ακόλουθες κατηγορίες: διαχείριση υδατικών πόρων και υγρών αποβλήτων, διαχείριση στερεών αποβλήτων, διαχείριση βιοτόπων και προστατευμένων περιοχών (δάση, λίμνες, κ.λπ.), διαχείριση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, θεσμούς λειτουργίας και διαχείρισης της προστασίας του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο της δράσης αυτής, καταρτίζεται μεταξύ άλλων πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (Stage) 3.220 ανέργων ηλικίας 18-40 ετών, σε φορείς εποπτευόμενους από το ΥΠΕΧΩΔΕ και τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, σε συνδέσμους ΟΤΑ καθώς και σε ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, στον τομέα του Φυσικού Περιβάλλοντος.

⁹¹ Για παράδειγμα στο Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών 2003 (ΚΥΑ 31590/2002 - ΦΕΚ 1606 Β) και στην παράγραφο 2 ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ προβλέπεται ότι:

« Δεν μπορούν να υπαχθούν στο πρόγραμμα:

- *Οι ιατροί, οδοντίατροι, κτηνίατροι, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, αρχιτέκτονες, μηχανικοί Α.Ε.Ι, Τ.Ε.Ι εφόσον δημιουργούν επιχείρηση Παροχής Υπηρεσιών εντασσόμενη στα ελευθέρια επαγγέλματα κατά κύρια ειδικότητα ή συναφή με την ειδικότητά τους.*
- *Όσοι απασχοληθούν με την εκμετάλλευση επιβατικού δημοσίας χρήσεως (ΤΑΧΙ)*
- *Όσοι δημιουργούν εποχιακές επιχειρήσεις, εργαστήρια ή κέντρα ελευθέρων σπουδών, τυχερά, ψυχαγωγικά ή ηλεκτρονικά παιχνίδια, πρακτορεία ΠΡΟΠΟ, ΛΟΤΤΟ, λαχείων και συναφή αυτών, κυλικεία σχολείων καθώς και επιχειρήσεις που λειτουργούν αποκλειστικά και μόνο τις βραδινές ώρες (10 μ.μ.-6 π.μ.).*
- *Ανώνυμες Εταιρείες (Α.Ε)...».*

της προϋπηρεσίας των δικαστικών επιμελητών, οι ενδιαφερόμενες (Α.Π. 6675/2004 και Α.Π. 6674/2004 αναφορές) παρέλαβαν τα έγγραφα της *θετικής* αξιολόγησής τους. Όμως, η αρμόδια Ειδική Επιτροπή εξέτασης ενστάσεων του Ο.Α.Ε.Δ., αφού εξέτασε τις ενστάσεις των δικαστικών επιμελητών, εξέδωσε απόφαση⁹² περί απόρριψης της αναγνώρισης της προϋπηρεσίας της πρακτικής άσκησης των δικαστικών επιμελητών και μη ένταξής τους στο πρόγραμμα του Ν.Ε.Ε. 2002, με το σκεπτικό ότι οι ενδιαφερόμενες δεν πληρούν τη βασική προϋπόθεση ένταξης στο πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2002, δηλαδή ότι πρέπει «*να έχουν την ιδιότητα του ανέργου (άρθρο 3 Ν.1545/85) και να διαθέτουν Δελτίο Ανεργίας σε ισχύ. Η υποχρέωση αυτή διατηρείται μέχρι την ημερομηνία έναρξης της δραστηριότητάς τους*» (εδάφιο 1 παράγραφος 3 της ΥΑ 30591/17.6.2002 – ΦΕΚ 792 Β')⁹³.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. εξέδωσαν απορριπτικές αποφάσεις, για τις ενδιαφερόμενες, στη λογική της απόφασης της Ειδικής Επιτροπής του Ο.Α.Ε.Δ.. Οι αναφερόμενες με τη σειρά τους υπέβαλαν ενστάσεις που διαβιβάστηκαν στην αρμόδια Περιφερειακή Δ/ση του Ο.Α.Ε.Δ. και στη συνέχεια στην Ειδική Επιτροπή της Διοίκησης του Οργανισμού και οι οποίες εκκρεμούσαν κατά το χρόνο υποβολής των αναφορών τους στην Αρχή. Η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. αφορούσε *αφενός* την εξέταση των ενστάσεων για την άρση της υφιστάμενης για δύο έτη εκκρεμότητας και *αφετέρου* την αντιμετώπιση του συνολικότερου προβλήματος που δημιουργήθηκε με τους δικαστικούς επιμελητές, δηλαδή ορισμένοι να έχουν ενταχθεί στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2002, σύμφωνα με τα αναφερόμενα από τους πολίτες, και άλλοι να έχουν απορριφθεί. Τελικά, το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ., με την αριθμ. 133/2005 απόφαση, απέρριψε οριστικά το αίτημα υπαγωγής δικαστικών επιμελητών στο πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2002.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά τη διερεύνηση της υπόθεσής αυτής, διαπίστωσε **αφενός εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση στην εξέταση αυτών των**

⁹² Αριθμ. 272/8-4-2003 απόφαση.

⁹³ Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση της υπηρεσίας: «*Επειδή κάποιες Υπηρεσίες είχαν δεχτεί τις αιτήσεις ορισμένων δικαστικών επιμελητών και τους είχαν υπαγάγει κανονικά στο Πρόγραμμα, ζητήθηκε η γνώμη της Νομικής Υπηρεσίας του Ο.Α.Ε.Δ.. Η Νομική Υπηρεσία με την υπ' αριθμ. 3247/18-6-2003 γνωμοδότησή της, δεν έφτασε στην αιτιολογία της Ειδικής Επιτροπής, αλλά θεωρεί ότι οι δικαστικοί επιμελητές εξαιρούνται εξ αρχής από το στόχο του Προγράμματος, επειδή ως προαπαιτούμενα είναι: 1) Η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης και 2) ο διορισμός με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης ύστερα από επιτυχία σε σχετικό διαγωνισμό. Η πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως νέα «μικρή επιχείρηση», της οποίας η δημιουργία εξαρτάται από την απόφαση ή την πρωτοβουλία του ενδιαφερομένου. Συνεπώς, το λειτούργημα του Δικαστικού Επιμελητού δε συνιστά ανεξάρτητο επάγγελμα και δε λειτουργεί με τους σχετικούς με τα επαγγέλματα αυτά όρους της αγοράς. Επομένως δεν αρκεί η απόφαση ή η πρωτοβουλία κάποιου, την οποία ενδεχομένως θα ενίσχυε η ένταξή του στο Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε., δεδομένου ότι σκοπός του Προγράμματος είναι ακριβώς η παροχή κινήτρου και η ενθάρρυνση μέσω της οικονομικής ενίσχυσης, των ανέργων που αποφασίζουν να δημιουργήσουν τη δική τους μικρή επιχείρηση».*

υποθέσεων, αφετέρου έλλειμμα στο σκεπτικό της απόφασης 133/2005 του Οργανισμού, στο βαθμό που δεν γίνεται μνεία της άνισης μεταχείρισης των δικαστικών επιμελητών και δεν αιτιολογείται πλήρως η τετελεσμένη πρακτική του Ο.Α.Ε.Δ. να υπαγάγει στο Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2002 ορισμένους δικαστικούς επιμελητές και άλλους, της ίδιας κατηγορίας, να τους απορρίψει. Πρέπει να επισημανθεί ότι σε μεταγενέστερες αποφάσεις για την υλοποίηση προγραμμάτων επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. αναφέρεται πλέον ρητά, τόσο στην ΚΥΑ όσο και στο πληροφοριακό έντυπο, ότι δεν μπορούν να υπαχθούν στο πρόγραμμα *«οι συμβολαιογράφοι, δικαστικοί επιμελητές και γενικά επαγγέλματα που απαιτούν την ύπαρξη κενής θέσης και συνεπώς η δημιουργία επιχείρησης δεν εξαρτάται από την απόφαση και την πρωτοβουλία του ενδιαφερομένου, που θα μπορούσε να ενισχυθεί με την παροχή της επιχορήγησης»*⁹⁴.

Επίσης, διάφορα προβλήματα τέθηκαν υπόψη της Αρχής σχετικά με **τη δυνατότητα υπαγωγής συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε δράσεις επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. που υλοποιούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ.** Στην περίπτωση της Α.Π. 8325/2001 αναφοράς, πολίτης διαμαρτύρεται για την απόρριψη αιτήματος υπαγωγής της σε Πρόγραμμα επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών 18-64 ετών στον πολιτισμικό τομέα (Υ.Α. 34126/1999-ΦΕΚ 2147 Β'), με την αιτιολογία ότι δεν διαθέτει πολιτιστική ειδικότητα και ότι δεν διαφαίνεται ο πολιτιστικός χαρακτήρας της επιχείρησης από τη βεβαίωση έναρξης επιτηδεύματος της Δ.Ο.Υ. που προσκόμισε.

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, το πρόγραμμα καταρτίστηκε για την επιχορήγηση δύο χιλιάδων (2.000) νέων ελευθέρων επαγγελματιών 18-64 ετών στον πολιτισμικό τομέα (κυρίως, πολιτιστική κληρονομιά, μουσική, παραστατικές τέχνες, εικαστικές και γραφικές τέχνες, βιβλίο και βιβλιοθήκες, πολιτιστικό τουρισμό και οπτικοακουστικά). Απευθυνόταν σε ανέργους που δημιουργούσαν νέες μικρές επιχειρήσεις πολιτιστικού χαρακτήρα. Για να υπαχθεί στο πρόγραμμα ένας ελεύθερος επαγγελματίας, θα έπρεπε να υποβάλει στην αρμόδια Επιτροπή, μεταξύ άλλων δικαιολογητικών, πτυχίο ή βεβαίωση σπουδών, βεβαίωση προϋπηρεσίας ή άλλο σχετικό αποδεικτικό στοιχείο, σχετικό με το αντικείμενο πολιτιστικής δραστηριότητας της επιχείρησης του ίδιου του επαγγελματία ή του απασχολούμενου μισθωτού, που θα πρέπει να έχει προσλάβει και να απασχολεί ο επαγγελματίας στην επιχείρησή του κατά τη διάρκεια της επιχορήγησης.

⁹⁴ Ενδεικτικά αριθμ. 33391/2004 ΚΥΑ «Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών έτους 2004» (ΦΕΚ 84 Β') και αντιστοίχως τα περιλαμβανόμενα στο σχετικό πληροφοριακό έντυπο.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε αίτημα υπαγωγής στο πρόγραμμα αυτό για επαγγελματική δραστηριότητα βιβλιοπωλείου. Μετά την αρχική απόρριψή της, προέβη σε μεταβολή δραστηριοτήτων στη Δ.Ο.Υ., δηλώνοντας ως δευτερεύουσα δραστηριότητα της επιχείρησής της «διοικητικές, ψυχαγωγικές, πολιτιστικές και θρησκευτικές υπηρεσίες». Προσκόμισε δε, στο πλαίσιο υποβολής σχετικής ένστασης, δικαιολογητικά και στοιχεία για την πιστοποίηση της πολιτιστικής δραστηριότητας της επιχείρησής της. Παρόλα αυτά, η ένστασή της απορρίφθηκε, διότι η δραστηριότητα του βιβλιοπώλη εξαιρέθηκε από τις επιχορηγούμενες με βάση το πρόγραμμα. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η πολίτης ισχυρίστηκε ότι είχε λάβει προφορικά τη διαβεβαίωση από τις αρμόδιες υπηρεσίες ότι τα βιβλιοπωλεία εντάσσονται στο πρόγραμμα, με αποτέλεσμα να της καλλιεργηθεί εύλογη πεποίθηση ότι η επιχείρησή της πληροί τις προϋποθέσεις ένταξης. Παρομοίως, στην περίπτωση της Α.Π. 17478/2005 αναφοράς, απορρίφθηκε αίτημα υπαγωγής στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. Πολιτισμού - Περιβάλλοντος έτους 2004 για επαγγελματική δραστηριότητα που αφορά Σχολή Εκμάθησης Η/Υ. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του πολίτη, υποβλήθηκε αίτημα υπαγωγής στο πρόγραμμα ύστερα από εσφαλμένη πληροφόρηση που παρασχέθηκε από το Κ.Π.Α. για τη δυνατότητα ένταξης της παραπάνω επαγγελματικής δραστηριότητας στο πρόγραμμα.

Ειδικότερα, η έναρξη νέας επαγγελματικής δραστηριότητας ως προϋπόθεση επιχορήγησης

Τα Προγράμματα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. στοχεύουν στην «ενθάρρυνση, μέσω της οικονομικής ενίσχυσης, των ανέργων που αποφασίζουν να δημιουργήσουν τη δική τους μικρή επιχείρηση»⁹⁵. Για το λόγο αυτό, στο πλαίσιο των προγραμμάτων αυτών επιχορηγούνται **νέες** επιχειρηματικές δράσεις και τίθενται περιορισμοί από τις οικείες κανονιστικές διατάξεις αναφορικά με τη δυνατότητα πρόσβασης στα προγράμματα αυτά ατόμων που άσκησαν κατά το παρελθόν επιχειρηματική δραστηριότητα ή ατόμων που δεν αναλαμβάνουν κατ' ουσία ή αναλαμβάνουν μειωμένο επιχειρηματικό κίνδυνο με την έναρξη λειτουργίας της επιχείρησής τους.

Συνήθως, στα προγράμματα που καταρτίζονται για νέους ελεύθερους επαγγελματίες, προβλέπεται ότι εξαιρούνται από την επιχορήγηση:

- Όσοι δημιουργούν επιχείρηση που έχει το ίδιο αντικείμενο δραστηριότητας με επιχείρηση που λειτουργούσε στον ίδιο χώρο από

⁹⁵ Ενδεικτικά, ο στόχος αυτός αναφέρεται στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2001 (Υ.Α. 30825/2001 – ΦΕΚ 856 Β') και στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2003 (ΚΥΑ 31590/2002-ΦΕΚ 1606 Β').

άλλο επαγγελματία μέσα στο τελευταίο εξάμηνο πριν από την ημερομηνία έναρξης εργασιών της νέας επιχείρησης στη Δ.Ο.Υ.⁹⁶.

- Όσοι ζητούν να ενταχθούν στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. με δραστηριότητα όμοια με αυτή που είχε επιχείρηση η οποία διέκοψε τη λειτουργία της και ανήκε σε συγγενικό τους πρόσωπο εξ αίματος ή αγχιστείας Α' βαθμού ή οι σύζυγοί τους κατά τους τελευταίους δώδεκα (12) μήνες πριν από την έναρξη της επιχείρησής τους στη Δ.Ο.Υ., εκτός των περιπτώσεων στις οποίες ο προηγούμενος ιδιοκτήτης συνταξιοδοτήθηκε ή απεβίωσε.
- Αυτοί που έχουν επιχορηγηθεί στο παρελθόν, ανεξαρτήτως χρονικής περιόδου, από το Πρόγραμμα των Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών
- Οι άνεργοι που είχαν άλλη επιχείρηση⁹⁷.

Στην Αρχή έχει υποβληθεί περιορισμένος αριθμός αναφορών επαγγελματιών που εμπίπτουν στις παραπάνω εξαιρούμενες κατηγορίες σχετικά με την απόρριψη υπαγωγής τους σε προγράμματα Ν.Ε.Ε. (ενδεικτικά Α.Π.13442/2001, Α.Π. 4088/2002, Α.Π.18346/2006, Α.Π.1725/2007). Στις περιπτώσεις που εξετάστηκαν, διαπιστώθηκε από το Συνήγορο του Πολίτη η σύννομη δράση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ.. Ωστόσο, ενδιαφέρον παρουσιάζουν αναφορές που υποβλήθηκαν πρόσφατα στην Αρχή και οι οποίες αφορούν το Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2006.

Με βάση τις οικείες κανονιστικές διατάξεις, για το πρόγραμμα αυτό εξαιρούνται *όσοι είχαν άλλη επιχείρηση πριν από τη νέα έναρξη επιτηδεύματος στη Δ.Ο.Υ.* Σύμφωνα με τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης αυτής, εξαιρούνται από το πρόγραμμα όσοι επαγγελματίες είχαν προβεί σε έναρξη επιτηδεύματος και είχαν άλλη επιχείρηση οποτεδήποτε κατά το παρελθόν, χωρίς να προβλέπεται κάποιο εύλογο χρονικό διάστημα, εντός του οποίου οι νυν άνεργοι δεν θα έπρεπε να είχαν ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα συναφή ή μη με αυτή, για την οποία ζητάνε να επιδοτηθούν. Αποτέλεσμα της εφαρμογής της διάταξης αυτής είναι να αποκλείονται από το πρόγραμμα όλοι οι άνεργοι που είχαν επιχείρηση κατά το παρελθόν, ανεξάρτητα από το χρόνο άσκησης της προηγούμενης επιχειρηματικής δράσης.

⁹⁶ Αυτή η εξαίρεση διαφοροποιήθηκε και προβλέφθηκε ότι δεν εξαιρούνται οι περιπτώσεις στις οποίες ο προηγούμενος ιδιοκτήτης συνταξιοδοτήθηκε ή απεβίωσε (ενδεικτικά ΚΥΑ 33391/2004 «Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών έτους 2004» - ΦΕΚ 84 Β').

⁹⁷ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω περίπτωση εξαίρεσης διαφοροποιείται διαχρονικά σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης. Για παράδειγμα, προβλέπεται ότι εξαιρούνται από την υπαγωγή στο πρόγραμμα «οι άνεργοι που είχαν άλλη επιχείρηση ή εισόδημα από την άσκηση οποιουδήποτε αυτοτελούς επαγγέλματος κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες από την νέα έναρξη επιτηδεύματος» (Πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. 2002 - ΚΥΑ 30591/2002), «όσοι είχαν άλλη επιχείρηση κατά τους έξι (6) μήνες πριν από τη νέα έναρξη επιτηδεύματος στη Δ.Ο.Υ.» (Πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2004 - ΚΥΑ 33391/2004), «όσοι είχαν άλλη επιχείρηση πριν από τη νέα έναρξη επιτηδεύματος στη Δ.Ο.Υ.» (Πρόγραμμα " Νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες έτους 2006 " - ΚΥΑ 30474/2006).

Στην περίπτωση της Α.Π. 18346/2006 αναφοράς για παράδειγμα, απορρίφθηκε το αίτημα υπαγωγής του πολίτη στο πρόγραμμα από το Κ.Π.Α., διότι «*προϋπήρξε ελεύθερος επαγγελματίας στο παρελθόν*». Ο πολίτης στην αίτηση που υπέβαλε στο Κ.Π.Α. δήλωνε πράγματι ότι στο παρελθόν, προ εικοσαετίας, είχε άλλη επιχείρηση, με αποτέλεσμα να απορριφθεί το αίτημα υπαγωγής του στο πρόγραμμα από το Κ.Π.Α..

3. ΤΗΡΗΣΗ ΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ν.Ε.Ε.)

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε επίσης αναφορές που αφορούν την απόρριψη αιτημάτων υπαγωγής σε προγράμματα Ν.Ε.Ε., λόγω μη συνδρομής ή μη τήρησης των προβλεπόμενων προϋποθέσεων επιχορήγησης που σχετίζονται με τη λειτουργία ή τη βιωσιμότητα της επιχορηγούμενης επιχείρησης.

Στις κανονιστικές πράξεις, με τις οποίες καταρτίζονται Προγράμματα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., προβλέπονται ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την ένταξη των υποψηφίων στο πρόγραμμα συνήθως τα ακόλουθα⁹⁸:

- να διαθέτουν οι ίδιοι ή ένας τουλάχιστον από τους απασχολούμενους στην επιχείρησή τους, νόμιμα πιστοποιητικά για την άσκηση του επαγγέλματός τους, όπου αυτά απαιτούνται
- να απασχολούνται στην επιχείρησή τους και να είναι ασφαλισμένοι κατά κύριο λόγο στον ασφαλιστικό φορέα στον οποίο υπάγεται η επιχείρηση
- η επιχείρηση να λειτουργεί σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο (εκτός του χώρου της κατοικίας τους), κατά τρόπο ώστε να υπηρετεί ικανοποιητικά τον σκοπό της⁹⁹.

Επιπλέον για την είσπραξη της επιχορήγησης, ο νέος ελεύθερος επαγγελματίας υποχρεούται να προσκομίσει εντός ταχθείσας προθεσμίας, μεταξύ άλλων, αίτηση στην οποία θα δηλώνει ότι η επιχείρησή του λειτουργεί κανονικά, καθώς και στοιχεία εσόδων και εξόδων για τη λειτουργία της επιχείρησής του, όπως αυτά εμφανίζονται στα βιβλία εσόδων – εξόδων¹⁰⁰.

⁹⁸ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι προϋποθέσεις αυτές διαφοροποιούνται κατά περίπτωση ανάλογα με τα ειδικώς προβλεπόμενα για κάθε υλοποιούμενο πρόγραμμα.

⁹⁹ Τα παραπάνω προβλέφθηκαν ενδεικτικά για το Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2003 (ΚΥΑ 31590/2002 - ΦΕΚ 1606 Β').

¹⁰⁰ Για παράδειγμα στο «Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών έτους 2004» (ΚΥΑ 33391/2004- ΦΕΚ 84 Β'), προβλέπεται ότι: «*Με τη λήξη του κάθε εξαμήνου, από την υπαγωγή του στο πρόγραμμα και μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερολογιακών ημερών, υποχρεούται να προσκομίσει: Αίτηση στην οποία θα δηλώνει ότι η επιχείρησή του λειτουργεί κανονικά και ότι το σύνολο των εσόδων και των εξόδων του προαναφερθέντος χρονικού διαστήματος είναι τουλάχιστον ίσο με το ήμισυ του ποσού της δόσης που πρόκειται να εισπράξει (δηλ. 1.350 ευρώ), όπως αυτά εμφανίζονται στα βιβλία εσόδων και εξόδων του.*». Στο Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκε περιορισμένος αριθμός αναφορών για το ζήτημα αυτό (ενδεικτικά Α.Π.21153/2001, Α.Π.1696/2003), στις οποίες διαπιστώθηκε κατά βάση η σύνομη δράση της Διοίκησης.

Στο Συνήγορο του Πολίτη προσέφυγαν νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες διαμαρτυρόμενοι για την απόρριψη υπαγωγής τους σε προγράμματα Ν.Ε.Ε., διότι κατά τους διενεργούμενους ελέγχους από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης διαπιστώθηκε ότι δεν διέθεταν **πιστοποιητικά νόμιμης άσκησης του επαγγέλματός τους** (ενδεικτικά Α.Π. 5414/2002, Α.Π. 7787/2003, Α.Π. 8047/2003 Α.Π. 16473/2004, Α.Π. 17403/2005). Σε ορισμένες από τις υποθέσεις που διερευνήθηκαν, διαπιστώθηκε ότι από τις υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. ζητείτο η προσκόμιση δικαιολογητικών που δεν προβλέπονταν για τη νόμιμη άσκηση του επαγγέλματος, ενώ σε άλλες περιπτώσεις γραφειοκρατικές διαδικασίες ή δυσλειτουργίες άλλων εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή φορέων δεν κατέστησαν δυνατή την έγκαιρη ανταπόκριση των επαγγελματιών στις υποχρεώσεις τους έναντι του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο των προγραμμάτων επιχορήγησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε αναφορά (Α.Π. 16473/2004) με την οποία πολίτης ζητούσε τη συνδρομή της Αρχής, καθώς μετά την υποβολή αίτησης ένταξης στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2002, τον Ιούνιο του 2003, με αντικείμενο εργασίας την παροχή υπηρεσιών οδικής βοήθειας, ο Περιφερειακός Διευθυντής Ηπείρου του Ο.Α.Ε.Δ. με την υπ' αριθμ. 3847/30-09-2004 απόφασή του απέρριψε την υπαγωγή της στο πρόγραμμα, με την αιτιολογία ότι δεν διέθετε άδεια του κλάδου Οδικής Βοήθειας από το Υπουργείο Ανάπτυξης ή σύμβαση συνεργασίας με επιχείρηση που διαθέτει την άδεια αυτή κατά την ημερομηνία έναρξης δραστηριότητας της επιχείρησης, δηλαδή στις 6-4-2003.

Η πολίτης διαμαρτυρήθηκε διότι, ενώ είχε υποβάλει αίτημα χορήγησης αυτής της άδειας στη Διεύθυνση Εμπορίου, της απάντησαν με το υπ. αριθμ. Ε.Μ.562/3-5-2004 έγγραφο ότι δεν υπάρχει καμία σχετική διάταξη που να προβλέπει άδεια από το Υπουργείο Ανάπτυξης για την άσκηση της δραστηριότητας της οδικής βοήθειας, εκτός από την απαιτούμενη επαγγελματική άδεια κυκλοφορίας του αυτοκινήτου. Κατά της απορριπτικής απόφασης υπέβαλε ένσταση αρχικά στο Κ.Π.Α. Πρέβεζας στις 11-5-2004 και στη συνέχεια στις 29-10-2004 κατά της Περιφερειακής Διεύθυνσης Ηπείρου. Τελικά, μετά την πάροδο ενός έτους από την υποβολή της ένστασης και συγκεκριμένα στις 31-5-2005, η Ειδική Επιτροπή Επίλυσης των Ενστάσεων έκανε δεκτό το αίτημα της ενδιαφερομένης.

Στην περίπτωση της Α.Π. 17403/2005 αναφοράς, η πολίτης διαμαρτυρήθηκε για τη διακοπή επιχορήγησης της επιχείρησής της (Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε 2003) με αναζήτηση ολόκληρου του ποσού των 5.200 ευρώ, με σχετική απόφαση του Κ.Π.Α. Καισαριανής, λόγω μη προσκόμισης της άδειας λειτουργίας της

επιχείρησής της. Η ενδιαφερόμενη κατέθεσε ένσταση, στην οποία εξέθετε τους λόγους καθυστέρησης έκδοσης της άδειας λειτουργίας, οι οποίοι ήταν ανεξάρτητοι από τη θέλησή της και **αφορούσαν προβλήματα και δυσλειτουργίες άλλων υπηρεσιών**. Συγκεκριμένα, ενώ είχε καταθέσει εγκαίρως αίτηση για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας, προβλήματα ανέκυψαν κατά τη διαδικασία έκδοσης της άδειας¹⁰¹. Καθυστερήσεις των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και γραφειοκρατικές διαδικασίες απαίτησαν μεγάλο χρονικό διάστημα εξέτασης, έγκρισης και χορήγησης της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης και για τον λόγο αυτό δεν κατέστη δυνατό να ανταποκριθεί η πολίτης εγκαίρως στις υποχρεώσεις της έναντι του Ο.Α.Ε.Δ. ως επιχορηγούμενη του Προγράμματος Ν.Ε.Ε. 2003.

Η Επιτροπή Επίλυσης Ενστάσεων του Ο.Α.Ε.Δ. αποφάσισε ομόφωνα την έγκριση του αιτήματός της για συνέχιση της επιχορήγησης στο πλαίσιο του προγράμματος Ν.Ε.Ε. έτους 2003. Ωστόσο, το πρόβλημα που αναδείχθηκε με αφορμή τη συγκεκριμένη υπόθεση είναι ότι **δεν λαμβάνονται υπόψη δυσλειτουργίες και γραφειοκρατικές διαδικασίες άλλων υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία εκπλήρωσης και τήρησης των προϋποθέσεων υπαγωγής στα Προγράμματα, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν αντικειμενικά προβλήματα για τη συμμόρφωση προς τις αναληφθείσες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις, ανεξάρτητα από τη βούληση και τις δυνατότητες παρέμβασης του ενδιαφερομένου, τα οποία αποκτούν χαρακτήρα ανωτέρας βίας**. Επιπλέον, δεν υπάρχει δυνατότητα εξέτασης και θετικής επίλυσης περιπτώσεων, όπως η παραπάνω, από την τοπική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ.. Απαιτείται απόφαση του οργάνου εξέτασης των ενστάσεων σε πρώτο ή συνήθως σε δεύτερο βαθμό, προκειμένου να αντιμετωπιστούν παρόμοιες περιπτώσεις με κριτήρια ορθής εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών τους.

Πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι για την αντιμετώπιση προβλημάτων που ανακύπτουν από την αδυναμία έγκαιρης προσκόμισης των απαιτούμενων νόμιμων πιστοποιητικών λειτουργίας της επιχείρησης, στα πιο πρόσφατα προγράμματα που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. έχουν προβλεφθεί ειδικές ρυθμίσεις¹⁰².

¹⁰¹ Διαπιστώθηκε από την αρμόδια υπηρεσία ότι για την έκδοση άδειας λειτουργίας απαιτείτο η πρότερη αλλαγή χρήσης, καθώς το μίσθιο όπου έδρευε η επιχείρηση της ενδιαφερομένης χρησιμοποιείτο στο παρελθόν ως κατάστημα και χωρίς την αλλαγή χρήσης του μισθίου δεν επιτρεπόταν η κατάθεση αίτησης για προέλεγχο άδειας λειτουργίας αναψυκτηρίου.

