



**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

**Ο Συνήγορος του Πολίτη**  
για την  
**Επιχειρηματικότητα και Δημόσια Διοίκηση**

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

**Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη:** Καλλιόπη Σπανού

**Ειδικοί Επιστήμονες:** Χρήστος Αδάμ,  
Χριστίνα Λ. Φλώρου,  
Ρένα Παπαδάκη,  
Άρτεμις Καλαβάνου,  
Ισαβέλλα Μονιούδη

**Νοέμβριος 2006**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
I. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: Η ΑΠΟΨΗ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, Καλλιόπη Σπανού.....	4
II. ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΥΠΕΡΑΓΟΡΩΝ ΤΡΟΦΙΜΩΝ, Χρήστος Αδάμ.....	16
III. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ, Χριστίνα Λ. Φλώρου.....	23
IV. ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ, Ρένα Παπαδάκη.....	32
V. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, Άρτεμις Καλαβάνου.....	38
VI. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΟΧΩΝ ΗΜΕΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, Ισαβέλλα Μονιούδη.....	49

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η βασική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι στη δημόσια διοίκηση. Αλλά, όπως αναφέρεται και στον ιδρυτικό του νόμο, πέραν του χειρισμού της ατομικής υπόθεσης του ιδιώτη που έχει προσφύγει σε αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή «την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης». Ο Συνήγορος οφείλει δηλαδή, όταν εντοπίζει μέσα από την καθημερινή του εμπειρία συστημικού χαρακτήρα αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, να τις αναδεικνύει προκειμένου να συμβάλει στην αντιμετώπισή τους.

Έχοντας θησαυρίσει μια πλούσια εμπειρία από τις 80.000 υποθέσεις που έχει χειριστεί έως σήμερα, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί ένα προνομιακό σημείο παρατήρησης των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, ένα αυθεντικό Παρατηρητήριο της Κακοδιοίκησης. Η προνομιακή αυτή θέση υποχρεώνει την Ανεξάρτητη Αρχή να συνθέτει διαρκώς την εμπειρία της, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου διαπιστώνει ότι οι επιπτώσεις της κακοδιοίκησης υπερβαίνουν την σφαίρα των ατομικών συμφερόντων, διακυβεύοντας πλέον ζωτικά κοινωνικά αγαθά. Αυτό, δυστυχώς, συμβαίνει σε όλα σχεδόν τα σημεία επαφής της επιχειρηματικής δραστηριότητας με την Ελληνική δημόσια διοίκηση.

Με βάση αυτές τις σκέψεις, ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε σημαντικό να καταγράψει την εμπειρία του πάνω στις επιπτώσεις που έχει η κακοδιοίκηση στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Πρόκειται για σκέψεις και παρατηρήσεις που δεν αποσκοπούν να περιγράψουν εξαντλητικά το φαινόμενο· καλύπτουν ωστόσο ένα ευρύ φάσμα συναλλαγών του πολίτη με τη διοίκηση (φορολογία, χωροθετήσεις-αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων, ασφάλιση εργαζομένων, πρόσβαση στην αγορά εργασίας). Για τα περισσότερα από τα θέματα αυτά, ο Συνήγορος έχει απευθύνει προς τους αρμόδιους φορείς ειδικότερες νομοθετικές-οργανωτικές προτάσεις. Η παρουσίαση πάντως της αντίστοιχης προβληματικής με αιχμή την επιχειρηματικότητα έχει το πλεονέκτημα μιας σφαιρικότερης αντίληψης των σχετικών προβλημάτων.

***Γιώργος Β. Καμίνης***

***Συνήγορος του Πολίτη***

## I.

### **ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ:**

#### **Η ΑΠΟΨΗ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ,**

*Καλλιόπη Σπανού*

*Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη,*

*Υπεύθυνη Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη*

### **1. ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Η επιχειρηματικότητα αποτελεί σημαντικό εργαλείο ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης. Ειδικά στην παρούσα συγκυρία οικονομικής ύφεσης και υψηλής ανεργίας, η δυνατότητα συμβολής της επιχειρηματικότητας στην ενίσχυση της απασχόλησης την καθιστά σημαντική παράμετρο της οικονομικής πολιτικής. Η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας καθώς και η ενίσχυση της απασχόλησης ομάδων του πληθυσμού που πλήττονται περισσότερο (νέοι, γυναίκες, ΑμεΑ κλπ.) προσβλέπουν, για παράδειγμα, στη θετική συμβολή των επιχειρήσεων. Στο σύγχρονο πλαίσιο υποχώρησης του κράτους από την ενεργό παρέμβαση στην οικονομία, όλο και περισσότερες ευθύνες και προσδοκίες μεταφέρονται στην αγορά. Αναμένονται από αυτήν όχι μόνο οικονομικά αλλά και κοινωνικά οφέλη.

Προκειμένου να γίνουν πραγματικότητα τα ευρύτερα οφέλη της επιχειρηματικότητας, το κράτος έχει έναν ρόλο-κλειδί. Δεν είναι τυχαίο ότι στα περισσότερα κράτη η υποστήριξη της επιχειρηματικότητας ανάγεται σε σημαντική πολιτική προτεραιότητα. Η υποστήριξη της επιχειρηματικότητας αποτελεί κάθε άλλο παρά στενά οικονομικό στόχο<sup>1</sup>.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, το περιβάλλον στο οποίο οφείλει να αναπτυχθεί η επιχειρηματικότητα δεν εμφανίζεται ιδιαίτερα ευνοϊκό: Η χώρα κατατάσσεται χαμηλά τόσο ως προς την ανταγωνιστικότητα, όσο και ως προς την επιχειρηματικότητα -αν και σε καλύτερη θέση<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Βλ. σχετικά μνημόνιο της UNICE προς τον Έλληνα Πρωθυπουργό κατά τη διάρκεια της τελευταίας Ελληνικής Προεδρίας της Ε.Ε. (2003) σχετικά με την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στην Ευρώπη και την προώθηση της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης.

Αφενός δεν φαίνεται ελκυστική ως προορισμός ξένων επενδύσεων. Ειδικές μελέτες δείχνουν ότι, παρά την ύπαρξη ευνοϊκού θεσμικού πλαισίου και κινήτρων, η Ελλάδα δεν κατάφερε να αποτελέσει σημαντικό πόλο έλξης ξένων επενδύσεων. Το επιχειρηματικό περιβάλλον, σύμφωνα με διάφορους δείκτες, δεν αξιολογείται θετικά. Μεταξύ αυτών σημαντική θέση έχουν ζητήματα σταθερότητας που θεσμικού πλαισίου, συνεκτικών πολιτικών και βεβαρημένων διοικητικών διαδικασιών.

Αφετέρου, τα ίδια τα χαρακτηριστικά της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα αναδεικνύουν τη μεγαλύτερη ανάγκη στήριξής της. Πρόκειται για την κεντρική σημασία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι οποίες αποτελούν το 95% του συνόλου και απασχολούν 500.000 εργαζομένους. Από αυτούς, περίπου 180.000 είναι αυτοαπασχολούμενοι. Η επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται συχνά ως «μοναχική δραστηριότητα», δηλαδή αποφασίζεται και ξεκινά από μικρό αριθμό ατόμων, γεγονός που συνδέεται με την έκταση της αυτό-απασχόλησης. Όλο και περισσότερο μάλιστα, η ίδρυση επιχείρησης τείνει να αποτελεί λύση στο πρόβλημα της ανεργίας, πράγμα που φαίνεται και από τη μεγάλη συχνότητα της επιχειρηματικότητας «ανάγκης» και την περιορισμένη επιχειρηματικότητα «ευκαιρίας»<sup>3,4</sup>. Η ίδρυση επιχείρησης συνδέεται συνήθως με την αδυναμία εξεύρεσης άλλης μορφής απασχόλησης<sup>5</sup>. Υπάρχουν άλλωστε και σχετικά κρατικά προγράμματα (Υπουργείο Ανάπτυξης, Υπουργείο Απασχόλησης – ΟΑΕΔ) στο πλαίσιο είτε της πολιτικής στήριξης της ανάπτυξης είτε των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ειδικότερα, το 2004, το 5.8% του ενεργού πληθυσμού της Ελλάδας (περίπου 390.000 άτομα ηλικίας 18-64 ετών) είχαν επιχειρηματική δραστηριότητα που αφορούσε είτε τη διοίκηση/ ιδιοκτησία επιχείρησης είτε τις διαδικασίες για την ίδρυση επιχείρησης.

<sup>2</sup> «Όπως γνωρίζετε, ιδιαίτερα μετά το 2000, όλοι οι δείκτες ανταγωνιστικότητας επιδεινώθηκαν και η χώρα μας έχασε πολλές θέσεις τόσο στον Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας (WEF) όσο και στην Επετηρίδα Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας (IMD). Αυτό είχε δυσμενείς συνέπειες στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων, στις εξαγωγές και στον τουρισμό». Συνέντευξη Υπουργού Ανάπτυξης Δ. Σιούφα στην εφημερίδα *Το Βήμα* 24. 7. 2005. «Η Ελλάδα με βάση τους τρεις δείκτες μέτρησης της ανταγωνιστικότητας κατατάσσεται στην 37η θέση μεταξύ 104 χωρών, σύμφωνα με τον δείκτη ανταγωνιστικότητας και ανάπτυξης, στην 41η θέση μεταξύ 103 χωρών σύμφωνα με τον δείκτη επιχειρηματικής ανταγωνιστικότητας και στην 51η θέση μεταξύ 104 χωρών σύμφωνα με τον δείκτη ολικής ανταγωνιστικότητας». [...] Τα συμπεράσματα προέρχονται από ανάλυση του ΣΕΒ με βάση την Έκθεση του World Economic Forum για την ανταγωνιστικότητα 104 χωρών, μεταξύ αυτών και της Ελλάδας, την περίοδο 1990-2003». *Το Βήμα* 14. 11. 2004, 2. 5. 2004 και 7. 11. 2004.

<sup>3</sup> Επιχειρηματικότητα ευκαιρίας: στοχεύει στην αξιοποίηση μιας ευκαιρίας. Η βελτίωση της επιχειρηματικότητας συνδέεται με την αύξηση της συχνότητας αυτής της εκδοχής.

<sup>4</sup> Τα στοιχεία αυτά, προέρχονται από την ετήσια έρευνα του IOBE (που διεξάγεται στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου για την επιχειρηματικότητα).

<sup>5</sup> Στην Ελλάδα ανέρχεται σε ποσοστό 28% έναντι 18% στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα. Η έρευνα αυτή δείχνει επιπλέον ότι το 2004 η συνολική επιχειρηματική δραστηριότητα εμφάνιζε μείωση έναντι του προηγούμενου έτους. Αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην υποχώρηση του αριθμού των νέων επιχειρήσεων. Αντίθετα, το ποσοστό των επιδοξων επιχειρηματιών, εκείνων δηλαδή που βρίσκονται στη φάση εκκίνησης νέου επιχειρήματος εμφανίζει άνοδο (*Το Βήμα* 5/11/2005, IOBE).

Σύμφωνα με έρευνα του ΣΕΒ που καλύπτει τη χρονική περίοδο 1990-2003, η επιχειρηματικότητα συνολικά φαίνεται να φθίνει, αφού κάθε χρόνο περισσότερες επιχειρήσεις κλείνουν ενώ λιγότερες ιδρύονται. Η εμπλοκή του κράτους και οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, η πολλαπλότητα και αποσπασματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων εμφανίζονται ως μια από τις σημαντικότερες αρνητικές παραμέτρους και αιτίες της κατάστασης αυτής. Αναφέρεται σχετικά ότι περίπου 30 νόμοι εμπλέκονται σε μια διαδικασία ιδιωτικής επένδυσης<sup>6</sup>. Παρά τη σημασία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και της αυτοαπασχόλησης, οι σχετικές δραστηριότητες αναπτύσσονται στην Ελλάδα σε έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον, χωρίς προστασία ή καθοδήγηση από την πολιτεία, πράγμα που κρίνεται ότι περιορίζει τη δυνητική και αναμενόμενη συμβολή τους στην οικονομική ανάπτυξη. Σημαντικός είναι μάλιστα και ο βαθμός θνησιμότητας των επιχειρήσεων αυτών.<sup>7</sup>

Αν λοιπόν στις σύγχρονες συνθήκες, ο ρόλος των επιχειρήσεων τονίζεται ευρύτερα ως δυνητικά σημαντικός, η ανάγκη στήριξης της επιχειρηματικότητας εντείνεται στο ελληνικό πλαίσιο. Πρόκειται για σημαντική κρατική πολιτική που υπερβαίνει τα όρια της οικονομικής πολιτικής.

Τίθενται λοιπόν ερωτήματα όπως: Τι ενθαρρύνει και τι ανακόπτει την επιχειρηματικότητα; Τι αναμένεται από το κράτος και τη δημόσια διοίκηση;

Οι απόψεις συγκλίνουν ως προς τις αιτίες του προβλήματος. Παράγοντες της οικονομίας<sup>8</sup> αλλά και οι εμπλεκόμενοι υπουργοί<sup>9</sup> συμφωνούν ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα, ενώ το θεσμικό πλαίσιο είναι προβληματικό λόγω της αστάθειας και ασάφειάς του. Όλα αυτά καταλήγουν σε σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις τόσο στη φάση ίδρυσης όσο και στη φάση λειτουργίας τους.

Ζητούμενο είναι λοιπόν μια ειδικότερη μέριμνα εκ μέρους του κράτους για τη διαμόρφωση ευνοϊκών προϋποθέσεων ανάπτυξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Μέσω της απλοποίησης των διαδικασιών και της διαμόρφωσης σταθερού, συνεκτικού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου για τις επιχειρηματικές

<sup>6</sup> *Το Βήμα* 2.5.2004. Ο. Κυριακόπουλος, *Το Βήμα* όπ. π.

<sup>7</sup> Βλ. συνέντευξη Ν. Νανόπουλου, *Το Βήμα* 7.11.2004.

<sup>8</sup> Όπ. π. 7.11.2004. Μεταξύ των προτάσεων του ΣΕΒ για τη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για την επιχειρηματικότητα περιλαμβάνονται και οι εξής: 1. Απεμπλοκή του κράτους και της δημόσιας διοίκησης από τη διαδικασία ιδιωτικών επενδύσεων. 2. Ενοποίηση όλων των θεσμικών διαδικασιών ιδιωτικών επενδύσεων σε έναν και μοναδικό νόμο του κράτους χωρίς επικαλύψεις και πολλαπλές αρμοδιότητες. *Το Βήμα* 14. 11. 2004. Βλ. και άρθρο του Γ. Προβόπουλου, στο ίδιο.

<sup>9</sup> «Η γραφειοκρατία, το συχνά πολύπλοκο και ασαφές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο συνεπάγεται σημαντικό διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις, οι δυσκολίες που υπάρχουν για την έναρξη, τη λειτουργία και το κλείσιμο των επιχειρήσεων...». Από συνέντευξη του Υπουργού Ανάπτυξης, Δ. Σιούφα, *Το Βήμα* 24/7/2005. Επίσης *Το Βήμα* 6. 2. 2005. Βλ. και Ημερίδα που διοργανώθηκε από την εφημερίδα *Τα Νέα* στις 11 Απριλίου 2005 στο Ευγενίδειο Ίδρυμα.

δραστηριότητες, προσδοκείται όχι μόνο συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη αλλά και αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της δύσκολης οικονομικής κατάστασης. Οι παρεμβάσεις αυτές αφορούν μάλιστα όλα τα πεδία πολιτικής που επηρεάζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα: Αδειοδοτήσεις – χωροθετήσεις επιχειρήσεων, φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις, ενίσχυση νέων επιχειρηματιών, πρόσβαση στην αγορά εργασίας κ.λπ.

Η κοινή παραδοχή της σημασίας του θέματος έρχεται σε ισχυρή αντίθεση με τα όσα παρατηρεί ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση των αναφορών που του απευθύνουν οι ενδιαφερόμενοι. Σε όλα τα προαναφερόμενα πεδία πολιτικής εντοπίζονται προβλήματα που υπογραμμίζουν την ανάγκη έντασης των προσπαθειών του κράτους για τη στήριξη της επιχειρηματικότητας. Με άλλα λόγια, το ίδιο το κράτος πρέπει να αναμορφωθεί και να αναμορφώσει τις διαδικασίες λειτουργίας του, να επανεξετάσει τις διαδικασίες στις οποίες υποβάλλει τους ενδιαφερόμενους και να διασαφήσει τους όρους και το πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να αναπτύσσονται οι σχετικές δραστηριότητες.

## **2. ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, πέραν της διαμεσολάβησης για την επίλυση ατομικών υποθέσεων με την ενεργοποίηση της διοικητικής μηχανής για την εξεύρεση λύσεων, και της ενίσχυσης της θεσμικής λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, έχει σημαντικό ρόλο ως δίαυλος ανάδειξης των προβλημάτων και παράγων εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Προσφέρει τη συσσωρευμένη εμπειρία του με τη μελέτη ειδικών θεμάτων -αλλά και όποτε του ζητηθεί- ενόψει της απλοποίησης των διαδικασιών και της βελτίωσης των συνάντησης διοίκησης και πολιτών. Τροφοδοτεί κατ' αυτόν τον τρόπο την πολιτική ηγεσία με ζητήματα προς αντιμετώπιση και προτάσεις που διατυπώνονται στις Ετήσιες εκθέσεις, ή σε Ειδικές εκθέσεις και πορίσματα. Σ' αυτό το πλαίσιο θεωρεί χρήσιμο να αναδείξει συγκεκριμένα τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις και οι επιχειρηματίες στην άσκηση των δραστηριοτήτων τους.