¹⁰² Για παράδειγμα στο «Πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών έτους 2004» (ΚΥΑ 33391/2004- ΦΕΚ 84 Β'), προβλέπονται τα ακόλουθα:

« 4.2. Απαραίτητες προϋποθέσεις για την ένταξη των υποψηφίων στο πρόγραμμα είναι:

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, προϋπόθεση υπαγωγής στα προγράμματα επιχορήγησης είναι η **απασχόληση του επαγγελματία στον χώρο της επιχείρησης**¹⁰³. Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης αναφορών που αφορούσαν το θέμα αυτό (ενδεικτικά Α.Π. 9129/1999, Α.Π. 2421/2001, Α.Π. 1178/2001, Α.Π. 10230/2003, Α.Π. 13280/2003, Α.Π. 10419/2005). Επειδή ο Συνήγορος δεν έχει δυνατότητα διερεύνησης των πραγματικών περιστατικών για τις υποθέσεις αυτές, οι δυνατότητες διαμεσολάβησης είναι συνήθως μειωμένες. Στις περιπτώσεις αυτές, τίθενται υπόψη των αρμόδιων περιφερειακών υπηρεσιών ή της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. τα πραγματικά περιστατικά που επικαλείται ο πολίτης, προκειμένου να διενεργηθεί εκ νέου έλεγχος από τις τοπικές υπηρεσίες, να διαπιστωθεί η βασιμότητα ή μη των ισχυρισμών του και να εξεταστεί η δυνατότητα υπαγωγής του στο πρόγραμμα.

Παρόμοια προβλήματα διαπιστώνονται και σε ό,τι αφορά την προϋπόθεση που τίθεται από τις οικείες κανονιστικές διατάξεις **περί λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο, εκτός του χώρου κατοικίας των επιχορηγούμενων επαγγελματιών**. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί ορισμένο αριθμό αναφορών για το ζήτημα αυτό (ενδεικτικά Α.Π. 9129/1999, Α.Π. 8560/2001, Α.Π. 9908/2001, Α.Π. 12827/2001, Α.Π. 2733/2003 Α.Π. 2932/2003, Α.Π. 15214/2006, Α.Π. 9018/2006, Α.Π. 18346/2006).

Στην περίπτωση της Α.Π. 15214/2006 αναφοράς ειδικότερα, η πολίτης έλαβε εγκριτική απόφαση ένταξης στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2004 με την ιδιότητά της

4.2.1. να διαθέτουν οι ίδιοι ή ένας τουλάχιστον από τους απασχολούμενους στην επιχείρησή τους, νόμιμα πιστοποιητικά για την άσκηση του επαγγέλματος τους, όπου αυτά απαιτούνται. Σε περίπτωση που η άδεια λειτουργίας της επιχείρησης δεν είναι δυνατό να προσκομιστεί με την αίτηση υπαγωγής στο πρόγραμμα, ο επαγγελματίας δύναται να προσκομίσει βεβαίωση του αρμόδιου φορέα ότι έχει υποβάλει σχετική αίτηση για έκδοση της άδειας λειτουργίας, καθώς και Υπεύθυνη Δήλωση του Ν. 1599/86, θεωρημένη για το γνήσιο της υπογραφής του, στην οποία θα δηλώνει ότι εφόσον δεν προσκομίσει την άδεια λειτουργίας εντός προθεσμίας δώδεκα (12) μηνών από την ημερομηνία υπαγωγής του στο πρόγραμμα, θα επιστρέψει στον Ο.Α.Ε.Δ. ολόκληρο το ποσό που έχει λάβει, σύμφωνα με την προθεσμία και τις διαδικασίες διακοπής του προγράμματος.

Στην περίπτωση αυτή, η Υπηρεσία θα καταβάλει στον επαγγελματία μόνο την προκαταβολή και την Α' δόση, όπως ορίζεται στην παρ. 5 της παρούσας και εφόσον τηρούνται οι λοιποί όροι και προϋποθέσεις του προγράμματος. Εφόσον ο επαγγελματίας δεν προσκομίσει την άδεια λειτουργίας με το πέρας δωδεκαμήνου από την υπαγωγή του στο πρόγραμμα, θα αναζητηθεί ολόκληρο το ποσό που έχει καταβληθεί, σύμφωνα με την παρ. 7 της παρούσας.»

¹⁰³ Η προϋπόθεση αυτή διαφοροποιείται ανάλογα με τα προβλεπόμενα για κάθε πρόγραμμα. Για παράδειγμα σε άλλες περιπτώσεις έχει τεθεί ως προϋπόθεση επιχορήγησης η «*αποκλειστική*» απασχόληση των επαγγελματιών στην επιχείρηση («Προγράμματα επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών 2006 με διακριτικούς τίτλους 'ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ' και 'ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΠΟΛΥΜΕΛΩΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΩΝ'» ΚΥΑ 32356/2006-ΦΕΚ 882 Β'), ενώ σε άλλες «*να απασχολούνται με αυτοπρόσωπη παρουσία, πλήρως και αποκλειστικώς στην επιχείρησή τους και να παρευρίσκονται σ' αυτήν κατά τους επιτόπιους ελέγχους της Υπηρεσίας*» («Προγράμματα Εξατομικευμένης Παρέμβασης για την Προώθηση της απασχόλησης ανέργων ηλικίας 18-64 ετών» - ΥΑ 30236/2000 - ΦΕΚ 394 Β').

ως Αρχιτέκτονας Μηχανικός τον Νοέμβριο του 2005, **μετά** τη διενέργεια επιτόπιου ελέγχου στον χώρο του γραφείου της. Κατά την διάρκεια του επόμενου επιτόπιου ελέγχου, που πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2006, η ενδιαφερόμενη συμμετείχε σε αρχιτεκτονικό διαγωνισμό για την προετοιμασία μελέτης εφαρμογής συγκροτήματος πολυκατοικιών στο Μεταξουργείο, δραστηριότητα που φυσικά εντάσσεται στις συνήθεις εργασίες ενός Αρχιτεκτονικού Γραφείου. Οι ελεγκτές διαπίστωσαν ότι στο χώρο του γραφείου υπήρχε *«ακαταστασία»* και αποφάνθηκαν ότι ο επαγγελματικός χώρος *«δεν λειτουργεί ως χώρος γραφείου»*. Σε μεταγενέστερο έλεγχο μια εβδομάδα αργότερα, οι ελεγκτές ισχυρίστηκαν ότι ο χώρος *«δεν ήταν λειτουργικά ανεξάρτητος»*, αφού μοιράζεται κοινό προθάλαμο με διπλανή κατοικία και δε διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του χώρου με τις υπάρχουσες διαχωριστικές πόρτες. Προφορικά, την συμβούλεψαν να αλλάξει επαγγελματική στέγη. Σημειώνεται ότι στο μισθωτήριο συμβόλαιο που είχε κατατεθεί στον Οργανισμό, ο χώρος ορίζεται ως επαγγελματική στέγη, με μισθώτρια την ίδια την πολίτη.

Η ενδιαφερόμενη δε θα μπορούσε να αλλάξει εκ των υστέρων επαγγελματική στέγη, αφού θα έπρεπε να αναιρεθούν τιμολόγια δαπανών διαμόρφωσης επαγγελματικού χώρου, και δεν θα πληρούσε με αυτόν τον τρόπο τον όρο ένταξης στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε., που είναι η κατάθεση τιμολογίων αγορών ύψους €3.600. Από την τοπική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. αποφασίστηκε η διακοπή της επιχορήγησης και η αναζήτηση του αναλογούντος ποσού, με την αιτιολογία ότι η επιχείρηση δε λειτουργεί σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο. Ακολούθησε ένσταση κατά της απορριπτικής απόφασης, η οποία απορρίφθηκε με σχετική απόφαση της Επιτροπής Ενστάσεων που εκδόθηκε τρεις μήνες μετά (Σεπτέμβριος 2006) με αιτιολογία ότι: **α)** *«ο χώρος δεν ήταν κατάλληλα διαμορφωμένος, ήταν ακατάστατος και έμοιαζε με αποθήκη»* και **β)** *«δεν ήταν ανεξάρτητος αφού υπήρχε κοινός προθάλαμος με κατοικία»*. Η πολίτης διαμαρτύρεται διότι θεωρεί ότι η αιτιολογία δεν είναι εμπεριστατωμένη και πλήρης, αφού δεν εκτιμήθηκαν τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε (μισθωτήρια συμβόλαια, φωτογραφικό υλικό, επαγγελματικά έξοδα – τιμολόγια αγοράς, δελτία παροχής υπηρεσιών κ.λπ.). Επισημαίνεται δε ότι δεν υφίσταται δικαίωμα επανεξέτασης της υπόθεσής της, αφού δεν προκύπτουν νέα στοιχεία.

Σε μια άλλη περίπτωση, που περιήλθε σε γνώση της Αρχής με αφορμή την υποβολή της Α.Π. 9018/2006 αναφοράς, η τοπική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. (Κ.Π.Α. Καλλιθέας) απέρριψε αίτημα υπαγωγής ιατρού στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2004 (ΚΥΑ 33391/2004-ΦΕΚ 84 Β'), διότι κατά τον επιτόπιο έλεγχο

διαπιστώθηκε ότι το ιατρείο του συστεγάζεται με Ιατρικό Κέντρο, το οποίο του εκμίσθωνε το χώρο λειτουργίας της επιχείρησής του. Ο πολίτης σε ένστασή του προς την αρμόδια Ειδική Επιτροπή, ανέφερε ότι το ιατρείο του λειτουργεί ως ανεξάρτητη επιχείρηση, ότι έχει κάνει έναρξη στη Δ.Ο.Υ. ως επιτηδευματίας (ελεύθερος επαγγελματίας) και ότι του έχει δοθεί άδεια νόμιμης λειτουργίας ιδιωτικού (δηλαδή ανεξάρτητου και όχι συστεγαζόμενου) ιατρείου από την αρμόδια υπηρεσία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα επικαλέστηκε ότι έχει κατατεθεί στη Δ.Ο.Υ. το μισθωτήριο συμβόλαιο της επαγγελματικής στέγης του, στο οποίο αναφέρεται ρητά ότι η εκμίσθωση του χώρου γίνεται για την εγκατάσταση της επαγγελματικής δραστηριότητάς του, τη λειτουργία του ιδιωτικού ιατρείου του και την εξυπηρέτηση των ασθενών του. Επισημαίνεται δε ότι η ειδικότητα του ενδιαφερόμενου (ειδικότητα του Μαιευτήρα-Γυναικολόγου) δε σχετίζεται με το συστεγαζόμενο ιατρικό κέντρο που παρέχει ιατρικές υπηρεσίες, εντελώς διάφορες της ειδικότητάς του (υπηρεσίες αισθητικής και πλαστικής χειρουργικής).

Η Ειδική Επιτροπή Εξέτασης Ενστάσεων, με σχετική απόφασή της, αποφάνθηκε θετικά υπέρ της υπαγωγής του ενδιαφερόμενου στο πρόγραμμα. Θα πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι στην περίπτωση αυτή, ενώ η αρχική αίτηση υπαγωγής στο πρόγραμμα υποβλήθηκε από τον Ν.Ε.Ε. στις 4/2/2004, η εγκριτική απόφαση υπαγωγής του εκδόθηκε τελικά στις 15/4/2005, αφού είχε εκδοθεί εν τω μεταξύ στις 11/1/2005 η απόφαση της Επιτροπής Εξέτασης Ενστάσεων που κοινοποιήθηκε στο Κ.Π.Α. Καλλιθέας με έγγραφο που φέρει ημερομηνία έκδοσης 28/3/2005. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι σχετικές διοικητικές καθυστερήσεις και η εσφαλμένη εκτίμηση περί της μη ανεξάρτητης λειτουργίας της επιχείρησης κατά το στάδιο του επιτόπιου ελέγχου, είχαν ως αποτέλεσμα να μην επωφεληθεί τελικά ο συγκεκριμένος ελεύθερος επαγγελματίας του προγράμματος λόγω μεταγενέστερης διακοπής στη λειτουργία της επιχείρησής του.

Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν με αφορμή την εξέταση των παραπάνω υποθέσεων, αφορούν στην **έλλειψη κριτηρίων για τη διαπίστωση της συνδρομής πραγματικών καταστάσεων (λειτουργία της επιχείρησης σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο), που συνιστούν νομικές προϋποθέσεις για την έκδοση διοικητικών πράξεων περί υπαγωγής ή μη των επιχειρήσεων στα προγράμματα.** Λόγω της έλλειψης ενιαίων κριτηρίων για την διαμόρφωση της κρίσης των διοικητικών οργάνων που διενεργούν τους επιτόπιους ελέγχους, παραμονεύει ο κίνδυνος να διαμορφώνονται κριτήρια υποκειμενικά, ευκαιριακά και εν μέρει αυθαίρετα. Παράλληλα, μπορεί να διαπιστωθεί

δυσχέρεια εκ μέρους των κλιμακίων ελέγχου να κατανοηθούν οι ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας κάθε μορφής επιχείρησης. Υποστηρίζεται δε ότι κριτήριο για τη διαπίστωση της καταλληλότητας διαμόρφωσης του επαγγελματικού χώρου θα πρέπει να είναι η εξυπηρέτηση του σκοπού λειτουργίας της επιχείρησης. Επισημαίνεται ότι σε περιπτώσεις, όπως η παραπάνω, απαιτείται η αιφνίδια και απρόσμενη επιστροφή μεγάλων ποσών – αρχικά κεφάλαια κίνησης – από Νέους Ελεύθερους Επαγγελματίες, με κριτήρια τα οποία δεν είναι γνωστά και κατανοητά εκ των προτέρων, με αποτέλεσμα να αυτοαναιρούνται με παρόμοιες πρακτικές οι στόχοι του προγράμματος που αφορούν στην οικονομική υποστήριξη του νέου ελεύθερου επαγγελματία κατά το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας της επιχείρησής του που είναι κρίσιμο για την περαιτέρω πορεία της.

Τέλος, στο πλαίσιο της θεματικής αυτής και με αφορμή την εξέταση συγκεκριμένης υπόθεσης από την Αρχή, είναι σκόπιμο να διατυπωθούν ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με την προϋπόθεση ένταξης που αφορά **στη λειτουργία της επιχείρησης σε χώρο εκτός του τόπου κατοικίας του επαγγελματία**. Συγκεκριμένα στην περίπτωση της Α.Π. 18346/2006 αναφοράς, πολίτης διαμαρτύρεται για την απόρριψη υπαγωγής του στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. 2006¹⁰⁴, με την αιτιολογία ότι *«έδρα της επιχείρησής του ορίζεται το σπίτι του»*. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η φύση και οι ιδιαιτερότητες της επαγγελματικής δραστηριότητας του επαγγελματία (σύμβουλος υλοποίησης έργων πληροφορικής – ανάπτυξη λογισμικού λογιστηρίου) δεν απαιτούν να λειτουργεί η επιχείρηση σε χώρο ανεξάρτητο, διαφορετικό από το χώρο της κατοικίας του, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες του επαγγελματία παρέχονται κατά κανόνα στις εγκαταστάσεις του εκάστοτε εντολέα του και δύνανται επίσης να παρασχεθούν από την οικία του μέσω συστημάτων πληροφορικής (τηλε-εργασία). Από τις οικείες διατάξεις της ΚΥΑ προβλέπεται ως προϋπόθεση ένταξης στο πρόγραμμα το να λειτουργεί η επιχείρηση *«ανεξάρτητα και σε κατάλληλα διαμορφωμένο χώρο (εκτός του χώρου της κατοικίας του επαγγελματία), κατά τρόπο ώστε να εξυπηρετεί ικανοποιητικά το σκοπό της»*. Από τον κανόνα αυτό προβλέπονται ορισμένες εξαιρέσεις που αφορούν την απασχόληση γυναικών¹⁰⁵.

¹⁰⁴ ΚΥΑ 30474/2006 «Έγκριση προγράμματος επιχορήγησης εννέα χιλιάδων (9.000) νέων ελεύθερων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε) ηλικίας 18-64 ετών ανέργων με διακριτικό τίτλο "Νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες έτους 2006"» - ΦΕΚ 882 Β'.

¹⁰⁵ Συγκεκριμένα: *«Επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η λειτουργία της επιχείρησης σε χώρο εντός της οικίας (κατάλληλα διαμορφωμένο) στις περιπτώσεις: α) μητέρας παιδιού σε προσχολική ηλικία, β) γυναίκας που φροντίζει στην οικία της συγγενείς α' βαθμού με αναπηρία, άνω του 70%. Για τις περιπτώσεις αυτές οι ενδιαφερόμενες απαιτείται να προσκομίζουν βεβαιώσεις, πιστοποιητικά κλπ. από δημόσιους φορείς»*.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι **ο σχεδιασμός των προγραμμάτων του Ο.Α.Ε.Δ. θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις σύγχρονες μορφές εργασίας και τις απαιτήσεις τους**. Είναι αυτονόητο ότι η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, θα πρέπει να συμβαδίζει με τις σύγχρονες απαιτήσεις και να απεγκλωβιστεί από ένα παρωχημένο και αναχρονιστικό μοντέλο εργασίας. Με βάση τα δεδομένα αυτά **θα μπορούσαν να προβλεφθούν από τις κανονιστικές διατάξεις και άλλες εξαιρέσεις σε ό,τι αφορά την υποχρέωση λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο εκτός της κατοικίας του επαγγελματία, με λοιπές διαφοροποιήσεις του προγράμματος, ενδεχομένως ως προς το ύψος της καταβαλλόμενης επιχορήγησης για τις περιπτώσεις αυτές**.

4. ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΠΙΔΟΤΟΥΝΤΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΑΝΕΡΓΩΝ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ν.Θ.Ε.)

Από τις κανονιστικές διατάξεις, με τις οποίες καταρτίζονται προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων προβλέπεται η θέσπιση δεσμεύσεων και υποχρεώσεων των επιχορηγούμενων επιχειρήσεων αναφορικά με την απασχόληση του προσωπικού που απασχολούν ή του προσωπικού που προσλαμβάνουν με βάση το πρόγραμμα.

Για παράδειγμα, για το Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχ/σεων για την απασχόληση ανέργων ηλικίας 18-30 ετών έτους 2003, προβλέπεται ότι¹⁰⁶:

- Οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας (επιχορηγούμενες και μη) καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος (18 μήνες). Σε περίπτωση που διαπιστωθεί μείωση (απόλυση ή οικειοθελής αποχώρηση) του προσωπικού της επιχείρησης και εφόσον δεν υπάρξει αντίστοιχη αντικατάσταση μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, το πρόγραμμα διακόπτεται κατά τόσες θέσεις εργασίας όσες μειώθηκε το προσωπικό και επιστρέφεται το αναλογούν ποσό επιχορήγησης, σύμφωνα με τους όρους της παρούσας Υ.Α.
- Δεν επιτρέπεται η μεταφορά προσωπικού από Υποκατάστημα σε άλλο Υποκατάστημα της επιχείρησης.
- Οι επιχειρήσεις δεν δεσμεύονται από την παραπάνω διάταξη για άτομα που έχουν προσλάβει σύμφωνα με προγράμματα Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων, σε περίπτωση που αυτά αποχώρησαν οικειοθελώς είτε κατά το εξάμηνο πριν την ημερομηνία υποβολής της αίτησης της επιχείρησης για συμμετοχή της στο πρόγραμμα είτε κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

¹⁰⁶ ΚΥΑ 31784/2002 - ΦΕΚ 2 Β' 2003, Παράγραφος 8 – ΧΡΟΝΟΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ – ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ.

Παρόμοιες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις για τους εργοδότες προβλέπονται με ορισμένες παραλλαγές και για τα λοιπά υλοποιούμενα¹⁰⁷ (ή υλοποιηθέντα) Προγράμματα Ν.Θ.Ε..

Μεγάλο μέρος των αναφορών που υποβλήθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη για τα Προγράμματα Ν.Θ.Ε., κατατέθηκε από εργοδότες οι οποίοι εντάχθηκαν αρχικά σε προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για απασχόληση Ν.Θ.Ε. του Ο.Α.Ε.Δ. και προσέλαβαν προσωπικό βάσει των προγραμμάτων αυτών, όμως στη συνέχεια διακόπηκε η επιχορήγησή τους και αναζητήθηκε το αναλογούν ποσό επιχορήγησης που καταβλήθηκε, για λόγους που αφορούν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των δεσμεύσεων που ανέλαβαν με την υπαγωγή τους στο πρόγραμμα *είτε* για τη διατήρηση του προσωπικού που απασχολούν ή προσλαμβάνουν βάσει του προγράμματος, *είτε* για τη διαδικασία και το χρόνο αντικατάστασης του δεσμευόμενου προσωπικού σε περίπτωση μείωσής του (λόγω απόλυσης ή οικειοθελούς αποχώρησης) (ενδεικτικά Α.Π. 11265/2002, Α.Π. 10572/2002, Α.Π. 15409/2003, Α.Π. 17650/2004, Α.Π. 11767/2006, Α.Π. 2187/2006).

Όπως προαναφέρθηκε¹⁰⁸, στις περιπτώσεις αυτές διαπιστώθηκε το σύννομο των ενεργειών της διοίκησης. Ωστόσο, αναδείχθηκε το ζήτημα της μη κατανόησης των προϋποθέσεων υπαγωγής στο πρόγραμμα ή του «αυστηρού» χαρακτήρα των δεσμεύσεων και των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι εργοδότες με την ένταξή τους στα προγράμματα.

¹⁰⁷ Για παράδειγμα, για το Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων ηλικίας 18 - 64 ετών έτους 2005 (ΚΥΑ 30715/2005 -ΦΕΚ 471 Β'), προβλέπεται ότι:

« α) Οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας (παλαιές και νέες) καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος, 24 μήνες οι Μ.Μ.Ε. και 36 οι μεγάλες. Σε περίπτωση που η επιχείρηση μειώσει το προσωπικό της και εφόσον δεν το αντικαταστήσει μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, το πρόγραμμα θα διακόπτεται κατά τόσες θέσεις εργασίας όσες μειώθηκε το προσωπικό και θα επιστρέφεται το αναλογούν ποσό επιχορήγησης, σύμφωνα με τους όρους της παρούσας κοινής υπουργικής απόφασης. Σε περίπτωση μη αντικατάστασης λόγω έλλειψης ειδικότητας (που θα διαπιστώνεται από την Υπηρεσία) σε επιχορηγούμενη θέση θα διακόπτεται η επιχορήγηση μόνο για τη θέση αυτή, χωρίς άλλες επιπτώσεις για τον εργοδότη.

β) Επιχειρήσεις δεν δεσμεύονται από τις παραπάνω διατάξεις για τα άτομα που τυχόν προσλάβουν στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησής τους και μέχρι την έκδοση της εγκριτικής απόφασης.

γ) Οι επιχειρήσεις δεν δεσμεύονται από την παραπάνω διάταξη για άτομα που έχουν προσλάβει σύμφωνα με προγράμματα Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων, σε περίπτωση που αυτά αποχώρησαν οικειοθελώς κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

δ) Δεν δεσμεύονται για άτομα που θα προσλάβουν μετά την τελευταία, με το πρόγραμμα, πρόσληψη». (Παράγραφος 8 – ΧΡΟΝΟΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ – ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ).

¹⁰⁸ Ανωτέρω υπο-ενότητα 2.2.1.Γ.

Στη συνέχεια θα αναπτυχθεί ένα ειδικότερο πρόβλημα που εντόπισε η Αρχή και το οποίο αφορά **στην υποχρέωση διατήρησης του δεσμευόμενου προσωπικού από επιχειρήσεις που εμφανίζουν περιοδικότητα στη ζήτηση εργασίας.** (*)

Στο πλαίσιο εξέτασης της πολυπλοκότητας και του τεχνικού χαρακτήρα που αποκτά το κανονιστικό πλαίσιο υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναφέρθηκε παραπάνω¹⁰⁹ ως παράδειγμα ο υπολογισμός του δείκτη των Ετήσιων Μονάδων Εργασίας (Ε.Μ.Ε.), με βάση τον οποίο υπολογίζεται ο αριθμός των θέσεων που δικαιούται να καλύψει μια επιχείρηση στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Ν.Θ.Ε..

Πέρα από τα διαχειριστικά προβλήματα που παρουσιάζει ο υπολογισμός του δείκτη των Ετήσιων Μονάδων Εργασίας – *οριακές* απορρίψεις, υπολογιστικά *λάθη*, μεγάλο διαχειριστικό *κόστος* της διοίκησης που *μετακυλίεται* στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις – εντοπίζονται και προβλήματα αποκλεισμού διάφορων μορφών επιχειρήσεων με ιδιόμορφο κύκλο δραστηριότητας.

Η φιλοσοφία της δημιουργίας του δείκτη των Ετήσιων Μονάδων Εργασίας και η παρεπόμενη υποχρέωση των επιχειρήσεων να διατηρούν το «δεσμευμένο» προσωπικό σταθερό και να επιχορηγούνται για τους ανέργους που προσλαμβάνονται πλέον του αριθμού των απασχολούμενων τους¹¹⁰, προλαμβάνει το πρόβλημα **υποκατάστασης ή αντικατάστασης** του μόνιμου προσωπικού μιας επιχορηγούμενης επιχείρησης από επιδοτούμενα άτομα.

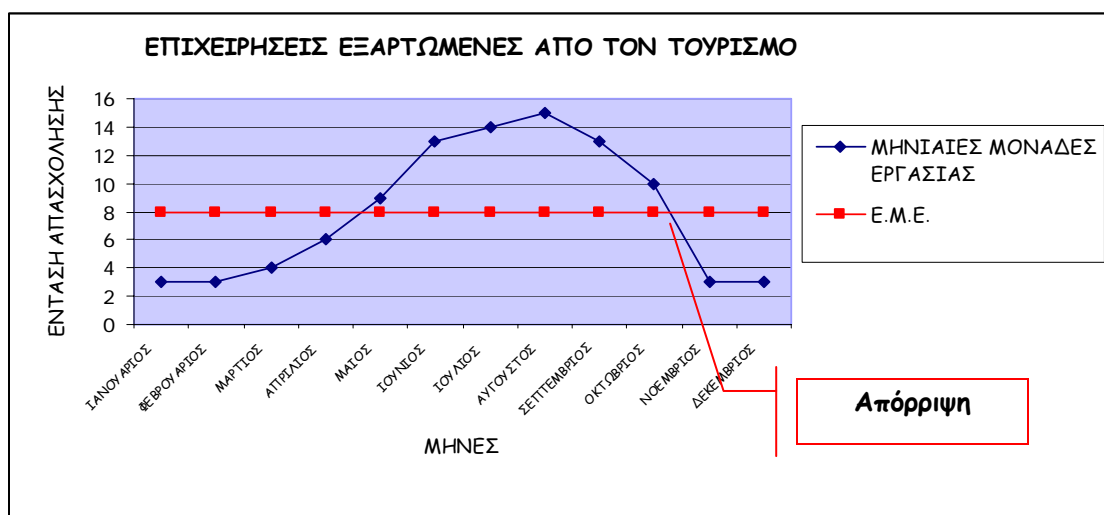
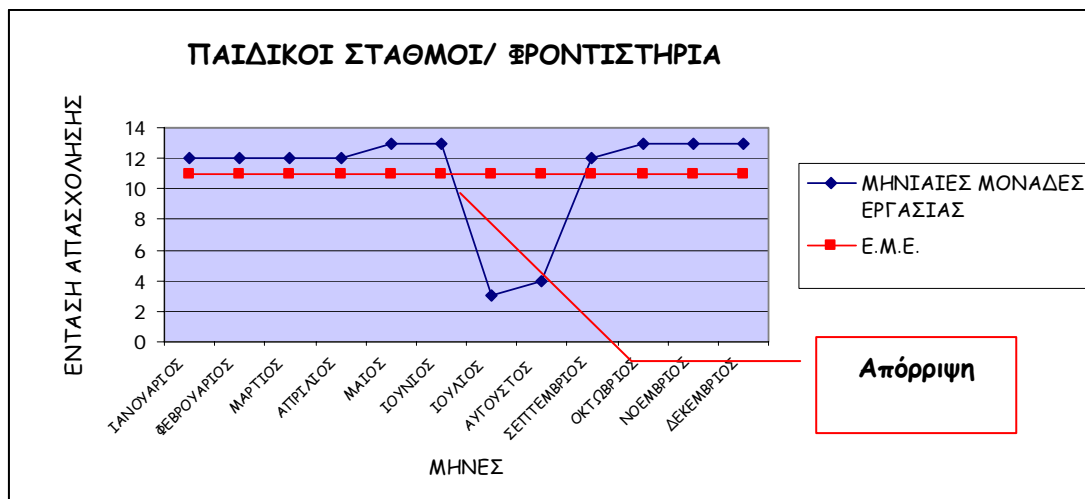
Όμως, ο δείκτης Ε.Μ.Ε είναι στην ουσία ένας **σταθμικός μέσος όρος**, και ως τέτοιος, **αγνοεί** την φυσιολογική, και σε κάποιο βαθμό θεμιτή, διακύμανση της απασχόλησης, που εντοπίζεται και επιβάλλεται σε πολλές επιχειρήσεις από τη σύγχρονη δομή αγοράς.

Από τη φύση τους, πολλοί τύποι επιχειρήσεων εμφανίζουν μία περιοδικότητα στη ζήτηση εργασίας, ανάλογα με τον κύκλο ζωής του προϊόντος ή της υπηρεσίας που προσφέρουν. Αυτό δημιουργεί διαφορετικές ανάγκες για απασχόληση από εποχή σε εποχή. Η εποχικότητα αυτή είναι **περιοδική** και ως τέτοια, **προβλέψιμη**, αλλά ενώ λαμβάνεται υπόψη κατά τον υπολογισμό του **ετήσιου** δείκτη Ε.Μ.Ε., δε λαμβάνεται υπόψη σε ό,τι αφορά την υποχρέωση της επιχείρησης για τη διατήρηση της σταθερότητας του Ε.Μ.Ε. κατά τη διάρκεια επιδότησης της απασχόλησης.

(*) Στο μέρος αυτό του κειμένου συνέβαλε η ασκούμενη της ΕΣΔΔ κα Σοφία Μαργαρίτη.

¹⁰⁹ Υπο-ενότητα 2.2.1.Γ, υποσημείωση 64.