## **A) Χωροθετήσεις – αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων**

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί δύο βασικές όψεις των προβλημάτων στον τομέα των χωροθετήσεων-αδειοδοτήσεων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε μια πρώτη φάση, η αρμόδια υπηρεσία παραλείπει, καθυστερεί ή αδικαιολόγητα αρνείται να προβεί στην άδεια, έγκριση κ.λπ. που απαιτείται για την εγκατάσταση και λειτουργία μιας ιδιωτικής επιχείρησης. Συχνό αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η αυθαίρετη λειτουργία της επιχείρησης (χωρίς οικοδομική άδεια, ή άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας) καθώς και η παράλειψη των αρμοδίων υπηρεσιών να επιβάλουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Πρόκειται για δύο όψεις του ίδιου νομίσματος που αφορά το προβληματικό πλαίσιο ανάπτυξης των δραστηριοτήτων αυτών.

Στη συντριπτική πλειονότητα των σχετικών υποθέσεων, η απόκλιση από τη νομιμότητα καταλήγει ως παράβαση περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Εκφράζεται όμως και ως ελλιπής παρακολούθηση και πλημμελής έλεγχος εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών κατά την ανανέωση ή αναθεώρηση της αδείας.

Το ζήτημα έχει ήδη αναδειχθεί στην Ετήσια Έκθεση του 2004. Ο Συνήγορος του πολίτη εντόπισε τον επισφαλή χαρακτήρα του ισχύοντος καθεστώτος χωροθέτησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η ασάφειά του, σε συνδυασμό με τις συχνά παρατηρούμενες καθυστερήσεις και αδικαιολόγητες αρνήσεις για χορήγηση των αναγκαίων αδειών και εγκρίσεων, αποτελούν παράγοντες που προδήλως αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και τον υγιή ανταγωνισμό, ενώ ταυτοχρόνως υπονομεύουν την ασφάλεια δίκαιου των επενδύσεων. Από την άλλη πλευρά όμως, η μη νόμιμη αδειοδότηση και λειτουργία πολλών επιχειρήσεων ενισχύει την καχυποψία του κοινού και των τοπικών κοινωνιών έναντι των συγκεκριμένων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών.

Τα βαθύτερα αίτια για την εκδήλωση και διαιώνιση της κατάστασης αυτής είναι πολλά και σύνθετα. Η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού και η διατήρηση πολλών, παράλληλων, ειδικών νομικών καθεστώτων (δάση, δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, υγρά τοπία, ρέματα, αιγιαλός κ.λπ.) είναι παράγοντες που επιτείνουν την αβεβαιότητα ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης -ιδίως στις εκτός σχεδίου περιοχές- και υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου. Περαιτέρω, η πολυνομία, ο πληθωρισμός και η πολυπλοκότητα της διοικητικής διαδικασίας δημιουργούν σύγχυση τόσο στους πολίτες όσο και στη διοίκηση ως προς το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς. Ταυτόχρονα, ενισχύουν τα περιθώρια αντιφατικών ερμηνειών,



αδιαφάνειας και νομιμοφανούς παράκαμψης των κειμένων διατάξεων. Τέλος, η ανεπαρκής στελέχωση, ο πλημμελής εξοπλισμός και η απουσία μηχανοργάνωσης δυσχεραίνουν τη συστηματική ανταπόκριση της διοίκησης στα ελεγκτικά και κυρωτικά της καθήκοντα.

Τα προβλήματα αυτά υπερβαίνουν την τήρηση της νομιμότητας με τη στενή έννοια και προσλαμβάνουν τα γνωρίσματα μιας γενικευμένης νομοθετικής και διοικητικής δυσλειτουργίας, υπονομεύοντας τη βιώσιμη ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και την ομαλή ένταξή τους στον κοινωνικό περίγυρο.

Χαρακτηριστικό είναι εν προκειμένω το παράδειγμα των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας των super markets, λόγω του επισφαλούς και ασαφούς πλαισίου των οικείων πολεοδομικών και υγειονομικών διατάξεων. Για παράδειγμα, οι υφιστάμενες διατάξεις ουσιαστικά δεν επιτρέπουν την χωροθέτηση των super markets μέσα στις αστικές περιοχές. Αντίθετα, οι διατάξεις για μη μόνιμες κατασκευές εμφανίζονται μάλλον επιεικείς, και μάλιστα, αξιοποιούνται στο έπακρο από τις επιχειρήσεις αυτές, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι δευτερογενείς τους συνέπειες στην ποιότητα του αστικού περιβάλλοντος (ηχορύπανση κλπ.).

Αντί λοιπόν ο νομοθέτης και η διοίκηση να διευκολύνουν τις διαδικασίες αδειοδότησης με βάση σαφή κριτήρια και διαδικασίες, τα εν λόγω προβλήματα ωθούν τις επιχειρήσεις να αρχίζουν τη λειτουργία τους χωρίς τις νόμιμες άδειες. Λόγω της αδράνειας, αναποτελεσματικότητας ή και αδιαφορίας για τη διαμόρφωση συνθηκών νόμιμης και αποτελεσματικής λειτουργίας τους, οι επιχειρήσεις καταφεύγουν σε οριακές ή και παράνομες λύσεις. Στο δίλημμα μεταξύ μη ανάληψης της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας ή ανάληψης ενός επιπλέον κινδύνου, οι επιχειρήσεις συχνά επιλέγουν το δεύτερο.

Κατά πόσον όμως οι επιχειρήσεις φέρουν την πλήρη ευθύνη γι'αυτήν την επιλογή;

Οι επιχειρήσεις οδηγούνται πράγματι να παραβιάσουν διατάξεις, οι οποίες έχουν θεσπιστεί χάριν της προστασίας ορισμένου δημοσίου συμφέροντος. Ελλείπει όμως σαφών και αποτελεσματικών διαδικασιών για τη νόμιμη άσκηση της δραστηριότητάς τους, οι ίδιες οι επιχειρήσεις καταλήγουν να λειτουργούν υπό επισφαλές καθεστώς, το οποίο δημιουργεί συνθήκες μη σύννομης συναλλαγής με αδειοδοτικούς και ελεγκτικούς φορείς και υποθάλλει κρούσματα διαφθοράς.

Παράλληλα όμως, οι επιχειρήσεις μεταθέτουν συστηματικά σε βάρος του κοινωνικού συνόλου όψεις του κόστους λειτουργίας τους, αφού το δημόσιο συμφέρον δεν προστατεύεται αποτελεσματικά. Η παραγωγή ρύπανσης, η επιβάρυνση της κυκλοφορίας κλπ., αποτελούν ορισμένα μόνο παραδείγματα αναποτελεσματικής προστασίας του δημοσίου συμφέροντος εκ μέρους του κράτους που εξ ορισμού έχει αυτό το ρόλο. Σε τελική ανάλυση, όμως, και οι επιχειρήσεις βρίσκονται έκθετες στον έλεγχο, όταν και εφόσον η διοίκηση αποφασίσει να τις ελέγξει, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις ευθύνες της ίδιας για τις παράνομες συμπεριφορές.

Ωστόσο, παρατηρείται και το φαινόμενο οι αδειοδοτούσες αρχές να δηλώνουν αδυναμία διενέργειας των σχετικών ελέγχων λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, προσωπικού και απαραίτητου τεχνικού εξοπλισμού.

Στις περιπτώσεις, ωστόσο, που θα κινηθεί η διαδικασία ελέγχου, ο έλεγχος μπορεί να οδηγήσει σε βαρύτερες κυρώσεις. Με άλλα λόγια, αντί ο έλεγχος να αποτελεί παρακολούθημα μιας επεξεργασμένης πολιτικής που αποσκοπεί σε συγκεκριμένους στόχους, έρχεται εκ των υστέρων να «θεραπεύσει» την ανυπαρξία πολιτικής απλώς με την επιβολή κυρώσεων σε βάρος των επιχειρήσεων που οδηγήθηκαν στην παρανομία. Κατ' αυτόν τον τρόπο όμως, δεν διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον, το οποίο εξυπηρετείται αποτελεσματικά μόνον όταν αποσοβούνται οι κίνδυνοι που επαπειλούν τα δημόσια αγαθά και όχι όταν εκ των υστέρων επιβάλλονται κυρώσεις και μάλιστα κατά τρόπο τελείως αποσπασματικό.

Οι παρατηρήσεις αυτές επιβεβαιώνονται κατά βάση και σε άλλα πεδία πολιτικής.

## **B) Φορολογική μεταχείριση επιχειρήσεων**

Η εύλογη απαίτηση του κράτους προς εκπλήρωση εκ μέρους των επιχειρήσεων των φορολογικών τους υποχρεώσεων προσκρούει στην αμοιβαία δυσπιστία. Αυτή είναι αποτέλεσμα όχι μόνο της τάσης φοροδιαφυγής, που ούτως ή άλλως είναι υψηλή στη χώρα μας, αλλά και συγκεκριμένων πολιτικών και πρακτικών που ακολουθούνται και υπονομεύουν τη τάση συμμόρφωσης. Πολιτικές όπως αυτές του εξωλογιστικού προσδιορισμού των ακαθαρίστων εσόδων και των κερδών ή της περαίωσης, λειτουργούν εις βάρος της εκπλήρωσης των τακτικών φορολογικών υποχρεώσεων και της καλλιέργειας πνεύματος ειλικρίνειας εκ μέρους των φορολογουμένων. Ενώ είναι απολύτως κατανοητή και θεμιτή η προσπάθεια περιορισμού της φοροδιαφυγής, οι μη τακτικές (έκτακτες) διαδικασίες ελέγχου και

προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης λειτουργούν αρνητικά, αφού οι φορολογούμενοι αντιμετωπίζονται εξ ορισμού ως ανειλικρινείς.

Οι αιτίες για την επιλογή των πρακτικών αυτών πρέπει να αναζητηθούν στις αδυναμίες του τακτικού ελέγχου αλλά και στη βραχυπρόθεσμη τακτική εισπρακτικών επιδιώξεων εκ μέρους του κράτους. Η επανειλημμένη χρήση των έκτακτων διαδικασιών τις αποστερεί από το άλλοθι των κατ' εξαίρεση μέτρων. Αντίθετα, προσλαμβάνουν είτε τη μορφή αναίτιας «κύρωσης», εφόσον, ακόμη και αν πρόκειται θεωρητικά για προαιρετική διαδικασία, όπως στην περίπτωση της περαίωσης, υποφώσκει η «απειλή» ενός λεπτομερούς ελέγχου που κατά την κοινή αντίληψη θα βρει κάποιο λόγο για την επιβολή προστίμου. Όπως παρατηρήθηκε και πιο πάνω, οι ίδιες οι αδυναμίες του κράτους όσον αφορά την ασκούμενη πολιτική και τις υπηρεσίες του μετακυλίνονται ως κυρώσεις στους υπέχοντες υποχρέωση και ενισχύουν τη δυσπιστία η οποία υποσκάπτει τη φορολογική συνείδηση.

Η αστάθεια του φορολογικού πλαισίου καταλήγει να αιφνιδιάζει τους φορολογουμένους, ενώ εμφανίζεται να δικαιώνει όσους προσπάθησαν με κάθε τρόπο να αποφύγουν τις υποχρεώσεις τους. Συχνά μάλιστα οι συνέπειες των φορολογικών ελέγχων για τυπικές και μη φορολογικά σημαντικές παραβάσεις είναι δυσανάλογες. Γενικότερα, οι κυρώσεις τείνουν να επιβάλλονται χωρίς ενδιαφέρον για τις επιπτώσεις τους στη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων.

### **Γ) Ασφαλιστικές υποχρεώσεις**

Ανάλογα είναι τα προβλήματα που αναφύονται όσον αφορά τις ασφαλιστικές υποχρεώσεις.

Η μη τήρηση των υποχρεώσεων των επιχειρηματιών ή εργοδοτών απέναντι στα Ασφαλιστικά Ταμεία αλλά και η δημιουργία ελλειμμάτων στα τελευταία λόγω της μη καταβολής εισφορών αποτελούν την άλλη όψη της παράλειψης των Ταμείων να διενεργούν έγκαιρα και τακτικά ελέγχους.

Η μη εμπρόθεσμη καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών οφείλεται κατά κύριο λόγο στη μη σωστή ενημέρωση των επιχειρήσεων και των ασφαλισμένων ως προς τις συνέπειες της συμπεριφοράς αυτής. Ωστόσο, το πρόβλημα επιτείνεται από την απουσία συστηματικών ελέγχων ακόμη και για περιόδους 15-20 ετών, μέχρι τη στιγμή κάποιας συναλλαγής του ασφαλισμένου με το Ταμείο του. Προφανώς, ο υπόχρεος καταβολής των εισφορών δεν απαλλάσσεται από την ευθύνη της

παράλειψής του. Αξίζει να επισημανθεί όμως ότι η πέραν κάθε ευλόγου χρόνου καθυστέρηση ελέγχου και επισήμανσης της υποχρέωσης εκ μέρους των κρατικών φορέων, καταλήγει σε συσσώρευση χρεών που, τη στιγμή κατά την οποία απαιτείται πλέον η εκπλήρωσή τους, συνιστούν εξοντωτικό οικονομικό βάρος για τις επιχειρήσεις.

#### **Δ) Ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας για την αντιμετώπιση της ανεργίας**

Σημαντικές αδυναμίες ακυρώνουν συχνά τις ασκούμενες πολιτικές ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας για την αντιμετώπιση της ανεργίας.

Το φαινόμενο παρατηρείται εν γένει στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως είναι για παράδειγμα τα προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας, που απευθύνονται σε εργοδότες, ή Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών, που απευθύνονται σε ενδιαφερόμενους για αυτοαπασχόληση.

Χαρακτηριστικό της έλλειψης ενδιαφέροντος ή και κατανόησης των αναγκών των επιχειρήσεων είναι η αιφνίδια μεταβολή των διαδικασιών και προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα ή η ανακατανομή θέσεων ή ακόμη η σύντμηση προθεσμιών. Η αστάθεια του νομικού πλαισίου επιφέρει σημαντικό κόστος στους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες ή στους επίδοξους επιχειρηματίες. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των επίδοξων επιχειρηματιών οι οποίοι, ενώ είχαν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την αδειοδότηση και έναρξη λειτουργίας της δραστηριότητάς τους στη βάση της διαβεβαίωσης ότι θα επιχορηγούντο, κατέληξαν να επιβαρυνθούν οικονομικά με δάνεια και άλλες υποχρεώσεις, χωρίς τελικά να λάβουν την προσδοκώμενη οικονομική στήριξη για την έναρξη της δραστηριότητας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνο δεν πέτυχαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της ανεργίας, αλλά κατέληξαν να οφείλουν και το κεφάλαιο που δανείστηκαν ενόψει της επαγγελματικής τους αποκατάστασης. Σε άλλες περιπτώσεις, οι σχετικές αιτήσεις απερρίφθησαν, λόγω καθυστερημένης υποβολής δικαιολογητικών, για την οποία όμως υπεύθυνες ήταν άλλες υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης.

Δεν είναι υπερβολή να παρατηρηθεί ότι η διαδικασία ένταξης στα προγράμματα αυτά εκ του αποτελέσματος καταπολεμά τους στόχους τους. Ενώ οι ενδιαφερόμενοι άνεργοι καταλήγουν στην ίδια, αν όχι χειρότερη, θέση, οι εργοδότες αποθαρρύνονται και οι μικρές επιχειρήσεις διατηρούν σοβαρές επιφυλάξεις για μια

νέα συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Η επανάληψη τέτοιων φαινομένων εκμηδενίζει τις πιθανότητες επιτυχίας των πολιτικών αυτών.

Τέλος, για κάποιες κατηγορίες επίδοξων επαγγελματιών, η πρόσβαση στην αγορά εργασίας ανακόπτεται, υπονομεύοντας τον διακηρυγμένο στόχο της κινητικότητας των εργαζομένων στο πλαίσιο της Ε.Ε.. Κυρίως λόγω αντίθετων πιέσεων οργανωμένων επαγγελματικών φορέων που απορρέουν από τον προστατευτισμό που διέπει τη λειτουργία κάποιων επαγγελματικών φορέων, δεν εκδίδονται τα αναγκαία κανονιστικά διατάγματα και εμφανίζονται διαρκώς προβλήματα στη λειτουργία των φορέων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης των αλλοδαπών τίτλων σπουδών. Ως αποτέλεσμα της έλλειψης αναγνώρισης των πτυχίων ή της μη χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος, οι ενδιαφερόμενοι αδυνατούν να ασκήσουν το επάγγελμα για το οποίο έχουν εκπαιδευθεί, παρά την προσωπική ή κοινωνική επένδυση στη σχετική εκπαίδευσή τους. Αλλά και συνολικότερα, η οικονομία χάνει ένα σημαντικό πόρο εφόσον αδυνατεί να αξιοποιήσει δυναμικό με εξειδικευμένα προσόντα.