¹¹⁰ Κ.Υ.Α. 30715/2005.



Αποτέλεσμα αυτού είναι, επιχειρήσεις που συμμετέχουν στο πρόγραμμα επιδότησης Ν.Θ.Ε., να απορρίπτονται εκ των υστέρων όχι επειδή προέβησαν σε μείωση προσωπικού εξαιτίας μη βιωσιμότητας ή υποκατάστασης του μόνιμου προσωπικού με επιδοτούμενα άτομα, αλλά εξαιτίας της **φυσιολογικής, περιοδικής** και **αναμενόμενης** διαφοροποίησης στην ένταση εργασίας, η οποία επιβάλλει, μεγάλης έντασης απασχόληση στους μήνες υψηλής ζήτησης και μικρότερης, τους μήνες χαμηλής ζήτησης. Τέτοιοι τύποι επιχειρήσεων (φροντιστήρια, βρεφονηπιακοί σταθμοί, επιχειρήσεις εξαρτώμενες άμεσα ή έμμεσα από τον τουρισμό), εντοπίζονται σε μεγάλο αριθμό στην ελληνική οικονομία, αλλά *είτε* αποθαρρύνονται να ενταχθούν από την αρχή σε κάποιο πρόγραμμα επιδότησης απασχόλησης, *είτε* απορρίπτονται εκ των υστέρων, με συνέπεια τη διακοπή της εγκριθείσας επιδότησης και την αναζήτηση του αναλογούντος ποσού αναδρομικά.

Στην υπόθεση της Α.Π. 17316/2006 αναφοράς, η αναφερόμενη, ιδιοκτήτρια φροντιστηρίου και συμμετέχουσα στο πρόγραμμα Ν.Θ.Ε. 2004, απορρίφθηκε από το πρόγραμμα αφού δεν μπόρεσε να καλύψει τις Ε.Μ.Ε. που της αναλογούσαν κατά την διάρκεια των θερινών μηνών. Η πολίτης είχε απασχολήσει 13 άτομα στο φροντιστήριό της, λειτουργούσε και τους θερινούς μήνες με μειωμένη δυναμικότητα (με 3 άτομα προσωπικό πλήρους απασχόλησης) και δημιούργησε 1 νέα επιδοτούμενη θέση εργασίας. Κατά τον έλεγχο που πραγματοποιήθηκε **μετά** τη λήξη του προγράμματος, διαπιστώθηκε ότι, ενώ θα έπρεπε να καλύπτει τις 3,25 Ε.Μ.Ε. καθ' όλη την διάρκεια του έτους, το χρονικό διάστημα 1/6-31/8 κάλυψε μόνο τις 3 Ε.Μ.Ε.. Ο Ο.Α.Ε.Δ., έκρινε ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις της ΚΥΑ 33389/2004, παραβιάστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις του προγράμματος και αποφασίστηκε η διακοπή της εγκριθείσας επιχορήγησης (ύψους €1.050) από 1^{ης}/6, και η αναζήτηση του αναλογούντος ποσού ύψους €918,75. Κατά της απόφασης υποβλήθηκε ένσταση η οποία απορρίφθηκε, αλλά ρυθμίστηκε η επιστροφή της επιχορήγησης σε τρεις ισόποσες δόσεις.

Πρέπει να σημειώσουμε ότι αυτή η απαίτηση διατήρησης σε σταθερό επίπεδο της απασχολησιμότητας σε ετήσια βάση, δεν αντιβαίνει μόνο στα αυτονόητα **κριτήρια επιχειρηματικότητας** αυτών των τύπων επιχειρήσεων, αλλά και στις **προσδοκίες** των ίδιων των εργαζομένων αυτών των κλάδων (βρεφονηπιοκόμοι, καθηγητές κ.λπ.), οι οποίοι θεωρούν σχεδόν αυτονόητο ότι θα απασχολούνται συγκεκριμένους μήνες τον χρόνο.

Αυτοί οι διαχειριστικοί όροι αντιφάσκουν με τους στόχους του προγράμματος που είναι η **αύξηση** της απασχόλησης μέσω της **δημιουργίας** Νέων Θέσεων Εργασίας ταυτόχρονα με τη **στήριξη** των επιχειρήσεων, ώστε να υποδεχτούν νέους εργαζόμενους, χωρίς να υπάρχει απαίτηση να αλλάξει η φυσιολογική ροή λειτουργίας τους, καθώς και η δημιουργία σχέσεων **εμπιστοσύνης** μεταξύ επιχειρήσεων/ εργαζομένων/ Ο.Α.Ε.Δ..

Σημειώνουμε, ότι ο Ο.Α.Ε.Δ., έχει εντοπίσει και ρυθμίσει εν πολλοίς το θέμα της εποχιακής απασχόλησης, αναφορικά με την **επιδότηση ανεργίας** σε εργαζόμενους στους τομείς γεωργίας, αλιείας, τουρισμού και κατασκευής ή εμπορίας εποχικών ειδών, με αρκετούς βέβαια χρονικούς και ουσιαστικούς περιορισμούς¹¹¹. Οι σχετικές διατάξεις¹¹² εντοπίζουν τις ιδιαιτερότητες στην λειτουργία επιχειρήσεων με εποχικό

¹¹¹ Πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης, Α.2.α.ii. *Εποχιακή απασχόληση*.

¹¹² Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 4 του Ν. 1545/1985, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 24 του Ν.1836/1989, «*αρκούν 100 ημερομίσθια για τους απασχολούμενους σε εποχιακά επαγγέλματα*

κύκλο δραστηριοτήτων για την **επιδότηση ανεργίας**, αναγνωρίζοντας παράλληλα την ανάγκη διευρυμένης προστασίας της κατηγορίας αυτής εργαζομένων. Αυτό δεν συμβαίνει σε αντίστοιχο βαθμό στην περίπτωση της **επιδότησης απασχόλησης**¹¹³.

2.2.2.B. ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΣΕ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Η αστάθεια και η πολυπλοκότητα του κανονιστικού πλαισίου υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης *τόσο* όσον αφορά τους όρους και τις προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα, *όσο* και τις διαδικασίες ένταξης σε αυτά, σε συνδυασμό με την πληθώρα των προγραμμάτων που υλοποιούνται ταυτόχρονα και τον μεγάλο αριθμό των ενδιαφερόμενων για υπαγωγή, δυσχεραίνουν ουσιαστικά το έργο του ελέγχου της συνδρομής και της τήρησης των προβλεπόμενων ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων ένταξης στα προγράμματα από τις υπηρεσίες απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ.. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προϋποθέτει αυξημένες οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις του διοικητικού συστήματος για τη διαχείριση των πόρων και την υλοποίηση των πολιτικών αυτών. Επισημαίνεται ότι το έργο της εφαρμογής κριτηρίων επιλεξιμότητας και του ελέγχου της τήρησης των διαδικαστικών προϋποθέσεων για τον προσδιορισμό των δικαιούχων υπαγωγής στα προγράμματα από τις υπηρεσίες απασχόλησης, καθίσταται δυσκολότερο λόγω οργανωτικών και λειτουργικών προβλημάτων, τα οποία επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών ενίσχυσης της απασχόλησης.

1. ΕΓΚΑΙΡΗ ΚΑΙ ΟΡΘΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε αναδείχθηκαν ορισμένα προβλήματα που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που αφορούν σε προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. και προγράμματα επιδότησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις υποθέσεων σχετικά με προγράμματα απασχόλησης ανέργων για απόκτηση εργασιακής εμπειρίας (προγράμματα STAGE), στις οποίες τα προβλήματα

για τους οποίους, μετά τη δεύτερη περίοδο απασχόλησης, ως χρονικό διάστημα υπολογισμού των ημερομισθίων λαμβάνεται υπόψη το δωδεκάμηνο πριν από την λύση της σχέσης εργασίας, χωρίς να αφαιρούνται τα ημερομίσθια του τελευταίου διμήνου».

¹¹³ Και στην περίπτωση της επιδότησης ανεργίας, δεν εντάσσονται εργαζόμενοι που εργάζονται σε επιχειρήσεις οι οποίες, λόγω κυκλικότητας της ζήτησης, προβαίνουν σε μείωση του προσωπικού κατά το διάστημα χαμηλής παραγωγικότητας. Βλ. Πρώτο μέρος Ειδικής Έκθεσης, Α.2.α.ii. *Εποχιακή απασχόληση* και Α.2.α.iii. *Απασχόληση καθηγητών – εκπαιδευτικών*.

που ανακύπτουν αφορούν σε **δυσχέρειες κατάρτισης ορθού πίνακα κατάταξης των ενδιαφερόμενων για υπαγωγή στα προγράμματα αυτά**, σε προβλήματα συντονισμού των υπηρεσιών για τον έλεγχο των προϋποθέσεων υπαγωγής κ.λπ.

Ενδεικτικά θα αναφερθούν δύο περιπτώσεις υποθέσεων που υποβλήθηκαν στην Αρχή για το Πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας STAGE 2003 σε φορείς του τομέα Υγείας και Πρόνοιας¹¹⁴. Από τις ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις καταδεικνύεται η αδυναμία κατάρτισης ορθού πίνακα επιτυχόντων από τις τοπικές υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., με αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι μετά τη λήψη απορριπτικής απόφασης να υποβάλλουν ενστάσεις στην Ειδική Επιτροπή επίλυσης διαφορών για το πρόγραμμα, η εξέταση των οποίων καθίσταται χρονοβόρα και επίπονη διαδικασία.

Οι οικείες κανονιστικές διατάξεις προέβλεπαν σύστημα μοριοδότησης των αιτήσεων των ενδιαφερόμενων για υπαγωγή στο πρόγραμμα¹¹⁵. Οι ασκούμενοι που επιθυμούσαν να ενταχθούν στο Πρόγραμμα θα έπρεπε να υποβάλουν αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος στις Υπηρεσίες Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. στις οποίες ήταν εγγεγραμμένοι άνεργοι, εντός ορισμένης προθεσμίας. Η υπόδειξη των ασκούμενων στους φορείς απασχόλησης (ύστερα από μοριοδότησή τους) θα πραγματοποιούνταν από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο της εξατομικευμένης προσέγγισης και σύμφωνα πάντα με τις ειδικότητες που είχαν ζητηθεί και κατανεμηθεί ανά Νομό.

Στην περίπτωση της Α.Π. 14303/2003 αναφοράς, ο πολίτης ανέφερε ότι είχε υποβάλει αίτηση στο Κ.Π.Α. Πύργου με σκοπό να ενταχθεί στο πρόγραμμα για θέση ΤΕ Διοίκησης Μονάδων Υγείας που προκήρυξε το Γενικό Νοσοκομείο Αμαλιάδος. Ενώ κλήθηκε ως επιτυχών με βάση τον πίνακα που αρχικά είχε καταρτιστεί και στον οποίο ήταν μοναδικός υποψήφιος για την θέση που προκηρύχθηκε, την επόμενη ημέρα του γνωστοποιήθηκε από την υπηρεσία ότι θα καταρτιζόταν νέος πίνακας εξαιτίας λαθών στον προηγούμενο. Στο νέο πίνακα που αναρτήθηκε την επόμενη εβδομάδα, ως επιτυχών εμφανίστηκε άλλος υποψήφιος που στον αρχικό είχε περιληφθεί σε άλλη ειδικότητα. Ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε ένσταση, επειδή διατηρούσε επιφυλάξεις για την εγκυρότητα της αίτησης που υποβλήθηκε από το άτομο που τελικά επελέγη για

¹¹⁴ ΚΥΑ 31182/2003 - ΦΕΚ 470 Β'.

¹¹⁵ Συγκεκριμένα από τις διατάξεις της παραγράφου 5 της ΚΥΑ 31182/2003 προβλέφθηκαν ως κριτήρια μοριοδότησης ο χρόνος ανεργίας, η ηλικία, η ύπαρξη τυχόν πρόσθετων γνώσεων που αποδεικνύεται από τη συμμετοχή σε πρόγραμμα κατάρτισης, η γνώση ξένων γλωσσών, η οικογενειακή κατάσταση και ο βαθμός πτυχίου.

τη θέση¹¹⁶. Η ένσταση του πολίτη έγινε δεκτή από την Ειδική Επιτροπή Εξέτασης Ενστάσεων, ύστερα από τη διαμεσολαβητική παρέμβαση και της Αρχής.

Ομοίως, με την Α.Π. 13159/2003 αναφορά, πολίτης κατήγγειλε ότι, παρόλο που ειδοποιήθηκε αρχικά τηλεφωνικά και στη συνέχεια εγγράφως από το Κ.Π.Α. Πρέβεζας ότι επελέγη για συμμετοχή στο Πρόγραμμα, στη συνέχεια ενημερώθηκε ότι ο πίνακας κατάταξης που καταρτίστηκε αρχικά ήταν λανθασμένος. Η ένσταση που υπέβαλε στη συνέχεια απορρίφθηκε από την Επιτροπή Επίλυσης Ενστάσεων και μετά την ορθή επανάληψη του πίνακα κατάταξης, η ενδιαφερόμενη δεν εντάχθηκε τελικά στο Πρόγραμμα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση υποθέσεων που αφορούσαν την υλοποίηση Προγραμμάτων Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας εντόπισε **προβλήματα συντονισμού των αρμόδιων υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ.** σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των προϋποθέσεων συμμετοχής στα προγράμματα αυτά. Ενδιαφέρουσα περίπτωση αποτελεί η αναφορά με Α.Π. 18469/2000, στην οποία καταγγέλθηκε ότι ο Ο.Α.Ε.Δ. αρνήθηκε να καταβάλει την προβλεπόμενη αμοιβή σε ασκούμενη στο πλαίσιο προγράμματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας ανέργων αποφοίτων επαγγελματικής εκπαίδευσης (STAGE 3)¹¹⁷, παρά το γεγονός ότι απασχολήθηκε για πέντε μήνες στο Δήμο Αλιάρτου ως βρεφονηπιοκόμος¹¹⁸. Όταν η ασκούμενη προσήλθε να εισπράξει το εκπαιδευτικό επίδομά της, πληροφορήθηκε ότι εκ παραδρομής απασχολήθηκε στον Δήμο. Όπως εκ των υστέρων αποδείχθηκε, υπήρξε και άλλη υποψήφια με ίδιο ονοματεπώνυμο αλλά διαφορετικό πατρώνυμο. Καθώς οι αιτήσεις των ενδιαφερόμενων αποστέλλονταν απευθείας στην Τεχνική Γραμματεία του STAGE, το αρμόδιο γραφείο του Ο.Α.Ε.Δ. Βοιωτίας δε διατηρούσε ανάλογο αρχείο. Έτσι, όταν η Τεχνική Γραμματεία του STAGE εξέδωσε τα αποτελέσματα, για την τοποθέτηση των ενδιαφερόμενων στο πρόγραμμα, έφτασαν στον Ο.Α.Ε.Δ. Βοιωτίας οι καταστάσεις με τα ονόματα των επιτυχόντων και των υπηρεσιών ή επιχειρήσεων όπου αυτοί θα τοποθετούνταν, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνονται σε αυτές τα αναλυτικά στοιχεία των επιτυχόντων. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να προκύψει λάθος εξαιτίας της συνωνυμίας, που δεν έγινε αντιληπτή, όταν ο Δήμος Αλιάρτου απέστειλε στον

¹¹⁶ Στην αριθμ.31182/2003 ΚΥΑ προβλεπόταν δυνατότητα υποβολής μίας μόνο αίτησης και για ένα μόνο Νομό από κάθε υποψήφιο. Επίσης στο πληροφοριακό έντυπο του Ο.Α.Ε.Δ. για αυτό το πρόγραμμα, αναφερόταν ότι κάθε υποψήφιος μπορούσε να υποβάλει μόνο μία αίτηση και για ένα μόνο Νομό και μπορούσε να δηλώσει κατά σειρά προτεραιότητας όσες από τις προσφερόμενες στο συγκεκριμένο Νομό θέσεις επιθυμούσε, εφόσον βεβαίως αφορούσαν στη συγκεκριμένη ειδικότητα που διέθετε.

¹¹⁷ ΥΑ 34040/1999 - ΦΕΚ 1988 Β'.

¹¹⁸ Ο Δήμος Αλιάρτου εν τέλει κατέβαλε αποζημίωση στην ασκούμενη για το πρόγραμμα στο οποίο συμμετείχε.

Ο.Α.Ε.Δ. Βοιωτίας υπογεγραμμένη τη σύμβαση, η οποία διαβιβάστηκε ακολούθως στην Τεχνική Γραμματεία του STAGE. Από το συγκεκριμένο περιστατικό **διαπιστώθηκαν κενά και ελλείψεις ως προς την συλλογή των αιτήσεων των υποψηφίων, την κατάρτιση των πινάκων των ασκούμενων και τη διαχείριση κατά τρόπο ασφαλή των δεδομένων που αυτοί περιέχουν. Η τήρηση των συγκεκριμένων αρχείων και σε τοπικό επίπεδο και σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών θα ελαχιστοποιούσε την πιθανότητα λαθών και θα παρείχε τη δυνατότητα διασταύρωσης των καταχωρημένων στοιχείων.**

Παρόμοια προβλήματα σχετικά με τη δυσπραγία διαχείρισης και διασταύρωσης των τηρούμενων στα αρχεία του Ο.Α.Ε.Δ. δεδομένων που σχετίζονται με τα καταρτιζόμενα προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης, αναδείχθηκαν και σε άλλες υποθέσεις που εξέτασε η Αρχή. Πολίτης με την αναφορά της (Α.Π. 7444/2001) καταγγέλλει ότι ενημερώθηκε καθυστερημένα και μετά την παρέλευση τριμήνου από την ένταξή της σε πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE 4) (ΥΑ 30236/2000 – ΦΕΚ 394 Β'), ότι δεν ήταν δυνατή η συνέχιση του προγράμματος και η καταβολή επιδόματος για το χρονικό διάστημα που συμμετείχε σε αυτό, διότι, όπως διαπιστώθηκε εκ των υστέρων από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο πρόγραμμα, καθώς συμμετείχε στο παρελθόν σε όμοιο πρόγραμμα¹¹⁹. Σε άλλη περίπτωση, πολίτες σε αναφορά τους (Α.Π. 1590/2001) κατήγγειλαν ότι προσλήφθηκαν και εργάστηκαν στο Περιφερειακό Νοσοκομείο Λήμνου στο πλαίσιο του ίδιου προγράμματος, κατόπιν δε συνεννόησης με τους υπευθύνους τους, υπέβαλαν εκ νέου αιτήσεις προς ένταξη στον β' κύκλο, υπογράφοντας και τα ανάλογα συμφωνητικά συνεργασίας. Παρείχαν κανονικά την εργασία τους, όταν όμως κατά τη διάρκεια του προγράμματος, πραγματοποιήθηκε έλεγχος, διακόπηκε η χρηματοδότησή τους, επειδή θεωρήθηκε ότι παραβιαζόταν όρος της υπογραφείσας σύμβασης. Εν τούτοις, **είναι προφανές ότι ο Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε να έχει πλήρη γνώση των πραγμάτων, καθώς συνυπέγραψε με το φορέα και τους ασκούμενους τα συμφωνητικά και συνεπώς θα έπρεπε να γνωρίζει την παρατυπία.** Επιπλέον αξίζει να επισημανθεί ότι, παρόλο που η ΥΑ 30594/2000 προέβλεπε ότι ο ασκούμενος απαγορευόταν να συμμετάσχει στο ίδιο πρόγραμμα για δεύτερη φορά, οι ενδιαφερόμενες δεν κλήθηκαν από τον Ο.Α.Ε.Δ. να υποβάλουν υπεύθυνες δηλώσεις.

¹¹⁹ Η ΥΑ 30594/26.7.2000 όριζε ρητά ότι: «ο ασκούμενος που ολοκλήρωσε το πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (γεγονός που αποδεικνύεται από Υ.Δ. Ν.1599/86) δεν μπορεί να συμμετέχει στο ίδιο αυτό πρόγραμμα για δεύτερη φορά».

Διαμαρτυρίες σχετικά με τον έλεγχο των αιτήσεων συμμετοχής σε Προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, υποβλήθηκαν στην Αρχή και για τα Προγράμματα που πραγματοποιήθηκαν το έτος 2005¹²⁰. Οι αναφορές κρίθηκαν μετά τη διερεύνησή τους από τον ΣΤΠ ως αβάσιμες. Ωστόσο στο σύνολό τους αμφισβητούσαν τη μοριοδότηση που οι συμμετέχοντες έλαβαν και κατήγγειλαν αδιαφανείς διαδικασίες επιλογής, καθώς τόσο οι επιλεγέντες όσο και οι απορριφθέντες δεν είχαν τη δυνατότητα να πληροφορηθούν το σύνολο των μορίων που συγκέντρωσαν (Α.Π. 14465/2005, Α.Π. 13456/2005, Α.Π. 3258/2006). Σε αναφορές τους οι πολίτες επικαλέστηκαν αναξιοκρατική επιλογή των υποψηφίων δεδομένου ότι, όπως ισχυρίστηκαν, δε δημοσιοποιήθηκαν στις κατά τόπους υπηρεσίες πίνακες αποτελεσμάτων με τη σχετική μοριοδότηση των επιτυχόντων, τα δε δικαιολογητικά που οι υποψήφιοι υπέβαλαν, ελέγχθηκαν μετά την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων (Α.Π. 14099/2005). Ωστόσο, σε σχετικό έγγραφο που απέστειλε ο Προϊστάμενος της Τ.Υ. Προγραμμάτων STAGE (αριθμ. πρωτ. 7673/18.10.2005 απαντητικό έγγραφο) υποστήριξε ότι οι εκδοθέντες από τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. πίνακες επιτυχόντων, απεστάλησαν και δημοσιοποιήθηκαν σε όλες τις Περιφερειακές Διευθύνσεις του Ο.Α.Ε.Δ.. Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των δικαιολογητικών, επιβεβαίωσε ότι πραγματοποιείται μετά την υπογραφή των συμβάσεων, εν τούτοις στην περίπτωση που τα στοιχεία της αίτησης δεν επαληθευθούν με τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά, ο Οργανισμός δύναται να διακόψει τη σύμβαση. Στο ίδιο έγγραφο δε, επισήμανε ότι καθένα από τα τέσσερα Προγράμματα μοριοδοτούνται κατά διαφορετικό τρόπο¹²¹.

Από τις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν ενδεικτικά ανωτέρω για τα Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας, αλλά και σε παρόμοιες περιπτώσεις απόρριψης ή διακοπής επιχορήγησης επιχειρήσεων από Προγράμματα Ν.Ε.Ε. ή Ν.Θ.Ε.,

¹²⁰ Προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας ανέργων: α) σε φορείς του τομέα Υγείας και Πρόνοιας, β) στο Υπουργείο Ανάπτυξης και σε εποπτευόμενους φορείς, γ) στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και δ) στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος. Η διάρκεια του προγράμματος για τα α'-γ' ήταν 18 μήνες, ενώ για το δ' ήταν 9 μήνες. Επωφελούμενοι των προγραμμάτων ήταν άνεργοι στα Μητρώα των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης ως εξής: 1000 άνεργοι σε φορείς του τομέα Υγείας και Πρόνοιας (STAGE Υγείας-Πρόνοιας – Γ' φάση), 165 άνεργοι στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (STAGE Υπουργείου Ανάπτυξης – Β' φάση), 2.867 άνεργοι στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και τον Ο.Α.Ε.Δ. (STAGE Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης) και 3.220 άνεργοι σε φορείς εποπτευόμενους από ΟΤΑ α' και β' βαθμού & ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (STAGE Φυσικού Περιβάλλοντος).

¹²¹ Αξίζει να επισημανθεί ότι η αρμόδια υπηρεσία υλοποίησης Προγραμμάτων Απόκτησης Επαγγελματικής Εμπειρίας (STAGE) έλαβε υπόψη προβλήματα που διαπιστώθηκαν σε σχέση με την υλοποίηση παλαιότερων προγραμμάτων και τα οποία περιήλθαν σε γνώση του Συνηγόρου του Πολίτη μέσα από τη διερεύνηση των σχετικών αναφορών. Οι παρατηρήσεις και οι υποδείξεις της Αρχής σε σχέση με τα προγράμματα αυτά αποτέλεσαν αντικείμενο μελέτης και επεξεργασίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., με αποτέλεσμα τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν στη συνέχεια να είναι λεπτομερέστερα διατυπωμένα και περισσότερο διαφωτιστικά για τους ενδιαφερόμενους.

διαπιστώθηκαν από την Αρχή προβλήματα αναφορικά με την έγκαιρη και ορθή διενέργεια των προβλεπόμενων ελέγχων από τις υπηρεσίες απασχόλησης *τόσο* σε ό,τι αφορά την εξέταση της πληρότητας και της ορθότητας των δικαιολογητικών που προσκομίζονται από τους ενδιαφερόμενους, *όσο* και τη διερεύνηση της συνδρομής ή της τήρησης των προϋποθέσεων και των όρων υπαγωγής στα προγράμματα¹²².

Με τις οικείες κανονιστικές διατάξεις κατάρτισης των προγραμμάτων προβλέπονται *αφενός* διάφορα στάδια αξιολόγησης των αιτημάτων υπαγωγής των δικαιούχων στα εκάστοτε υλοποιούμενα προγράμματα από τις υπηρεσίες απασχόλησης, *αφετέρου* δε κατά κανόνα προβλέπεται ρητά η δυνατότητα ανάκλησης της εγκριτικής απόφασης υπαγωγής, διακοπής της επιχορήγησης και αναζήτησης του αναλογούντος ποσού επιχορήγησης σε περίπτωση μη συνδρομής ή παράβασης όρων και προϋποθέσεων του προγράμματος. **Δεδομένου ότι σε κανονιστικό επίπεδο καθιερώνεται ένα πολύπλοκο και σύνθετο σχήμα υλοποίησης των προγραμμάτων, το οποίο ενίοτε μεταβάλλεται και κατά τη διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων¹²³, οι υπηρεσίες απασχόλησης οφείλουν, κατά την άποψη της Αρχής, να διενεργούν τους σχετικούς ελέγχους ορθά, εγκαίρως και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι για υπαγωγή στα προγράμματα, εργοδότες ή άνεργοι, να γνωρίζουν σύντομα και οριστικά εάν θα τύχουν των επιχορηγήσεων του Ο.Α.Ε.Δ.¹²⁴.**

Σε διαφορετική περίπτωση, εσφαλμένες ενέργειες, εκτιμήσεις πραγματικών περιστατικών ή ερμηνείες κανονιστικών διατάξεων από τις υπηρεσίες απασχόλησης, σε συνδυασμό με καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων των ενδιαφερομένων, επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες για τους επωφελούμενους άνεργους, επιτείνοντας την κατάσταση επισφάλειας στην οποία βρίσκονται (ενδεικτικά Α.Π. 11530/2001, Α.Π. 15682/2001, Α.Π. 17561/2001, Α.Π. 8568/2005, Α.Π. 8427/2006 αναφορές για το θέμα αυτό).

Οι δικαιούχοι των προγραμμάτων, ενώ αρχικά ενθαρρύνονται και ενεργοποιούνται για την ένταξή τους σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης, στην πορεία αισθάνονται ουσιαστικά «δέσμιοι» των υπηρεσιών απασχόλησης και των

¹²² Για παράδειγμα επιτόπιοι έλεγχοι των υπηρεσιών απασχόλησης σε επιχορηγούμενες επιχειρήσεις για τη διαπίστωση της λειτουργίας τους σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο, ανωτέρω υπο-ενότητα 2.2.2.Α.

¹²³ Ανωτέρω υπο-ενότητα 2.2.1.

¹²⁴ Το θέμα αυτό σχετίζεται και με προβλήματα που εντοπίζονται κατά τη διαδικασία διοικητικού ελέγχου των απορριπτικών αποφάσεων υπαγωγής, τα οποία θα αναπτυχθούν στη συνέχεια της ανάλυσης.

δυσλειτουργιών τους που μπορεί να οφείλονται σε προβλήματα οργάνωσης των υπηρεσιών, ελλιπούς στελέχωσης και κατάρτισης του προσωπικού, ανεπάρκειας της υλικοτεχνικής υποδομής κ.λπ..

Προκειμένου να καταστούν τα ανωτέρω πιο απτά, καθίσταται σκόπιμο να αναφερθούν στη συνέχεια δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις απόρριψης αιτήματος υπαγωγής σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, λόγω εσφαλμένων ενεργειών ή παραλείψεων υπαλλήλων του Κ.Π.Α..

Η *μία περίπτωση* αφορά απόρριψη αιτήματος επιχείρησης για υπαγωγή της σε υλοποιούμενο πρόγραμμα για την προώθηση ανέργων νέων στην απασχόληση (Α.Π. 4224/2006). Συγκεκριμένα, επιχείρηση εμπορίας τυποποιημένων ειδών υπέβαλε το Δεκέμβριο του 2005 στο Κ.Π.Α. Ιλίου αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την υπαγωγή της στο «Ειδικό Πρόγραμμα Προώθησης ανέργων νέων στην απασχόληση»¹²⁵. Μετά την παραλαβή της προέγκρισης υπαγωγής στο πρόγραμμα από το Κ.Π.Α., ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε εντολή κενής θέσης στην οποία περιέγραφε τα προσόντα του προσωπικού που επιθυμούσε να προσλάβει. Η αρμόδια εργασιακή σύμβουλος του Κ.Π.Α. υπέδειξε στη συνέχεια στην επιχείρηση, με συστατικό σημείωμα, συγκεκριμένη άνεργη για πρόσληψη, βάσει των προβλεπόμενων στις οικείες διατάξεις¹²⁶. Η επιχείρηση προέβη πράγματι σε πρόσληψη της ανέργου που της υποδείχθηκε από το Κ.Π.Α. και ανήγγειλε την πρόσληψη στον Ο.Α.Ε.Δ.. Στη συνέχεια και ενώ ο πολίτης είχε προσλάβει την υποδειχθείσα άνεργη και προσδοκούσε βάσιμα την υπαγωγή του στο πρόγραμμα και τη χορήγηση της σχετικής επιδότησης, έλαβε το Μάρτιο του 2006 έγγραφο του Κ.Π.Α., με το οποίο του γνωστοποιήθηκε ότι απορρίφθηκε η αίτηση υπαγωγής του διότι η άνεργη που προσέλαβε εγγράφηκε στα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. μετά την ημερομηνία που καθορίστηκε από τη Διοίκηση¹²⁷. Ο εκπρόσωπος της επιχείρησης υπέβαλε ένσταση κατά της παραπάνω απορριπτικής απόφασης στην οποία επισήμανε

¹²⁵ Σχετική η ΑΠ.Ε.Δ.ΛΑΕΚ:272/42/1.11.2005, ΑΠ.Δ.Σ. 3018/58/9.11.2005- ΦΕΚ 1551 Β'. Το πρόγραμμα αυτό αφορούσε σε επιχορήγηση επιχειρήσεων του Ιδιωτικού Τομέα για την απασχόληση ανέργων ηλικίας μέχρι 30 ετών, απόφοιτων δευτεροβάθμιας, μεταδευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με σκοπό την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας από ανέργους νέους, νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, καθώς και τη διευκόλυνση της εισόδου τους στην αγορά εργασίας.

¹²⁶ Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 6.3 «Διαδικασία υπαγωγής στο πρόγραμμα» της αριθμ. 3018/58/2005 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ., η υπόδειξη των ανέργων στις επιχειρήσεις θα πραγματοποιηθεί από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο της εξατομικευμένης προσέγγισης.

¹²⁷ Η άνεργη γράφηκε στα μητρώα ανέργων στις 13/11/2005, ενώ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην αριθμ. Β137029/16.11.2005 εγκύκλιο της Δ/σης Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. για το εν λόγω πρόγραμμα, οι δικαιούχοι άνεργοι θα έπρεπε να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ. την 9^η Νοεμβρίου 2005, ημερομηνία δημοσίευσης της προαναφερόμενης απόφασης του ΔΣ του Ο.Α.Ε.Δ. στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ότι η άνεργη προσλήφθηκε στην επιχείρηση ύστερα από υπόδειξη-σύσταση του Κ.Π.Α.. Ενώ ο ίδιος γνώριζε τους όρους του προγράμματος, θεώρησε αυτονόητο ότι ο έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων για το πρόσωπο του ανέργου θα γίνει από την Υπηρεσία Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. από την οποία και υποδεικνύεται συγκεκριμένος άνεργος για πρόσληψη στο πλαίσιο της εξατομικευμένης προσέγγισης. Στη δε αναφορά του προς την Αρχή ο εργοδότης τονίζει ότι οι ενέργειες και οι παραλείψεις της εργασιακής συμβούλου του Κ.Π.Α. επιφέρουν δυσμενείς για αυτόν επιπτώσεις και βλάπτουν πολλαπλά τα συμφέροντά του. Συγκεκριμένα, εξαναγκάζεται να καταβάλλει μισθό και εργοδοτικές εισφορές για την υπάλληλο, την οποία δε θα προσλάμβανε εάν δεν υπήρχε η προσδοκία υπαγωγής στο πρόγραμμα, ενώ πιθανή απόλυση του ατόμου που προσλήφθηκε θα δημιουργούσε κώλυμα για συμμετοχή του σε μελλοντικό πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για απασχόληση ανέργων. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι για τη συγκεκριμένη περίπτωση, η έκβαση της υπόθεσης για την επιχείρηση ήταν θετική, δεδομένου ότι έγινε δεκτή η ένσταση που υπέβαλε, με αποτέλεσμα να ενταχθεί στο πρόγραμμα. Ωστόσο η περίπτωση αυτή αποτελεί **χαρακτηριστικό παράδειγμα μετακύλισης των δυσμενών επιπτώσεων πράξεων ή παραλείψεων στελεχών του Ο.Α.Ε.Δ. στις επιχειρήσεις που επιθυμούν να υπαχθούν σε προγράμματα επιχορήγησης της απασχόλησης και σε τελική ανάλυση στους δικαιούχους ανέργους.**

Η *άλλη περίπτωση* αφορά σε απόρριψη αιτήματος ανέργου για υπαγωγή σε πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε.. Στην περίπτωση της Α.Π. 22039/2002 αναφοράς πολίτης, μηχανικός δομικών έργων, απόφοιτος Τ.Ε.Ι., εκδήλωσε ενδιαφέρον υπαγωγής στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών έτους 2002¹²⁸. Βασισμένη στην ενημέρωση που είχε λάβει για το πρόγραμμα από το πληροφοριακό έντυπο του Ο.Α.Ε.Δ.¹²⁹, υπέβαλε αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για υπαγωγή στο πρόγραμμα στο Κ.Π.Α. Βέροιας τον Αύγουστο του 2002. Στα τέλη Σεπτεμβρίου, έλαβε την έγγραφη θετική αξιολόγηση του Κ.Π.Α., που της παρείχε τη δυνατότητα ένταξης στο πρόγραμμα. Η άνεργη, μετά την παραλαβή της θετικής αξιολόγησης, προέβη σε έναρξη επιτηδεύματος και άρχισε να συγκεντρώνει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, μεταξύ των οποίων, εξοφλημένα τιμολόγια ή αποδείξεις αγοράς, αξίας τουλάχιστον ίσης με το 50% του ποσού της επιχορήγησης, για την υποβολή αίτησης ένταξης στο Πρόγραμμα. Όταν προσήλθε στο Κ.Π.Α. για να

¹²⁸ ΚΥΑ 30591/2002 - ΦΕΚ 792 Β'.

¹²⁹ Όπως αναφέρει η πολίτης στο σχετικό Πληροφοριακό Έντυπο του Ο.Α.Ε.Δ. δεν περιλαμβάνονταν μεταξύ των εξαιρουμένων κατηγοριών από την επιχορήγηση οι μηχανικοί ΤΕΙ, αλλά μόνο οι μηχανικοί ΑΕΙ.

καταθέσει τα δικαιολογητικά και να εισπράξει την πρώτη δόση, το Νοέμβριο του 2002, ενημερώθηκε ότι δεν θα μπορούσε να υπαχθεί στο πρόγραμμα και κατά συνέπεια εσφαλμένα έλαβε και τη θετική αξιολόγηση, γιατί με βάση τα προβλεπόμενα από τις οικείες διατάξεις της ΚΥΑ, εξαιρούνταν και δεν μπορούσαν να υπαχθούν στο πρόγραμμα οι μηχανικοί Τ.Ε.Ι.¹³⁰.

Μετά τα παραπάνω και στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί **η ανάγκη διαφύλαξης της αξιοπιστίας του Οργανισμού και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των δικαιούχων για την επιτυχή επιτέλεση της αποστολής του**. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται, μεταξύ άλλων, με την εισαγωγή ποιοτικών στοιχείων στη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης. Προκειμένου να γίνει τούτο πιο απτό, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ενδεικτικά η περίπτωση εταιρείας που υπέβαλε κατά το έτος 2005 αιτήματα για ένταξή της σε τρία Προγράμματα Απασχόλησης Άνεργων του Ο.Α.Ε.Δ. (Α.Π. 13591/2005 αναφορά).

❖ Το ένα αίτημα που υποβλήθηκε το Μάρτιο του 2005 αφορούσε ένταξη **στο πρόγραμμα ΛΑΕΚ 1 πλησίον της σύνταξης για ένα άτομο**. Έλαβε την απορριπτική απόφαση της τοπικής υπηρεσίας στην οποία απευθύνθηκε, για το λόγο ότι *«ο ασφαλισμένος δεν μπορεί να ενταχθεί στο πρόγραμμα επειδή έχει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης με 4500 ΗΕ όταν θα συμπληρώσει το όριο της ηλικίας του δηλ. γίνει 65 ετών»*. Στη συνέχεια, η εταιρεία υπέβαλε ένσταση, η οποία έγινε δεκτή για το λόγο ότι η επιχορήγηση επιχειρήσεων ήταν δυνατή, εφόσον προσλάμβανε άνεργους που τους υπολείπεται οποιαδήποτε από τις προϋποθέσεις για συνταξιοδότηση (είτε το όριο ηλικίας είτε ο χρόνος ασφάλισης). Επισημαίνεται ότι η διευκρίνιση αυτή είχε δοθεί από τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. προς όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. ενώ η ενδιαφερόμενη εταιρεία είχε συνυποβάλλει το σχετικό έγγραφο με την αρχική της αίτηση (αριθμ. πρωτ. εγγράφου Διοίκησης Ο.Α.Ε.Δ.: Β106731/5-3-2003).

❖ Με άλλη αίτησή της προς το ίδιο Κ.Π.Α., η εταιρεία υπέβαλε το Μάιο του 2005 αίτηση προκειμένου να ενταχθεί **στο πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων Ν.Θ.Ε. 2005** (ΚΥΑ 30715/5-4-2005). Με την αριθμ. πρωτ. 5828/10-5-2005 απόφαση απορρίφθηκε το αίτημά της

¹³⁰ Στις οικείες κανονιστικές διατάξεις αναφέρεται ρητά ότι εξαιρούνται και δεν μπορούν να υπαχθούν στο πρόγραμμα: *«..... Οι ιατροί, οδοντίατροι, κτηνίατροι, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, αρχιτέκτονες, μηχανικοί Α.Ε.Ι, Τ.Ε.Ι, καθηγητές ή δάσκαλοι, εφόσον δημιουργούν επιχείρηση Παροχής Υπηρεσιών εντασσόμενη στα ελευθέρια επαγγέλματα κατά κύρια ειδικότητα ή συναφή με την ειδικότητά τους»*.

για το λόγο ότι *«συμπληρώθηκε ο αριθμός θέσεων οι οποίες κατανεμήθηκαν στην Υπηρεσία [μας] και η αίτησή [σας] είναι υπεράριθμη».*

❖ Τέλος, κατά την ίδια περίοδο (Μάιος 2005) η εταιρία υπέβαλε, στην αρμόδια υπηρεσία Κ.Π.Α., αίτημα υπαγωγής της **στο πρόγραμμα απασχόλησης ανέργων (Ν.Θ.Ε.) στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος**. Με την αριθμ. πρωτ. 5918/18-5-2005 απόφαση δεν εγκρίθηκε η υπαγωγή της εν λόγω επιχείρησης στο πρόγραμμα για το λόγο ότι δεν ενέπιπτε *«στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος»*. Η εταιρεία στη συνέχεια υπέβαλε ένσταση κατά της εν λόγω απόφασης. Η Διοίκηση του Οργανισμού και συγκεκριμένα η Ειδική Επιτροπή, εξετάζοντας την υποβληθείσα ένσταση, ενέκρινε το αίτημα της επιχείρησης για υπαγωγή της στο πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων (Ν.Θ.Ε.) στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος. Η εταιρεία στη συνέχεια, έχοντας τη θετική απόφαση της Ειδικής Επιτροπής, απευθύνθηκε στο Κ.Π.Α. προκειμένου να ξεκινήσει τη διαδικασία πρόσληψης δύο ανέργων. Το Κ.Π.Α. εξέδωσε μια νέα απορριπτική απόφαση με την εξής αιτιολογία: *«Επειδή το διπλάσιο του μέσου όρου των απασχολούμενων της επιχείρησης κατά το τελευταίο 12μηνο που προηγείται της ημερομηνίας υποβολής της αίτησης είναι 0,40 δηλαδή μικρότερο του 0,49, δεν αναλογεί σε θέση επιχορήγησης σύμφωνα με τα αριθμ. Β112492/14-4-2005 παρ. 5 εδ. Α και Β 108840/24-3-2004 έγγραφα Διοίκησης Ο.Α.Ε.Δ.»*.

Σε έγγραφο της Αρχής προς τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ., με αφορμή τις παραπάνω υποθέσεις, επισημάνθηκε ότι στην περίπτωση αυτή δε διαπιστώθηκαν αποκλίσεις σε ό,τι αφορά το χρόνο ανταπόκρισης της Διοίκησης στα αιτήματα της εταιρίας για υπαγωγή στα προγράμματα και ότι τα αιτήματα εξετάστηκαν εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Τονίστηκε δε ότι το γεγονός της ταχείας ανταπόκρισης της διοίκησης στα αιτήματα των πολιτών αποτελεί μέρος του εκσυγχρονισμού και της βελτίωσης της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο εντοπίστηκε ότι, στην προκειμένη περίπτωση, παρατηρήθηκε η λήψη γρήγορων αποφάσεων, όχι όμως και ορθών, στο βαθμό που η αιτιολογική τους βάση άλλαζε από χρονικό σημείο σε χρονικό σημείο.

Στην 1^η περίπτωση, για παράδειγμα, όφειλε η τοπική υπηρεσία Κ.Π.Α. να ζητήσει διευκρινίσεις από τη Διοίκηση, για το αν είναι δυνατό να υπαχθούν και ασφαλισμένοι που δε θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης εξαιτίας της έλλειψης της προϋπόθεσης του ορίου ηλικίας, προκειμένου να συντάξει την ορθή (εγκριτική) απόφαση. Αντί αυτού, εξέδωσε αρχικά μια απορριπτική απόφαση, υπέβαλε την

ενδιαφερόμενη εταιρεία στη διαδικασία της άσκησης ένστασης και στη συνέχεια ανακάλεσε την προηγούμενη απόφαση εκδίδοντας νεότερη.

Στην 3^η περίπτωση πάλι, αντί να εξετάσει τα πλήρη στοιχεία του φακέλου για την υπαγωγή της επιχείρησης στο πρόγραμμα απασχόλησης ανέργων στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος, απέρριψε αρχικά το αίτημα, με την αιτιολογία ότι η επιχείρηση δεν δραστηριοποιείται στον τομέα του φυσικού περιβάλλοντος, λόγος που στη συνέχεια εξέλειψε με απόφαση της Ειδικής Επιτροπής. Στη συνέχεια εξέδωσε μια άλλη απορριπτική απόφαση με άλλη αιτιολογία, αυτή του μέσου όρου των απασχολούμενων στην επιχείρηση. Μια διοίκηση που λειτουργεί σωστά, θα εξέταζε το σύνολο των προϋποθέσεων για τη συγκεκριμένη επιχείρηση και θα την απέρριπτε για το σύνολο των ελλিপών προϋποθέσεων.

Από το Συνήγορο του Πολίτη επισημάνθηκε ότι **η λογική της εισαγωγής ποιοτικών στοιχείων στη δημόσια διοίκηση απαιτεί τη δημιουργία μιας διοίκησης που θα μπορεί να εκπληρώνει την αποστολή της αποτελεσματικότερα και οικονομικότερα με στόχο αφενός την ικανοποίηση των απαιτήσεων των πολιτών, αφετέρου την καλλιέργεια της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση.** Στη συγκεκριμένη περίπτωση, διαπιστώθηκε η ύπαρξη αυξημένου διοικητικού κόστους, αφού αντί για μια απόφαση συντάχθηκαν τρεις τουλάχιστον, καθώς και μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι των ενεργειών της διοίκησης, αφού η δράση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., ακόμα και αν είναι σύμφωνη με τις οικείες κανονιστικές διατάξεις, επιτρέπει στον πολίτη εύλογη δυσπιστία και αμφισβήτηση για την ορθότητα των ενεργειών της διοίκησης.

2. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ

Στην ενότητα αυτή, που αφορά τον έλεγχο των προϋποθέσεων υπαγωγής σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, εντάσσονται και προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά το στάδιο διοικητικού ελέγχου απορριπτικών αποφάσεων υπαγωγής σε Προγράμματα Ν.Ε.Ε., Ν.Θ.Ε. και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE) που εκδίδουν οι Προϊστάμενοι των Υπηρεσιών Απασχόλησης (Τοπικών Υπηρεσιών Απασχόλησης και Κ.Π.Α.) του Ο.Α.Ε.Δ..

Οι κανονιστικές διατάξεις, με τις οποίες καταρτίζονται τα σχετικά προγράμματα, προβλέπουν ορισμένη διαδικασία και τα αρμόδια όργανα για την εξέταση και την επίλυση των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ των ενταγμένων στο πρόγραμμα και των υπηρεσιών απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ..

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις¹³¹, για την ύπαρξη των προϋποθέσεων υπαγωγής των επιχειρήσεων στις διατάξεις του άρθρου 29 του Ν.1262/1982 (ΦΕΚ 70 Α') αποφασίζει, μετά από εισήγηση της αρμόδιας Δ/νσης του Ο.Α.Ε.Δ., το Διοικητικό του Συμβούλιο. Ωστόσο, με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, μετά από σύμφωνη γνώμη του Δ.Σ. του Οργανισμού, μπορεί να ορίζεται άλλο αρμόδιο όργανο πλην του Δ.Σ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης σημαντικού αριθμού αναφορών που αφορούσαν στη διαδικασία εξέτασης ενστάσεων που υποβάλλονται στο πλαίσιο υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι αναφορές αυτές αφορούσαν:

α) **την καθυστέρηση, δηλαδή την πέραν των προβλεπόμενων χρονικών ορίων¹³², εξέταση των ενστάσεων** (ενδεικτικά Α.Π. 8560/2001, Α.Π. 14002/2001, Α.Π. 12327/2003, Α.Π. 4614/2004, Α.Π. 6674/2004, Α.Π. 6675/2004, Α.Π. 19663/2004, Α.Π. 20054/2005, Α.Π. 7981/2005) και

β) **τη μεταβολή, από πρόγραμμα σε πρόγραμμα, των διοικητικών οργάνων, τα οποία εξέταζαν τις ενστάσεις¹³³**. Συγκεκριμένα, στα προγράμματα

¹³¹ Παράγραφος 4 του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του Ν. 3302/2004 «Ρυθμίσεις ετήσιας άδειας εργαζομένων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 267 Α'). Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου «Ρυθμίσεις ετήσιας άδειας εργαζομένων και άλλες διατάξεις», «για τον έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής των εργοδωτών στα προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ. για την ενίσχυση της Απασχόλησης, αρμόδιο σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 29 του Ν.1262/1982 (ΦΕΚ 70 Α') είναι το Διοικητικό του Συμβούλιο ή το όργανο που ορίζεται με τις οργανωτικές διατάξεις του Ο.Α.Ε.Δ.. Επειδή έχουν δημιουργηθεί προβλήματα από τη διατύπωση της διάταξης αυτής παρέχεται η δυνατότητα στον εκάστοτε Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας με απόφασή του μετά από σύμφωνη γνώμη του Δ.Σ. του Οργανισμού μπορεί να ορίζεται και άλλο όργανο πλην του Δ.Σ. ως αρμόδιο όργανο». Σύμφωνα με την αρχική διατύπωση της σχετικής διάταξης της παραγράφου 4 του Ν. 1262/1982: «...Για την ύπαρξη των προϋποθέσεων υπαγωγής των επιχειρήσεων στις διατάξεις του άρθρου αυτού, αποφασίζει, μετά από εισήγηση της Διευθύνσεως Απασχολήσεως του Οργανισμού, το Δ.Σ. αυτού.». Στη συνέχεια με το άρθρο 6 παρ.1 του Ν. 1836/1989 (ΦΕΚ Α 89) που αντικατέστησε την παράγραφο 4 του άρθρου 29 Ν.1262/1982, προβλέφθηκε ότι: «...Για την ύπαρξη των προϋποθέσεων υπαγωγής των επιχειρήσεων στις διατάξεις του άρθρου αυτού αποφασίζει, μετά από εισήγηση της διεύθυνσης απασχόλησης του οργανισμού, το διοικητικό του συμβούλιο ή το όργανο που αυτό ορίζει σύμφωνα με τις οργανωτικές διατάξεις του Ο.Α.Ε.Δ.».

¹³² Με την αριθμ. 80016/2005 Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ 280 Β') ορίστηκε μεγαλύτερη προθεσμία στη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών με τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), κατά παρέκκλιση των προβλεπόμενων από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999) για την προθεσμία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών από τη Διοίκηση. Σε ό,τι αφορά στην υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προβλέφθηκε ότι: «Η προθεσμία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών ή επιχειρήσεων από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού για τις πιο κάτω περιπτώσεις ορίζεται...στις ενενήντα (90) ημέρες για τις υποθέσεις διεκπεραίωσης ενστάσεων και κοινοποίησης των αποφάσεων της Επιτροπής Διαχείρισης του Λογαριασμού για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση (ΛΑΕΚ) και του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) του Ο.Α.Ε.Δ. στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις». Όπως αναφέρεται στην εν λόγω ΚΥΑ, ο καθορισμός των προθεσμιών αυτών, γίνεται προκειμένου να δοθεί επαρκής χρόνος στα αρμόδια όργανα για την πλήρη διερεύνηση των κατά περίπτωση υποθέσεων, οι οποίες διακρίνονται για τη σοβαρότητά τους και επειδή για την προσήκουσα αντιμετώπισή τους, απαιτούν μείζονα της συνήθους απασχόληση.

¹³³ Για παράδειγμα, με την υπ' αριθμό 32802/2004 ΚΥΑ (ΦΕΚ 1862 Β'/15-12-04) τροποποιούνται οι κοινές υπουργικές αποφάσεις που αφορούν τα προγράμματα προώθησης της απασχόλησης των ετών 2002, 2003, και 2004 ως προς την παράγραφο επίλυσης διαφορών που προκύπτουν κατά τη διαδικασία

του Ο.Α.Ε.Δ. *πότε* προβλεπόταν ειδικό όργανο εξέτασης των ενστάσεων (Ειδική Επιτροπή), *πότε* αρμόδιο για την εξέταση αυτών ήταν το Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού¹³⁴.

Σχετικά με τα ζητήματα αυτά, αξίζει τα επισημανθούν τα ακόλουθα:

ο **Η έλλειψη οργανωτικής σταθερότητας δημιουργεί στον πολίτη την αίσθηση της πολυπλοκότητας, ενίοτε και της αυθαιρεσίας**, ενώ η ενημέρωση για το θέμα περνά μέσα από ένα γραφειοκρατικό δαίδαλο, αποτέλεσμα του οποίου είναι η ακύρωση του δικαιώματος.

ο Κατά την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (:απορριπτικών αποφάσεων υπαγωγής σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης ή αποφάσεων διακοπής της επιχορήγησης και αναζήτησης αναλογούντος ποσού) κατά κανόνα¹³⁵ δεν παρέχεται από τις υπηρεσίες απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. στο διοικούμενο η **δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης**, που συνίσταται στη δυνατότητα του διοικούμενου, πριν από την έκδοση δυσμενούς για αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης, να διατυπώσει τις απόψεις του,

της υλοποίησής τους. Προβλέπεται ότι οι διαφορές επιλύονται με απόφαση Ειδικής Επιτροπής έργο της οποίας είναι η εξέταση ενστάσεων. Η Ειδική Επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

¹³⁴ Για παράδειγμα για το Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2001 (Υ.Α. 30825/2001-ΦΕΚ 856 Β') προβλέφθηκε ότι: «*Οποιαδήποτε διαφορά προκύψει μεταξύ των ενταγμένων στο πρόγραμμα νέων ελεύθερων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) και των Υπηρεσιών Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. θα επιλύεται με απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή ή από την Περιφερειακή Διοικητική Επιτροπή (Π.Δ.Ε.) του Ο.Α.Ε.Δ. του άρθρου 11 του Ν. 2224/1994, μετά από την υποβολή σχετικής ένστασης εκ μέρους του ενταγμένου στο πρόγραμμα Ν.Ε.Ε., η οποία πρέπει να έχει υποβληθεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση σ' αυτόν της απορριπτικής απόφασης. Ένσταση κατά απορριπτικής απόφασης του Περιφερειακού Δ/ντή ή της Π.Δ.Ε. θα εξετάζεται για θεραπεία από το Δ.Σ. του Οργανισμού ή από Επιτροπή που θα οριστεί με απόφαση του Διοικητή του Ο.Α.Ε.Δ., εφόσον αυτή υποβληθεί εντός 30 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης του Περιφερειακού Διευθυντή ή της Π.Δ.Ε.*» (παράγραφος 7 Επίλυση διαφορών). Στα Προγράμματα Ν.Ε.Ε. που υλοποιήθηκαν μεταγενέστερα προβλέπεται ότι η επίλυση διαφορών στο πλαίσιο των προγραμμάτων επιλύεται από Ειδική Επιτροπή (ενδεικτικά Πρόγραμμα επιχορήγησης εννέα χιλιάδων (9.000) νέων ελεύθερων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε) ηλικίας 18-64 ετών ανέργων με διακριτικό τίτλο "Νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες έτους 2006" - ΚΥΑ 30474/2006, ΦΕΚ 882 Β').

¹³⁵ Παρόλα αυτά στο Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων ηλικίας 18 - 64 ετών, έτους 2005 (ΚΥΑ 30715/2005 - ΦΕΚ 471 Β'), προβλέπεται ότι: «*Σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση όρων ή προϋποθέσεων, μετά από οποιαδήποτε πληρωμή ποσού της επιχορήγησης εφαρμόζονται οι διατάξεις των παρ. 7 και 8 του άρθρου 29 του Ν.1262/1982, όπως συμπληρώθηκε από τα άρθρα 6 και 7 του Ν.1836/1989 και η επιχορήγηση διακόπτεται με επιστροφή του αναλογούντος ποσού, σύμφωνα και με την υπ' αριθ. 2007892/461/1998 κοινή απόφαση περί «Ανακτήσεως Αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της υλοποίησης κοινοτικών πολιτικών». Ειδικότερα **ο προϊστάμενος της αρμόδιας Υπηρεσίας Απασχόλησης του Οργανισμού, στις περιπτώσεις αυτές και αφού προηγουμένως καλέσει εγγράφως τον εργοδότη να διατυπώσει τις απόψεις του, αποφαίνεται με αιτιολογημένη απόφασή του για τη διακοπή της επιχορήγησης που η επιχείρηση έχει λάβει από τον Ο.Α.Ε.Δ. και την επιστροφή... τμήματος του καταβληθέντος ποσού...**» (η επισήμανση δικιά μας).*

ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο (άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας – Ν. 2690/1999)¹³⁶. Η παράκαμψη της αρχής αυτής κατά την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων στο πλαίσιο υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχει ως συνέπεια, αφενός τον αιφνιδιασμό των εργοδοτών ή των ανέργων που συναλλάσσονται με τις υπηρεσίες απασχόλησης, αφετέρου την ανάγκη προσφυγής των ενδιαφερόμενων στις παρεχόμενες δυνατότητες διοικητικού ελέγχου των δυσμενών πράξεων, προκειμένου να εκθέσουν τα επιχειρήματα και τις απόψεις τους στη Διοίκηση.

ο Με βάση την εμπειρία της Αρχής από το χειρισμό των σχετικών αναφορών, εκτιμάται ότι **ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων που διενεργείται κατά την πρώτη βαθμίδα ελέγχου από τις Περιφερειακές Δ/νσεις του Ο.Α.Ε.Δ. είναι ατελής**, στο βαθμό που δεν εξετάζεται κατ' ουσία το αίτημα και οι ισχυρισμοί των πολιτών, αλλά η κρίση του οργάνου εξαντλείται σε τυπικό έλεγχο νομιμότητας που τελικά τείνει *«να υποβαθμιστεί σε αναγκαστικό προθάλαμο της επαναξέτασης από το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. για όσους πολίτες έχουν επιμείνει στην εξάντληση των διοικητικών μέσων θεραπείας»*¹³⁷.

ο Επιπλέον, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στην περίπτωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, **οι ενδιαφερόμενοι εξαντλούν τις δυνατότητες διοικητικού ελέγχου των υποθέσεών τους** με την προσδοκία έκδοσης ευνοϊκής για αυτούς απόφασης από το Διοικητικό Συμβούλιο ή άλλο αρμόδιο όργανο του Ο.Α.Ε.Δ., το οποίο αποφασίζει για την ύπαρξη των προϋποθέσεων υπαγωγής των επιχειρήσεων στις διατάξεις του άρθρου 29 του Ν.1262/1982 (ΦΕΚ 70 Α'). Διαπιστώνεται δηλαδή η ύπαρξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας για την υπαγωγή στα προγράμματα σε επίπεδο Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ., το οποίο διαμορφώνει την κρίση του με βάση γενικά κριτήρια, στα οποία υπεισέρχονται δεδομένα που αφορούν στο βαθμό απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων ή λοιπά στοιχεία¹³⁸.

¹³⁶ Παρόμοια προβλήματα εντοπίστηκαν και στις περιπτώσεις τακτικής επιδότησης της ανεργίας, βλ. πρώτο μέρος Ειδικής Έκθεσης, Γ.1.α.ii. *Έκδοση, κοινοποίηση και αιτιολογία των αποφάσεων επί αιτήσεων απονομής παροχών*.

¹³⁷ Πρώτο μέρος της Ειδικής Έκθεσης, Γ.1.β. *Ανάκληση και διοικητικός έλεγχος των αποφάσεων*, όπου διατυπώνονται παρόμοιες παρατηρήσεις αναφορικά με τον ασκούμενο διοικητικό έλεγχο σε ατομικές διοικητικές πράξεις που αφορούν στην τακτική επιδότηση ανεργίας. Επισημαίνεται ότι και εκεί εκφράζονται επιφυλάξεις σχετικά με τις εκτιμήσεις που διατυπώνονται, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία, διαθέσιμα στην Αρχή, με βάση τα οποία μπορεί να διαπιστωθεί η βασιμότητα ή μη των παραπάνω ισχυρισμών.