### **3. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Η ανορθολογική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί έναν από τους σημαντικούς παράγοντες των φαινομένων που περιγράφονται προηγουμένως. Η ελλιπής ενημέρωση και πληροφόρηση των ενδιαφερομένων σε σχέση με υποχρεώσεις και δικαιώματα αλλά και σε σχέση με τις εκάστοτε διαδικασίες που απαιτούνται για την εκπλήρωσή τους αποτελεί πάγιο πρόβλημα. Στο μέτρο που πρόκειται για οργανωμένες και μεγάλες επιχειρήσεις, ο παράγων αυτός μπορεί να αντισταθμίζεται από τη δυνατότητά τους να απασχολούν εξειδικευμένο προσωπικό (δικηγόρους, λογιστές, συμβούλους κ.λπ.). Ωστόσο δεν παύει να αποτελεί ένα κόστος, το οποίο μάλιστα αυξάνει αντιστρόφως ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης. Σ' αυτό πρέπει να προστεθεί το κόστος που παράγεται από την πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών και την ελλιπή συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ υπηρεσιών, παράγοντες που επιμηκύνουν το χρόνο που είναι αναγκαίος για την ολοκλήρωση των διαδικασιών. Επισημαίνεται συχνά ότι ο χρόνος για τη διοίκηση έχει διαφορετικό νόημα από ό,τι για τους συναλλασσόμενους με αυτήν. Οι μακρές και «ενδεικτικές» προθεσμίες καταλήγουν να σημαίνουν αδιαφορία για τις επιπτώσεις που έχουν οι καθυστερήσεις στα συμφέροντα και στην κατάσταση

των τελευταίων. Και όμως γύρω από αυτές, είναι που δημιουργούνται ευκαιρίες αθέμιτων συναλλαγών. Η αδράνεια της διοίκησης μπορεί να οφείλεται σε προβλήματα οργάνωσης των υπηρεσιών, σε ελλιπή στελέχωση και κατάρτιση του προσωπικού ή σε ανεπάρκεια της υλικοτεχνικής υποδομής. Σε κάθε περίπτωση δεν επιτρέπεται να αποτελεί άλλοθι, όταν διαστρέφονται πολιτικές με ευρύτερη δημόσια ωφέλεια.

Η πολυπλοκότητα και οι ελλείψεις του κανονιστικού πλαισίου υπερβαίνουν το επίπεδο των διοικητικών αδυναμιών. Θέτουν ζήτημα άσκησης πολιτικής συγκροτημένης, συνεκτικής και σταθερής. Οι συχνές και αιφνίδιες αλλαγές του θεσμικού πλαισίου και των κανόνων βάσει των οποίων οφείλουν να αναπτυχθούν οι επιχειρηματικές δραστηριότητες καθώς και τα επί μακρόν παραμένοντα κενά ρύθμισης δείχνουν αδυναμία ή και ανυπαρξία πολιτικής. Είναι δεδομένο και κοινά παραδεκτό ότι η σταθερότητα και η ασφάλεια του θεσμικού πλαισίου αποτελεί ευνοϊκό παράγοντα πρωτεύουσας σημασίας για την οικονομία –και όχι μόνο. Στο βαθμό που το κράτος παρεμβαίνει για να ρυθμίσει τον τρόπο άσκησης των οικονομικών δραστηριοτήτων, επιχειρεί ταυτόχρονα να διαφυλάξει και άλλα ζωτικά συμφέροντα της κοινωνίας. Όταν επομένως το κράτος δεν ασκεί ικανοποιητικά αυτόν το ρόλο, το οικονομικό αλλά και το κοινωνικό κόστος είναι ακόμη μεγαλύτερο. Αρκεί να αναφερθεί το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος ή της καταπολέμησης της ανεργίας, ή ακόμη το μείζον ζήτημα της υπονόμευσης της αξιοπιστίας των θεσμών.

Όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως σε σχέση με τη στήριξη της επιχειρηματικότητας αναδεικνύουν ένα ευρύτερο ζήτημα: αυτό της ανεπαρκούς ικανότητας του κράτους να ρυθμίσει ζητήματα που είναι καίρια για την κοινωνία και την οικονομία. Η αδυναμία αυτή εκδηλώνεται με δύο μορφές:

α) Ως προς τη διαμόρφωση σταθερού πλαισίου ανάπτυξης των δραστηριοτήτων. Λαμβάνει τη μορφή αποχής του από τη διαμόρφωση των σχετικών κανόνων, όπως φαίνεται από τη διατήρηση εγνωσμένων νομικών κενών και τη μη παρέμβαση για τη ρύθμισή τους. Μπορεί επίσης να έχει τη μορφή κακής ποιότητας νομικών ρυθμίσεων (πολυνομία, συχνές και αποσπασματικές τροποποιήσεις νομοθετικού πλαισίου).

β) Ως προς την εφαρμογή, παρακολούθηση και τον έλεγχο για την τήρηση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου. Αυτά εμφανίζονται ως αποχή από τακτικό έλεγχο, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση συνεπειών ή τη δημιουργία de facto καταστάσεων. Ο τακτικός έλεγχος υποκαθίσταται από ad hoc παρεμβάσεις, οι οποίες

επέρχονται αιφνιδιαστικά και καταλήγουν ως κύρωση, ενώ δεν μπορούν πλέον να ανατρέψουν τις συνέπειες που έχουν ήδη επέλθει. Η ανατροπή τους είναι πολυδάπανη και εμφανίζεται ως κατάπιξη της επιχειρηματικότητας και της πρωτοβουλίας. Οι αδυναμίες των υπηρεσιών και, ειδικά, η έλλειψη στήριξης των υπηρεσιών που έχουν ρυθμιστικό, εποπτικό ή ελεγκτικό ρόλο αποτελούν άλλη μια έκφραση αυτής της κεντρικής αδυναμίας.

Κατά συνέπεια, οι κρατικές παρεμβάσεις καταλήγουν ως *αιφνιδιασμός*, είτε πρόκειται για μεταβολές του νομοθετικού πλαισίου είτε για την επισήμανση και τον έλεγχο τήρησης των υποχρεώσεων, ή ως *εκ των υστέρων ανατροπή* των δεδομένων με τα οποία ξεκίνησε η επιχειρηματική πρωτοβουλία. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι στη φάση αυτή το διακύβευμα είναι πλέον σημαντικό για τους επιχειρηματίες, ευνοεί και την εμφάνιση διαφθοράς.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί σημαντικό να αναδείξει το ζήτημα των επιπτώσεων της ανεπαρκούς λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην επιχειρηματικότητα, πολλώ δε μάλλον όταν η αδυναμία αυτή τείνει να γίνει κοινός τόπος στη σύγχρονη συζήτηση για το ρόλο του κράτους στην οικονομία.

## II.

### **ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΥΠΕΡΑΓΟΡΩΝ ΤΡΟΦΙΜΩΝ,**

*Χρήστος Αδάμ*

*Ειδικός Επιστήμων, Κύκλος Ποιότητας Ζωής*

Κατά την επταετή διάρκεια λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχτεί σημαντικό αριθμό αναφορών πολιτών που καταγγέλλουν παραβάσεις επιχειρήσεων «σούπερ-μάρκετ» αλλά και σοβαρά αντικειμενικά παρεπόμενα προβλήματα που αντιμετωπίζουν λόγω της γειννίασης των κατοικιών τους με αυτές, προβλήματα τα οποία δεν αντιμετωπίζονται από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο. Από τη διερεύνηση των αναφορών αυτών προέκυψε ότι όλες σχεδόν οι επιχειρήσεις του κλάδου κατά το μάλλον ή ήττον δεν λειτουργούν σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, οι δε παραβάσεις τους αφορούν συνήθως σε παρατυπίες και παρανομίες στα παρακάτω σημεία:

- Διατάξεις του «Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας» και του «Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού» (παράνομες χωροθετήσεις, οικοδομικές παραβάσεις, έλλειψη θέσεων στάθμευσης).
- Άδεια ίδρυσης και λειτουργίας της επιχείρησης (μη υφιστάμενες ή μη σύννομες).
- Υγειονομικές διατάξεις (π.χ. πώληση μη επιτρεπόμενων ειδών, παραβίαση διατάξεων για κατανομή και έκθεση πωλούμενων ειδών, μη ύπαρξη απαιτούμενης τεχνικής υποδομής, έλλειψη των απαραίτητων χώρων προσωπικού, παραβάσεις στις συνθήκες αποθήκευσης, ψύξης και υγιεινής).
- Ρυπάνσεις (ηχορύπανση, σκουπίδια κλπ.) και αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις στους όμορους κατοίκους και επιχειρήσεις.
- Κυκλοφοριακές επιβαρύνσεις και πρόκληση δυσκολιών πρόσβασης στις όμορες κατοικίες από παράνομες σταθμεύσεις πελατών.
- Άλλες (κυρίως αγορανομικής φύσεως) παραβάσεις.

Οι παραβάσεις αυτές οφείλονται πολύ συχνά στον παρωχημένο χαρακτήρα του νομικού πλαισίου που ρυθμίζει τις αντίστοιχες δραστηριότητες. Παρατηρείται



δηλαδή ότι αναφέρονται σε παλαιότερα επιχειρηματικά σχήματα και καταναλωτικές συμπεριφορές, οι οποίες έχουν ξεπεραστεί από τις εξελίξεις. Πιο συγκεκριμένα:

## **1. ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

Οι υφιστάμενες διατάξεις ουσιαστικά δεν επιτρέπουν την χωροθέτηση των σούπερ μάρκετ μέσα στις αστικές περιοχές. Τα Π.Δ. 23.2/06-03-1987 και 8/19-12-1990, ορίζουν τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης στις διάφορες ζώνες. Στις περιπτώσεις της «Γενικής Κατοικίας» και «Αμιγούς Κατοικίας» ρητά εξαιρεί την εγκατάσταση και λειτουργία των σούπερ μάρκετ. Όμως, οι κατηγορίες «Γενική Κατοικία» και «Αμιγής Κατοικία» καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος των αστικών περιοχών, οι δε ζώνες αυτές είναι ο «ζωτικός» χώρος για την ανάπτυξη των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των υπεραγορών τροφίμων.

Οι επιχειρήσεις, ενεργοποιώντας το ειδικό οικονομικό και πολιτικό βάρος τους, είτε καταφέρνουν να επιτύχουν την έκδοση αδειας λειτουργίας σούπερ μάρκετ (που, κατά τα ανωτέρω, δεν είναι σύννομη, αφού από τις πολεοδομικές διατάξεις δεν επιτρέπεται η συγκεκριμένη χρήση γης), είτε καταφεύγουν στο υποκατάστατο σχήμα της έκδοσης αδειας για «Μικτό κατάστημα»<sup>10</sup>, το οποίο όμως δεν καλύπτει ούτε όλη την ποικιλία προϊόντων (π.χ. είδη ρουχισμού, μαγειρικά σκεύη, ηλεκτρικά είδη κλπ.) και δραστηριοτήτων τους (προσφορές, δώρα, κλπ), αλλά ούτε και τις νέες καταναλωτικές συνήθειες και ανάγκες του κοινού που προκαλούν δευτερογενώς διάφορα προβλήματα.

Για παράδειγμα, η μη ισομερώς κατανομημένη στο συνολικό ωράριο λειτουργίας των σούπερ μάρκετ άφιξη και αναχώρηση των πελατών<sup>11</sup>, αποτελεί και το αίτιο των σημειακών ασφυκτικών καταστάσεων που δημιουργούνται γύρω από τις επιχειρήσεις αυτές. Παρά τον σημειακό τους χαρακτήρα, τα προβλήματα παράγουν δυσανάλογη επιβάρυνση και γίνονται εντόνως αντιληπτά ακριβώς διότι πολύ συχνά συμπίπτουν χρονικά με τις περιόδους άφιξης και αναχώρησης των πέντε κατοίκων.

---

<sup>10</sup> Από τις αναφορές που διαχειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη προέκυψε επίσης περίπτωση σούπερ μάρκετ που λειτουργούσε χωρίς καθόλου άδεια, ενώ σε άλλες υποθέσεις εντοπίστηκαν επιχειρήσεις που λειτουργούσαν παρά την λήξη ισχύος της αρχικής τους αδειας ή έξω από τα πλαίσια της αδειας.

<sup>11</sup> Λόγω των νέων εργασιακών τάσεων αλλά και των κυκλοφοριακών καταστάσεων πολλοί εργαζόμενοι καταναλωτές δεν έχουν το χρόνο να ψωνίζουν συχνότερα από μία φορά την εβδομάδα (συνήθως Παρασκευή απόγευμα και Σάββατο).

Για την πρόληψη και αντιμετώπιση των καταστάσεων αυτών, το αρμόδιο υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε θα πρέπει:

**1.** Να επαναδιατυπώσει το πλαίσιο των σχετικών πολεοδομικών διατάξεων για την χωροθέτηση των υπεραγορών τροφίμων, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες επιχειρηματικές και καταναλωτικές συνθήκες. Πράγματι, αυτές δεν είναι σκόπιμο ούτε να αγνοούνται αλλά ούτε και να οδηγούν σε παράτυπες πρακτικές. Μάλιστα, η ανοχή τέτοιων καταστάσεων ακυρώνει στην ουσία τη δυνατότητα -και τελικά τη βούληση- ελέγχου και ρυθμιστικής παρέμβασης εκ μέρους της διοίκησης, ενώ δημιουργούνται και οι απαραίτητες συνθήκες για την ανάπτυξη φαινομένων αδιαφάνειας και διαφθοράς. Άπαξ και η δημόσια διοίκηση (κεντρική ή τοπική) έχει συναινέσει στην αρχική χωροθέτηση μιας επιχείρησης σε μη επιτρεπόμενη περιοχή, θέτει στην ουσία εαυτήν σε θέση αδύναμου θεατή των μετέπειτα εξελίξεων. Επαφίεται δηλαδή στην καλή θέληση των εμπλεκόμενων μερών για τη «μέσα σε λογικά πλαίσια» παραβατική λειτουργία των επιχειρηματικών σχημάτων. Όπως όμως έχει ήδη εντοπιστεί από ορισμένες αναφορές, αυτά δεν διστάζουν να εξελίσσονται με ασυδοσία και σαφώς πέρα από τα όρια μιας εξ ανάγκης και εκ των ενόντων κάλυψης καλώς νοουμένων πραγματικών λειτουργικών αναγκών για τις οποίες το κανονιστικό πλαίσιο δεν έχει προνοήσει.

**2.** Οφείλει επίσης να προνοήσει για τις «παράπλευρες απώλειες» που δημιουργούνται από την χωροθέτηση των υπεραγορών τροφίμων μέσα σε ζώνες κατοικίας (κυρίως αναφορικά με τη ρύθμιση θεμάτων στάθμευσης οχημάτων και προστασίας των πέριξ κατοίκων από ηχορύπανση). Το θέμα αυτό είναι από τα πιο κρίσιμα, αφού, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, τόσο ο επιχειρηματικός κόσμος όσο και το καταναλωτικό κοινό επιθυμούν τη γειτνίαση υπεραγορών-κατοικιών, αλλά συγκρούονται λόγω των αρνητικών επιπτώσεων που δημιουργούνται από τη συνύπαρξή τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι περισσότεροι πολίτες που κατέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη για προβλήματα που έχουν από την λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών, εκ παραλλήλου δήλωσαν ότι είναι πελάτες τους, ενώ δεν σκοπεύουν να αλλάξουν καταναλωτικές συνήθειες (π.χ. αγορά προϊόντων καθημερινής χρήσεως σε εξειδικευμένα ή κεντρικά καταστήματα) επειδή δεν έχουν το χρόνο ή την οικονομική δυνατότητα, ή για λόγους δυσκολίας στην σε κάθε κατάσταση στάθμευση.

Επομένως, η σύγκρουση δεν οφείλεται σε αγεφύρωτες αντιθέσεις συμφερόντων αλλά στο σημερινό θεσμικό πλαίσιο και, κυρίως, στα κενά του. Είναι

κατά συνέπεια επείγον το ζήτημα της δημιουργίας ενός νέου επίκαιρου κανονιστικού πλαισίου που να λαμβάνει υπόψη του τις ανάγκες και πραγματικότητες αμφοτέρων των μερών, να ρυθμίζει και να ελέγχει τα ανωτέρω σημεία προστριβής που προαναφέρθηκαν.