¹³⁸ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι ενώ τα κριτήρια, με τα οποία διαμορφώνεται η τελική κρίση του Διοικητικού Συμβουλίου ή άλλου αρμόδιου οργάνου για υπαγωγή στα προγράμματα, μπορεί να υφίστανται και να είναι σαφή για τα όργανα που διαθέτουν τη σχετική αποφασιστική αρμοδιότητα, ωστόσο τα κριτήρια αυτά δεν είναι *ούτε* εμφανή, *ούτε* σαφή, *ούτε* γνωστά εκ των προτέρων για τους διοικούμενους.

Σε απάντηση της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. σε πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη για το Πρόγραμμα Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) έτους 2003 και 2004, όπου τέθηκε το ζήτημα της καθυστέρησης στην ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης των ενστάσεων από τα αρμόδια όργανα του Ο.Α.Ε.Δ., χαρακτηριστικά αναφέρεται: *«όσον αφορά το θέμα των ενστάσεων η εξέταση τους αποτελεί προτεραιότητα της Διοίκησης πλην όμως ο αριθμός τους είναι υπερβολικά μεγάλος»*. Ο Οργανισμός είναι υποχρεωμένος *«να αντιμετωπίζει την κάθε περίπτωση ένστασης με τον δέοντα σεβασμό προς τα συμφέροντα του πολίτη και να εξαντλεί κάθε πιθανή δυνατότητα υπεράσπισης της υπόθεσής του, κυρίως με αναζήτηση πρόσθετων στοιχείων, γεγονός που οδηγεί στην καθυστέρηση εξέτασης των ενστάσεων»*.

Στην πράξη ωστόσο η τακτική αυτή τείνει να ενισχύει τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα της οργάνωσης και της λειτουργίας των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., αποδυναμώνοντας τον επιτελικό χαρακτήρα της Κεντρικής Υπηρεσίας και της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. και προκαλώντας αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στην εξέταση των ενστάσεων και παράταση της κατάστασης επισφάλειας για τους επωφελούμενους ανέργους.

Για παράδειγμα στην περίπτωση της Α.Π. 12827/2001 αναφοράς, απορρίφθηκε αίτημα της ενδιαφερόμενης για υπαγωγή στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2000, από την Τοπική Υπηρεσία και την Περιφερειακή Δ/ση του Ο.Α.Ε.Δ., λόγω μη κανονικής λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο κατάλληλα διαμορφωμένο και με τον απαραίτητο εξοπλισμό. Κατόπιν της αποδοχής πρότασης του Σ.τ.Π. για επανεξέταση της υπόθεσης, το Δ.Σ. αποφάνθηκε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση εκδόθηκε εσφαλμένη απόφαση απόρριψης, λόγω παράλειψης αξιολόγησης ορισμένων προϋποθέσεων, και ενέκρινε το αίτημα της ενδιαφερόμενης για επιχορήγηση. Στην περίπτωση αυτή διαπιστώθηκε η πλημμελής εξέταση των προϋποθέσεων υπαγωγής από την τοπική υπηρεσία και η μη εξεύρεση λύσης σε επίπεδο περιφερειακών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να απαιτείται η παρέμβαση της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. για τη διευθέτηση ζητήματος που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί σε επίπεδο αποκεντρωμένης υπηρεσίας.

3. ΔΙΑΚΟΠΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΑΝΑΛΟΓΟΥΝΤΟΣ ΠΟΣΟΥ

Ένα από τα συνηθισμένα προβλήματα, κατά την εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης και της αυτοαπασχόλησης, αποτελεί η διακοπή της επιχορήγησης με παράλληλη αναζήτηση *είτε* ολόκληρου, *είτε* αναλογούντος ποσού επιχορήγησης, η οποία καταλήγει να πλήττει την αποτελεσματικότητα της πολιτικής ενίσχυσης των ανέργων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε δέκτης αναφορών με τις οποίες οι πολίτες διαμαρτύρονταν για την ανάκληση της απόφασης επιχορήγησης με αναζήτηση του αναλογούντος ποσού λόγω παράβασης όρων ή προϋποθέσεων προγραμμάτων Ν.Ε.Ε. και Ν.Θ.Ε.. Όπως προαναφέρθηκε¹³⁹, στην πλειονότητα των περιπτώσεων αυτών διαπιστώθηκε η νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης και η αβασιμότητα του αιτήματος του πολίτη. Ωστόσο, ένα από τα ζητήματα που τίθενται στις περιπτώσεις αυτές είναι αυτό της **ικανότητας των επωφελομένων να ανταποκριθούν στις διοικητικές απαιτήσεις των προγραμμάτων**. Μια άλλη διάσταση του υπό εξέταση θέματος αφορά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων βάσει των γενικών αρχών του δικαίου και την εξειδίκευση αόριστων νομικών εννοιών από τις υπηρεσίες απασχόλησης κατά την εφαρμογή των οικείων διατάξεων.

Συνεκτίμηση λόγων ανωτέρας βίας

Ένας από τους συνήθεις όρους των προγραμμάτων είναι η υποβολή δικαιολογητικών εντός καθορισμένων προθεσμιών, προκειμένου να καταβληθούν οι αντίστοιχες δόσεις της επιχορήγησης. Ωστόσο, αρκετές είναι οι περιπτώσεις που ο Ο.Α.Ε.Δ. διακόπτει την επιχορήγηση αναζητώντας *είτε* ολόκληρο το ποσό της καταβληθείσας επιχορήγησης *είτε* το αναλογούν ποσό, επειδή οι ενδιαφερόμενοι δεν υπέβαλαν τα σχετικά δικαιολογητικά εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, ακόμη και όταν οι ενδιαφερόμενοι αδυνατούν, λόγω ανωτέρας βίας, να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους.

Μάλιστα σε υπόθεση που διερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη (Α.Π. 10834/2005), πολίτης, που είχε επιχείρηση με αντικείμενο εργασιών «σηπρεσίες καφέ, μπαρ, σνακ-μπαρ», διαμαρτυρήθηκε για τη διακοπή της επιχορήγησης προγράμματος Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών Ολοκληρωμένης Παρέμβασης Νομού Πρέβεζας¹⁴⁰, καθώς και για τη συνακόλουθη αναζήτηση του αναλογούντος ποσού. Η ενδιαφερόμενη επικαλέστηκε την αντιμετώπιση προβλημάτων υγείας που δεν της επέτρεψαν να ανταποκριθεί έγκαιρα στις υποχρεώσεις της. Μάλιστα, προσκόμισε τα απαραίτητα δικαιολογητικά εκπρόθεσμα, επισυνάπτοντας ιατρική γνωμάτευση ιδιώτη ιατρού, προκειμένου να αποδείξει τους λόγους της αντικειμενικής αδυναμίας να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή της. Το Κ.Π.Α. εξέδωσε απόφαση για διακοπή της επιχορήγησης, με την αναζήτηση του αναλογούντος ποσού της επιχορήγησης ύψους 3.361,33 €.

¹³⁹ Ανωτέρω υπο-ενότητα 2.2.1.Γ.

¹⁴⁰ ΥΑ 31119/2001 «Ειδικό πρόγραμμα ολοκληρωμένης παρέμβασης για ανέργους στους νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, Λάρισας και Πρέβεζας» - ΦΕΚ 1226 Β'.

Ανάλογη υπόθεση και η Α.Π. 17403/2005¹⁴¹ που ερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη στην οποία το Κ.Π.Α. Καισαριανής με την απόφασή του ζήτησε από την ενδιαφερόμενη την επιστροφή ολόκληρου του ποσού της επιχορήγησης ύψους 5.200 €. Με παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη η Ειδική Επιτροπή Επίλυσης Ενστάσεων του Ο.Α.Ε.Δ. αποφάσισε με την αριθμ. 2944/55/17-1-2006 απόφαση να κάνει δεκτό το αίτημα της ενδιαφερόμενης και να επιτρέψει τη συνέχιση του προγράμματος Ν.Ε.Ε. έτους 2003.

Όπως προκύπτει από τις περιπτώσεις αυτές, η άγνοια ή η πλημμελής ερμηνεία του νόμου και η μη εξειδίκευση της αόριστης έννοιας «ανωτέρα βία» δεν επέτρεψε μια σωστή ερμηνεία των διατάξεων από τον υπάλληλο. Αντίθετα είχε δυσμενείς συνέπειες για τους πολίτες, οι οποίοι όφειλαν να επιστρέψουν την επιχορήγηση, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητα της πολιτικής ενίσχυσης της απασχόλησης.

Παράβαση όρων – διάκριση μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή την εξέταση υποθέσεων που αφορούσαν σε ανάκληση εγκριτικών αποφάσεων υπαγωγής σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης ή σε διακοπή της επιχορήγησης και αναζήτηση του αναλογούντος ποσού, επισήμανε την ανάγκη διαφοροποίησης των συνεπειών που επέρχονται ανάλογα με τον τύπο της προϋπόθεσης ή του όρου του προγράμματος που παραβαίνει ο υπαγόμενος σε αυτό.

Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Α.Π. 4475/2005 αναφοράς, πολίτης εντάχθηκε σε πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών για την απασχόληση ανέργων (Πρόγραμμα Ν.Θ.Ε.- ΚΥΑ 33389/2004 - ΦΕΚ 30 Β'). Ωστόσο διαπίστωσε ότι η αρμόδια υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. Καβάλας αδυνατούσε να του καταβάλει την προβλεπόμενη επιχορήγηση, επειδή κατέθεσε τα σχετικά δικαιολογητικά εκπρόθεσμα. Ο πολίτης υπέβαλε ένσταση στην Ειδική Επιτροπή της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ., η εξέταση της οποίας εκκρεμούσε κατά το χρόνο υποβολής της αναφοράς του στην Αρχή. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην υπουργική απόφαση, η επιχορήγηση για τους μισθωτούς, που προσέλαβε η επιχείρηση, καταβάλλεται από τον Ο.Α.Ε.Δ. υπό την προϋπόθεση ότι τα δικαιολογητικά κατατίθενται εντός των προθεσμιών που ορίζουν οι οικείες διατάξεις.

Ωστόσο, με αφορμή τη συγκεκριμένη περίπτωση, επισημάνθηκε σε έγγραφο του Συνηγόρου προς τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. ότι **οι οικείες κανονιστικές διατάξεις**

¹⁴¹ Ανάλυση της υπόθεσης αυτής, ανωτέρω υπο-ενότητα 2.2.2.Α.

και κατ' επέκταση οι υπηρεσίες του Οργανισμού και το αρμόδιο όργανο για την εξέταση των ενστάσεων αντιμετωπίζουν με τον ίδιο τρόπο τις προϋποθέσεις τόσο ουσιαστικού, όσο και διαδικαστικού τύπου, σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες και επιβαλλόμενες κυρώσεις σε περίπτωση παράβασής τους.

Συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε ότι η υποβολή εκ μέρους των εργοδοτών των σχετικών δικαιολογητικών, η προθεσμία υποβολής αυτών κ.λπ. αποτελούν όρους διαδικαστικού τύπου, οι οποίοι σαφώς δεν είναι ίσης αξίας και βαρύτητας με τους όρους ουσιαστικού τύπου, οι οποίοι σχετίζονται με τις δεσμεύσεις του εργοδότη για την απασχόληση του ανέργου. Η κύρωση της ανάκλησης υπαγωγής στο πρόγραμμα *και* για την παράβαση ουσιαστικού όρου *και* για την παράβαση διαδικαστικού όρου, μοιάζει άδικη στο βαθμό που μια από τις αρχές, που οφείλει να δεσμεύει τη δράση της διοίκησης, είναι **η αρχή της αναλογικότητας**.

Παρόμοιες διαπιστώσεις θα μπορούσαν να διατυπωθούν και για τα προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., στα οποία διαπιστώνεται εξομοίωση επελεύσεως συνεπειών (ανάκληση απόφασης επιχορήγησης και αναζήτηση αναλογούντος ποσού) σε περιπτώσεις μη εκπλήρωσης προϋποθέσεων ή μη τήρησης όρων που αφορούν την ύπαρξη και τη βιωσιμότητα της επιχείρησης (π.χ. έσοδα – έξοδα επιχείρησης, άδεια λειτουργίας επιχείρησης κ.λπ.) και προϋποθέσεων που αφορούν διαδικαστικά ζητήματα (π.χ. υποβολή δικαιολογητικών εντός ορισμένων προθεσμιών).

Για το λόγο αυτό, **υποστηρίζεται η ανάγκη διαφοροποίησης των συνεπειών που επέρχονται, ανάλογα με τη φύση των προϋποθέσεων που δεν πληρούνται για την υπαγωγή στα σχετικά προγράμματα**¹⁴². Η διαφοροποίηση αυτή κρίνεται αναγκαία στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων των υλοποιούμενων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, δηλαδή της ενεργοποίησης του ανενεργού τμήματος του εργατικού δυναμικού και της ένταξής του στην αγορά εργασίας.

¹⁴² Προς την κατεύθυνση αυτή στο Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2005 προβλέπεται η παραγραφή της απαίτησης μόνο για τη δόση για την οποία δεν κατατέθηκαν εμπρόθεσμα τα δικαιολογητικά και όχι για όλο το ποσό της επιχορήγησης. Επίσης, στο πληροφοριακό έντυπο του Ο.Α.Ε.Δ. για το Πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2006, αναφέρονται τα ακόλουθα: «*Εάν ο νέος επαγγελματίας καταθέσει εκπρόθεσμα την αίτηση με τα δικαιολογητικά για την καταβολή προκαταβολής ή επιμέρους δόσης, η αξίωσή του για το συγκεκριμένο ποσό παραγράφεται χωρίς διακοπή της επιχορήγησης, με απόφαση του Προϊσταμένου της αρμόδιας Υπηρεσίας Απασχόλησης του Οργανισμού, εφόσον η επιχείρηση λειτουργεί και εξακολουθούν να τηρούνται οι όροι και προϋποθέσεις του Προγράμματος*».

Επισημαίνεται ότι, κατά το στάδιο υλοποίησης των πολιτικών αυτών, δεν θα πρέπει να υπερισχύουν διαχειριστικές λογικές και η προσκόλληση σε μια στενή, γραμματική ερμηνεία της νομιμότητας, αλλά να λαμβάνεται υπόψη ο τελικός σκοπός λειτουργίας του Οργανισμού. Υπό την οπτική αυτή, **οι μηχανισμοί ελέγχου συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα δε θα πρέπει να έχουν κατεξοχήν κυρωτικό χαρακτήρα, αλλά να αποσκοπούν στη διόρθωση, στην άρση πλημμελειών και στη συμπλήρωση ελλείψεων στο πλαίσιο της νομιμότητας, όπως προσδιορίζεται και από γενικές αρχές δικαίου και κανόνες διοικητικής δράσης (αρχή χρηστής διοίκησης, προστασία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου - εν προκειμένω ανέργου, συνεκτίμηση λόγων ανωτέρας βίας κ.λπ.), ώστε να επιτυγχάνεται η διατήρηση της απασχόλησης ανέργων ή αέργων που ενεργοποιήθηκαν για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας μέσω συμμετοχής σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης.**

2.2.2.Γ. ΜΗ ΕΓΚΑΙΡΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

Ένα από τα βασικά προβλήματα εφαρμογής των προγραμμάτων σχετίστηκε με την καθυστερημένη, εκ μέρους του Ο.Α.Ε.Δ., καταβολή της επιχορήγησης.

Στους όρους και τις προϋποθέσεις όλων των προγραμμάτων του Ο.Α.Ε.Δ., που σχετίζονταν με την επιχορήγηση, προβλέπονταν προθεσμίες εντός των οποίων οι επιδοτούμενοι όφειλαν να υποβάλουν σχετικά δικαιολογητικά προκειμένου να εισπράξουν την επιδότηση στις προβλεπόμενες δόσεις. Αν και η κανονιστική πράξη προέβλεπε προθεσμίες εντός των οποίων ο Ο.Α.Ε.Δ. έπρεπε να καταβάλει στους δικαιούχους τα ποσά της επιχορήγησης, αυτές παραβιάζονταν λόγω οργανωτικών ή άλλων αντικειμενικών αδυναμιών, κυρίως λόγω ελλιπούς στελέχωσης των υπηρεσιών απασχόλησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί πλήθος αναφορών με κύριο αίτημα την καθυστερημένη καταβολή των επιχορηγήσεων¹⁴³ σε πολλά από τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν για τους νέους, ελεύθερους επαγγελματίες (*Προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε.*) (ενδεικτικά Α.Π. 8052/2001, Α.Π. 7278/2003, Α.Π. 13870/2003, Α.Π. 5706/2002, Α.Π. 14167/2003, Α.Π. 7022/2003, Α.Π. 7787/2003, Α.Π. 12267/2003, Α.Π. 11077/2003) ή σε προγράμματα που αφορούσαν επιχορήγηση επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων (*Προγράμματα Ν.Θ.Ε.*) (Α.Π. 1230/2002,

¹⁴³ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα έχει μειωθεί αρκετά ο αριθμός των αναφορών που υποβάλλονται στην Αρχή για ζητήματα καθυστερήσεων στην καταβολή επιχορηγήσεων από υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο υλοποίησης δράσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Α.Π. 10234/2000, Α.Π. 8041/2001, Α.Π. 2131/2001, Α.Π. 8872/2002, Α.Π. 3476/2002, Α.Π. 6017/2003, Α.Π. 8876/2003).

Επίσης και για τα προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE), καταγγέλλθηκαν εξαιρετικά μεγάλες καθυστερήσεις στην καταβολή εκπαιδευτικού επιδόματος από σημαντικό αριθμό ασκούμενων, κατά την ίδια χρονική περίοδο¹⁴⁴, οι οποίες συνιστούν παραβίαση ουσιώδους όρου της υπογραφείσας σύμβασης¹⁴⁵. Ταυτόχρονα με την καθυστέρηση, πολίτες με την αναφορά τους διαμαρτυρήθηκαν επίσης για την αντιμετώπισή τους από τις τοπικές υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. και την ιδιαίτερως προσβλητική συμπεριφορά που εισέπραξαν εκ μέρους των υπαλλήλων, στην προσπάθειά τους να ενημερωθούν για το χρόνο καταβολής του επιδόματος (ενδεικτικά Α.Π. 1813/2001, Α.Π. 4410/2001, Α.Π. 3804/2001, Α.Π. 18240/2000, Α.Π. 5153/2001, Α.Π. 3715/2001, Α.Π. 3007/2001 αναφορές).

Κατά την υλοποίηση Προγράμματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE 1 - ΥΑ 111067/04.12.98¹⁴⁶), το σημαντικότερο πρόβλημα που περιήλθε στην γνώση του ΣΤΠ μετά από αναφορές πολιτών (Α.Π. 4412/2001, Α.Π. 16644/2001, Α.Π. 9729/2001), σχετίζεται με την αρχική άρνηση των αρμοδίων υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. να καταβάλουν το οφειλόμενο εκπαιδευτικό επίδομα στους ασκούμενους που αναπλήρωσαν τις ημέρες που έλαβαν ως άδεια διακοπών, εντός του επομένου έτους. Όπως προέβλεπε εγκύκλιος της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ., για τη διαδικασία υλοποίησης του προγράμματος, *«ο ασκούμενος μπορεί να λάβει άδεια διακοπών έως ένα ημερολογιακό μήνα με αντίστοιχη παράταση του προγράμματος»* (Β122128/22.10.99). Αρκετοί ασκούμενοι έκαναν χρήση αυτού του δικαιώματος, όμως η Τεχνική Γραμματεία του Ο.Α.Ε.Δ., ως αρμόδια για την πληρωμή του εκπαιδευτικού επιδόματος, ενημέρωσε ότι για πληρωμές μετά την 31/12/2000 δεν ήταν δυνατή η καταβολή του εκπαιδευτικού επιδόματος. Ως αποτέλεσμα αυτού αρκετοί υποψήφιοι προσέφυγαν στην Αρχή για μη καταβολή των οφειλόμενων εκπαιδευτικών επιδομάτων τους, που τελικά τους καταβλήθηκαν με μεγάλη χρονική καθυστέρηση (Απρίλιος 2002), όταν, μετά την έκδοση σχετικής απόφασης του ΔΣ

¹⁴⁴ Σχετικά με το Πρόγραμμα που καταρτίστηκε με την ΥΑ 30236/10.03.2000 «Προγράμματα Εξατομικευμένης Παρέμβασης για την προώθηση της απασχόλησης ανέργων ηλικίας 18-64 ετών» (ΦΕΚ 394 Β΄) .

¹⁴⁵ Στο τριμερές συμφωνητικό συνεργασίας που υπογράφονταν από τα ενδιαφερόμενα μέρη, οριζόταν ότι ο υπεύθυνος φορέας αναλάμβανε τη χρηματοδότηση του προγράμματος καταβάλλοντας στον ασκούμενο ποσό 7.000 δρχ. ημερησίως και μέχρι 22 ημέρες τον μήνα. Περαιτέρω, οριζόταν ότι η αμοιβή θα καταβαλλόταν από τον Ο.Α.Ε.Δ. στον ασκούμενο κάθε μήνα, αναλαμβάνοντας ταυτόχρονα το κόστος ασφάλισης αυτού.

¹⁴⁶ Όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ 112558/30.12.1998.

του Ο.Α.Ε.Δ.¹⁴⁷, εγκρίθηκε η καταβολή των οφειλόμενων εκπαιδευτικών επιδομάτων στο σύνολο των δικαιούχων του προγράμματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας STAGE 1, των οποίων η σύμβαση παρατάθηκε μετά την 31^η Δεκεμβρίου 2000.

Θα πρέπει να επισημανθεί ως γενικότερη παρατήρηση ότι η καθυστέρηση καταβολής των επιχορηγήσεων από τις υπηρεσίες απασχόλησης, καθώς και η αδυναμία έγκαιρης ανταπόκρισης των υπηρεσιών αυτών σε οικονομικές υποχρεώσεις τους προς τους ανέργους ή τους εργοδότες που απασχολούν ανέργους στο πλαίσιο προγραμμάτων του Ο.Α.Ε.Δ., εντός των προβλεπομένων χρονικών ορίων που τίθενται σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης, έχει ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις αυτές διότι αντιφάσκει με το στόχο της πολιτικής ενίσχυσης των ανέργων και μπορεί να καταλήξει στην ακύρωση αυτού καθαυτού του δικαιώματος.

Όπως αναφέρθηκε, τα προγράμματα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. αποσκοπούν στην οικονομική ενίσχυση του ανέργου κατά το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας της επιχείρησης που είναι κρίσιμο για την περαιτέρω πορεία της. Επίσης, με τα προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας και την απασχόληση ανέργων, προβλέπεται η κάλυψη μέρους του εργοδοτικού κόστους από τον Ο.Α.Ε.Δ., προκειμένου να αυξηθεί η απασχόληση του εργατικού δυναμικού. Το πρόβλημα κακοδιοίκησης που αφορά στην καθυστέρηση καταβολής των επιχορηγήσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής δημόσιας πολιτικής όπου διαπιστώνεται ότι *«ο χρόνος για τη διοίκηση έχει διαφορετικό νόημα από ό,τι για τους συναλλασσομένους με αυτήν»*¹⁴⁸.

Όταν διαπιστώνεται αδράνεια της διοίκησης κατά την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η οποία μπορεί να οφείλεται σε προβλήματα οργάνωσης των υπηρεσιών απασχόλησης, σε ελλιπή στελέχωση με προσωπικό ή σε ανεπάρκεια της υλικοτεχνικής υποδομής, οι δυσμενείς επιπτώσεις που επέρχονται πλήττουν τους τελικούς αποδέκτες των πολιτικών αυτών, δηλαδή τους ανέργους, με αποτέλεσμα προβλήματα κατά την υλοποίηση των πολιτικών αυτών να υπονομεύουν και να αντιστρατεύονται τους στόχους τους¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Αριθμ. 920/11/26.3.2002 απόφαση του ΔΣ του Ο.Α.Ε.Δ.

¹⁴⁸ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Κείμενα εργασίας «Επιχειρηματικότητα και Δημόσια Διοίκηση», Νοέμβριος 2006, σελ. 13 (www.synigoros.gr).

¹⁴⁹ Αναφορικά με τις διαπιστώσεις και τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το θέμα της ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας για την αντιμετώπιση της ανεργίας βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Κείμενα εργασίας «Επιχειρηματικότητα και Δημόσια Διοίκηση», Νοέμβριος 2006, (www.synigoros.gr).

Οι νέοι ελεύθεροι επαγγελματίες βασίζονται στην έγκαιρη καταβολή της οικονομικής ενίσχυσης του Ο.Α.Ε.Δ. για την αντιμετώπιση δανειακών ή άλλων λειτουργικών αναγκών των επιχειρήσεών τους, ενώ οι εργοδότες που απασχολούν ανέργους στο πλαίσιο προγραμμάτων STAGE και Ν.Θ.Ε. αποθαρρύνονται, διαπιστώνουν ότι επωμίζονται εξ ολοκλήρου το εργοδοτικό κόστος, μέρος του οποίου ανέλαβε να καλύψει ο Ο.Α.Ε.Δ., με αποτέλεσμα να αυξάνει το λειτουργικό κόστος των επιχειρήσεών τους σε βαθμό που δεν ανέμεναν, και τέλος διατηρούν σοβαρές επιφυλάξεις για μια νέα συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ..

2.2.3. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ. ΕΥΡΥΘΜΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ.

Η πληροφόρηση γενικά αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την πρόσβαση στα δικαιώματα, όπως επανειλημμένως έχει τονίσει ο Συνήγορος του Πολίτη στις Ετήσιες Εκθέσεις του. Η πλήρης, ακριβής και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών καθίσταται αναγκαία, όταν η θεμελίωση ενός δικαιώματος εξαρτάται από τη συνδρομή προϋποθέσεων όπως η γνώση των διαδικασιών, η υπαγωγή μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ένα πρόγραμμα κ.λπ. Επιπλέον, η ανάγκη για αξιόπιστη πληροφόρηση των ανέργων από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης είναι αυξημένη, όχι μόνο εξαιτίας της κοινωνικής θέσης και της ανεπάρκειας πόρων και ικανοτήτων των δικαιούχων ανέργων (συνήθως χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, μειωμένοι ή ανύπαρκτοι οικονομικοί πόροι, έλλειψη κοινωνικών δεξιοτήτων και επαφών), αλλά και λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, όπου ο χρόνος είναι μια πολύ κρίσιμη παράμετρος.

Εξάλλου, η παροχή υπηρεσιών ενημέρωσης ανήκει στις δραστηριότητες του Οργανισμού. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2956/2001, καθιερώθηκε η **εξατομικευμένη παρέμβαση** η οποία απέβλεπε: α) στην παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης με στόχο την ένταξη του άνεργου σε προγράμματα αύξησης της απασχόλησης για τη βελτίωση της θέσης του στην αγορά εργασίας και β) στην παροχή υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού με στόχο την κατά τον καλύτερο τρόπο αξιοποίηση των προσόντων, ικανοτήτων, δεξιοτήτων και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ενδιαφερομένου.

Διαπιστώνεται ωστόσο ότι οι πληροφορίες που συνήθως λαμβάνει ο πολίτης είναι προφορικές και ελλιπείς, αν όχι ανακριβείς, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να αποδείξει τις ελλείψεις τους. Αρκετές υποθέσεις εισέρρευσαν στον Συνήγορο του Πολίτη (ενδεικτικά Α.Π. 22039/2002, Α.Π. 11566/2001, Α.Π. 11087/2001, Α.Π. 11025/2001, Α.Π. 10970/2001, Α.Π. 10878/2001, Α.Π. 11267/2001, Α.Π. 10811/2001, Α.Π. 10838/2001, Α.Π. 11071/2001, Α.Π. 10785/2005, Α.Π. 17478/2005 κ.α.) με κύριο ζήτημα την απώλεια δικαιωμάτων από την ελλιπεια ή και λανθασμένη πληροφόρηση που έλαβαν οι ενδιαφερόμενοι για υπαγωγή σε προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ.. Η μελέτη και διερεύνηση αρκετών υποθέσεων ανέδειξε ως ένα μείζον πρόβλημα τις βλαπτικές, για τους πολίτες, συνέπειες από την ελλιπή ή και λανθασμένη ενημέρωση που έλαβαν από υπαλλήλους του Ο.Α.Ε.Δ. αναφορικά με τα προγράμματα που υλοποιεί ο Οργανισμός.

Στη συνέχεια αναφέρονται τρεις χαρακτηριστικές περιπτώσεις υποθέσεων που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, στις οποίες το κύριο πρόβλημα που αναδείχθηκε αφορούσε σε πλημμέλειες και παραλείψεις κατά το στάδιο της εξατομικευμένης παρέμβασης, με δυσμενείς επιπτώσεις για τους ανέργους.