## **2. ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

Σε συνέχεια των προηγουμένων, αναφύεται και το ειδικότερο ζήτημα του οικοδομικού κανονιστικού πλαισίου. Αυτό επίσης εμφανίζει κενά τα οποία χρήζουν ρύθμισης εκ μέρους του υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

**1.** Από τα στοιχεία των αναφορών προκύπτει ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων που εξετάζονται από την Αρχή διαπιστώνονται και οικοδομικές παραβάσεις. Αυτές είναι συνήθως απόρροια των ασφυκτικών συνθηκών που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις όσον αφορά τον διαθέσιμο κτιστό χώρο, σε συνάρτηση βεβαίως με το υψηλό κόστος αγοράς ή ενοικίασης χώρου ικανού για τις λειτουργικές τους ανάγκες. Γνώριμη είναι η εικόνα των διαφόρων παραπηγματικών-αποθηκευτικών συνήθως- κατασκευών, οι οποίες αναπτύσσονται πέριξ των κτιρίων που στεγάζουν σουπερ μάρκετ, μέσα και γύρω από τις οποίες δημιουργούνται εστίες μόλυνσης (τρωκτικά, έντομα) και ρύπανσης (οσμές και υγρά παραπροϊόντα από την σήψη των εκτεθειμένων νωπών τροφίμων). Οι κατασκευαστές τους εκμεταλλεύονται τα περιθώρια του κτιριοδομικού κανονισμού αναφορικά με τις μη μόνιμες κατασκευές, συνήθως δε εμφανίζονται αρχικά ως ημι-μόνιμες λύσεις ανάγκης που στη συνέχεια όμως ενισχύονται και εξελίσσονται σε μόνιμες προεκτάσεις του κτιρίου. Με τη μέθοδο αυτή καταστρατηγείται ο συντελεστής δόμησης / εκμετάλλευσης που επιτρέπεται από το ρυμοτομικό σχέδιο της περιοχής και υποβιβάζεται αισθητικά το μορφολογικό της σύνολο. Άλλος τρόπος καταστρατήγησης του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης συντελείται με την μέθοδο της *de facto* λάθρα μετατροπής των υπόγειων αποθηκευτικών χώρων (που πολλά σουπερ-μάρκετ έχουν) σε χώρο έκθεσης/πώλησης προϊόντων, μετατρέποντας έτσι «βοηθητικό χώρο» σε «χώρο κύριας χρήσης»<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Αυτή η μετατροπή δημιουργεί και παρεπόμενες παραβάσεις, αφού ο υπόγειος – κύριας χρήσης πλέον - χώρος του καταστήματος – βάσει της παρ. 3 του άρθρου 15 της Υ.Δ. Αιβ/8577/83 - οφείλει να έχει ιδιαίτερη εξωτερική είσοδο στο κτίριο. Στις περισσότερες των περιπτώσεων αυτό δεν είναι εφικτό, αφού οι υπόγειοι χώροι των κτιρίων αυλίζονται στους κοινόχρηστους διαδρόμους και κλιμακοστάσια του κτίσματος και δεν έχουν ανεξάρτητη πρόσβαση σε υπαίθριο χώρο.

Βεβαίως, η βούληση που εκδηλώνεται στη συνέχεια από τις δημόσιες υπηρεσίες (συνήθως της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής διοίκησης) για απόλεια αυτών των φαινομένων είναι εξαιρετικά υποτονική. Αυτό παρατηρείται ιδιαίτερα όταν εξ αρχής πάσχει η νομιμότητα της χωροθέτησης, ή όταν οι υφιστάμενες πραγματικές συνθήκες (κυρίως στις παλαιότερα αναπτυχθείσες πυκνοδομημένες και με ελάχιστη πολεοδομική υποδομή οικιστικές περιοχές) έχουν δημιουργήσει τετελεσμένες, ασφυκτικές και δυσκόλως αναστρέψιμες καταστάσεις, οι οποίες δεν αφήνουν περιθώρια για ανάπτυξη καταλλήλων εγκαταστάσεων με τις συνοδευτικές για αυτές απαραίτητες υποδομές. Τα προβλήματα είναι σύνθετα, αλλά η διοίκηση οφείλει να προχωρήσει έστω και σε ανά περίπτωση διαφανείς και κοινά αποδεκτές ρυθμίσεις και να μην επιτρέπει μόνο την υπερίσχυση του ισχυρού εις βάρος της ηρεμίας και παρουσίας των πολλών, όπως εμφανίζεται να πράττει σήμερα.

**2.** Ομοίως, είναι γνωστά τα προβλήματα ηχορύπανσης που δημιουργούνται στα κτίρια όπου συστεγάζονται τα σουπερ μάρκετ με κατοικίες, ιδίως από τη λειτουργία του ηλεκτρομηχανολογικού (H/M) εξοπλισμού των επιχειρήσεων (για τα ψυγεία των νωπών τροφίμων και τον κλιματισμό του χώρου) αλλά και από την τροφοδοσία τους, με ιδιαίτερα αρνητική επίπτωση στις άνωθεν και πέριξ κατοικίες κατά τις ώρες κοινής ησυχίας. Ενώ το πραγματικό σημείο σύγκρουσης μεταξύ επιχειρήσεων και κατοίκων είναι πολύ συχνά ο βόμβος του ηλεκτρομηχανολογικού τους εξοπλισμού ή οι ώρες που ξεφορτώνουν τα φορτηγά τροφοδοσίας ή απάγονται τα σκουπίδια (λόγω των παρατηρούμενων κενών στο κανονιστικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τα σημαντικά αυτά θέματα), είναι χαρακτηριστικό ότι η σύγκρουση εκδηλώνεται για δευτερεύουσες ή άνευ σημασίας υγειονομικές παραβάσεις (π.χ. η πώληση γιαουρτιών σε πηλίνους κεσέδες αντί για πλαστικούς, ή η πώληση φρέσκου γάλακτος ή μαγειρικών σκευών και ηλεκτρικών συσκευών που απαγορεύονται), μόνο και μόνο για να εκβιασθεί η επιχείρηση να πάρει μέτρα για την απόλεια του θορύβου που προκαλεί.

Οι αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (πολεοδομία, υγειονομική υπηρεσία, δημοτικό τμήμα έκδοσης αδειών λειτουργίας, πυροσβεστική υπηρεσία, κλπ.) βρίσκονται λοιπόν πολύ συχνά εμπλεγμένες σε «υποθέσεις φαντάσματα». Καλούνται δηλαδή να βρουν συμβιβαστικές λύσεις ή να πάρουν αποφάσεις για ασήμαντα ή αδιάφορα ή ξεπερασμένα ζητήματα (για τα οποία υπάρχουν όμως ανεπίκαιρες συνήθως διατάξεις). Αυτά όμως ουδεμία σχέση έχουν με τα πραγματικά προβλήματα μιας συνύπαρξης που, σε τελευταία ανάλυση, είναι επιθυμητή από όλους.

### 3. ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Οι υγειονομικές διατάξεις αποτελούν ένα τρίτο πολύ σημαντικό τομέα στον οποίο απαιτείται επικαιροποίηση του κανονιστικού πλαισίου. Το σημερινό κανονιστικό πλαίσιο είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, τόσο ώστε συχνά να μην εφαρμόζεται στην ολότητά του από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα. Όπως αποδεικνύει η εμπειρία της Αρχής, τα ίδια τα ελεγκτικά όργανα πολλές φορές δεν το γνωρίζουν στις λεπτομέρειες του, ιδίως όταν τα υγειονομικά θέματα άπτονται οικοδομικών επιπτώσεων. Βεβαίως, η πολυπλοκότητα αυτή δημιουργεί και τα περιθώρια για βεβιασμένες ή κατά παραγγελία ερμηνείες, καλλιεργώντας έτσι συνθήκες διαπλοκής και διαφθοράς. Περαιτέρω, η πολυπλοκότητα και οι ασάφειες του σχετικού κανονιστικού πλαισίου οδηγούν σε εντελώς αντίθετες μεταξύ τους ερμηνείες και θέσεις εκ μέρους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών υγειονομικού ελέγχου που ανήκουν στο Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης και στη Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Η σύγκρουση απόψεων επιτρέπει βεβαίως στις ελεγχόμενες επιχειρήσεις να κινούνται σε θολά νερά και να εφαρμόζουν τις σχετικές διατάξεις κατά το δοκούν.

Παρατηρείται επίσης ότι πολύ συχνά οι υφιστάμενες διατάξεις εκφράζουν:

**1.** Επιχειρηματικά σχήματα που – αναφορικά με την αγορά τροφίμων - έχουν πια ξεπεραστεί από τις σημερινές επιχειρησιακές παραμέτρους. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της κατηγορίας επισημαίνονται οι διατάξεις περί «Μικτών Καταστημάτων», οι οποίες εικάζεται ότι δημιουργήθηκαν για την σε κοινό κτίριο συγκατοίκηση χωριστών επιχειρήσεων που εμπορεύονται διαφορετική κατηγορία προϊόντων (π.χ. κρεοπωλείο, αρτοποιείο, λαχανοποροπωλείο, τυροπωλείο, αλλαντοπωλείο, ιχθυοπωλείο, έτοιμα φαγητά, κλπ.). Το σχήμα αυτό ουσιαστικά έχει πια εγκαταλειφθεί στην αγορά τροφίμων<sup>13</sup>, χρησιμοποιείται όμως συχνότατα ως επιλεγόμενη νομική μορφή πολλών υπεραγορών στην προσπάθειά τους να παρακάμψουν τις ανωτέρω μνημονευθείσες απαγορεύσεις χωροθέτησης σούπερ-μάρκετ στις ζώνες Μικτής Κατοικίας<sup>14</sup>. Φυσικά, μόλις εκδοθεί η άδεια λειτουργίας τους, οι τύποις μικτές αυτές επιχειρήσεις παρακάμπτουν τις σχετικές διατάξεις και απαγορεύσεις και λειτουργούν ως σούπερ-μάρκετ.

<sup>13</sup> Συνεχίζει όμως να είναι ισχυρό στην κατηγορία των πολυκαταστημάτων ένδυσης.

<sup>14</sup> Στις Ζώνες «Αμιγούς Κατοικίας» δεν επιτρέπονται ούτε τα Μικτά Καταστήματα.

**2.** Συντεχνιακά συμφέροντα τα οποία στο παρελθόν είχαν προωθήσει απαγορεύσεις με στόχο την περιχαράκωση και προστασία του συγκεκριμένου κύκλου προϊόντων τους (π.χ. ψωμί, γιαούρτια, είδη ρουχισμού, ηλεκτρικά είδη, είδη οικοσκευής, λευκά είδη, κλπ.) και που, ας σημειωθεί, εν πολλοίς δεν υφίστανται πλέον.

Είναι λοιπόν προφανές ότι το αρμόδιο Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης οφείλει εν προκειμένω να αναθεωρήσει, να διευκρινίσει και να επικαιροποιήσει τις σχετικές διατάξεις (ΥΔ Α 1Β/8577/83 κλπ.).

Εν κατακλείδι, από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει ότι τα συναρμόδια υπουργεία, και κυρίως το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και το υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης οφείλουν σε συνεργασία να προχωρήσουν στον εκσυγχρονισμό και το συντονισμό του νομικού πλαισίου της αρμοδιότητάς τους. Η παρέμβαση αυτή είναι απαραίτητη προκειμένου να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες ανάπτυξης και λειτουργίας των υπεραγορών τροφίμων<sup>15</sup>, χωρίς αντιφάσεις που οδηγούν σε εκατέρωθεν αναιρέση των επιδιωκόμενων στόχων. Περαιτέρω συνεργασία απαιτείται όμως και με άλλα υπουργεία, αρμόδια για επιμέρους θέματα, όπως για παράδειγμα το υπουργείο Συγκοινωνιών, σχετικά με τα προβλεπόμενα από τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (πρόσβαση αυτοκινήτων σε σούπερ μάρκετ μέσω πεζόδρομων, θέσεις στάθμευσης κλπ.).

Το έργο επείγει. Οι ιδιαιτερότητες των επιμέρους κατηγοριών επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος ενδέχεται μάλιστα να απαιτούν κατά κατηγορία ρύθμιση των σχετικών θεμάτων. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε στη διοίκηση να αναπτύξει πιο ουσιαστική και πραγματιστική παρέμβαση για την επίλυση ειδικών θεμάτων, για την άρση των ασαφειών και τη μείωση της πολυπλοκότητας του κανονιστικού πλαισίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διευκολυνθεί άλλωστε και η ίδια η ελεγκτική παρέμβαση των αρμοδίων οργάνων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της εκ του νόμου αρμοδιότητάς του για την υποβολή νομοθετικών προτάσεων, έχει ήδη δρομολογήσει την επεξεργασία ειδικής έκθεσης προς τη διοίκηση με τις διαπιστώσεις και τις προτάσεις του.

---

<sup>15</sup> Είναι σκόπιμο να σημειωθεί εδώ ότι ο όρος «υπεραγορά τροφίμων» έχει και αυτός ξεπεραστεί από τα σημερινά επιχειρηματικά σχήματα και καταναλωτική συμπεριφορά, αφού οι επιχειρήσεις αυτές δεν περιορίζονται πια στα τρόφιμα αλλά επεκτείνουν συνεχώς τον κύκλο των πωλούμενων ειδών τους σε όλο και πιο ευρείς και διαφορετικούς τομείς (π.χ. ηλεκτρονικούς υπολογιστές και συσκευές, φωτιστικά είδη, κηπευτικά και κηπουρικά, κλπ.).

### III.

## ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ,

*Χριστίνα Α. Φλώρου*

*Ειδικός Επιστήμων, Κύκλος Σχέσεις Κράτους-Πολίτη*

### 1. ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σύμφωνα με το *Σύνταγμα*<sup>16</sup>, η επιβολή του φόρου αποτελεί αρμοδιότητα του νομοθέτη. Σε εκτέλεση των νομοθετικών διατάξεων που επιβάλλουν τα διάφορα είδη φόρων, έχει επιφορτισθεί η φορολογική διοίκηση με τον προσδιορισμό κάθε φορά του συγκεκριμένου υπόχρεου, την εξακρίβωση της φορολογικής υποχρέωσης, τον καθορισμό του ύψους της φορολογικής οφειλής και την επιβολή των κυρώσεων λόγω μη τήρησης των διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας.

Εξάλλου, η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του *Συντάγματος* παρέχει στον κοινό νομοθέτη ευρεία ευχέρεια επιλογής του κατάλληλου φορολογικού συστήματος για την εξακρίβωση της πραγματικής φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών<sup>17</sup>.

Έτσι, δυνάμει των συνταγματικών αυτών διατάξεων, η φορολογική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος με βάση τα υποκειμενικά δεδομένα κάθε φορολογουμένου<sup>18</sup>, χωρίς να αποκλείεται πάντως η συμπλήρωση του συστήματος αυτού με μεθόδους τεκμαρτού προσδιορισμού του φορολογητέου εισοδήματος, για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και τη σύλληψη σημαντικής φορολογητέας ύλης, που διαφεύγει το φόρο.

Η νομοθεσία παρέχει την εξουσία στις φορολογικές αρχές, και ιδίως στον προϊστάμενο της οικείας Δ.Ο.Υ., να προβαίνουν σε ελέγχους, προκειμένου να διακριβώνουν την ακρίβεια και την ειλικρίνεια των δηλώσεων των φορολογουμένων, καθώς και την έκταση των υποχρεώσεων όσων παραλείπουν να υποβάλουν τις

<sup>16</sup> Άρθρο 78 παρ. 1 Σ.

<sup>17</sup> ΣΕ 4340/1983 (ολομέλειας), ΣΕ 1296/1991, ΣΕ 3491/1991.

<sup>18</sup> Βλ. χαρακτηριστικά το άρθρο 1 του Κ.Φ.Ε., σύμφωνα με το οποίο ο φόρος εισοδήματος επιβάλλεται επί του συνολικού καθαρού εισοδήματος του φορολογουμένου, όπως αυτό καταρχήν προκύπτει από την ετησίως υποβαλλόμενη δήλωσή του. Βλ. επίσης από την πλούσια σχετική νομολογία τις ΣΕ (ολομ.) 4340/1983, ΣΕ 1246/1983, ΣΕ 1694/1990, ΔιΔικ 1990, σελ. 1189, ΣΕ 1296, 3491/1991, ΔιΔικ 1992, σελ. 443, 915 αντίστοιχα.

προβλεπόμενες δηλώσεις. Επομένως, η πράξη επιβολής του φόρου, εκδίδεται είτε με βάση τη δήλωση του φορολογουμένου που υποβλήθηκε και έγινε δεκτή ως ακριβής και ειλικρινής είτε με βάση τα αποτελέσματα των φορολογικών ελέγχων, των οποίων κύριος στόχος φυσικά είναι ο προσδιορισμός της πραγματικής φορολογητέας ύλης και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

## **2. ΕΙΔΗ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ**

Οι φορολογικοί έλεγχοι παρουσιάζονται με διάφορες μορφές, ιδίως ανάλογα με τους εκάστοτε επιδιωκόμενους σκοπούς της φορολογικής διοίκησης, τις ακολουθούμενες διαδικασίες, την έκταση και τα αποτελέσματά τους.

Τόσο με βάση τον ισχύοντα *Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Κ.Φ.Ε.)* όσο και με βάση τον *Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων*<sup>19</sup> θεσμοθετείται καταρχήν ο σεβασμός του κύρους και της αποδεικτικής δύναμης των βιβλίων και στοιχείων των επιτηδευματιών και των επιχειρήσεων.

Έτσι, σύμφωνα με το *άρθρο 30 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων*, «...το κύρος και η αξιοπιστία των βιβλίων και στοιχείων του Κώδικα αυτού δε θίγεται από τη διαπίστωση παρατυπιών ή παραλείψεων σ' αυτά και ο προϊστάμενος της αρμόδιας Δ.Ο.Υ. υποχρεούται να αναγνωρίζει τα δεδομένα που προκύπτουν από αυτά, κατά τον προσδιορισμό των κατά περίπτωση φορολογικών υποχρεώσεων του επιτηδευματία».

Ο σεβασμός των βιβλίων και στοιχείων αποτελεί αρχή αυτονόητη, η οποία θα ίσχυε και χωρίς τη ρητή διατύπωσή της στη νομοθεσία, καθώς για την τήρηση των λογιστικών βιβλίων και στοιχείων από τους επιτηδευματίες και τις επιχειρήσεις προβλέπεται από τη φορολογική νομοθεσία ειδική, λεπτομερής και πολύπλοκη<sup>20</sup> διαδικασία, με σκοπό ακριβώς την εξακρίβωση των οικονομικών αποτελεσμάτων.

Εξάλλου, ο σεβασμός των βιβλίων και στοιχείων επιβάλλεται και από πρακτικής πλευράς, αφού, στις περιπτώσεις απόρριψης των βιβλίων, είναι δυνατό να δημιουργηθούν κίνδυνοι ακόμα και για την οικονομική υπόσταση των επιχειρήσεων<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Βλ. *άρθρο 66 παρ. 1 Κ.Φ.Ε.* όπου ορίζεται ότι «ο προϊστάμενος της δημόσιας οικονομικής υπηρεσίας ελέγχει την ακρίβεια των επιδιωκόμενων δηλώσεων και προβαίνει σε έρευνα για την εξακρίβωση των υποχρέων που δεν έχουν υποβάλει δήλωση...», ενώ εξάλλου και τα πρόστιμα επιβάλλονται από τον προϊστάμενο της Δ.Ο.Υ.

<sup>20</sup> Η οποία συχνά φτάνει στα όρια της τυπολατρίας.

<sup>21</sup> Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 1118148/936/0015/24-11-1992.



Στο πλαίσιο του σεβασμού αυτού λοιπόν, τα βιβλία και στοιχεία που τηρούν οι επιτηδευματίες χρησιμοποιούνται για τον ακριβή προσδιορισμό των οικονομικών αποτελεσμάτων τους<sup>22</sup>, ώστε συνακόλουθα ο υπολογιζόμενος και καταβαλλόμενος φόρος να είναι ανάλογος με τη φοροδοτική τους ικανότητα.

Στον αντίποδα του συστήματος εξεύρεσης του καθαρού εισοδήματος με βάση τα βιβλία και τα στοιχεία βρίσκεται το σύστημα του εξωλογιστικού προσδιορισμού. Ο εξωλογιστικός προσδιορισμός είναι στη βάση του μορφή τεκμαρτού προσδιορισμού του καθαρού εισοδήματος. Προκειμένου να είναι συνταγματικά ανεκτός, δεδομένης και της ιδιαίτερης πολυπλοκότητας του νομικού πλαισίου που διέπει την εφαρμογή του, η καταφυγή σε αυτόν επιτρέπεται σε οριακές μόνο περιπτώσεις κατά τις οποίες, από τη φύση και το είδος των πλημμελειών των βιβλίων και στοιχείων είναι πραγματικά αδύνατο να διαπιστωθούν ή να επαληθευτούν συγκεκριμένα ουσιώδη μεγέθη καθοριστικά του εισοδήματος.

Η αιτιολογία της καθιέρωσης του εξωλογιστικού προσδιορισμού πρέπει να αναζητηθεί στην αναγκαιότητα πάταξης της φοροδιαφυγής. Για να ανταποκρίνεται όμως σε αυτόν το ρόλο του πρέπει να αποτελεί όλως εξαιρετικό και ακραίο μέτρο που εφαρμόζεται κάτω από πολύ αυστηρές προϋποθέσεις.

Οι σχετικές διατάξεις επομένως, δεν αποτελούν διοικητικές ποινές για παράβαση της φορολογικής νομοθεσίας ούτε αποσκοπούν στον υπολογισμό πρόσθετων φόρων. Στοχεύουν στην παροχή νομοθετικής βάσης στις φορολογικές αρχές, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις όλως ακραίες και εξαιρετικές περιπτώσεις όπου αποδεδειγμένα υφίσταται απόκρυψη εισοδήματος ή τα τηρούμενα λογιστικά βιβλία παρουσιάζουν τέτοιας μορφής και έκτασης πλημμέλειες, ώστε να μην είναι εφικτή η εξαγωγή των αληθινών οικονομικών αποτελεσμάτων και να καθίσταται αναγκαίος ο προσδιορισμός τους με άλλα, πάλι αντικειμενικά στοιχεία.

Οι εγγυήσεις αυτές είναι απαραίτητες, καθώς στις περιπτώσεις απόρριψης των βιβλίων, σε συνδυασμό με την παράλληλη επιβολή πολύ υψηλών προστίμων, δημιουργούνται σοβαρές ανωμαλίες στη λειτουργία των επιχειρήσεων και κίνδυνος ακόμα και για την ίδια την οικονομική υπόστασή τους.

Εντούτοις, κατά τα τελευταία ιδίως χρόνια, έχει γίνει σε μεγάλο βαθμό κατάχρηση της εφαρμογής του εξωλογιστικού προσδιορισμού των καθαρών κερδών των επιτηδευματιών και των επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα την, σε μεγάλο βαθμό,

---

<sup>22</sup> Λογιστικός προσδιορισμός των ακαθάριστων εσόδων και των καθαρών κερδών της επιχείρησης.

αντίδραση των παραγωγικών τάξεων, καθώς η απόρριψη των λογιστικών βιβλίων δεν αποτελεί πλέον μέτρο σπάνιο και εξαιρετικό αλλά συνηθισμένο κατά τη διενέργεια των φορολογικών ελέγχων.

### **3. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΑΙΩΣΗΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

Η διενέργεια φορολογικών ελέγχων για το σύνολο των φορολογικών υποθέσεων, με δεδομένο το μεγάλο αριθμό των υποκείμενων σε έλεγχο υπόχρεων, προϋποθέτει την άρτια οργάνωση και λειτουργία της φορολογικής διοίκησης.

Στην ελληνική έννομη τάξη τους φορολογικούς ελέγχους έχει σε ένα βαθμό υποκαταστήσει τα τελευταία χρόνια η περαίωση των ανέλεγκτων χρήσεων των επιτηδευματιών και των επιχειρήσεων, ενώ πολιτικές περαίωσης εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων έχουν εφαρμοσθεί από την ελληνική φορολογική διοίκηση για όλα σχεδόν τα φορολογικά αντικείμενα.

Η επιλογή του μέτρου της περαίωσης οφείλεται λοιπόν, κυρίως στις λειτουργικές και οργανωτικές ελλείψεις και δυσλειτουργίες των ελεγκτικών υπηρεσιών, οι οποίες δεν είναι σε θέση να προχωρήσουν σε τακτικό έλεγχο για το σύνολο των υποθέσεων, με συνακόλουθο κίνδυνο παραγραφής τους. Διαπιστώνεται δηλαδή αδυναμία των φορολογικών αρχών να εντοπίσουν την πραγματική φορολογητέα ύλη και να επιβάλουν τα προβλεπόμενα πρόστιμα και άλλες ποινές. Η επιλογή της περαίωσης όμως οφείλεται και στην ανάγκη του κράτους να αποκομίσει άμεσα και με σχετικά χαμηλό κόστος έσοδα για την κάλυψη διαφόρων ελλειμμάτων.

Ήδη οι διατάξεις του *Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος*<sup>23</sup> προβλέπουν ρητά ότι *«στις περιπτώσεις που δεν καθίσταται εφικτός ο έλεγχος των υπόλοιπων δηλώσεων μέχρι να συμπληρωθεί ο χρόνος της παραγραφής, οι δηλώσεις αυτές περαιώνονται με έλεγχο, που καθορίζεται με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών»*.

Συγκεκριμένα, η περαίωση προβλέπεται ως ειδική και έκτακτη διαδικασία ελέγχου, η οποία συνίσταται στην προαιρετική υπαγωγή του φορολογουμένου στις σχετικές ρυθμίσεις, με πρωτοβουλία του ή μετά από πρόσκληση της φορολογικής αρχής, ώστε ύστερα από συνοπτικό έλεγχο και καθορισμό της φορολογικής υποχρέωσης κατ' απόκλιση από τις γενικές διατάξεις, να περαιωθούν οι υπαγόμενες στις ρυθμίσεις χρήσεις και να κλείσουν οριστικά.

<sup>23</sup> Άρθρο 66 παρ. 8 εδάφιο β' του Κ.Φ.Ε.

Πρέπει να παρατηρηθεί εντούτοις, ότι ο προαιρετικός χαρακτήρας της περαίωσης δεν είναι απόλυτος, καθώς οι φορολογούμενοι οι οποίοι δεν δέχονται να υπαχθούν στις σχετικές διατάξεις υπόκεινται, κατά προτεραιότητα, σε έλεγχο από τις φορολογικές αρχές.

Αν και τα άμεσα οφέλη από την είσπραξη των ποσών που καταβάλλονται από τις επιχειρήσεις και τους επιτηδευματίες για την περαίωση των υποθέσεων τους είναι αρκετά ικανοποιητικά για το κράτος, η μέθοδος της περαίωσης έχει δικαίως επικριθεί: δεν ενθαρρύνει τη δημιουργία φορολογικής συνείδησης των πολιτών, φυσικών και νομικών προσώπων, δεν συμβάλλει στην πάταξη της φοροδιαφυγής ούτε επιβραβεύει τους ειλικρινείς φορολογουμένους, καθώς δημιουργεί συνθήκες άνισης και ευνοϊκότερης μεταχείρισης των φοροφυγάδων.

#### **4. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Αρκετά μεγάλος αριθμός από τις αναφορές των πολιτών που υποβάλλονται κάθε χρόνο στο Συνήγορο του Πολίτη αφορούν φορολογικά θέματα. Πρόκειται για υποθέσεις που αναφέρονται στην εν γένει λειτουργία του φορολογικού συστήματος και ειδικότερα στην εφαρμογή των οικείων νομοθετικών διατάξεων από τις κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Η ποσοτική διάσταση του θέματος αναδεικνύει φυσικά και την κοινωνική του βαρύτητα, καθώς τα ζητήματα φορολογίας απασχολούν έντονα τους πολίτες.

Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα του Συνηγόρου του Πολίτη που έχουν εξαχθεί από την έναρξη λειτουργίας του θεσμού, οι οικονομικές υπηρεσίες σπανίως παραβιάζουν ευθέως τη φορολογική νομοθεσία. Σε επίσης μικρό βαθμό ενεργούν βάσει εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις από αυτές που έρχονται προς εξέταση από το Συνήγορο του Πολίτη και αφορούν φορολογικά ζητήματα να μην είναι δυνατή η διαμεσολάβηση της Αρχής, καθώς παρατηρείται νομιμότητα των διοικητικών ενεργειών.

Εντούτοις, οι φορολογικές αρχές προσκολλώνται στην αυστηρή τήρηση των κανόνων του φορολογικού δικαίου, με στόχο καταρχήν τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος. Και ενώ η επιδίωξη του στόχου αυτού είναι καταρχήν θεμιτή, στις περιπτώσεις που καθίσταται υπέρμετρη, υποσκάπτονται αυτά καθαυτά τα όρια νομιμότητας, εντός των οποίων κινείται η φορολογική διοίκηση.

Έτσι, οι φορολογικοί νόμοι ερμηνεύονται συχνά με στενά εισπρακτικό πνεύμα, ενώ αποκλείεται η εξατομικευμένη εφαρμογή τους και παραβλέπεται η λήψη υπόψη των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου κατά την ερμηνεία τους.

Συνοπτικά, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν κανόνες οι οποίοι, κατά βάση, δεν είναι διατυπωμένοι σε συγκεκριμένο συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο. Προκύπτουν όμως από το σύνολο της νομοθεσίας, ρυθμίζουν ορισμένα θέματα της οργάνωσης και λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και έχουν συμπληρωματική εφαρμογή εκεί όπου δεν υπάρχει σχετική διάταξη νόμου, ενώ το περιεχόμενό τους έχει διαπλαστεί από τη νομολογία των δικαστηρίων.

Στην ελληνική έννομη τάξη, γενικές αρχές που αναγνωρίζονται από τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας ως ισχύουσες αποτελούν χαρακτηριστικά: η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της επιείκειας, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Η εφαρμογή των αρχών αυτών από τη φορολογική διοίκηση θα της επέτρεπε να επανορθώσει τα λάθη και να καλύψει τα κενά της, εκεί όπου η εύλογη αδυναμία του νομοθέτη να προβλέψει εξαντλητικά όλες τις πιθανές βιοτικές περιπτώσεις, της παραχωρεί ελευθερία κινήσεως.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω γενικών παρατηρήσεων, κρίνεται σκόπιμο να σχολιασθούν διάφορα επιμέρους ζητήματα που ανέκυψαν στο πλαίσιο της εξέτασης από το Συνήγορο του Πολίτη συγκεκριμένων υποθέσεων σχετικά με την περαίωση ανέλεγκτων χρήσεων και τους φορολογικούς ελέγχους.

Λίγες σχετικά είναι οι αναφορές που έχουν υποβληθεί στο Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με θέματα περαίωσης εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων. Οι αναφορές αυτές αφορούν ιδίως στην εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3016/2002 και του Ν. 3259/2004. Έτσι, χαρακτηριστικά στο Συνήγορο του Πολίτη έχουν υποβληθεί είκοσι συνολικά αναφορές με διάφορα θέματα περαίωσης εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων και κύριο χαρακτηριστικό τους ότι στην πλειονότητα αυτών διαπιστώθηκε η σύννομη δράση της διοίκησης.

Ωστόσο, πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι φορολογούμενοι-επιτηδευματίες δεν είχαν συχνά πλήρη επίγνωση του προαιρετικού χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων, ούτε επαρκή πληροφόρηση σχετικά με τις ρυθμίσεις περί περαίωσης και με τις υποχρεώσεις τους έναντι της φορολογικής αρχής<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Χ. Ζαχαριάδου, *Φορολογικός έλεγχος και περαίωση εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων ως αντίφαση δημόσιας πολιτικής*, αδημοσίευτη εργασία, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΠΜΣ

Εξάλλου, όσον αφορά στις υποθέσεις που έχουν εξετασθεί από το Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με τους διενεργούμενους από τη φορολογική διοίκηση ελέγχους, παρατηρείται και εκεί συχνά σύνομη δράση της διοίκησης και πιστή εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, ενώ παράλληλα παραβλέπονται παντελώς οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

Χαρακτηριστικές προς αυτήν την κατεύθυνση είναι οι ακόλουθες υποθέσεις που εξετάσθηκαν από την Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη: Η πρώτη υπόθεση αφορούσε σε τακτικό έλεγχο που διενεργήθηκε σε επιχείρηση, κατά τον οποίο επισημάνθηκαν μεμονωμένες παραβάσεις πολύ μικρού ύψους, που είχαν ήδη εντοπισθεί από το Σ.Δ.Ο.Ε. και για τις οποίες είχε καταβληθεί πρόστιμο από την εταιρία. Με βάση αυτές τις παραβάσεις, τα βιβλία της επιχείρησης χαρακτηρίσθηκαν ανακριβή και καθορίσθηκαν τα καθαρά της κέρδη εξωλογιστικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. ότι παράβαση τέτοιου ύψους δεν θα έπρεπε να συντελέσει στο χαρακτηρισμό των βιβλίων ως ανακριβών, σε σχέση μάλιστα με το συνολικό εισόδημα της επιχείρησης. Εδώ, πράγματι, παρατηρείται ευθεία παράβαση της αρχής της αναλογικότητας καθώς υπάρχει διάσταση μεταξύ του σκοπού, δηλαδή της ορθής εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας και της πάταξης της φοροδιαφυγής, και του μέσου που χρησιμοποιήθηκε για την επιδίωξη αυτού του σκοπού, δηλαδή της επιβολής εξοντωτικών συνεπειών για την επιχείρηση με τη χρήση του εξωλογιστικού προσδιορισμού.

Η δεύτερη υπόθεση αφορούσε πρόστιμα που επιβλήθηκαν σε επιχείρηση για τη λήψη και καταχώριση εικονικών τιμολογίων. Ο Συνήγορος του Πολίτη μετά από έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι υπό κρίση συναλλαγές ήταν πραγματικές, και η τυχόν εικονικότητα αφορούσε τον εκδότη και όχι την ελεγχόμενη επιχείρηση, η οποία τελούσε σε καλή πίστη κατά τη συναλλαγή. Έτσι ο Συνήγορος πρότεινε την ακύρωση της σχετικής πράξης επιβολής προστίμου και την επανάληψη του ελέγχου. Η πρόταση της Αρχής δεν έγινε δεκτή, ωστόσο οι εκπρόσωποι των οικονομικών υπηρεσιών αναγνώρισαν τις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου και δέχθηκαν να δείξουν επιείκεια κατά τα επόμενα στάδια του φορολογικού ελέγχου της επιχείρησης και να μην θεωρήσουν τα βιβλία ως ανακριβή.

Το κρίσιμο ζήτημα στην περίπτωση αυτή είναι η δυστοκία της φορολογικής διοίκησης να αναγνωρίζει τα τυχόν λάθη της και να προχωρεί σε ακύρωση των

παράνομων πράξεων που έχει εκδώσει σε βάρος των πολιτών χωρίς την ανάγκη έκδοσης δικαστικής απόφασης.

Έτσι, αξιοσημείωτη είναι η παρατηρούμενη πρακτική των οικονομικών υπηρεσιών να παροτρύνουν το φορολογούμενο να προσφύγει στη δικαιοσύνη, προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημά του με δίκαιο τρόπο και να αρθούν οι διαφωνίες που ανέκυψαν μεταξύ αυτού και της διοίκησης κατά τη διενέργεια των φορολογικών ελέγχων. Αποφεύγουν λοιπόν οι αρμόδιοι υπάλληλοι να αναλάβουν την ευθύνη της εφαρμογής των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, προκειμένου να επιδιωχθεί η ουσιαστική επίλυση των θεμάτων που προκύπτουν.

Η πρακτική αυτή είναι τόσο συνηθισμένη ώστε σε κάποιες περιπτώσεις οι αρμόδιες διευθύνσεις του Υπουργείου Οικονομικών έχουν αρχίσει να απευθύνουν την παρότρυνση προς τις δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες, εφόσον προκύπτουν ή προσκομίζονται στοιχεία ικανά να ανατρέψουν τους λόγους επιβολής φόρου και προστίμου, να μην παραπέμπεται ο υπόχρεος άνευ ετέρου στο δικαστήριο, αλλά να εξετάζεται πρωτίστως η δυνατότητα τροποποίησης ή ακύρωσης των πράξεων αυτών κατά το στάδιο της διοικητικής επίλυσης της διαφοράς.