I. Στην **πρώτη περίπτωση** (Α.Π. 12447/2006 αναφορά), πολίτης, άνεργη Αρχιτέκτονας Μηχανικός, επιθυμώντας να συμμετάσχει στο πρόγραμμα κατάρτισης με τίτλο «ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ» απευθύνθηκε στην τοπική υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. (Κ.Π.Α. Ηρακλείου) και πληροφορήθηκε ότι δεν είναι δυνατόν να εγγραφεί στα μητρώα ανέργων, καθώς είναι μηχανικός ασφαλισμένη στο ΤΣΜΕΔΕ. Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο διερεύνησης της αναφοράς, απηύθυνε έγγραφο στην Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ε.Κ.Τ. (για συντομία ΕΥΕ)¹⁵⁰, καθώς και στη Δ/ση Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., θέτοντας το ζήτημα που ανέκυψε στη συγκεκριμένη περίπτωση και επισημαίνοντας την αντίφαση που διαπιστώνεται μεταξύ του σχεδιασμού και της υλοποίησης ειδικών προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων που εντάσσονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ» αφενός και των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την υπαγωγή σε αυτά των ενδιαφερόμενων ανέργων *αφετέρου*. Στο απαντητικό έγγραφο της ΕΥΕ προς την Αρχή¹⁵¹ αφού τέθηκε το ευρύτερο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων που συγχρηματοδοούνται από το Ε.Κ.Τ. και εντάσσονται στο Ε.Π. «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ», διευκρινίστηκε ότι στο έργο με τίτλο «ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ» καθοριζόταν με την προκήρυξη της ΕΥΕ ότι μπορούν να συμμετέχουν στα προγράμματα κατάρτισης:

- *Οι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ., ανεξάρτητα αν λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή όχι.*
- *Άτομα ευπαθών κοινωνικών ομάδων (άνεργοι)*
- *Μηχανικοί πτυχιούχοι ΑΕΙ όλων των ειδικοτήτων που πληρούν τις κατωτέρω προϋποθέσεις :*
 - *είναι εγγεγραμμένοι στο ΤΣΜΕΔΕ*
 - *είναι άνεργοι και το βεβαιώνουν με Υπεύθυνη Δήλωση του Ν. 1599/1986*
 - *έχουν εκκαθαριστικό σημείωμα από την οικεία Δ.Ο.Υ. για το προηγούμενο οικονομικό έτος, με μηδενικό εισόδημα ή εισόδημα κάτω του ύψους του αφορολόγητου.*

¹⁵⁰ Η εν λόγω υπηρεσία υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

¹⁵¹ Αριθμός πρωτοκόλλου 187322/25.10.2006.

Στο απαντητικό έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Κ.Π.Α. της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ.¹⁵² αναφέρεται εγκύκλιος της υπηρεσίας σχετικά με την εγγραφή δικηγόρων, ιατρών και μηχανικών στα Μητρώα Άνεργων των Υπηρεσιών του. Επισημαίνεται δε στο έγγραφο αυτό ότι: «Όσον αφορά στο ζήτημα της κατάρτισης και σε περίπτωση κατά την οποία η κα ... είχε εκδηλώσει ενδιαφέρον να συμμετέχει, θα είχε λάβει τη δέουσα πληροφόρηση, όπως κάθε πολίτης που καταφεύγει στις Υπηρεσίες μας».

Είναι προφανές ότι κατά τη διαδικασία υλοποίησης των προγραμμάτων κατάρτισης που εντάσσονται στο Ε.Π. «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ», ο ρόλος των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., ειδικότερα των Κ.Π.Α., είναι ιδιαίτερα σημαντικός και κρίσιμος για την επιτυχία των υλοποιούμενων δράσεων κατάρτισης¹⁵³. Για το λόγο αυτό, **οι πληροφορίες και οι κατευθύνσεις στους άνεργους που εκδηλώνουν ενδιαφέρον να ενταχθούν σε αυτές, θα πρέπει να παρέχονται από τα Κ.Π.Α. ύστερα από ενδελεχή εξέταση της κάθε περίπτωσης και με την απαιτούμενη προσοχή, ώστε οι ενδιαφερόμενοι άνεργοι να μη λαμβάνουν εσφαλμένη πληροφόρηση, να μην αποθαρρύνονται και να μην «παραπλανώνται» σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις και τη δυνατότητα συμμετοχής τους σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.**

II. Στη **δεύτερη** ενδεικτικά αναφερόμενη **περίπτωση** (Α.Π. 10785/2005 αναφορά), πολίτης μακροχρονίως άνεργος από τριετίας, προσερχόμενος στην

¹⁵² Αριθμός πρωτοκόλλου Β135858/15.11.2006.

¹⁵³ Όπως αναφέρεται στο παραπάνω απαντητικό έγγραφο της ΕΥΕ, «**Στο πλαίσιο υλοποίησης των προγραμμάτων κατάρτισης άνεργων που κατακυρώνονται στα ΚΕΚ, ο Ο.Α.Ε.Δ. και ιδίως τα Κ.Π.Α. (Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση) έχουν σημαντικό ρόλο, ο οποίος έχει καθοριστεί από τις διατάξεις εφαρμογής του ανωτέρω Επιχειρησιακού Προγράμματος (Συμπλήρωμα Προγραμματισμού) και αφορά τα εξής:**

1. Για την ένταξη άνεργων καταρτιζόμενων στα προγράμματα κατάρτισης, βασική προϋπόθεση είναι η παραπομπή τους σε αυτά από τα Κ.Π.Α. αφού υλοποιηθεί η διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης, η οποία αποτελεί βασικό στοιχείο του Επιχειρησιακού Προγράμματος και απορρέει από τη σύνδεση των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάστασης που θα υλοποιήσουν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης άνεργων με τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (Κ.Π.Α.). Μέσα από τη διαδικασία αυτή (με τη συμπλήρωση των σχετικών εντύπων και τη διενέργεια συνέντευξης με τον σύμβουλο του Κ.Π.Α. κ.α.), κρίνεται από το Κ.Π.Α. η παραπομπή ή μη κάποιου υποψήφιου σε συγκεκριμένο πρόγραμμα κατάρτισης.

Επίσης, ο υποψήφιος καταρτιζόμενος πρέπει να εγγραφεί στα Μητρώα Ανέργων και να εκδοθεί γι' αυτόν κάρτα ανεργίας, εφόσον όμως απαιτείται αυτό.

2. Μετά την έκδοση των κατακυρωτικών αποφάσεων για τα έργα που προκηρύσσονται από την ΕΥΕ, τα Κ.Π.Α. ενημερώνονται (ταυτόχρονα με τα ΚΕΚ) για τα εγκριθέντα προγράμματα κατάρτισης και τους αναδόχους φορείς υλοποίησης αυτών, ώστε να προετοιμάσουν την ομαδοποίηση των εγγεγραμμένων άνεργων ανάλογα με τα θεματικά αντικείμενα κατάρτισης, στο πλαίσιο της εξατομικευμένης παρέμβασης. Οι ανάδοχοι φορείς των προγραμμάτων κατάρτισης άνεργων οφείλουν να ζητήσουν από τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης του τόπου υλοποίησης των προγραμμάτων τους, την υπόδειξη άνεργων για να συμμετάσχουν στις ενέργειες κατάρτισης» (η επισήμανση δικιά μας).

αρμόδια περιφερειακή υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. για ανανέωση της κάρτας ανεργίας το Μάρτιο του 2005, ενημερώθηκε από την εργασιακή σύμβουλο ότι υφίσταται Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. που υλοποιείται από το Δήμο Αθηναίων και στο οποίο θα μπορούσε να υπαχθεί. Ο πολίτης, αφού εκδήλωσε σχετικό ενδιαφέρον, παραπέμφθηκε από τον Ο.Α.Ε.Δ. στο Κέντρο Απασχόλησης και Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων, προκειμένου να υποβάλει αίτηση υπαγωγής στο Πρόγραμμα. Μετά την υποβολή της αίτησης, του γνωστοποιήθηκε προφορικά ότι πληροί τις προϋποθέσεις ένταξης και ειδοποιήθηκε για συνάντηση με το σύμβουλο επιχειρηματικότητας του Δήμου, στην οποία ενημερώθηκε για το πρόγραμμα, καθώς και για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία υπαγωγής σε αυτό.

Με βάση τις διαβεβαιώσεις που είχε λάβει προφορικά και προετοιμάζοντας την έναρξη της επιχείρησής του, ο πολίτης δανείστηκε για τη συγκέντρωση παραστατικών ύψους 5.000 - 5.500 ευρώ που απαιτούνταν για την εκταμίευση της πρώτης δόσης. Όταν όμως υπέβαλε τα σχετικά παραστατικά, του γνωστοποιήθηκε ότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο Πρόγραμμα, λόγω υπέρβασης του ορίου ηλικίας (60 έτη) που προβλέπεται από την οικεία υπουργική απόφαση για την ένταξη στο Πρόγραμμα. Ο πολίτης υπέβαλε ένσταση κατά της απορριπτικής απόφασης της Τριμελούς Επιτροπής Αξιολόγησης των αιτήσεων, η οποία δεν έγινε δεκτή. Ωστόσο η ένσταση και το απαντητικό έγγραφο της Τριμελούς Επιτροπής, διαβιβάστηκαν με έγγραφο του Δήμου Αθηναίων στη Δ/ση Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., προκειμένου να εξεταστεί η δυνατότητα τροποποίησης της σχετικής υπουργικής απόφασης σε ό,τι αφορά το όριο ηλικίας των επωφελούμενων από το Πρόγραμμα και τη διεύρυνσή του μέχρι την ηλικία των 64 ετών.

Σε έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη επισημάνθηκε ότι, σύμφωνα με τις οικείες κανονιστικές διατάξεις¹⁵⁴, προβλέπεται πράγματι ότι του Προγράμματος επωφελούνται άτομα ηλικίας 18-60 ετών. Ωστόσο, προϋπόθεση υπαγωγής στο στάδιο της προέγκρισης αποτελεί, μεταξύ άλλων, η πρόταση του άνεργου για δράσεις απασχόλησης ύστερα από τη διαδικασία της εξατομικευμένης προσέγγισης από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., καθώς και η συμπλήρωση του τυποποιημένου εντύπου εξατομικευμένης προσέγγισης που θα υπογράφεται από τον εργασιακό σύμβουλο και τον άνεργο. **Οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. και των εμπλεκόμενων φορέων στην υλοποίηση των**

¹⁵⁴ Υ.Α. 32189/2004 περί Προγράμματος Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας, επιδότησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας και επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών στο πλαίσιο των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) - ΦΕΚ 1588 Β'.

προγραμμάτων όφειλαν *αφενός* να είναι πλήρως ενημερωμένοι για τις προϋποθέσεις υπαγωγής σε κάθε πρόγραμμα, *αφετέρου* να εξετάζουν ενδελεχώς εάν ο άνεργος πληροί τις προφανείς τουλάχιστον προϋποθέσεις υπαγωγής στην προτεινόμενη δράση απασχόλησης, όπως για παράδειγμα το ηλικιακό κριτήριο, προκειμένου να μην αποπροσανατολίζεται ο ενδιαφερόμενος και να μην επέρχονται με τις ενέργειες ή τις παραλείψεις των εμπλεκόμενων υπαλλήλων αποτελέσματα αντίθετα με τους επιδιωκόμενους στόχους των προγραμμάτων αυτών. Επίσης, η καλλιέργεια προσδοκιών και η δημιουργία ασφαλούς πεποίθησης στους ανέργους για την υπαγωγή τους στα προγράμματα επιχορήγησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας, λειτουργούν ενίοτε παραπλανητικά για αυτούς και τους ωθούν στη λήψη οικονομικών αποφάσεων, όπως προπαρασκευαστικές ενέργειες για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας, δανεισμός κ.λπ., οι οποίες επιδεινώνουν την ήδη επιβαρυσμένη κατάσταση ανεργίας στην οποία βρίσκονται.

Το πρόβλημα που αναδείχθηκε στην περίπτωση αυτή είναι η πλημμελής ενημέρωση των αρμόδιων υπαλλήλων που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων¹⁵⁵. Σε σχετικά έγγραφα της διοίκησης αναφέρθηκε ότι, στην περίπτωση αυτή, υπήρξε σύγχυση αναφορικά με τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο συγκεκριμένο πρόγραμμα γιατί είχε δημιουργηθεί η πεποίθηση στους υπαλλήλους ότι οι δικαιούχοι θα έπρεπε να πληρούν το ηλικιακό κριτήριο που συνήθως ισχύει για τα προγράμματα Ν.Ε.Ε. (μέχρι το 64^ο έτος της ηλικίας)¹⁵⁶.

Επισημαίνεται ότι σε περιπτώσεις όπως η παραπάνω **δεν υπάρχει δυνατότητα επανόρθωσης των αρνητικών συνεπειών της απόρριψης υπαγωγής του πρώην ανέργου στο πρόγραμμα, η οποία οφείλεται σε εσφαλμένη καθοδήγησή του από τους εργασιακούς συμβούλους και σε πλημμελή έλεγχο πλήρωσης των προϋποθέσεων υπαγωγής.** Συγκεκριμένα δεν υφίσταται

¹⁵⁵ Σε σχετικό απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. για την υπόθεση αυτή (αριθμ. πρωτ. Β135768/7.11.2005 έγγραφο), αναφέρεται ότι στο πληροφοριακό έντυπο του Δήμου Αθηναίων για το εν λόγω πρόγραμμα «Δίκτυο Στήριξης Ανέργων της Πρωτεύουσας» αναφέρεται ότι «*το 45% των ανέργων...θα ανήκουν στις παρακάτω κατηγορίες: ...άνεργοι ηλικίας 45-65 και μακροχρόνια άνεργοι*». Το Κ.Π.Α. Αθηνών παρέπεμψε τον ενδιαφερόμενο στο Κέντρο Απασχόλησης και Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων για τις περαιτέρω προβλεπόμενες διαδικασίες, βασιζόμενο στο πληροφοριακό έντυπο του Δήμου.

¹⁵⁶ Η περίπτωση αυτή αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της δυσχέρειας παροχής αξιόπιστων πληροφοριών από υπαλλήλους των Κ.Π.Α., λόγω του μεγάλου αριθμού των δράσεων που υλοποιεί ταυτόχρονα ο Οργανισμός. Η πληθώρα των προϋποθέσεων που απαιτούνται για τη υπαγωγή στα προγράμματα σε συνδυασμό με το μεγάλο αριθμό των υλοποιούμενων δράσεων επηρεάζουν τη δυνατότητα παροχής ακριβούς, πλήρους και αξιόπιστης πληροφόρησης των ανέργων από τους υπαλλήλους των υπηρεσιών απασχόλησης για τις δράσεις του Οργανισμού.

δυνατότητα τυχόν υπαγωγής του σε νέο πρόγραμμα, δεδομένου ότι έχει απολέσει την ιδιότητα του ανέργου, με αποτέλεσμα να υφίσταται εξ ολοκλήρου τις δυσμενείς συνέπειες ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης.

III. **Τέλος**, και στην **περίπτωση** της Α.Π. 15081/2003 αναφοράς καταδεικνύεται η ελλιπής κατάρτιση των εργασιακών συμβούλων που είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία καθεστώτος σύγχυσης στους πολίτες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η πολίτης κατέθεσε αίτηση ενδιαφέροντος στο πρόγραμμα STAGE έτους 2003, στη συνέχεια όμως ενημερώθηκε και για κάποιο σεμινάριο το οποίο θα την ενδιέφερε να παρακολουθήσει. Συμβουλευόμενη τον εργασιακό σύμβουλο του Κ.Π.Α. Αιγάλεω, για το εάν η παρακολούθηση του σεμιναρίου θα συνιστούσε κώλυμα στην συμμετοχή της στο STAGE, έλαβε τη διαβεβαίωση ότι δεν θα διαγραφόταν η κάρτα ανεργίας της επειδή το σεμινάριο θα διαρκούσε μόλις 120 ώρες. Η κάρτα ανεργίας ανανεώθηκε την επόμενη φορά παρά το γεγονός ότι γνώριζαν τη συμμετοχή της στο σεμινάριο, ένα μήνα όμως μετά, όταν της ανακοινώθηκε από τον Ο.Α.Ε.Δ. ότι είχε επιλεγεί για το πρόγραμμα STAGE, προσήλθε στα γραφεία του Ο.Α.Ε.Δ. για να ανανεώσει την κάρτα ανεργίας της, όπου και πληροφορήθηκε ότι η κάρτα ανεργίας της είχε διαγραφεί. Εύλογα η αναφερόμενη κατήγγειλε ότι εξαιτίας της λανθασμένης ενημέρωσης που έλαβε από τον εργασιακό σύμβουλο του Ο.Α.Ε.Δ., απώλεσε το δικαίωμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας 18 μηνών, αποδυναμώνοντας με αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα που παρέχεται στον άνεργο για βελτίωση των επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων του.

Σε αρκετές από τις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω¹⁵⁷, τέθηκε το ζήτημα της **ποιότητας των πληροφοριακών εντύπων** που διαθέτει ο Ο.Α.Ε.Δ. για την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις υπαγωγής στις δράσεις που υλοποιεί.

Εκτός από τις υποθέσεις που αναφέρθηκαν ενδεικτικά παραπάνω, στην περίπτωση υλοποίησης προγράμματος απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας (STAGE) από τον Ο.Α.Ε.Δ. κατά το έτος 2004¹⁵⁸, διαπιστώθηκε από την Αρχή ότι μια μερίδα πολιτών παραπλανήθηκε εξαιτίας της ασαφούς διατύπωσης της πρόσκλησης ενδιαφέροντος, ως προς τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο πρόγραμμα. Στην

¹⁵⁷ Ενδεικτικά, ανωτέρω υπο-ενότητες 2.2.1.Β και 2.2.2.Β.

¹⁵⁸ Σχετική η αριθμ. 2280/33/14.9.2004 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, η οποία βασίστηκε στην ΚΥΑ 33387/2003 «Πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας στο τομέα της Πληροφορικής - Επικοινωνιών (Ηλεκτρονικής) για 3.337 άνεργους πτυχιούχους Α.Ε.Ι. - Τ.Ε.Ι. ή ισότιμων τίτλων σπουδών ημεδαπής ή αλλοδαπής ηλικίας μέχρι 35 ετών» - ΦΕΚ 1922 Β'.

περίπτωση της Α.Π. 21061/2004 αναφοράς, η πολίτης διαπίστωσε ότι δεν είχαν προσμετρηθεί τα μόρια των κριτηρίων των πρόσθετων προσόντων, αυτών που αφορούσαν τις γνώσεις της στην πληροφορική, με αποτέλεσμα να υποβάλει σχετική ένσταση. Στον Συνήγορο του Πολίτη, η ενδιαφερόμενη προσκόμισε βεβαίωση του ΚΕΚ από το οποίο προέκυπτε η παρακολούθηση προγράμματος 350 ωρών, η οποία εν τούτοις δεν έγινε δεκτή από την Ειδική Επιτροπή Επίλυσης Ενστάσεων για τον λόγο ότι βεβαίωση αφορούσε την εγκατάσταση, συντήρηση και υποστήριξη Η/Υ.

Περαιτέρω, στην περίπτωση της Α.Π. 21526/2004 αναφοράς, δεν είχαν προσμετρηθεί τα μόρια των κριτηρίων των πρόσθετων προσόντων, της οικογενειακής κατάστασης και του βαθμού απολυτηρίου της ενδιαφερόμενης. Η ένσταση που υπέβαλε απορρίφθηκε, καθώς η υποψήφια δεν υπέβαλε βεβαίωση παρακολούθησης προγράμματος κατάρτισης στην πληροφορική, αλλά στο μηχανογραφημένο λογιστήριο. Ομοίως, η Επιτροπή απέρριψε ένσταση πολίτη (Α.Π. 991/2005 αναφορά) που θεώρησε ότι δε μοριοδοτήθηκε για πρόσθετες γνώσεις, κρίνοντας ότι η προσκομισθείσα βεβαίωση δεν ήταν από πιστοποιημένο ΚΕΚ του ΕΚΕΠΙΣ ή από δράση η οποία συγχρηματοδοτείται από την ΕΕ, κριτήριο το οποίο δεν αναφερόταν καθόλου στην πρόσκληση, όπως επισήμανε και ο Συνήγορος του Πολίτη. Πρόβλημα ανέκυψε επίσης εξαιτίας του ότι στην προκήρυξη δεν αναφερόταν ως προϋπόθεση για την υποβολή της αίτησης, η μη συμμετοχή σε άλλο επιδοτούμενο πρόγραμμα, μέσα στο ίδιο έτος, με αποτέλεσμα τον αιφνιδιασμό των πολιτών όταν η Ειδική Επιτροπή Εξέτασης Ενστάσεων απέρριπτε τις ενστάσεις τους (Α.Π. 21683/2004, Α.Π. 21917/2004, Α.Π. 22044/2004, Α.Π. 22263/2004, Α.Π. 3017/2005).

Επισημαίνεται ότι **οι προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για συμμετοχή σε δράσεις του Ο.Α.Ε.Δ., καθώς και τα σχετικά πληροφοριακά έντυπα, θα πρέπει να είναι κατανοητά, σαφή, ακριβή ως προς το περιεχόμενό τους, θα πρέπει να παρέχουν τις απαραίτητες πληροφορίες και ταυτόχρονα να είναι αρκούντως συνοπτικά, ώστε να έχει πρόσβαση σε αυτά οποιοσδήποτε**, χωρίς την ανάγκη παρεμβολής διαμεσολαβητών ή διεκπεραιωτών στη σχέση πολίτη (ανέργου ή επιχείρησης) και δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.

Αναφορικά με το ζήτημα της πληροφόρησης, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί μια αντιπροσωπευτική περίπτωση **πλημμελούς πληροφόρησης από υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. λόγω της πολυπλοκότητας του οργανωτικού σχήματος λειτουργίας του Οργανισμού** (Α.Π. 15864/2001 αναφορά). Πολίτης εντάχθηκε σε πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και υπέγραψε 11μηνιαίας διάρκειας σύμβαση, μετά δε

την διακοπή του με πρωτοβουλία της επιχείρησης, κατέθεσε αναφορά - καταγγελία στον Ο.Α.Ε.Δ. Αμαρουσίου. Παρά τις αλληπάλληλες προσπάθειες της ασκούμενης, στάθηκε αδύνατο να εντοπίσει ποιος ήταν αρμόδιος να κρίνει την αναφορά - καταγγελία της (ο Ο.Α.Ε.Δ. Αμαρουσίου, η Τεχνική Γραμματεία STAGE ή η Περιφερειακή Δ/ση Αττικής και Νήσων). Μετά τη διαμεσολάβηση της Αρχής, ο Ο.Α.Ε.Δ. Αμαρουσίου σε έγγραφό του ισχυρίστηκε ότι η καθυστέρηση εξέτασης της καταγγελίας, οφειλόταν σε καθυστερημένη συλλογή στοιχείων που αφορούσαν την υπόθεση και στη λανθασμένη, όπως απεδείχθη τελικά, πεποίθηση εκ μέρους του Ο.Α.Ε.Δ. Αμαρουσίου ότι η καταγγελία είχε ήδη απαντηθεί από την Τεχνική Γραμματεία STAGE. Ωστόσο, η Τεχνική Γραμματεία STAGE σε έγγραφό της υποστήριξε ότι ασχολείται μόνο με τη συγκέντρωση και παρακολούθηση φυσικών και οικονομικών στοιχείων των προγραμμάτων απασχόλησης και κατάρτισης του Ο.Α.Ε.Δ. και κατά συνέπεια δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάσει την καταγγελία της ασκούμενης. Εν τέλει δόθηκε απάντηση στην καταγγελία από το Γραφείο Εργασίας Αμαρουσίου του Ο.Α.Ε.Δ. με μεγάλη χρονική καθυστέρηση.

Εύρυθμη λειτουργία υπηρεσιών Ο.Α.Ε.Δ. - Εξυπηρέτηση πολιτών και συμπεριφορά υπαλλήλων

Στην Αρχή περιήλθε και περιορισμένος αριθμός αναφορών σχετικά με ζητήματα που αφορούν την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης (ωράριο λειτουργίας των υπηρεσιών, πρωτοκόλληση αιτήσεων κ.λπ.), την εξυπηρέτηση των πολιτών που συναλλάσσονται με τις υπηρεσίες απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. και τη συμπεριφορά των υπαλλήλων του Οργανισμού.

Στις περιπτώσεις που ήδη αναφερθήκαμε, εμπεριέχονταν και ζητήματα που σχετίζονται με πλημμελή εξυπηρέτηση από υπαλλήλους του Ο.Α.Ε.Δ. ή με ελλιπή/λανθασμένη πληροφόρηση που αυτοί παρείχαν. Ωστόσο, δεν έλειψαν και αναφορές, οι οποίες κατατέθηκαν στον Συνήγορο, με αποκλειστικό σκοπό να καταγγελθεί η κακή εξυπηρέτηση πολιτών από τις υπηρεσίες απασχόλησης και η **ανάρμοστη συμπεριφορά υπαλλήλων και Προϊσταμένων Υπηρεσιών του Οργανισμού** (Α.Π. 14537/2000, Α.Π. 19613/2001, Α.Π. 7906/2000, Α.Π. 4539/2002, Α.Π. 6408/2004, Α.Π. 6581/2004).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων που καταγγέλλεται κακή συμπεριφορά υπαλλήλων του Ο.Α.Ε.Δ., διαπιστώθηκε ότι αυτή συνδέεται άρρηκτα με ελλιπή στελέχωση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και αυξημένο όγκο εργασίας σε λίγα πρόσωπα. Για παράδειγμα, με την Α.Π. 9665/2003 αναφορά στην

Αρχή, πολίτης διαμαρτυρήθηκε για μεροληπτική εξυπηρέτηση πολιτών στον Ο.Α.Ε.Δ. Καλαμαριάς και για τη μη τήρηση του ωραρίου λειτουργίας της υπηρεσίας. Εν τούτοις, ο Προϊστάμενος του Ο.Α.Ε.Δ. Καλαμαριάς, υποστήριξε ότι το συγκεκριμένο γραφείο λειτουργούσε και πέραν του προκαθορισμένου ωραρίου, δεδομένου ότι εξυπηρετούσε περί τους 3.000 ανέργους, διαθέτοντας μόλις δύο Η/Υ, με αποτέλεσμα να υφίστανται σημαντικές καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Ο Προϊστάμενος είχε ήδη ενημερώσει τη Διοίκηση του Οργανισμού, για τις ελλείψεις προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής της συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Τέλος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ενδεικτικά ορισμένες περιπτώσεις που αφορούν **σε πλημμελή εξυπηρέτηση πολιτών, λόγω μη τήρησης διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναφορικά με τις αποκλειστικές προθεσμίες ή την πρωτοκόλληση των εγγράφων.** Συγκεκριμένα, πολίτης υπέβαλε στην Αρχή την Α.Π. 18874/2003 αναφορά, με την οποία διαμαρτύρεται γιατί, όταν προσήλθε στα γραφεία της τοπικής υπηρεσίας κατά την ημερομηνία λήξης της καταληκτικής προθεσμίας υποβολής αιτήσεων υπαγωγής σε πρόγραμμα επιχορήγησης Ν.Ε.Ε., δεν κατέστη δυνατό να υποβάλει την αίτησή της λόγω πρόωρης αποχώρησης του προσωπικού, προκειμένου να συμμετάσχει σε γενική συνέλευση. Επισημάνθηκε ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Δ.Δ. και εγκυκλίων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων (άρθρο 12 Κ.Δ.Δ.), η υπηρεσία όφειλε *αφενός* να γνωστοποιήσει με την προκήρυξη την ημερομηνία και την ώρα λήξης της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων και *αφετέρου*, εφόσον δεν υπήρχε διαφοροποίηση αναφορικά με τα παραπάνω στοιχεία, το γραφείο πρωτοκόλλου θα έπρεπε να λειτουργεί κανονικά και να παραλαμβάνει αιτήσεις μέχρι την πάροδο της καταληκτικής προθεσμίας. Η ανταπόκριση της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. ήταν θετική μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη και ζητήθηκε από την ενδιαφερόμενη να προσκομίσει τα σχετικά δικαιολογητικά.

Επίσης, πρόβλημα εντοπίστηκε αναφορικά με την άρνηση των υπηρεσιών απασχόλησης να παραλαμβάνουν αιτήσεις πολιτών όταν κρίνουν - εσφαλμένα ή μη - ότι οι αιτήσεις δεν είναι πλήρεις και δε συνοδεύονται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (Α.Π. 9150/2002, Α.Π. 3294/2003). Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή διαμαρτυρόμενη για την άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας του Ο.Α.Ε.Δ. να παραλάβει και να πρωτοκολλήσει αίτησή της για ένταξη σε Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε., με την αιτιολογία ότι η αίτηση δεν ήταν πλήρης, καθώς η ενδιαφερόμενη δεν είχε προσκομίσει ένα πιστοποιητικό που προβλεπόταν από την οικεία νομοθεσία. Κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης διαπιστώθηκε ότι σε εγκύκλιο της Διοίκησης του Ο.Α.Ε.Δ. για την

εφαρμογή του προγράμματος αναφέρεται ρητά ότι: *«οι Υπηρεσίες δεν θα παραλαμβάνουν αιτήσεις που δεν συνοδεύονται από ΟΛΑ τα απαιτούμενα δικαιολογητικά»*. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την οποία τονίστηκε η αντίθεση της πρακτικής αυτής και των εγκυκλίων οδηγιών του Ο.Α.Ε.Δ. με τις οικείες διατάξεις του Κ.Δ.Δ. (Ν. 2690/1999), διευκρινίστηκε από τη Διοίκηση, με επείγον εσωτερικό μήνυμα, ότι οι υπηρεσίες οφείλουν να δέχονται και να πρωτοκολλούν όλες τις αιτήσεις, ενώ το αίτημα της ενδιαφερομένης εξετάστηκε εκ νέου, με βάση τις προϋποθέσεις που ίσχυαν κατά το χρόνο που επιδίωξε να καταθέσει την αρχική της αίτηση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η ενδεικτική παράθεση της περιπτώσιολογίας των υποθέσεων που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., στοχεύει να αναδείξει περιοχές της δραστηριότητας του Οργανισμού που επιδέχονται βελτιωτικών παρεμβάσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υποτιμά το γεγονός ότι ο Οργανισμός διαχειρίζεται μεγάλο αριθμό προγραμμάτων και δράσεων και επιτελεί σημαντικό έργο στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης. Οι όποιες επισημάνσεις αναφέρονται σε θέματα στα οποία πολύ συχνά το ζήτημα δεν είναι η νομιμότητα των ενεργειών του Οργανισμού. Ωστόσο, εμφανίζονται πτυχές κακοδιοίκησης ως προς την εξυπηρέτηση των αποδεκτών της δραστηριότητάς του. Σ' αυτό λοιπόν το πλαίσιο πρέπει να θεωρηθούν και οι παρατηρήσεις που ακολουθούν.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έχουν σημαντικές ιδιαιτερότητες. Δεν πρόκειται για ερμηνεία και εφαρμογή κανόνων δικαίου που εμφανίζουν γενικό και διαρκή χαρακτήρα. Οι πολιτικές αυτές διαμορφώνονται και υλοποιούνται ως προγράμματα τα οποία: αντιστοιχούν σε περιορισμένη χρηματοδότηση, έχουν μικρή χρονική διάρκεια και απευθύνονται σε συγκεκριμένες ομάδες στόχους. Αν και θέτουν μια ευρεία ποικιλία ζητημάτων, η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων νομοθετικών μεταβολών του κανονιστικού πλαισίου ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από την Αρχή δεν έχει νόημα, στο μέτρο που τα επιμέρους προγράμματα διαμορφώνονται με βάση μια ευρεία νομοθετική εξουσιοδότηση και μπορούν κατά περίπτωση να μεταβάλλονται προσαρμοζόμενα στις εκάστοτε οικονομικές προτεραιότητες και τους επιμέρους στόχους τους, στις ομάδες στις οποίες απευθύνονται, ως και σε καταστάσεις και δυσχέρειες που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή των προηγούμενων.