## **5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και η βελτίωση και αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος φορολογικών ελέγχων αποτελούν πάγιο στόχο της, κάθε φορά, σχεδιαζόμενης αλλά και εφαρμοζόμενης φορολογικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Όπως γίνεται ευρύτερα δεκτό, το επίπεδο της φορολογικής συμμόρφωσης των πολιτών μπορεί να επηρεασθεί σε μεγάλο βαθμό από την πιθανότητα εντοπισμού της φοροδιαφυγής ύστερα από τη διενέργεια φορολογικών ελέγχων<sup>25</sup>, με αποτέλεσμα η αυξημένη πιθανότητα εντοπισμού της φοροδιαφυγής να συμβάλλει στον περιορισμό της. Έτσι, η δημιουργία και διατήρηση ενός αξιόπιστου μηχανισμού φορολογικών ελέγχων μπορεί μεσοπρόθεσμα να οδηγήσει σε σημαντικό περιορισμό της φοροδιαφυγής.

Ωστόσο, ένας τέτοιος αξιόπιστος μηχανισμός θα πρέπει να ανταποκρίνεται συνοπτικά στις ακόλουθες απαιτήσεις:

---

<sup>25</sup> Χ. Ζαχαριάδου, ό.π., ιδίως σελ. 28 επ. και τις εκεί περαιτέρω παραπομπές.

- 1) Έμφαση στο συμβουλευτικό-παιδαγωγικό ρόλο του ελέγχου με υποδείξεις για την ορθή εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας και την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση των πολιτών ως προς τις φορολογικές τους υποχρεώσεις,
- 2) Κατάργηση των εξοντωτικών προστίμων και των κυρώσεων που υπονομεύουν την επιχειρηματικότητα, καθώς θέτουν σε κίνδυνο την ίδια την υπόσταση και επιβίωση των επιχειρήσεων, ενώ εμφανίζονται και ιδιαίτερος άδικα ιδίως όταν επιβάλλονται για παραβάσεις όλως τυπικές,
- 3) Σεβασμός του πολίτη από τη φορολογική διοίκηση και αλλαγή της αντίληψης ότι όλοι οι φορολογούμενοι εξ ορισμού προσπαθούν να αποφύγουν την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων, σε συνδυασμό με την ανάγκη ανταμοιβής των ειλικρινών φορολογουμένων,
- 4) Σταθερότητα του νομικού πλαισίου και απλοποιημένες διαδικασίες τήρησης και ενημέρωσης των βιβλίων, ιδίως για τις μεσαίες επιχειρήσεις, ώστε να αποφεύγεται το υψηλό λειτουργικό κόστος και η ανάγκη διατήρησης οργανωμένων λογιστηρίων για την έγκαιρη διευθέτηση και ρύθμιση των φορολογικών τους υποχρεώσεων,
- 5) Διεύρυνση των προθεσμιών τήρησης και ενημέρωσης των βιβλίων και στοιχείων των επιτηδευματιών και των επιχειρήσεων και τέλος,
- 6) Χρήση της μεθόδου της περαίωσης με φειδώ, ώστε να αποφεύγεται η παραβίαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας.

Η προώθηση της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα αποτελεί ένα βασικό στόχο της σύγχρονης αναπτυξιακής πολιτικής του κράτους. Σ' αυτό το πλαίσιο αυτό η ακολουθούμενη φορολογική πολιτική και οι πρακτικές της φορολογικής διοίκησης πρέπει να οδηγούν στην οικοδόμηση και παγίωση σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας κράτους και πολιτών. Αυτές αποτελούν άλλωστε αναγκαία προϋπόθεση για την οικειοθελή συμμόρφωση των πολιτών προς τις υποχρεώσεις τους.

**IV.**  
**ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ,**  
**Ρένα Παπαδάκη**  
**Ειδικός Επιστήμων, Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας**

*«...Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» (Σύνταγμα της Ελλάδος, άρθρο 22, παρ. 5)*

Η κοινωνική ασφάλιση και η εξασφάλιση της κοινωνικής προστασίας αποτελούν σημαντικές παραμέτρους για τη διαμόρφωση περιβάλλοντος υγιούς επιχειρηματικής δραστηριότητας και παραγωγικότητας σε συνθήκες εργασιακής ασφάλειας. Η υποτίμηση της σημασίας τους ενδεχομένως να αποτελεί την κύρια αιτία των προβλημάτων που ανακύπτουν στη σχέση μεταξύ των Ασφαλιστικών Φορέων και των ασφαλισμένων ή των εν δυνάμει ασφαλισμένων.

Η πλειονότητα των αναφορών που απευθύνονται στο Συνήγορο του Πολίτη σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης αφορούν ειδικότερα την υπαγωγή στην ασφάλιση, την εξαίρεση ή απαλλαγή από την ασφάλιση, την καταβολή εισφορών εκ μέρους των ασφαλισμένων, την είσπραξη εισφορών εκ μέρους των Ασφαλιστικών Φορέων, τη νομιμοποίηση του χρόνου ασφάλισης, τη διαδικασία εγγραφής και διαγραφής, κλπ.

Η προσπάθεια που συστηματικά καταβάλλεται τα τελευταία χρόνια από τους αρμόδιους φορείς για τη μερική μεταρρύθμιση και βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, δεν έχει δυστυχώς οδηγήσει στα επιθυμητά αποτελέσματα και στην εξάλειψη βασικών προβλημάτων.<sup>26</sup> Η συγχώνευση, για παράδειγμα, των Ταμείων Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (Τ.Ε.Β.Ε., Τ.Α.Ε., Τ.Σ.Α.) σε ένα Φορέα (Ο.Α.Ε.Ε), (βλ. Ν. 2676/99) υπήρξε ένα σημαντικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση και θα μπορούσε να επιλύσει πολλά από τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται σήμερα. Έκτοτε, όμως, εκκρεμεί η ολοκλήρωση της διαδικασίας για την ουσιαστική ενοποίηση των συγκεκριμένων Ασφαλιστικών Ταμείων. Σύμφωνα με την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, προβλήματα που αναδεικνύονται από τις αναφορές των πολιτών είναι ενδεικτικά τα ακόλουθα.

<sup>26</sup> Ν. 2676/99-Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, Ν. 2972-Εκσυγχρονισμός της Οργάνωσης και της Λειτουργίας του ΙΚΑ, Ν3029/02-Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, Ν. 3050/02, Ν. 3232/04 Θέματα Κοινωνικής Ασφάλισης, κλπ.



## 1. ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Ένα πρώτο πρόβλημα συνιστά η *έλλειψη ορισμού σαφών κριτηρίων* υπαγωγής στην ασφάλιση των ταμείων. Αυτή οδηγεί συχνά σε φαινόμενα κακής υπαγωγής ή μη υπαγωγής, με αποτέλεσμα να αναγκάζεται ο Ασφαλιστικός Φορέας να προβαίνει σε αναδρομική εγγραφή ή διαγραφή του ενδιαφερόμενου με τις αυτονόητες διοικητικές και οικονομικές συνέπειες για αμφότερες τις πλευρές (π.χ.: εξαρτημένη ή μη εξαρτημένη εργασία, συμβάσεις έργου, επιχειρήσεις σε αδράνεια ή πτώχευση, εποχιακά εργαζόμενοι με σύμβαση ορισμένου χρόνου, ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, ασκούντες και δεύτερη δραστηριότητα ασφαλιστέα στο ΤΕΒΕ, κλπ. ).

Δεύτερο πρόβλημα αποτελεί η *έλλειψη σαφούς διαχωρισμού αρμοδιοτήτων* μεταξύ ΤΕΒΕ και ΤΑΕ, όταν πρόκειται για επιχειρηματίες που ασκούν διπλή δραστηριότητα (κατασκευή ή παρασκευή προϊόντων και εμπορία προϊόντων). Αυτή καταλήγει είτε στη διεκδίκηση της ασφάλισης του ενδιαφερομένου εκ μέρους και των δύο Ταμείων είτε στη δήλωση αναρμοδιότητας και των δύο να τον ασφαλίσουν, εξαιτίας της ασάφειας των ορίων ως προς τις αρμοδιότητες του καθενός (περίπτωση αργυροχρυσόχου ο οποίος εμπορεύεται τα προϊόντα του). Η επίλυση τέτοιων διαφορών αναλαμβάνεται από αρμόδια Επιτροπή της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Περαιτέρω, σύγχυση και προβλήματα εμφανίζονται όσον αφορά την *υπαγωγή στην ασφάλιση* των Ταμείων του ΟΑΕΕ ή του ΟΓΑ σε περιοχές με πληθυσμό κάτω των 2000 κατοίκων, με βάση τα εισοδηματικά κριτήρια, (Ν.3050/2002, Ν.3144/03). Επισημαίνεται ότι προκειμένου να υπαχθούν στις ευνοϊκές διατάξεις και να απαλλαγούν από την υποχρεωτική υπαγωγή τους στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ, επιχειρηματίες διέκοψαν την εμπορική τους δραστηριότητα και προέβησαν σε επανέναρξη αυτής σε περιοχή κάτω των 2000 κατοίκων.<sup>27</sup> Ο ΟΑΕΕ, ωστόσο,

<sup>27</sup> «Επαγγελματίες, βιοτέχνες και έμποροι που ασκούν επαγγελματική ή βιοτεχνική ή εμπορική δραστηριότητα σε πόλεις, χωριά ή οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων σύμφωνα με την απογραφή έτους 2001 υπάγονται από 1.1.2003 στην υποχρεωτική ασφάλιση του Οργανισμού Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (Ο.Α.Ε.Ε.) εφόσον ο μέσος όρος των εισοδημάτων των τριών τελευταίων ετών από επαγγελματική ή βιοτεχνική ή εμπορική δραστηριότητα, όπως προκύπτουν από το εκκαθαριστικό της Δ.Ο.Υ., υπερβαίνει το 500πλάσιο του εκάστοτε ισχύοντος ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη.» και «β) Επαγγελματίες, βιοτέχνες και έμποροι των ανωτέρω περιοχών που ασκούν παράλληλα και αγροτική δραστηριότητα υπάγονται στην υποχρεωτική ασφάλιση του Ο.Α.Ε.Ε., εφόσον το 50% και πλέον του μέσου όρου των εισοδημάτων, ... των τριών τελευταίων ετών...προέρχεται από επαγγελματική ή βιοτεχνική εμπορική δραστηριότητα και υπερβαίνει το 500πλάσιο του εκάστοτε ισχύοντος ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη.» (Ν. 3050/2002, Ν.3144/03).

κρίνοντας ότι δεν υπήρξε πρόθεση οριστικής ή μακροχρόνιας παύσης της εμπορικής δραστηριότητας δεν αποδέχεται το αίτημα των ενδιαφερόμενων για εξαίρεσή τους από την ασφάλιση του ΟΑΕΕ.

## **2. ΕΞΑΙΡΕΣΗ Η ΑΠΑΛΛΑΓΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

Προβλήματα εμφανίζονται και στην εξαίρεση ή απαλλαγή από τη υποχρέωση ασφάλισης σε περισσότερους του ενός φορέα στην περίπτωση των νέων ασφαλισμένων μετά την 1.1.1993 (άρθρο 39, Ν. 2084/92).<sup>28</sup> Η έλλειψη σαφούς νομικής βάσης και η ελλιπής, ενδεχομένως, ενημέρωση για τις συγκεκριμένες προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να ασκείται το δικαίωμα της επιλογής φορέα, αλλά και η υποχρέωση να επαναλαμβάνουν τη διαδικασία επιλογής σε περίπτωση διακοπής και επανέναρξης της μιας εκ των δύο δραστηριοτήτων, έχει οδηγήσει πολλούς ασφαλισμένους σε αδιέξοδο, ήτοι να παραμένουν ασφαλισμένοι σε δύο φορείς ή να διαγράφονται από τον ένα και να εγγράφονται στον άλλο φορέα.

## **3. ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΙΣΦΟΡΩΝ**

Ένα πρόβλημα που συχνά επανέρχεται μεταξύ των αναφορών που υποβάλλονται στον Συνήγορο του Πολίτη είναι αυτό της καταβολής εκ μέρους των ασφαλισμένων και της εισπραξής εκ μέρους των Ασφαλιστικών Φορέων εισφορών, και ιδιαίτερα παλαιών εισφορών. Η μη τήρηση των υποχρεώσεων των επιχειρηματιών ή εργοδοτών απέναντι στον ΟΑΕΕ ή το ΙΚΑ, αλλά και *η παράλειψη των Ταμείων να διενεργούν έγκαιρα και τακτικά ελέγχους* οδηγεί στη συσσώρευση χρεών για τους ασφαλισμένους ή τις επιχειρήσεις, και συγχρόνως στη συσσώρευση του ελλείμματος

<sup>28</sup> «Υποχρεωτική ασφάλιση επιτρέπεται σε ένα φορέα κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο, ένα φορέα επικουρικής ασφάλισης, ένα φορέα ασφάλισης ασθένειας και ένα φορέα ασφάλισης πρόνοιας.

Τα πρόσωπα για τα οποία προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις υποχρεωτική ασφάλιση σε περισσότερους του ενός ασφαλιστικούς φορείς, ασφαλιζονται υποχρεωτικά σε ένα φορέα, τον οποίο επιλέγουν με δήλωσή τους, που υποβάλλεται κάθε φορά σε όλους τους αρμόδιους φορείς και τους οικείους εργοδότες, εντός έξι (6) μηνών από την ανάληψη της δεύτερης απασχόλησης - μισθωτής ή αυτο-απασχόλησης - ή την απόκτηση της ιδιότητας.

Σε περίπτωση μη υποβολής δήλωσης εντός της παραπάνω προθεσμίας η υποχρεωτική ασφάλιση χωρεί στο φορέα που υπάγεται η κατά το πρώτον αναληφθείσα μισθωτή απασχόληση ή αυτο-απασχόληση ή η ιδιότητα, με εξαίρεση την ασφάλιση στο Ταμείο Συντάξεων και Αυτασφαλίσεως Υγειονομικών και στο Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών δημοσίων έργων, η οποία είναι υποχρεωτική.

Προκειμένου για πρόσωπα τα οποία μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος δεν έχουν προβεί σε επιλογή η έχουν απωλέσει το σχετικό δικαίωμα, καθώς και για τα πρόσωπα της παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν. 2335/95 η εξάμηνη προθεσμία αρχίζει από την ισχύ του νόμου αυτού, τυχόν δε καταβληθείσες μέχρι την υποβολή της δήλωσης επιλογής ασφαλιστικές εισφορές στο φορέα που δεν επιλέγεται, δεν επιστρέφονται.»

για τα ασφαλιστικά ταμεία. Η μη τήρηση αυτής της υποχρέωσης και από τις δύο πλευρές οδηγεί συχνά στην απώλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Είναι σαφές ότι επιχειρήσεις με χρέη στα ασφαλιστικά ταμεία δεν μπορούν να είναι ανταγωνιστικές. Και από την άλλη πλευρά όμως, ελλειμματικά ταμεία δεν μπορούν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους, με αρνητικές συνέπειες στους όρους ασφαλιστικής κάλυψης των ασφαλισμένων. Αυτό έχει σαφώς πολλαπλασιαστικές συνέπειες στους όρους παροχής εργασίας και, συνεπώς, στην ανταγωνιστικότητα των συγκεκριμένων επιχειρήσεων αλλά και της οικονομίας στο σύνολό της .

Οι λόγοι της μη εμπρόθεσμης καταβολής εισφορών ανάγονται βέβαια στη μη σωστή ενημέρωση των επιχειρήσεων και των ασφαλισμένων ως προς τις συνέπειες της παράλειψης τήρησης των υποχρεώσεών τους απέναντι στον ασφαλιστικό τους φορέα (ελπίζοντας ίσως ότι δεν θα ελεγχθούν ποτέ και θα παραγραφεί η οφειλή τους). Οφείλεται όμως και στην παράλειψη περιοδικών ελέγχων από τα Ταμεία. Στις περισσότερες περιπτώσεις που ελέγχθηκαν από το Συνήγορο του Πολίτη, το ΤΕΒΕ ή το ΤΑΕ διαπίστωσαν οφειλή εισφορών με καθυστέρηση 15-20 ετών και με αφορμή κάποια συναλλαγή του ασφαλισμένου με το Ταμείο του.

#### **4. ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΗΝ, Η ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

Σε αυτή την κατηγορία περιπτώσεων παρατηρείται το εξής φαινόμενο. Ενώ δηλώνεται έναρξη ή διακοπή εμπορικής δραστηριότητας στην αρμόδια Δ.Ο.Υ., ο ενδιαφερόμενος παραλείπει να εγγραφεί στον, ή να διαγραφεί από τον, αρμόδιο ασφαλιστικό φορέα (κάποιου ταμείου του ΟΑΕΕ). Όταν αυτό αργότερα διαπιστώνεται από τον αρμόδιο ασφαλιστικό φορέα, πρέπει να εκδοθούν πράξεις αναδρομικής εγγραφής και επιβολής εισφορών ή αναδρομικής διαγραφής με σημαντικές δυσμενείς συνέπειες για τους πολίτες.

#### **5. ΑΙΤΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ**

Τα προβλήματα αυτά οφείλονται εν πολλοίς στην παραγνώριση της σημασίας της ασφαλιστικής κάλυψης, με συνέπεια αφενός τη μη τήρηση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων των επιχειρηματιών και αφετέρου την παράλειψη οφειλομένων

ενεργειών εκ μέρους των ασφαλιστικών φορέων. Περαιτέρω, οι ασάφειες του νομοθετικού πλαισίου και οι αρρυθμίες της διοικητικής πρακτικής των Ταμείων προσθέτουν στο οικονομικό κόστος της κοινωνικής ασφάλισης και στο διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις.

Συνοψίζοντας, τα προβλήματα που παρατηρούνται συχνότερα είναι:

- ελλιπής ενημέρωση εκ μέρους της Διοίκησης
- έλλειψη συντονισμού μεταξύ των συναρμοδίων υπηρεσιών
- έλλειψη υποδομών, οργάνωσης, μηχανοργάνωσης, προσωπικού
- παράλειψη διενέργειας περιοδικών και συχνών ελέγχων, με αποτέλεσμα την απώλεια πόρων, λόγω παραγραφής, για τα Ταμεία και την οικονομική επιβάρυνση των ασφαλισμένων με τα πρόστιμα και τις προσαυξήσεις ή με την εκ των υστέρων διαπίστωση της νομιμότητας ή μη χρόνου ασφάλισης
- πολυνομία και πολυπλοκότητα διαδικασιών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

Για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων, ενδεικτικά προτείνονται:

- Επίσπευση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών για την ουσιαστική ενοποίηση των Ταμείων του ΟΑΕΕ (ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΑ). Με αυτόν τον τρόπο θα λυθούν πολλά προβλήματα ως προς την υπαγωγή, την ενημέρωση, το συντονισμό, την απλούστευση των διαδικασιών, την εξοικονόμηση χρόνου και πόρων προς όφελος ασφαλισμένων, εργοδοτών και οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.
- Διενέργεια συχνών και περιοδικών ελέγχων και τακτική ενημέρωση των φακέλων των επιχειρήσεων προς αποφυγή της δημιουργίας κλίματος ανοχής στην εισφοροδιαφυγή.
- Βελτίωση της λειτουργίας του μηχανογραφικού συστήματος των ταμείων, προς το σκοπό μεταξύ άλλων και της οργάνωσης ενός αξιόπιστου συστήματος παρακολούθησης της ασφαλιστικής ενημερότητας των αυτοαπασχολούμενων. Αντιμετώπιση γραφειοκρατικών φαινομένων – απλούστευση των διαδικασιών.

- Λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση του ενδημικού προβλήματος της πολυνομίας που ταλαιπωρεί όχι μόνο τους επιχειρηματίες αλλά και τους υπαλλήλους των Υπηρεσιών (κωδικοποίηση νομοθεσίας).
- Αποφυγή άκαμπτων και ανεπιεικών μεθοδεύσεων, οι οποίες πλήττουν την εμπιστοσύνη των συναλλασσομένων και δημιουργούν συνθήκες αντιπαλότητας και προβληματικής συνεργασίας.

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ο κατά το δυνατόν μακροπρόθεσμος, προβλέψιμος και σταθερός νομοθετικός σχεδιασμός και η συνεπής διοικητική πρακτική θα συμβάλλουν στον μη αιφνιδιασμό, στην καλύτερη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων και στην αύξηση της παραγωγικότητας μέσα από την ανάπτυξη ενός πλαισίου καλύτερης συνεργασίας με τη διοίκηση.

## V.

### ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ,

*Άρτεμις Καλαβάνου*

*Ειδικός Επιστήμων, Κύκλος Σχέσεις Κράτους-Πολίτη*

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

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<sup>29</sup>. Η μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης που κρίνεται αναγκαία για την αντιμετώπιση του υψηλού επιπέδου της μακροχρόνιας ανεργίας εξακολουθεί να καθυστερεί. Σημαντικά είναι επίσης και τα εμπόδια για νέες προσλήψεις στον ιδιωτικό τομέα. Το σύστημα φορολόγησης παραμένει περίπλοκο και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης υψηλές.

### **1. ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ**

Κατά την περίοδο 2000-2004 καταγράφεται σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων στο πεδίο της αγοράς εργασίας, που έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά την προσπάθεια ενίσχυσης των πολιτικών απασχόλησης και την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας σε σχετικές κοινοτικές ρυθμίσεις. Στις παρεμβάσεις αυτές ενδεικτικά αναφέρονται τα μέτρα για την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου με στόχο την

<sup>29</sup> Γνώμη της ΟΚΕ «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, στο Πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας», 11 Οκτωβρίου 2005, σελ. 18.

"Greece, Post-Olympic effects persist", January 2006 OECD, Paris

"Economic Survey of Greece 2005: Raising labour force participation and employment rates, 7 July 2005 OECD, Paris.

προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία<sup>30</sup>, τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας με έμφαση στην περαιτέρω ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης<sup>31</sup>, καθώς και κίνητρα για την αύξηση της απασχόλησης των γυναικών. Τα κίνητρα αυτά εστιάζονται στην επιδότηση του μισού ή του συνόλου των ασφαλιστικών εισφορών του εργοδότη και έχουν ως στόχο την μείωση του έμμεσου μισθολογικού κόστους<sup>32</sup>.

Σύμφωνα με τους στόχους της αναθεωρημένης Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης (ΕΣΑ)<sup>33</sup> για πλήρη απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας και κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση, η προσέλκυση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας αποτελεί κοινό ευρωπαϊκό και εθνικό στόχο. Η προώθηση των *ενεργητικών* πολιτικών απασχόλησης<sup>34</sup> αποτελεί ουσιώδες εργαλείο για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ένταξη και επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας. Αυτές περιλαμβάνουν α) δράσεις προώθησης της απασχόλησης και β) δράσεις απόκτησης εργασιακής εμπειρίας. Βασική προϋπόθεση προς αυτή τη κατεύθυνση είναι η «ενδυνάμωση των ατόμων» που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας ώστε να επιτευχθεί η ομαλή τους ένταξη.

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) επιδιώκει για πρώτη φορά τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης όλων των κρατών μελών με βάση συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές<sup>35</sup> που αφορούν στη βελτίωση της απασχολησιμότητας, στην ανάπτυξη του επιχειρησιακού πνεύματος, στην ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων, στην ενίσχυση της ισότητας

<sup>30</sup> N.3144/03 «Κοινωνικός διάλογος για την προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία και άλλες διατάξεις».

<sup>31</sup> Επιδότηση θέσεων εργασίας από τον ΟΑΕΔ για το διάστημα που διαρκεί η επιδότηση της ανεργίας, με κατώτερη μοιβή από εκείνη που αναλογεί στο επίδομα ανεργίας.

<sup>32</sup> N.3227/04 «Μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας και άλλες διατάξεις».

<sup>33</sup> Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση ανακοινώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σύνοδο Κορυφής του Λουξεμβούργου τον Νοέμβριο του 1997 και έθεσε στο επίκεντρο τη δημιουργία περισσότερων θέσεων εργασίας για την αντιμετώπιση και μείωση της ανεργίας.

<sup>34</sup> Ως ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (activation policies) νοούνται οι πολιτικές οι οποίες σε αντιδιαστολή με τις παραδοσιακές (παθητικές) πολιτικές απασχόλησης επιδοματικού χαρακτήρα, αποσκοπούν στην ενεργοποίηση του ανέργου για την επανένταξή του στην αγορά εργασίας, καθώς και στην πρόληψη της ανεργίας.

Οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης περιλαμβάνουν μέτρα εισοδηματικής στήριξης των ανέργων, (π.χ. ταμείο ανεργίας). Αντίθετα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποσκοπούν να αυξήσουν την απασχολησιμότητα των ανέργων προκειμένου να γίνουν περισσότερο ανταγωνιστικοί και να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας. Στην πράξη παθητικές και ενεργητικές πολιτικές αποτελούν η μια συνέχεια της άλλης μάλλον παρά ξεχωριστές πλευρές της οικονομικής πολιτικής. βλ. Λιβανός Ηλίας, «Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η επίδραση τους στην ανεργία και την απασχόληση», στο Εργασία 2005 Εξελίξεις Αναλύσεις Τεκμηρίωση, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο σελ. 284.

<sup>35</sup> Πρόκειται για δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και αφορούν στην αντιμετώπιση της ανεργίας και την αύξηση της απασχόλησης με ενεργητικά και προληπτικά μέτρα για τους ανέργους. Περιλαμβάνονται επίσης μέτρα για την κατάρτιση των ανέργων και την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, την ανάπτυξη του δικτύου των υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα, την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, την ενίσχυση της μερικής απασχόλησης σε υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα, καθώς και κίνητρα για την αύξηση της απασχόλησης των γυναικών.

των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών. Οι επιδιωκόμενοι στόχοι είναι η πλήρης απασχόληση, η ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας και η κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση<sup>36</sup>.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ) οφείλει να αποτυπώνει μια ολοκληρωμένη εθνική πολιτική για την απασχόληση, η οποία βασίζεται σε εξειδικευμένους και ποσοτικοποιημένους στόχους. Καλείται να διαδραματίσει ρόλο βασικού εργαλείου συντονισμού και προσανατολισμού για τη σύνδεση των εθνικών στόχων με τους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, όπως διατυπώνονται μέσω της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση.

Αντίστοιχα, το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση εκφράζει την κυβερνητική πολιτική στον Τομέα της Κοινωνικής Πολιτικής και της Πρόνοιας με βασικούς άξονες τη διευκόλυνση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων σε πόρους, δικαιώματα αγαθά και υπηρεσίες καθώς και την παρεμπόδιση των κινδύνων του αποκλεισμού<sup>37</sup>.

## **2. Ο ΘΕΣΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΟΑΕΔ ΚΑΙ ΟΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ**

Βασικός φορέας υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο ΟΑΕΔ. Εποπτεύεται από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, έχει την ευθύνη διαμόρφωσης της εθνικής πολιτικής απασχόλησης και του συντονισμού της διαχείρισης των ενεργειών του ΕΚΤ στη χώρα. Ο Ο.Α.Ε.Δ. έχει ειδικότερα ως σκοπό την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ενίσχυση και διευκόλυνση της ένταξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας στην αγορά εργασίας, την ασφάλιση κατά της ανεργίας, την προώθηση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και τη 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 Ενσωμάτωση.

<sup>36</sup> 6<sup>η</sup> ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΥΠΟΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ, Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, Θεσσαλονίκη 14 Ιουλίου 2005.

<sup>37</sup> Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας: Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2003-2005, Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005.



Η πρόσβαση σε μια απασχόληση διάρκειας και υψηλής ποιότητας για όλους όσοι είναι σε θέση να εργασθούν, επιχειρείται μέσω της ανάπτυξης συγκεκριμένων δράσεων ανάμεσα στις οποίες είναι:

- Η Λειτουργία των νέων και υφιστάμενων Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ) με την καθιέρωση της μεθοδολογίας της εξατομικευμένης παρέμβασης και της διαμόρφωσης του ατομικού σχεδίου δράσης των ανέργων.
- Οι Ολοκληρωμένες παρεμβάσεις υπέρ ειδικών μειονεκτουσών ομάδων και υπέρ των ανέργων σε περιοχές ή τομείς υψηλής ανεργίας.
- Η Σύσταση επιχειρήσεων για νέους άνεργους και η επιδότηση της επιχειρηματικότητας των ευπαθών ομάδων.

Σημαντικές παρεμβάσεις υλοποιούνται μέσα από ειδικά κίνητρα του ΟΑΕΔ τα οποία εξειδικεύονται:

1. Προς τους εργοδότες για τη δημιουργία θέσεων εργασίας με αυξημένη επιχορήγηση και μεγαλύτερη διάρκεια χορήγησης της, και
2. Προς τους άνεργους για την ενθάρρυνση της αυτοαπασχόλησης με τα προγράμματα Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών.

Ο ΟΑΕΔ υλοποιεί σχετικά τα προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας (ΝΘΕ), Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΝΕΕ) και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE). Τα προγράμματα αυτά βρίσκονται σε εξέλιξη και σύμφωνα με διαθέσιμα στοιχεία στο χρονικό διάστημα 2003-2005 υλοποιήθηκαν δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 813 εκ. ευρώ με προβλεπόμενους ωφελούμενους 126.731 ανέργους<sup>38</sup>.

Στο πλαίσιο των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης λειτουργούν τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ)<sup>39</sup> με παροχή υπηρεσιών εξατομικευμένης προσέγγισης ανέργων. Σήμερα λειτουργούν 75 ΚΠΑ και στόχος μέχρι το τέλος του 2006 είναι η λειτουργία 119 Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης, από τις οποίες οι 80 θα είναι ΚΠΑ και 39 Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, με συνολικό προϋπολογισμό για την προγραμματική περίοδο 2000-2006, 115 εκ. ευρώ.

<sup>38</sup> Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας: «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την κοινωνική ένταξη 2005-2006», σελ. 10.

<sup>39</sup> Για τη σύζευξη της προσφοράς 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 του νόμου 2956/01).

Κύριο μέσο για την επίτευξη του κυρίαρχου στόχου της προώθησης της απασχόλησης, της επανένταξης και της πρόληψης της ανεργίας<sup>40</sup> 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 ωφελουμένων<sup>41</sup>.

### **3. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Στο Συνήγορο του Πολίτη προσέφυγαν πολίτες και διαμαρτυρήθηκαν για τον τρόπο υλοποίησης των προγραμμάτων Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.), έτους 2003 και 2004.

Τα προγράμματα αυτά καταρτίζονται με αποφάσεις των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και υλοποιούνται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ)<sup>42</sup>.

Αναφορικά με το πρόγραμμα Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών έτους 2003, εκφράστηκαν διαμαρτυρίες των ενδιαφερομένων εξαιτίας της τροποποίησης στα μέσα του έτους των κριτηρίων για τη διαδικασία υπαγωγής. Η απρόσμενη αυτή τροποποίηση δημιούργησε σύγχυση τόσο στους πολίτες όσο και στις τοπικές υπηρεσίες και τους υπαλλήλους του Ο.Α.Ε.Δ. ως προς τις διαδικασίες που έπρεπε να τηρηθούν.

<sup>40</sup> Άξονας προτεραιότητας 1 του Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση 2000-2006.

<sup>41</sup> «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,

β) στην παροχή υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού με στόχο την κατά τον καλύτερο τρόπο αξιοποίηση των προσόντων, ικανοτήτων, δεξιοτήτων και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ενδιαφερομένου. Η Εξατομικευμένη Παρέμβαση αποβλέπει στη σύνταξη του Ατομικού Σχεδίου Δράσης που αποτελεί τη συμφωνία μεταξύ του Ο.Α.Ε.Δ. και του ενδιαφερομένου, με την οποία εξειδικεύεται ο τρόπος ένταξης του ενδιαφερομένου στην αγορά εργασίας. (Άρθρο 1 παρ. 2 του νόμου 2956/01).

«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, τις επαγγελματικές προτιμήσεις, τα ενδιαφέροντα, τις ικανότητες και δεξιότητές του με τη βοήθεια ειδικού επαγγελματικού συμβούλου.

«Δια βίου μάθηση» θεωρείται η συνεχής δραστηριότητα μάθησης, καθ' όλη τη διάρκεια της κοινωνικής και επαγγελματικής ζωής του ανθρώπου με την οποία αποκτώνται γνώσεις γενικές ή ειδικές με στόχο τη συνεχή βελτίωση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του. (Άρθρο 1 παρ. 3 του νόμου 2956/01).

<sup>42</sup> Σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις οι υπ' αριθμ.: 31590/02, ΦΕΚ Β'1606/30-12-02 η οποία τροποποιήθηκε με την αριθμ 31428/03 ΚΥΑ ΦΕΚΒ739/10-6-03 καθώς και η υπ' αριθμ. 33391/04-ΦΕΚ 84Β'/21-1-04.

Στοιχεία από σχετικές αναφορές πολιτών με αριθμούς πρωτ. 10862/16-6-04, 12128/2-7-04, 12559/9-7-04, 12590/12-7-04, 15198/27-8-04, 12094/2-7-04, 11225/21-6-04, 13959/2-8-04, 13031/19-7-04, 12961/16-7-04, 8718/14-5-04, 18236/14-10-2004, 14911/20-8-2004, 4614/12-3-04, 4839/16-3-04, 12610/12-7-04, 13828/29-7-04, 13517/26-7-04.

Ειδικότερα, η αίτηση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, η έγγραφη θετική αξιολόγηση, η αίτηση ένταξης καθώς και τα έντυπα υπολογισμού μορίων ΝΕΕ, η επισυναπτόμενη κατάσταση με τις «ομάδες ειδικών κατηγοριών» τροποποιήθηκαν χωρίς να υπάρχει κατάλληλος χρόνος ενημέρωσης τόσο των πολιτών όσο και των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ.

Ως προς το «Πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2004», οι αναφορές των πολιτών εστιάζονται στην αιφνίδια ανακατανομή των θέσεων. Συγκεκριμένα, μετά τη συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ στις 8-6-04, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ κοινοποίησε στις 9-6-04 την εγκύκλιο υπ' αριθμ. Β114229 που προέβλεπε την ανακατανομή των θέσεων σε όλες τις περιφερειακές διευθύνσεις. Την ίδια ακριβώς ημέρα βεβαίωσης της καταχώρισης αιτήματος για την ένταξη στο πρόγραμμα ΝΕΕ 2004, οι τοπικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ παρέδιδαν στους ενδιαφερόμενους απαντητικό έγγραφο με το οποίο τους ενημέρωναν ότι δεν ήταν δυνατή η υπαγωγή στο πρόγραμμα λόγω συμπλήρωσης των θέσεων, παρά το γεγονός ότι η προθεσμία υποβολής των αιτήσεων για τους ενδιαφερομένους άνεργους οριζόταν από τις 22-01-2004 μέχρι και 31-12-2004.