Αν και εν προκειμένω δεν ανακύπτει ζήτημα νομοθετικών προτάσεων, η ανακεφαλαίωση των παρατηρήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη με αφορμή τις αναφορές που διερεύνησε υποδεικνύει περιοχές στις οποίες θα μπορούσε να αναληφθεί βελτιωτική δράση εκ μέρους του Ο.Α.Ε.Δ.. Προνομιακό πεδίο των επισημάνσεων και προτάσεων που θα ακολουθήσουν είναι *η ίδια η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης*, στις οποίες και πέφτει το βάρος όσον αφορά την προώθηση και επιτυχή υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών.

A. Διαχείριση των προγραμμάτων: σχεδιασμός, ευελιξία και εσωστρέφεια

1. Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών στην αύξηση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας αποτελεί συνάρτηση πολλών μεταβλητών, εκ των οποίων ορισμένες μόνο μπορούν να επηρεασθούν από τις πολιτικές αυτές. Με βάση το δεδομένο αυτό, καθίσταται εξαιρετικά δύσκολο το έργο της παρακολούθησης και της αξιολόγησης της επίτευξης ή μη των ποσοτικοποιημένων στόχων που αφορούν την απασχόληση του εργατικού δυναμικού, όπως αυτές τίθενται στο πλαίσιο της ΕΣΑ. Πολλώ μάλλον που το ελληνικό διοικητικό σύστημα δεν φαίνεται να διαθέτει επαρκές σύστημα καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης στην αγορά εργασίας¹⁵⁹.

Μέχρι πρόσφατα, η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος είχε ως συνέπεια την έλλειψη ποιοτικών και ποσοτικών συστημάτων μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του Οργανισμού. Ο Οργανισμός δεν ήταν σε θέση να καθορίσει με ακρίβεια τα χαρακτηριστικά των ατόμων που συμμετείχαν στα περισσότερα προγράμματα λόγω ακριβώς αυτών των προβλημάτων που αντιμετώπιζε με τη συλλογή και κατά επέκταση την επεξεργασία στατιστικών στοιχείων.

Ωστόσο, η εξωγενώς επιβαλλόμενη υποχρέωση παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιδόσεων των πολιτικών που αναλαμβάνονται στον τομέα της απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., στο πλαίσιο εκπόνησης των ετήσιων Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.) και των ελέγχων που διενεργούνται βάσει των οικείων Κανονισμών των ΚΠΣ για την εκροή των χρηματοδοτήσεων από το ΕΚΤ, οδήγησε σε διαρθρωτικές αλλαγές προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης μηχανογραφικού συστήματος για την καταγραφή της ανεργίας¹⁶⁰ και της δημοσίευσης στοιχείων εγγεγραμμένης ανεργίας από τον Ο.Α.Ε.Δ.¹⁶¹. Παράλληλα, δημιουργήθηκαν

¹⁵⁹ Από το ΠΑΕΠ Α.Ε. έχει εκπονηθεί πρόσφατα μελέτη για την αγορά εργασίας στην Ελλάδα, με τίτλο: «Η αγορά εργασίας στην Ελλάδα: υποδείγματα και προβλέψεις», Αθήνα 2006. Με τη μελέτη αυτή επιχειρείται η πρόβλεψη των μεγεθών της αγοράς εργασίας (ποσοστού απασχόλησης και ανεργίας), βάσει ορισμένων υποδειγμάτων και μεθοδολογίας προβλέψεων, προκειμένου να καταδειχθεί η τάση αναφορικά με την εξέλιξη των μεγεθών αυτών στο επόμενο χρονικό διάστημα, στη βάση κάποιων υποθέσεων. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην εισαγωγή της μελέτης αυτής: «*Η συζήτηση γύρω από την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης προϋποθέτει την καλή γνώση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα. Γνωρίζοντας το πλαίσιο λειτουργίας της μπορούμε να διερευνήσουμε πώς η αγορά εργασίας θα αντιδράσει σε περίπτωση μεταβολής κάποιας μεταβλητής πολιτικής, δηλαδή αν θα μεταβληθεί ή όχι το ποσοστό απασχόλησης και κατ' επέκταση το ποσοστό ανεργίας*», ό.π. σελ. 11.

¹⁶⁰ Ολοκληρωμένο Μηχανογραφικό Σύστημα προσφοράς και ζήτησης των θέσεων εργασίας, άρθρο 3 Ν.2434/1996.

¹⁶¹ Στοιχεία αναφορικά με τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των εγγεγραμμένων ανέργων και στοιχεία εξατομικευμένης προσέγγισης των εγγεγραμμένων ανέργων δημοσιεύονται στον διαδικτυακό τόπο του ΠΑΕΠ Α.Ε. (www.paep.org.gr).

μηχανισμοί για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των εφαρμοζόμενων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης για τα Προγράμματα Ενίσχυσης της Επιχειρηματικότητας (Προγράμματα Ν.Ε.Ε.) και Επιδότησης της Απασχόλησης (Προγράμματα Ν.Θ.Ε.) σε ό,τι αφορά ειδικότερα την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων¹⁶².

Επειδή όμως σε κάθε περίπτωση το φαινόμενο της ανεργίας είναι πολυπαραγοντικό, έχει ιδιαίτερη σημασία οι ασκούμενες πολιτικές να είναι **κατά το δυνατόν: α) προσαρμοσμένες στις ανάγκες των αποδεκτών τους και β) να υλοποιούνται με τον καλύτερο τρόπο, από την άποψη τουλάχιστον των απαιτούμενων διοικητικών διαδικασιών**. Το δεύτερο μάλιστα ενισχύεται από τη βαρύτητα που, όπως προαναφέρθηκε, έχουν οι διαδικαστικές πλευρές σ' αυτό το είδος πολιτικής. Και οι δύο όμως παραπάνω όψεις καταλήγουν στο ζητούμενο της αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης.

2. Από την εξέταση του κανονιστικού πλαισίου των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης (Προγράμματα Ν.Ε.Ε., Ν.Θ.Ε. και STAGE) που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. και της συχνότητας μεταβολής των ουσιαστικών προϋποθέσεων και των διαδικασιών υπαγωγής στα εν λόγω προγράμματα, συνάγεται η δυσκολία διαχείρισης της πολυπλοκότητας που συνεπάγεται η υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η δυσκολία αυτή έχει ως αποτέλεσμα να διακυβεύεται η **ασφάλεια δικαίου** και τελικά η **αξιοπιστία** του Οργανισμού σε ό,τι αφορά την εκπλήρωση των στόχων του.

Ο Οργανισμός καταβάλλει προσπάθεια εξισορρόπησης μεταξύ ευελιξίας και διαχείρισης περιορισμένων πόρων με βάση ένα προκαθορισμένο κανονιστικό πλαίσιο προϋποθέσεων και διαδικασιών για την υπαγωγή στα προγράμματα. Επιπλέον, επιδιώκεται η επιτυχής σύζευξη προσφοράς και ζήτησης για τις διαθέσιμες θέσεις του εκάστοτε προγράμματος με τελικό αποδέκτη τον άνεργο που επιχειρεί την ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας για την έξοδο από την κατάσταση της ανεργίας.

Από τις περιπτώσεις που παρατέθηκαν ανωτέρω διαφαίνεται σε ορισμένο βαθμό μια **διαχειριστικής φύσης αδυναμία** του Ο.Α.Ε.Δ. σε ό,τι αφορά την υλοποίηση των παραπάνω δράσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Αυτό φαίνεται να

¹⁶² Από τον Οκτώβριο του 2003 και για πρώτη φορά αναπτύχθηκε από την αρμόδια θυγατρική εταιρεία του Ο.Α.Ε.Δ., ΠΑΕΠ Α.Ε. το μηχανογραφικό σύστημα που επιτρέπει τον υπολογισμό των δεικτών για την αξιολόγηση των παρεχομένων υπηρεσιών και της εξέλιξης των μεγεθών της εγγεγραμμένης ανεργίας, αλλά και της αποτελεσματικότητας των δράσεων που υλοποιούνται για την ενεργοποίηση των ανέργων. Εκθέσεις παρουσίασης και αποτίμησης προγραμμάτων Ν.Ε.Ε., Ν.Θ.Ε. και Stage (κυρίως για το έτος 2002, αλλά και για ορισμένα προγράμματα των ετών 2001 και 2003) που εκπονήθηκαν από το ΠΑΕΠ Α.Ε. και δημοσιεύονται στο διαδικτυακό του τόπο.

συνίσταται στο ό,τι μέσω του Ο.Α.Ε.Δ. εφαρμόζονται πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης χωρίς όμως να υπάρχει σαφής εικόνα των δεδομένων της αγοράς εργασίας κατά περίπτωση, προκειμένου να προσαρμοσθούν αναλόγως οι παρεχόμενες υπηρεσίες. Ως προς αυτό, η καταγραφή των χαρακτηριστικών και των εργασιακών δεξιοτήτων των εγγραφόμενων ανέργων δεν φαίνεται να αποδίδει τα αναμενόμενα, αφού ο Οργανισμός φαίνεται να διαθέτει περιορισμένη γνώση των χαρακτηριστικών των ανέργων που εξυπηρετεί. Για παράδειγμα, οι συντημήσεις προθεσμιών και οι ανακατανομές θέσεων μεταξύ διαφόρων γεωγραφικών περιοχών της χώρας, που αποτελούν στοιχείο ευελιξίας της διαχείρισης των προγραμμάτων, βασίστηκαν σε προσωρινή και ατελή εικόνα της ζήτησης των προγραμμάτων αυτών. Αυτό επιβεβαιώνεται από τα προβλήματα που δημιούργησε η προσπάθεια διόρθωσης και προσαρμογής εκ μέρους του Οργανισμού: *αφενός* δημιουργήθηκαν προβλήματα και δυσλειτουργίες στις υπηρεσίες και *αφετέρου* αιφνιδιάστηκαν οι αποδέκτες των προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο αυτό εμφανίζεται ανάγκη καλύτερου σχεδιασμού των πολιτικών ενίσχυσης της απασχόλησης με βάση αξιόπιστα στοιχεία, συστηματοποίησης της καταγραφής των ανέργων, μελέτης της «απόληψης» (take up) και «μη απόληψης» (non take up) των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και των λόγων που την ερμηνεύουν κ.λπ.

3. Η (κατά τα λοιπά απαραίτητη) διαχειριστική ευελιξία στην υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών δεν μπορεί εξάλλου να σημαίνει (ή να καταλήγει σε) **αδιαφορία για τις επιπτώσεις** των αποφάσεων του Ο.Α.Ε.Δ. στους αποδέκτες της πολιτικής του, τους ανέργους, οι οποίοι αποτελούν ιδιαίτερα ευπαθή ομάδα.

Υπό το πρίσμα αυτό είναι χρήσιμο να κατανοηθεί ο ιδιαίτερα δυσμενής χαρακτήρας των επιπτώσεων της απόρριψης επιδότησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας ανέργων, οι οποίοι αρχικά ενθαρρύνονται και προτρέπονται σε ενεργοποίηση για την (επαν-)ένταξή τους στην αγορά εργασίας, ωστόσο αποστερούνται αναμενόμενων οικονομικών πόρων, οι οποίοι είναι απολύτως απαραίτητοι και επιτακτικά αναγκαίοι κατά το πρώτο στάδιο λειτουργίας των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα για την εξυπηρέτηση δανειακών αναγκών τους. Η πρακτική των αιφνιδιαστικών και συχνάκις μεταβαλλόμενων αποφάσεων της διοίκησης έχει ως παρεπόμενη συνέπεια οικονομική επιβάρυνση των ανέργων την οποία δεν ανέμεναν, δεδομένου ότι αποφάσισαν να ξεκινήσουν μια δραστηριότητα προσδοκώντας την οικονομική ενίσχυση του Ο.Α.Ε.Δ..

Στις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν διαπιστώνεται μια αντίθεση (και ενίοτε η ανεπιτυχής αντιμετώπισή της) μεταξύ μιας διαχειριστικής, *εσωστρεφούς* λογικής της διοίκησης και μιας *εξωστρεφούς* λογικής, αποτελεσματικής αντιμετώπισης της ανεργίας, μέσω της εφαρμογής πολιτικών ενεργοποίησης των ανέργων για ένταξη στην αγορά εργασίας.

Ενώ δηλαδή για λόγους εσωστρεφείς - διαχειριστικούς, που ενδιαφέρουν τον Οργανισμό, αξιοποιείται κατά κόρον η ευελιξία, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν πρόκειται για την εξωστρεφή προσαρμοστικότητα στην πραγματικότητα των ανέργων (για παράδειγμα, νέες μορφές εργασίας ή νέοι όροι απασχόλησης, λ.χ. τηλε-εργασία).

Η εσωστρεφής - διαχειριστική λογική οδηγεί να δίνεται έμφαση σε διαδικασίες ελέγχου για την αποτροπή της καταχρηστικής πρόσβασης (από μη δικαιούχους) ενώ λιγότερο απασχολεί η (εξωστρεφής) επίτευξη του στόχου των προγραμμάτων, που είναι η ενίσχυση της απασχόλησης και η καταπολέμηση της ανεργίας. Έτσι, για παράδειγμα, κάθε παράλειψη εκ μέρους των πολιτών εύκολα οδηγεί σε διακοπή της επιχορήγησης και επιστροφή των αναλογούντων ποσών, ενώ δεν αξιολογείται η βαρύτητα της σχετικής παράλειψης και οι λόγοι που την προκάλεσαν (π.χ. ανωτέρα βία, γραφειοκρατικές καθυστερήσεις άλλων υπηρεσιών κ.λπ.). **Η αυστηρότητα αυτή που τυπικά είναι απολύτως σύννομη, μπορεί να υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των δράσεων, είτε αποθαρρύνοντας – άρα αποτυγχάνοντας στην επιδιωκόμενη «ενεργοποίηση» – είτε, ακόμα χειρότερα, αφήνοντας έκθετους τους πρώην ανέργους με ανειλημμένες οικονομικές υποχρεώσεις στις οποίες αδυνατούν να ανταποκριθούν χωρίς την επιχορήγηση στην οποία είχαν βασιστεί.**

Τα προγράμματα αποτελούν *μέσο* για την επίτευξη στόχων πολιτικής. Δεν πρέπει συνεπώς να λησμονείται ότι ενδιαφέρει η επίτευξη του στόχου της στήριξης της ενεργοποίησης των ανέργων. Ως προς αυτό η **ευελιξία θα μπορούσε να βοηθήσει στην εξωστρεφή αποτελεσματικότητα, εκτιμώντας κατά πόσον η αυστηρότητα στην τήρηση ορισμένων δεσμεύσεων είναι η ενδεδειγμένη λύση.** Διαφορετικά, κινδυνεύει να εμφανιστεί το φαινόμενο της αντιμετάθεσης μέσου και σκοπού, δηλαδή το μέσο (πρόγραμμα) να επισκιάσει το σκοπό (τη βελτίωση της θέσης του εκάστοτε τελικού αποδέκτη των προγραμμάτων, δηλαδή των ανέργων).

4. Δεν πρέπει να υποτιμηθεί από τη σκοπιά των όσων προαναφέρθηκαν ότι τα υλοποιούμενα από τον Ο.Α.Ε.Δ. προγράμματα συχνά θεωρούνται γραφειοκρατικά,

τόσο από τους ανέργους, όσο και από τις επιχειρήσεις¹⁶³. Επιπρόσθετα, αμφισβητείται η αποτελεσματικότητα ορισμένων από αυτά στην ενίσχυση της απασχόλησης τόσο από τους συμμετέχοντες, όσο και από τους κοινωνικούς εταίρους¹⁶⁴. Σύμφωνα με έρευνα πεδίου για τα προγράμματα επιδοτούμενων θέσεων απασχόλησης, το 25,3% των επιχειρήσεων δεν θα προσλάμβανε τους συμμετέχοντες στα σχετικά προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ. αν δεν ελάμβανε τη σχετική επιδότηση. Η συμβολή αυτή των προγραμμάτων στη διευκόλυνση των επιχειρήσεων να δημιουργήσουν νέες θέσεις απασχόλησης δεν διαχέεται εξίσου σε όλες τις κατηγορίες κλάδων μεγέθους και άλλων χαρακτηριστικών επιχειρήσεων και άνεργων¹⁶⁵.

Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η μη ύπαρξη σταθερού κανονιστικού πλαισίου τόσο σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις, όσο και τη διαδικασία υπαγωγής στα σχετικά προγράμματα, καθώς και λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στους αποδέκτες των πολιτικών αυτών, δηλαδή τους ανέργους. Αλλά και για τα προγράμματα Ν.Θ.Ε., είναι πιθανή η αποθάρρυνση των εργοδοτών για την απασχόληση ανέργων λόγω πολυπλοκότητας των διαδικασιών και καθυστερήσεων στην καταβολή των επιχορηγήσεων.

Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα, η αντιμετώπιση της γραφειοκρατικής πλευράς των προγραμμάτων οδηγεί τους ανέργους να απευθύνονται σε εξωτερικούς διεκπεραιωτές οι οποίοι γίνονται υπαίτιοι περαιτέρω δυσκολιών. Η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων αυξάνει τις πιθανότητες εσφαλμένων ενεργειών ή παράλειψης ενεργειών τόσο από την πλευρά των ανέργων, όσο και από την πλευρά των υπαλλήλων. Επίσης, επηρεάζει τη δυνατότητα πλήρους, έγκαιρης και αποτελεσματικής πληροφόρησης των δικαιούχων, αλλά και των υπηρεσιών που

¹⁶³ Σύμφωνα με έρευνα πεδίου που πραγματοποίησε το ΠΑΕΠ Α.Ε, τα αποτελέσματα της οποίας περιλαμβάνονται στη μελέτη με τίτλο «Ζήτηση ειδικοτήτων και δεξιοτήτων στην ελληνική αγορά εργασίας. Αποτελέσματα έρευνας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις», 2004, οι τρεις λόγοι που μνημονεύονται από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις ως αιτίες που δε συμμετέχουν σε προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ. είναι ότι δεν ζητούν προσωπικό, η ελλιπής πληροφόρηση για τα προγράμματα και η απαιτούμενη γραφειοκρατική διαδικασία. Σύμφωνα με τις απαντήσεις φαίνεται ότι η γραφειοκρατική διαδικασία ενοχλεί περισσότερο τις επιχειρήσεις μεγαλύτερου μεγέθους (όπ.π. σελ. 100).

¹⁶⁴ Στην υπ' αριθμ. 158 γνώμη της Ο.Κ.Ε. «Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», 30 Αυγούστου 2006, σελ. 18, επισημαίνεται η μη ανταπόκριση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (επιδοτήσεις νέων θέσεων εργασίας, επιδοτήσεις για νέους ελεύθερους επαγγελματίες, προγράμματα κατάρτισης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας) σε συγκεκριμένες ανάγκες της ελληνικής οικονομίας στο κεντρικό και το περιφερειακό επίπεδο, με αποτέλεσμα τη λειτουργία τους κυρίως ως μηχανισμών διευθέτησης της εργασίας και υποκατάστασης της κανονικής απασχόλησης από την επιδοτούμενη, δημιουργώντας ταυτόχρονα ειδικούς αποκλεισμούς για όσους εργαζόμενους ή ανέργους δεν αποτελούν δικαιούχους αυτών των πολιτικών και κατά κανόνα ανήκουν στις περισσότερο ευπαθείς ομάδες.

¹⁶⁵ ΠΑΕΠ Α.Ε. 2004 «Ζήτηση ειδικοτήτων και δεξιοτήτων στην ελληνική αγορά εργασίας . Αποτελέσματα έρευνας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις», σελ. 96.

εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων και προκαλεί ή εντείνει υφιστάμενα προβλήματα σε διαχειριστικό επίπεδο (δυσχέρεια ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής από τις υπηρεσίες απασχόλησης, αδυναμία ταχείας ολοκλήρωσης των διαδικασιών κ.λπ.).

Η ανεπαρκής ανταπόκριση των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης στις αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ενισχύει την ανασφάλεια των πολιτών και τους δημιουργεί αίσθηση αδικίας και απογοήτευση, επιφέροντας ως δυσμενή συνέπεια τη μη πρόσβαση στις προσφερόμενες δυνατότητες και τα δικαιώματα. Ταυτόχρονα, πλήττεται η αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης.

B. Οι υπηρεσίες απασχόλησης και οι αποδέκτες των πολιτικών τους

Η σημασία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης είναι μεγάλη, όχι μόνο λόγω της συγκυρίας αυξημένης ανεργίας, αλλά και λόγω της έμφασης στις ενεργητικές πολιτικές. Σε μεγάλο βαθμό η καλή τους λειτουργία αποτελεί το κλειδί για τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης, αλλά και για την ενεργή στήριξη των ανέργων στην προσπάθειά τους να ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Σημαντική αποστολή έχουν εν προκειμένω τα Κ.Π.Α., τα οποία εξατομικεύουν τις πολιτικές προώθησης της απασχόλησης μέσω των συμβουλευτικών υπηρεσιών τους και της στήριξης των ανέργων. Δεδομένης της διαφοροποίησης του πληθυσμού των ανέργων ως προς τα προσόντα, τις επιδιώξεις και την ιδιαίτερη κατάστασή τους, η επιτυχία της αποστολής των Κ.Π.Α. εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την **πραγματική εξατομίκευση** της προσέγγισης των προβλημάτων.

Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται ως μείζον ζήτημα η πληρότητα και η ακρίβεια της πληροφόρησης προς τους ενδιαφερόμενους (είτε ανέργους είτε επιχειρηματίες) για ένταξη σε προγράμματα. Ειδικής βαρύτητας είναι η έμφαση στην ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν. Το ζήτημα όμως αυτό ανέδειξε περαιτέρω το πρόβλημα της **ενημέρωσης και της κατάλληλης κατάρτισης των ίδιων των στελεχών** των Κ.Π.Α. και γενικότερα του Ο.Α.Ε.Δ. που αναλαμβάνουν αυτά τα καθήκοντα.

1. Τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης φαίνεται να προωθούν τα επιδοτούμενα προγράμματα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, παραμένουν δηλαδή «προγραμματο-κεντρικά» και όχι «ατομο-κεντρικά» όπως ήταν τουλάχιστον η δηλωμένη πρόθεση. Η ανεπάρκεια των εξειδικευμένων στελεχών για την απαραίτητη διάγνωση των εξατομικευμένων αναγκών των ανέργων και η έλλειψη εξειδικευμένων συμβούλων επιχειρηματικότητας, αντί των εργασιακών συμβούλων και μόνο, είχε ως

συνέπεια την χαμηλή βιωσιμότητα των επιχειρήσεων στα πλαίσια των προγραμμάτων Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών.

Αποτέλεσμα της διολίσθησης των τοπικών υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. προς τα καθήκοντα της διαχείρισης των προγραμμάτων απασχόλησης, και κυρίως, προς τη διεκπεραίωση των λειτουργιών της επιδότησης των ανέργων, είναι η πολύ χαμηλή δεικνυσιμότητα των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. στην αγορά εργασίας. Το δίκτυο των υπηρεσιών του καλύπτει μόλις το 4% των κενών θέσεων έναντι του 20% του αντίστοιχου ποσοστού στις άλλες χώρες της ΕΕ. Το μικρό αυτό ποσοστό είναι αποτέλεσμα του μειωμένου κύρους (ως προς την ικανότητά του να επιτελέσει αποτελεσματικά την λειτουργία της σύζευξης) του Ο.Α.Ε.Δ. προς τους εργοδότες, αλλά και μεταξύ των ανέργων¹⁶⁶.

2. Μεγάλο μέρος των ανέργων – και ενίοτε μακροχρονίως – φαίνεται να είναι άτομα που στερούνται πρόσβασης σε πόρους, έχουν χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, δεν είναι εξοικειωμένα με διοικητικές διαδικασίες, αντιμετωπίζουν δυσμενείς κοινωνικές συνθήκες και τελούν σε δυσχερή οικονομική και ψυχολογική κατάσταση. Κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων παρέμβασης του Ο.Α.Ε.Δ. θα πρέπει να λαμβάνονται

¹⁶⁶ ODISSEIA, «Σχέδιο Ολοκληρωμένης Επιχειρησιακής Στρατηγικής Ανάπτυξης για την Απασχόληση στην Αττική», Υπεύθυνος φορέας Νομαρχία Πειραιά, Πειραιϊκή Αναπτυξιακή Α.Ε. Συντονιστής Καρανικολάου Δημήτριος, Λογοθέτης Γεώργιος, Μαρουδής Δημήτριος. Έρευνα για την Ενίσχυση της Απασχόλησης και Προτάσεις για την Αύξηση της Απασχόλησης μέσω αυτής. Συγκέντρωση Καλών Πρακτικών και ανάλυση υφιστάμενων περιπτώσεων. European Union, Ιούνιος 2005. σελ. 81-84. Επίσης, στα συμπεράσματα της μελέτης αυτής αναφέρεται ότι η ανάπτυξη των υπηρεσιών σύζευξης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας και, κυρίως τα προγράμματα επιχορηγήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τα προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης συνιστούν τις κατ' εξοχήν «ενεργητικές παρεμβάσεις». Για τις παρεχόμενες από τον Ο.Α.Ε.Δ υπηρεσίες τοποθέτησης (σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας) έχει παρατηρηθεί ότι:

- Η σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, από κύριο θεσμοθετημένο έργο των Γραφείων Εργασίας, είναι σήμερα το πλέον αδύνατο και αντικειμενικά υποτιμημένο αντικείμενο των Γραφείων Εργασίας. Αυτή η πραγματικότητα συμβαδίζει ως εξέλιξη με την αποδυνάμωση, ως την πλήρη ατροφία, της σχέσης των Γραφείων Εργασίας με τους εργοδότες. Οι μεν εργοδότες δεν έχουν κίνητρα αναγγελίας κενών θέσεων εργασίας στα Γραφεία Εργασίας του Ο.Α.Ε.Δ., τα δε Γραφεία Εργασίας έπαυσαν πλέον, στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων να αναζητούν, μέσω εξωτερικής έρευνας, κενές θέσεις εργασίας.
- Οι άνεργοι, λόγω της αναποτελεσματικότητας των Γραφείων Εργασίας στην εξεύρεση απασχόλησης, τείνουν όλο και περισσότερο να αντιλαμβάνονται τα Γραφεία Εργασίας κυρίως ως χώρους διεκπεραίωσης των διαδικασιών για την παροχή επιδομάτων.
- Δεν υπολογίζεται πάντα η διάρκεια της ανεργίας για την τοποθέτηση ανέργου, με αποτέλεσμα να οξύνονται τα γνωστά κοινωνικο - οικονομικά προβλήματα.
- Καθολική είναι η εκτίμηση ότι οι υπηρεσίες έχουν εμφανείς ποσοτικές και ποιοτικές ελλείψεις προσωπικού.

Η αδυναμία του Ο.Α.Ε.Δ. να υποδείξει τους κατάλληλους ανέργους και να προωθήσει την απασχόληση ανέργων μακράς διάρκειας ή άλλων μειονεκτικών κατηγοριών του πληθυσμού στην αγορά εργασίας, ακόμη και αν υπήρχαν διαθέσιμες κενές θέσεις, προκύπτει από την περιορισμένη γνώση των χαρακτηριστικών των ανέργων που εξυπηρετεί. Επίσης, ο εργοδότης είναι συχνά υποχρεωμένος να χάσει χρόνο και να υποστεί ταλαιπωρία προκειμένου να δηλώσει την κενή θέση περιμένοντας σε ενιαία ουρά με το λοιπό κοινό που εξυπηρετείται από την υπηρεσία. Η δήλωση του εργοδότη όπως και αυτή του ανέργου καταχωρείται στο μηχανογραφικό σύστημα και η σύζευξή τους επιτυγχάνεται με τη χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή, διαδικασία που οδηγεί συνήθως σε αποτυχημένες επιλογές.

υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες του κοινού αυτού που αποτελεί την ομάδα-στόχο των προγραμμάτων.

Η προσέγγισή τους εκ μέρους των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης και μάλιστα των Κ.Π.Α. **πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά τους αυτά και να προσαρμόζει ανάλογα τις υπηρεσίες που παρέχει. Αυτό αφορά τόσο τη διαμόρφωση των προγραμμάτων, ώστε να μην υπερτιμάται η ικανότητα των ατόμων αυτών να εμπλακούν σε γραφειοκρατικές διαδικασίες, όσο και την πλήρη και ακριβή ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από την ένταξή τους σε ορισμένο πρόγραμμα.**

Από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκε ότι οι υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. αντιμετωπίζουν τους πολίτες με κριτήρια γενικού πληθυσμού και όχι ως ανέργους σε κατάσταση ανάγκης για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος ανεργίας¹⁶⁷.

Η δυσχέρεια παροχής αξιόπιστων πληροφοριών από υπαλλήλους των Κ.Π.Α. οφείλεται ενδεχομένως στο μεγάλο αριθμό των δράσεων που υλοποιεί ταυτόχρονα ο Οργανισμός. Η πληθώρα των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την υπαγωγή στα προγράμματα σε συνδυασμό με το μεγάλο αριθμό των υλοποιούμενων δράσεων επηρεάζουν τη δυνατότητα παροχής ακριβούς, πλήρους και αξιόπιστης πληροφόρησης των ανέργων από τους υπαλλήλους των υπηρεσιών απασχόλησης για τις δράσεις του Οργανισμού.

Η ελλιπής ή εσφαλμένη ενημέρωση ή η ανεύθυνη προφορική διαβεβαίωση εκ μέρους των τοπικών υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. σχετικά με διάφορες υποχρεώσεις (π.χ. ανανέωση του δελτίου ανεργίας) ή προσδοκίες του ανέργου ή σχετικά με τους όρους των προγραμμάτων και τον «αυστηρό» χαρακτήρα των δεσμεύσεων που αναλαμβάνει με τη συμμετοχή σε αυτά ή ακόμη σχετικά με τις δυσμενείς επιπτώσεις της μη τήρησης των όρων των προγραμμάτων στα οποία εντάσσεται, καταλήγει σε σημαντικά προβλήματα των αποδεκτών των πολιτικών του Ο.Α.Ε.Δ.. Έτσι

¹⁶⁷ Είναι χαρακτηριστικό για παράδειγμα ότι για το πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. στα έγγραφα της απευθύνεται με τον όρο «αιτούμενοι επαγγελματίες», παραβλέποντας το γεγονός ότι μέχρι την ημερομηνία υποβολής αιτήσεως τους ήταν όλοι άνεργοι, καθώς και ότι το πρόγραμμα απευθύνεται σε ανέργους. Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι σύμφωνα με στοιχεία για την επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα του Παγκόσμιου Παρατηρητήριου για την Επιχειρηματικότητα (Global Entrepreneurship Monitor – GEM), καταγράφεται άνοδος της επιχειρηματικότητας αρχικών σταδίων στην Ελλάδα το 2006. Ωστόσο η άνοδος αυτή, όπως επισημαίνεται, είναι αποτέλεσμα σε πολύ μεγάλο βαθμό της σημαντικής ανόδου των επιχειρηματιών ανάγκης. Ως «**επιχειρηματικότητα ανάγκης**» ορίζεται η ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας λόγω έλλειψης δυνατοτήτων άλλης ικανοποιητικής απασχόλησης και όχι για την εκμετάλλευση κάποιας επιχειρηματικής ευκαιρίας που γίνεται αντιληπτή στο οικονομικό περιβάλλον. (Κέρδος, 1/2/2007). Μπορεί να υποστηριχθεί με βασιμότητα ότι ένα μεγάλο μέρος των επωφελούμενων από Προγράμματα Ν.Ε.Ε. του Ο.Α.Ε.Δ. εντάσσεται στην κατηγορία των επιχειρηματιών ανάγκης.

μετακυλιεται η ευθύνη των παραλείψεων και λαθών στον άνεργο (ή τον εκάστοτε αποδέκτη της πολιτικής του Ο.Α.Ε.Δ.).

Εν προκειμένω, έλλειμμα εμφανίζεται στην **ποιότητα** της υπηρεσίας που παρέχεται στους άνεργους, και ιδιαίτερα της εξατομικευμένης παρέμβασης. Αυτή περιλαμβάνει τόσο την **ακρίβεια και πληρότητα της ενημέρωσης** όσο και την **αντιστοίχιση με και την προσαρμογή στα χαρακτηριστικά των ανέργων**.

Ειδικότερα, αν και δεδηλωμένος στόχος των πολιτικών απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., είναι η υπαγωγή των ανέργων στα προγράμματα που υλοποιεί ύστερα από την αξιολόγηση ποιοτικών χαρακτηριστικών και εκτίμηση των πραγματικών αναγκών και της ιδιαίτερης κατάστασης κάθε ανέργου, διαπιστώνεται ότι στην πράξη τα κριτήρια ένταξής τους σε πρόγραμμα είναι αφενός η προτεραιότητα εκδήλωσης ενδιαφέροντος, και – ακόμη περισσότερο – η **ικανότητά τους να ανταποκριθούν στις σημαντικές διαδικαστικές προϋποθέσεις των υλοποιούμενων προγραμμάτων**.

Εν προκειμένω η λύση είναι η κατά το δυνατόν **απλοποίηση** των διοικητικών διαδικασιών. Αυτή βέβαια δεν αφορά αποκλειστικά τον Ο.Α.Ε.Δ., αλλά και πολλές άλλες υπηρεσίες του δημοσίου, ενώ αποτελεί ευρύτερο στόχο πολιτικής που συνδέεται γενικότερα με την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και με την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στη χώρα.

Από την πλευρά του ωστόσο, ο Ο.Α.Ε.Δ. πρέπει με περισσή ευαισθησία να περιορίζει συστηματικά τα γραφειοκρατικά εμπόδια που υπονομεύουν τη δυνατότητα των ανέργων να επωφεληθούν από τις δράσεις του και που συνεπώς πλήττουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών του.

Επισημαίνεται ότι στον ευρωπαϊκό χώρο παρέχονται εναλλακτικά υποδείγματα αναφορικά *τόσο* με το περιεχόμενο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, *όσο* και με τις διαδικαστικές ενέργειες εφαρμογής τους¹⁶⁸. Κατά συνέπεια παρέχεται η δυνατότητα αξιοποίησης υποδειγμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόζονται σε κράτη με μεγαλύτερη παράδοση στην υλοποίηση των εν λόγω πολιτικών. Τα κυρίαρχα πρότυπα προώθησης της απασχόλησης και πρόληψης της ανεργίας ασκούν σημαντική επιρροή σε διοικητικά συστήματα, προσανατολισμένα

¹⁶⁸ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι έχει αναληφθεί πρωτοβουλία από το Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. αναφορικά με τη συστηματική καταγραφή και συγκριτική παρουσίαση μέτρων, προγραμμάτων και δράσεων που υιοθετούνται, υλοποιούνται ή σχεδιάζονται από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, και έχει πραγματοποιηθεί σχετική μελέτη από τον εν λόγω φορέα, όπως προαναφέρθηκε. Βλ. και OECD, Combattre l'exclusion, Paris (1998-1999) 3 τόμοι.

στην εφαρμογή «παθητικών» πολιτικών, επιδοματικού χαρακτήρα, όπως το ελληνικό, το οποίο σχετικά πρόσφατα άρχισε να υλοποιεί συστηματικά ενεργητικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης¹⁶⁹.

Συνοπτικά, μπορεί να επισημανθεί ότι κατά την κατάρτιση και υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., θα πρέπει να είναι σε κάθε βήμα συνειδητοί, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, οι στόχοι του Οργανισμού που αφορούν την ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας. Ο ρόλος των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης είναι εν προκειμένω ιδιαίτερα κρίσιμος.

Για το λόγο αυτό, **η βελτίωση και η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις Τοπικές Υπηρεσίες Απασχόλησης και τα Κ.Π.Α. αποτελούν προτεραιότητα της πολιτικής για την απασχόληση**¹⁷⁰. Η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης επηρεάζει καθοριστικά την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ενώ αντιθέτως προβλήματα και δυσλειτουργίες κατά το στάδιο εφαρμογής των πολιτικών αυτών αντιστρατεύονται τους στόχους τους. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση των ετών 2003-2005: *«Ο πολίτης χρειάζεται τις υπηρεσίες σε στιγμές προσωπικής αδυναμίας. Το να αποδειχθούν οι υπηρεσίες αυτές κατώτερες των απαιτήσεων του την κρίσιμη στιγμή έχει πολλαπλασιαστικές αρνητικές συνέπειες»*.

¹⁶⁹ Αναφορικά με τις πολιτικές ενίσχυσης της εργασίας στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, σε Δασκαλάκη Δ., Πολιτικές Ενίσχυσης και Προστασίας της Εργασίας: Σύγχρονες τάσεις στις πολιτικές αγοράς εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας της εργασίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2004 και σε Κωνσταντινόπουλο Χ., Θεσμοί και Φορείς Καταπολέμησης της Ανεργίας στην Ελλάδα (1920-1992), Υπηρεσία Εκδόσεων Ο.Α.Ε.Δ., Αθήνα 1993.

¹⁷⁰ Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, σελ. 48.

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ο δυναμικός και μεταβαλλόμενος χαρακτήρας των προγραμμάτων καθιστά επιμέρους προτάσεις ανεπίκαιρες και αλυσιτελείς. Άλλωστε, ο Οργανισμός λαμβάνει υπόψη τα προβλήματα και προσαρμόζεται. Οι κατωτέρω συνοπτικά και συμπληρωματικά αναφερόμενες προτάσεις αφορούν κατά οριζόντιο τρόπο τη διαχείριση των προγραμμάτων και την εξυπηρέτηση των αποδεκτών τους. Στοχεύουν να συμβάλουν στη διαφύλαξη και στην ενίσχυση αφενός της αξιοπιστίας του Οργανισμού και αφετέρου της εμπιστοσύνης των δικαιούχων ενόψει της επιτυχούς επιτέλεσης της αποστολής του. Αποσκοπούν, τέλος, στη βελτίωση της ποιοτικής διάστασης της λειτουργίας των υπηρεσιών απασχόλησης.

Οι προτάσεις που διατυπώνονται στη συνέχεια αφορούν ταυτόχρονα διάφορες επιμέρους πλευρές της λειτουργίας των υπηρεσιών απασχόλησης. Οργανώνονται – κατά συνθήκη – σε τρεις ομάδες: I. Εσωτερική διαχείριση, II. Προγράμματα και III. Σχέσεις με πολίτες.

I. ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- ο Η αναγκαία διαχειριστική ευελιξία κατά τη φάση υλοποίησης των προγραμμάτων πρέπει να αξιοποιείται με φειδώ, λόγω των δυσμενών επιπτώσεων των τροποποιήσεων στους αποδέκτες τους, αλλά και λόγω της δυσπιστίας την οποία προκαλούν. Είναι αμφίβολο εάν (και σε ποιο βαθμό) η αναγκαιότητα και η συχνότητα επίκλησης της διαχειριστικής ευελιξίας οφείλεται στις ιδιαιτερότητες των υλοποιούμενων πολιτικών ή σε ελλείψεις και πλημμέλειες *τόσο* κατά το στάδιο σχεδιασμού των πολιτικών, *όσο* και κατά το στάδιο εφαρμογής τους. Επομένως, πρέπει να δοθεί έμφαση στην αρτιότερη αρχική διαμόρφωσή τους, ώστε να ελαχιστοποιείται η ανάγκη τροποποιήσεων στη διάρκεια της εφαρμογής τους.
- ο Αν και ο Ο.Α.Ε.Δ. ανακοινώνει πλέον τη δυνατότητα μεταβολής των δεδομένων του προγράμματος, οφείλει σε περίπτωση που για απολύτως εξαιρετικούς λόγους την πραγματοποιεί: α) να ενημερώσει **εγκαιρώς** τις περιφερειακές υπηρεσίες του για την επικείμενη διακοπή του προγράμματος λόγω πλήρωσης των θέσεων ή την άλλου είδους τροποποίησή του και β) να μεριμνήσει ώστε η τροποποίηση (π.χ. σύντμηση της προθεσμίας) να λάβει την απαιτούμενη δημοσιότητα και γ) να καταστήσει σαφή τα κριτήρια επιλογής για την υπαγωγή στο πρόγραμμα μετά την τροποποίηση.
- ο Όσον αφορά τη συλλογή των αιτήσεων των υποψηφίων για προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE), την κατάρτιση των πινάκων των

ασκούμενων και τη διαχείριση κατά τρόπο ασφαλή των δεδομένων που αυτοί περιέχουν, σκόπιμη θα ήταν η τήρηση των συγκεκριμένων αρχείων τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών ώστε να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα λαθών και να παρέχεται δυνατότητα διασταύρωσης των καταχωρημένων στοιχείων.

- ο Όσον αφορά τον έλεγχο των προϋποθέσεων υπαγωγής σε προγράμματα από τις υπηρεσίες απασχόλησης, να διασφαλίζεται η έγκαιρη και ορθή διενέργειά του σε ό,τι αφορά τόσο την εξέταση της πληρότητας και της ορθότητας των δικαιολογητικών που προσκομίζονται από τους ενδιαφερόμενους, όσο και τη διερεύνηση της συνδρομής ή της τήρησης των προϋποθέσεων και των όρων υπαγωγής στα προγράμματα. Αυτό θα επιτρέψει στους ενδιαφερομένους για υπαγωγή στα προγράμματα (εργοδότες ή ανέργους) να γνωρίζουν σύντομα και οριστικά εάν θα τύχουν των επιχορηγήσεων του Ο.Α.Ε.Δ.. Σ' αυτή τη φάση μάλιστα να γίνεται ενδελεχής έλεγχος ώστε να μην αλλάζει η αιτιολογία απόρριψης διαρκώς μετά από σχετική επανεξέταση, πράγμα το οποίο πλήττει και την αξιοπιστία του Οργανισμού και των πολιτικών του.
- ο Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων που διενεργείται σε πρώτο βαθμό ελέγχου από τις Περιφερειακές Δ/νσεις του Ο.Α.Ε.Δ. να προβαίνει σε ουσιαστική εξέταση του αιτήματος και των ισχυρισμών των πολιτών. Αυτό αποφορτίζει το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. από την εξέταση μεγάλου όγκου ενστάσεων και συμβάλλει στην επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών και την αντίστοιχη μείωση του χρόνου αβεβαιότητας για τους ενδιαφερόμενους. Το Δ.Σ. διατηρεί ωστόσο την ευχέρεια να κρίνει την υπαγωγή στα προγράμματα με βάση γενικότερα κριτήρια.
- ο Προβλήματα στα οποία προφανώς υφίσταται περίπτωση ανωτέρας βίας ή ευθύνης άλλων υπηρεσιών του δημοσίου, με συνέπεια αντικειμενική αδυναμία συμμόρφωσης των ενδιαφερόμενων σε υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει, να μπορούν να κριθούν ταχύτερα και σε πρώτο βαθμό σε αποκεντρωμένο επίπεδο (τοπική υπηρεσία Ο.Α.Ε.Δ.).
- ο Μέριμνα για την έγκαιρη καταβολή των επιχορηγήσεων από τις υπηρεσίες απασχόλησης για την έγκαιρη ανταπόκριση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. σε οικονομικές υποχρεώσεις τους προς τους ανέργους ή τους εργοδότες που απασχολούν ανέργους στο πλαίσιο προγραμμάτων του Ο.Α.Ε.Δ., εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων που τίθενται σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης.

II. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

- Να προβλεφθούν από τις κανονιστικές διατάξεις (και άλλες) εξαιρέσεις σε ό,τι αφορά στην υποχρέωση λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο εκτός της κατοικίας του επαγγελματία, προκειμένου να ληφθούν υπόψη σύγχρονες μορφές εργασίας, ενδεχομένως με λοιπές διαφοροποιήσεις του προγράμματος (π.χ. ως προς το ύψος της καταβαλλόμενης επιχορήγησης) για τις περιπτώσεις αυτές.
- Όσον αφορά τη διατήρηση σε σταθερό επίπεδο της απασχολησιμότητας σε ετήσια βάση, σκόπιμο θα ήταν να λαμβάνεται υπόψη η φυσιολογική ροή λειτουργίας επιχειρήσεων που εμφανίζουν περιοδικότητα στη ζήτηση εργασίας (εποχικές διακυμάνσεις). Σε επιχειρήσεις π.χ. τουριστικού χαρακτήρα που λειτουργούν μικρό μέρος του έτους, η απαίτηση διατήρησης της σταθερότητας του δείκτη E.M.E. σε δωδεκάμηνη βάση, υπερβαίνει τις δυνατότητές τους, με αποτέλεσμα είτε να αποθαρρύνονται εξ αρχής να ενταχθούν σε κάποιο πρόγραμμα επιδότησης της απασχόλησης είτε να απορρίπτονται εκ των υστέρων, με συνέπεια τη διακοπή της εγκριθείσας επιδότησης και την αναζήτηση του αναλογούντος ποσού αναδρομικά.
- Όταν πρόκειται για διαπίστωση της συνδρομής πραγματικών καταστάσεων, να διαμορφώνονται ενιαία κριτήρια για τη διαμόρφωση της κρίσης των οργάνων που διενεργούν τους επιτόπιους ελέγχους (π.χ. λειτουργία της επιχείρησης σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο). Αυτό συμβάλλει στην αποφυγή υποκειμενικών, ευκαιριακών και εν μέρει αυθαίρετων κρίσεων και ενδεχομένως στην καλύτερη κατανόηση των ιδιαίτερων συνθηκών λειτουργίας κάθε μορφής επιχείρησης. Κριτήριο για τη διαπίστωση της καταλληλότητας διαμόρφωσης του επαγγελματικού χώρου πρέπει να είναι η εξυπηρέτηση του σκοπού λειτουργίας της επιχείρησης.
- Οι μηχανισμοί ελέγχου συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα δε θα πρέπει να έχουν κυρωτικό χαρακτήρα, αλλά να αποσκοπούν στη διόρθωση, στην άρση πλημμελειών και στη συμπλήρωση ελλείψεων στο πλαίσιο της νομιμότητας, όπως προσδιορίζεται και από γενικές αρχές δικαίου και κανόνες διοικητικής δράσης (αρχή χρηστής διοίκησης, προστασία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου - εν προκειμένω ανέργου, συνεκτίμηση λόγων ανωτέρας βίας κ.λπ.), ώστε να μην πλήττονται οι στόχοι της ασκούμενης πολιτικής ενίσχυσης της απασχόλησης. Ενόψει του στόχου αυτού προτείνεται να διαφοροποιείται η αντιμετώπιση προϋποθέσεων ουσιαστικού και διαδικαστικού τύπου (οι οποίες δεν είναι της ίδιας βαρύτητας) κατά την εξέταση

των ενστάσεων, σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες και επιβαλλόμενες κυρώσεις σε περίπτωση παράβασής τους, στη βάση της αρχής της αναλογικότητας.

- ο Ιδιαίτερα σημαντική για την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών, ειδικά προγραμμάτων Ν.Ε.Ε., ενόψει της ενίσχυσης της βιωσιμότητας των νέων επιχειρήσεων, είναι η τεχνική στήριξη (νομική, λογιστική, επιχειρηματική κ.λπ.) των νέων ελεύθερων επαγγελματιών. Η στήριξη αυτή θα μπορούσε να αποτελεί μέρος της αντίστοιχης ενεργητικής πολιτικής, ώστε αυτή να μην εξαντλείται στην οικονομική στήριξη του νέου επαγγελματία.

ΙΙΙ. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΕΣ

- ο Ιδιαίτερα πρέπει να δοθεί προσοχή στο στάδιο της εξατομικευμένης παρέμβασης διότι πλημμύειες και παραλείψεις του έχουν δυσμενείς επιπτώσεις για τους ανέργους. Οι πληροφορίες και οι κατευθύνσεις που δίνονται στους ενδιαφερόμενους ανέργους θα πρέπει να παρέχονται από τα Κ.Π.Α. ύστερα από ενδελεχή εξέταση της κάθε περίπτωσης και με την απαιτούμενη προσοχή, ώστε οι ενδιαφερόμενοι άνεργοι να μη λαμβάνουν εσφαλμένη πληροφόρηση, να μην αποθαρρύνονται και να μην «παραπλανώνται» σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις και τη δυνατότητα συμμετοχής τους σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.
- ο Η καλλιέργεια προσδοκιών και η δημιουργία ασφαλούς πεποίθησης στους ανέργους για την υπαγωγή τους στα προγράμματα επιχορήγησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας, λειτουργούν ενίοτε παραπλανητικά για αυτούς και τους ωθούν στη λήψη οικονομικών αποφάσεων, όπως προπαρασκευαστικές ενέργειες για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας, δανεισμός κ.λπ., οι οποίες επιδεινώνουν την ήδη επιβαρυνόμενη κατάσταση ανεργίας στην οποία βρίσκονται. Πολλώ μάλλον όταν δεν υπάρχει δυνατότητα επανόρθωσης των αρνητικών συνεπειών της απόρριψης υπαγωγής του πρώην ανέργου στο πρόγραμμα, η οποία οφείλεται σε εσφαλμένη καθοδήγησή του από τους εργασιακούς συμβούλους και σε πλημμελή έλεγχο πλήρωσης των προϋποθέσεων υπαγωγής. Συγκεκριμένα δεν υφίσταται δυνατότητα τυχόν υπαγωγής του σε νέο πρόγραμμα, δεδομένου ότι έχει απολέσει την ιδιότητα του ανέργου, με αποτέλεσμα να υφίσταται εξ ολοκλήρου τις δυσμενείς συνέπειες ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης.
- ο Σε περίπτωση που ανακύπτει εκ των υστέρων πρόβλημα λόγω μη πλήρωσης μιας προϋπόθεσης ένταξης σε πρόγραμμα, για την οποία όμως ο Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε να έχει αντίληψη (π.χ. διότι ο ενδιαφερόμενος πέρασε από διαδικασία

εξατομικευμένης παρέμβασης ή διότι το ζήτημα διέλαθε της προσοχής του υπευθύνου για τον έλεγχο των προϋποθέσεων κ.λπ.), να μη μετακυλιέται στον αποδέκτη ή ευθύνη για το λάθος της υπηρεσίας.

- ο Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατάρτιση και διαρκή επιμόρφωση και ενημέρωση των στελεχών του Ο.Α.Ε.Δ. που πληροφορούν προφορικά τους ενδιαφερόμενους για τις προσφερόμενες δυνατότητες και τις προϋποθέσεις τους. Διαπιστώνεται ότι οι πληροφορίες που συνήθως λαμβάνει ο πολίτης είναι προφορικές και ελλειμματικές, αν όχι ανακριβείς, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να αποδείξει τις ελλείψεις τους. Χρήσιμη θα ήταν εν προκειμένω η ύπαρξη εντύπου με την κωδικοποίηση των προϋποθέσεων που απαιτούνται από κάθε πρόγραμμα (checklist). Ο εργασιακός σύμβουλος πριν δώσει κατευθύνσεις να ελέγχει τα βασικά στοιχεία του προφίλ του ανέργου βάσει του καταλόγου αυτού. Η χρήση αυτού του εργαλείου – ελλείπει αντίστοιχου μηχανογραφημένου συστήματος – επιβάλλεται λόγω του αριθμού και της πολυπλοκότητας των επιμέρους προγραμμάτων.
- ο Αντίστοιχα ιδιαίτερη προσοχή απαιτείται στα πληροφοριακά έντυπα του Οργανισμού για την ενημέρωση των ενδιαφερομένων σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις υπαγωγής στις δράσεις που υλοποιεί. Οι προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για συμμετοχή σε δράσεις του Ο.Α.Ε.Δ., καθώς και τα σχετικά πληροφοριακά έντυπα, θα πρέπει να είναι κατανοητά, σαφή, ακριβή ως προς το περιεχόμενό τους, θα πρέπει να παρέχουν τις απαραίτητες πληροφορίες και ταυτόχρονα να είναι αρκούντως συνοπτικά, ώστε να έχει πρόσβαση σε αυτά οποιοσδήποτε, χωρίς την ανάγκη παρεμβολής διαμεσολαβητών ή διεκπεραιωτών στη σχέση πολίτη (ανέργου ή επιχείρησης) και δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.
- ο Κατά την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα του Ο.Α.Ε.Δ. (π.χ. απορριπτικές αποφάσεις υπαγωγής σε προγράμματα ή αποφάσεις διακοπής της επιχορήγησης και αναζήτησης αναλογούντος ποσού), να παρέχεται πάντοτε η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης εκ μέρους του ενδιαφερόμενου, ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο (άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος και άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας – Ν. 2690/1999).
- ο Σε περιπτώσεις στις οποίες καταγγέλλεται κακή συμπεριφορά υπαλλήλων του Ο.Α.Ε.Δ., αυτή φαίνεται να συνδέεται – χωρίς βέβαια να δικαιολογείται – με ελλιπή στελέχωση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και αυξημένο όγκο εργασίας. Η

πλημμελής εξυπηρέτηση πολιτών συνήθως συνίσταται σε μη τήρηση των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (αποκλειστικές προθεσμίες, πρωτοκόλληση εγγράφων κ.λπ.). Σκόπιμη θα ήταν συνεπώς η επιμόρφωση του προσωπικού σε σχέση με τις απαιτήσεις του Κ.Δ.Δ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Γνώμη της ΟΚΕ «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, στο Πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας», 11 Οκτωβρίου 2005
- Δασκαλάκης Δημοσθένης, Πολιτικές Ενίσχυσης και Προστασίας της Εργασίας: Σύγχρονες τάσεις στις πολιτικές αγοράς εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας της εργασίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2004
- Δεδουσόπουλος Απόστολος, «Κριτική Αποτίμηση της Πολιτικής Απασχόλησης στην Ελλάδα» σε *Εργασία 2005*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2005, σελ. 243-259.
- Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Οκτώβριος 2005
- Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, Έκθεση Εφαρμογής 2006, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Οκτώβριος 2006
- Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.) έτους 2004, Σεπτέμβριος 2004
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992 Απασχόληση – Ανεργία, Αθήνα 1990
- Κωνσταντινόπουλος Χρήστος, Θεσμοί και Φορείς Καταπολέμησης της Ανεργίας στην Ελλάδα (1920-1992), Υπηρεσία Εκδόσεων ΟΑΕΔ, Αθήνα 1993
- Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1998
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ, Πολιτικές Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1997
- ODISSEIA, «Σχέδιο Ολοκληρωμένης Επιχειρησιακής Στρατηγικής Ανάπτυξης για την Απασχόληση στην Αττική», Υπεύθυνος φορέας Νομαρχία Πειραιά, Πειραιϊκή Αναπτυξιακή Α.Ε. Συντονιστής Καρανικολάου Δημήτριος, Λογοθέτης Γεώργιος, Μαρουδής Δημήτριος. Έρευνα για την Ενίσχυση της Απασχόλησης και Προτάσεις για την Αύξηση της Απασχόλησης μέσω αυτής. Συγκέντρωση Καλών Πρακτικών και ανάλυση υφιστάμενων περιπτώσεων. European Union, Ιούνιος 2005
- ΠΑΕΠ Α.Ε., « Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Μέτρα και Δράσεις στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε. και Εφαρμογές τους στην Ελλάδα», Αθήνα, Οκτώβριος 2004
- ΠΑΕΠ Α.Ε., «Ζήτηση ειδικοτήτων και δεξιοτήτων στην ελληνική αγορά εργασίας. Αποτελέσματα έρευνας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις», επιμέλεια έκδοσης Ολυμπία Καμινιώτη, συγγραφείς: Ολυμπία Καμινιώτη, Μιχάλης Χλέτσος, Αθήνα, 2004
- ΠΑΕΠ Α.Ε., «Η αγορά εργασίας στην Ελλάδα: υποδείγματα και προβλέψεις», Αθήνα, 2006
- Σπανού Καλλιόπη, Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων: κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2005
- Συνήγορος του Πολίτη, Κείμενα εργασίας «Επιχειρηματικότητα και Δημόσια Διοίκηση», Νοέμβριος 2006
- Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση για τις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ, 2006
- Τάκης Ανδρέας, «Συνήγορος του Πολίτη, ανθρώπινα δικαιώματα και κράτος δικαίου», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 2004, τεύχος 12 (3), σελ. 825-832

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Andreou G & N. Koutsiaras "The Greek Welfare System in the European Context" in Greece in the European Union: The new role and the new agenda, Ministry of Press & Mass Media, Athens 2002
- Borgetto, M. και Lafore, R., Droit de l'aide et de l'action sociales, Paris Montchrestien, 2002
- Gilbert N., Targeting social benefits. International perspectives and trends, Transaction Publishers New Branswick 2001.
- Lafore R., "Les nouveaux modes de régulation juridique. L' exemple des politiques d' insertion.", στο Auvergnon Philippe κ.ά. (επιμ.), *L' état à l' épreuve du social*, Sillepse, Παρίσι, 1998
- OECD, Combattre l'exclusion, Paris (1998-1999) 3 τόμοι
- Oorschot Wim Van, "Miracle or Nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes", *Jnl Soc. Pol.*,31,3, 2002 Cambridge University Press, pp 399-420.
- Symes Valerie, Unemployment in Europe [Problems and Policies], ed. Routledge, London 1994

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

<http://europa.eu.int/pol/socio>

www.oaed.gr

www.oke.gr

www.paep.org.gr

www.parliament.gr

www.synigoros.gr

www.ypakp.gr