Το πρόβλημα που αναδεικνύεται από τα ανωτέρω παραδείγματα είναι ότι φαίνεται να μην λαμβάνεται στην πράξη σοβαρά υπόψη ότι η απόφαση για την επιχειρηματικότητα δημιουργεί χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και η ενθάρρυνση των ανέργων σε τέτοιου είδους επιλογές απαιτεί άλλου είδους συνεργασία ανάμεσα στον εργασιακό σύμβουλο και τον υποψήφιο επιχειρηματία «πρώην άνεργο».

Το έτος 2005, οι πολίτες συνέχισαν να υποβάλουν αναφορές στην Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικές με το Πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2004. Οι διαμαρτυρίες των πολιτών εστιάζονται σε θέματα που αφορούσαν στην απόρριψη αιτήσεων υπαγωγής στο πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2004, λόγω πλήρωσης των διαθέσιμων θέσεων, μη κατοχής εντύπου εξατομικευμένης προσέγγισης, μη κατοχής δελτίου ανεργίας σε ισχύ, μη λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο ανεξάρτητο και κατάλληλα διαμορφωμένο και εκπρόθεσμης υποβολής δικαιολογητικών για την καταβολή της Α' δόσης.

Το ίδιο έτος οι πολίτες υπέβαλαν αναφορές στην Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς ο Οργανισμός απέστειλε πράξεις βεβαιώσεων οφειλής για είσπραξη αναλογούντος ποσού επιχορήγησης, με τις οποίες ζητούσε να επιστραφούν τα ποσά

τα οποία είχαν καταβληθεί από το 1999 και μετά καθώς οι νέοι επαγγελματίες δεν ήταν συνεπείς με τους όρους του προγράμματος<sup>43</sup>.

#### **4. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Η τροποποίηση των προϋποθέσεων μέσα στο ίδιο έτος για το πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2003 καθώς και οι κατευθύνσεις της Διοίκησης προς τα ΚΠΑ δεν διασφάλισαν την πλήρη και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών. Η έλλειψη έγκυρης ενημέρωσης των πολιτών, οι οποίοι ενεπλάκησαν επιζημίως σε μια απαιτητική γραφειοκρατική διαδικασία, καταδεικνύει τις ελλείψεις του συστήματος για μία πραγματική «εξατομικευμένη υποστήριξη του ανέργου» και την ουσιαστική συνεργασία του εργασιακού συμβούλου με τον άνεργο. Η εξατομικευμένη παρέμβαση περιορίστηκε στην εξέταση και συλλογή δικαιολογητικών και δεν προχώρησε στη συμβουλευτική απασχόλησης που φέρει χαρακτήρα προσωπικό για την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε ανέργου.

Για την επίτευξη των στόχων που θέτουν τα προγράμματα παρέμβασης και ενόψει του έντονου κοινωνικού χαρακτήρα του έργου του ΟΑΕΔ στους κρίσιμους τομείς της προστασίας των ανέργων, της προώθησης της απασχόλησης και της συνδρομής στην ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ όφειλε να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να διασφαλισθεί αφενός η πλήρης και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών στους τομείς παρέμβασής του, ώστε να είναι δυνατόν να λαμβάνονται οι σχετικές αποφάσεις των πολιτών μέσα σε συνθήκες ασφάλειας δικαίου, και αφετέρου να αποφεύγονται λάθη και παραλείψεις, που είναι δυνατό να βλάψουν έστω και έμμεσα και να δημιουργήσουν κίνδυνο επισφάλειας στην ήδη επιβαρημένη κατηγορία πληθυσμού που είναι οι άνεργοι<sup>44</sup>.

Ως προς το πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2004, η αιφνίδια ανακατανομή των θέσεων από τη Διοίκηση είχε ως συνέπεια:

---

<sup>43</sup> Η ιδιότητα του ανέργου και η συμπλήρωση του τυποποιημένου εντύπου εξατομικευμένης παρέμβασης το οποίο είναι υπογεγραμμένο από τον εργασιακό σύμβουλο, αποτελούν προϋποθέσεις υπαγωγής.

<sup>44</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε το Πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, , «Πρόγραμμα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών», Δεκέμβριος 2004, [www. synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

- α. τη σοβαρή οικονομική επιβάρυνση και τον κίνδυνο επισφάλειας των πολιτών οι οποίοι προέβησαν σε δανεισμό για να αντιμετωπίσουν τα κριτήρια του συγκεκριμένου προγράμματος και να προκαταβάλουν τα απαραίτητα τιμολόγια,
- β. τη διαγραφή τους από τα μητρώα ανέργων και επιπλέον οικονομική επιβάρυνση για το κλείσιμο της επιχείρησης,
- γ. την ελλιπή στήριξη των απορριφθέντων από τους εργασιακούς συμβούλους, με κίνδυνο να εμφανιστεί μια νέα κοινωνική ομάδα «πρώην ανέργων σε δανεισμό»,
- δ. την παραπλάνηση των ενδιαφερομένων, καθώς η σπουδαιότητα και η προσοχή της όλης διαδικασίας περιοριζόταν από τους εργασιακούς συμβούλους και τους υπαλλήλους των ΚΠΑ στην τυπική διαδικασία των απαιτούμενων δικαιολογητικών και όχι στις επιπτώσεις μιας απορριπτικής απόφασης για τον άνεργο/η. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των πολιτών, οι αρμόδιοι υπάλληλοι του ΟΑΕΔ διαβεβαίωναν τους ενδιαφερόμενους 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.

Επιπλέον, οι πολίτες υπέβαλαν ενστάσεις στις τοπικές υπηρεσίες και τη Διοίκηση του ΟΑΕΔ, κατά των απορριπτικών αποφάσεων υπαγωγής τους στο πρόγραμμα. Οι ενστάσεις των πολιτών δεν είχαν εξετασθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα<sup>45</sup>. Η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ εξήγησε ότι «τα οικονομικά μεγέθη του προγράμματος δεν ήταν απεριορίστα και δεν ήταν δυνατόν να καλύψουν τον αριθμό όλων όσων επιθυμούσαν να λάβουν επιχορήγηση».

Το πρόγραμμα Νέων Θέσεων Εργασίας έχει παρουσιάσει αντίστοιχα προβλήματα τα οποία συνοψίζονται στα εξής :

- Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών επιβάλλει συχνά τη διαμεσολάβηση συστήματος λογιστών.
- Οι υποψήφιος επιχειρήσεις δεν ενημερώνονται επαρκώς για την εξέλιξη των αιτήσεων υπαγωγής στα προγράμματα.
- Η διεκπεραίωση των υποθέσεων καθυστερεί λόγω της έλλειψης προσωπικού στις κατά τόπους Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ σε συνδυασμό

<sup>45</sup> Η Διοίκηση του ΟΑΕΔ υποστήριξε, με το υπ' αριθμό Β101712/18-01-2005 έγγραφο, ότι η εξέταση των ενστάσεων αποτελεί προτεραιότητα της Διοίκησης πλην όμως ο αριθμός τους ήταν υπερβολικά μεγάλος. Ανέφερε χαρακτηριστικά ότι «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».

με τον τεράστιο αναλογικά αριθμό συναλλασσομένων. Σε συγκεκριμένες νησιωτικές περιοχές μάλιστα, η έλλειψη προσωπικού συνεπάγεται τη μη εξέταση των αιτήσεων υπαγωγής των επιχειρήσεων.

- Η επιδότηση συχνά δεν καταβάλλεται έγκαιρα στις επιχειρήσεις και μάλιστα σε περιοχές με υψηλή ανεργία.
- Η επιχορήγηση διακόπτεται και αναζητούνται τα αναλογούντα ποσά λόγω μη έγκαιρης αντικατάστασης δεσμευόμενου ατόμου.
- Σε περίπτωση παράβασης εκ μέρους της επιχείρησης διαδικαστικού τύπου προϋποθέσεων (π.χ. εκπρόθεσμη υποβολή δικαιολογητικών), απορρίπτεται συνολικά η επιχείρηση από το πρόγραμμα και διακόπτεται η επιχορήγηση με απαίτηση επιστροφής του αναλογούντος ποσού.
- Η διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων των επιχειρήσεων (σε περίπτωση απόρριψης) από την Επιτροπή Επίλυσης Ενστάσεων του ΟΑΕΔ εμφανίζεται εξαιρετικά χρονοβόρα (17-25 μήνες).

Συνολικά, η διαδικασία ένταξης στα προγράμματα φαίνεται να λειτούργησε σε δυσαρμονία με τους στόχους τους. Επιπλέον, η αποκτηθείσα εμπειρία από τις ενταγμένες επιχειρήσεις, αντί να επενδυθεί εκ νέου, διέρρευσε μετά την εμπειρία της πρώτης ένταξης που είχαν οι εργοδότες. Όπως ανέφεραν οι πολίτες, οι αυστηρές γραφειοκρατικές διαδικασίες και η έλλειψη τεχνικής στήριξης από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ τους αποθάρρυναν να ενταχθούν εκ νέου στα προγράμματα.

## **5. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ**

Στο διάστημα 2003-2004 υλοποιήθηκαν προγράμματα όπως το πρόγραμμα STAGE στο χώρο της υγείας, το πρόγραμμα για τους Ολυμπιακούς Αγώνες, προγράμματα κατάρτισης ανέργων σε βασικές και εξειδικευμένες ειδικότητες νέων τεχνολογιών, προγράμματα ΝΘΕ για άτομα πλησίον της σύνταξης, πρόγραμμα ΝΕΕ για την προώθηση της επιχειρηματικότητας στην κοινωνία της πληροφορίας, περιφερειακά προγράμματα καθώς και προγράμματα ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε νομούς που παρουσιάζουν αυξημένα προβλήματα ανεργίας.

Τα προγράμματα αυτά θεωρούνται γραφειοκρατικά, τόσο από τους ανέργους όσο και από τις επιχειρήσεις. Επιπρόσθετα, αμφισβητείται η συμβολή ορισμένων από αυτά στην ενίσχυση της απασχόλησης τόσο από τους συμμετέχοντες όσο και από τους κοινωνικούς εταίρους. Σύμφωνα με έρευνα πεδίου για τα προγράμματα επιδοτούμενων θέσεων απασχόλησης, το 25,3% των επιχειρήσεων δεν θα προσλάμβανε τους συμμετέχοντες στα σχετικά προγράμματα του ΟΑΕΔ αν δεν ελάμβανε τη σχετική επιδότηση. Η συμβολή αυτή των προγραμμάτων στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης δεν διαχέεται εξίσου σε όλες τις κατηγορίες κλάδων μεγέθους και άλλων χαρακτηριστικών επιχειρήσεων και ανέργων<sup>46</sup>.

Η εξατομικευμένη παρέμβαση ως ειδική μέθοδος υποστήριξης του ανέργου εφαρμόστηκε σε μικρή έκταση. Συγκεκριμένα, με στοιχεία της ίδιας έρευνας, στις 31-8-04 το 17% των εγγεγραμμένων ανέργων είχαν ωφεληθεί από εξατομικευμένες υπηρεσίες, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις γυναίκες ανέρχεται σε 20%.

Τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης σήμερα προωθούν τα επιδοτούμενα προγράμματα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, παραμένουν δηλαδή «προγραμματοκεντρικά» και όχι «ατομοκεντρικά» 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. Το πρόγραμμα επιδότησης Νέων Θέσεων Εργασίας μετασχηματίστηκε σε μια γενικευμένη επιδότηση των προσλήψεων.

Σε θεσμικό επίπεδο χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι κανονιστικές διατάξεις που πριν από δεκαετίες ρύθμιζαν θέματα που σχετιζόνταν με την οργανωτική δομή του Οργανισμού εξακολουθούσαν να διέπουν σε μεγάλο βαθμό τον μέχρι πρότινος τρόπο οργάνωσής του. Οι κανονιστικές διατάξεις πολλές φορές τροποποιήθηκαν αλλά δεν εκσυγχρονίστηκαν, με αποτέλεσμα να μην είναι επίκαιρες ούτε ως προς τις λειτουργίες που καλείται να επιτελέσει ο Οργανισμός ούτε ως προς τις πραγματικές ανάγκες στελέχωσής του<sup>47</sup>. Ο Οργανισμός δεν φαίνεται να έχει την απαιτούμενη ευελιξία να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και ειδικότερα στη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης, αφού για οποιαδήποτε

<sup>46</sup> ΠΑΕΠ Α.Ε. 2004 «Ζήτηση ειδικοτήτων και δεξιοτήτων στην ελληνική αγορά εργασίας . Αποτελέσματα έρευνας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις» σελ. 96.

<sup>47</sup> Βλέπε το Ν.Δ. 2961/54 Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας το οποίο ορίζει τον άνεργο, τις προϋποθέσεις παροχών ανεργίας τις προϋποθέσεις επιδοτήσεως καθώς και το επίδομα ανεργίας.

αλλαγή στην δομή, οργάνωση και στην λειτουργία του απαιτείται νομοθετική ρύθμιση. Σε οργανωτικό επίπεδο τα κυριότερα προβλήματα εστιάζονται στην έλλειψη προσανατολισμού στον αποδέκτη - άνεργο, στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων και στη σύγχυση ρόλων λόγω της κακής κατανομής του υφιστάμενου προσωπικού, στην έλλειψη μετρήσιμων στόχων και ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος. Το πρόβλημα εντείνεται ακόμα περισσότερο από την έλλειψη προσωπικού τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά<sup>48</sup>. Όλα αυτά συνιστούν εμπόδια στην επιτυχή εκπλήρωση του ρόλου του Οργανισμού και ειδικότερα στη στήριξη των ανέργων.

---

<sup>48</sup> Το ποσοστό κάλυψης σε όρους εγγεγραμμένων ανέργων ανά υπάλληλο του Ο.Α.Ε.Δ ήταν από τα χαμηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ακόμη χαμηλότερο το ποσοστό του προσωπικού που φαίνεται ότι εμπλεκόταν στην διαδικασία της απασχόλησης. Τα στοιχεία που προέκυψαν από την σύγκριση του ελληνικού Οργανισμού Απασχόλησης με αντίστοιχους φορείς που δραστηριοποιούνται στον ευρωπαϊκό χώρο είναι ενδεικτικά της κατάστασης που επικρατούσε στον Οργανισμό. Σε κάθε υπάλληλο αναλογούσαν 4100 άτομα εργατικού δυναμικού που ήταν η μεγαλύτερη αντιστοιχία από τους Οργανισμούς που μετρήθηκαν στο δείγμα. Ανάλογες υπήρξαν και οι διαπιστώσεις και για τον αριθμό των ανέργων που εξυπηρετούσε ο υπάλληλος που απασχολούνταν στον τομέα της Απασχόλησης. Σε κάθε υπάλληλο αντιστοιχούσαν 450 άνεργοι. Βλ. Χονδρογιάννης Αναστάσιος «ΟΑΕΔ Τα αίτια της συνεχούς αναδιοργάνωσης του Οργανισμού» στο Έργασία 2005, Εξελίξεις, Αναλύσεις Τεκμηρίωση. Επιμέλεια Α. Δεδουσόπουλος, Γ. Κουζής, Ξ. Πετρινιώτη, Σ. Ρομπόλης, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ 347-352.



**VI.**  
**ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**  
**ΚΑΤΟΧΩΝ ΗΜΕΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ,**  
***Ισαβέλλα Μονιούδη***  
***Ειδικός Επιστήμων, Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου***

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ειδική σύνοδο που πραγματοποιήθηκε στην Λισσαβόνα τον Μάρτιο του 2000, εξέφρασε την πεποίθηση ότι, μέχρι το 2010, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα έχει μετεξελιχθεί στην πιο ανταγωνιστική κοινωνία του κόσμου βασισμένη στη γνώση<sup>49</sup>. Η εκτίμηση αυτή βασίζεται στην άποψη ότι το νέο ευρωπαϊκό οικονομικό μοντέλο ανάπτυξης το οποίο υιοθετήθηκε από τα κράτη μέλη και το οποίο στηρίζεται στη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας, της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής.

Απαραίτητες προϋποθέσεις για την επίτευξη του στόχου αυτού, δηλαδή της βελτίωσης της ποιότητας της εργασίας, κρίθηκε ότι είναι αφενός η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης και κατάρτισης των εργαζομένων και αφετέρου η εξασφάλιση της κινητικότητας των εργαζομένων στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας. Η επίτευξη της δεύτερης προϋποθέτει την άρση των φραγμών στην εσωτερική αγορά εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>50</sup>.

Σ' αυτό το αναπτυξιακό πλαίσιο, το οποίο συνδέει άμεσα την εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων με τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, τόσο η Πολιτεία, όσο και -κυρίως- η ελληνική οικογένεια, προβαίνουν σε αξιοσημείωτες δαπάνες για την εκπαίδευση και κατάρτιση των πολιτών. Αν και τα ποσά που δαπανώνται για την εκπαίδευση, δηλαδή η «οικονομική αξία» της εκπαίδευσης, είναι σημαντικά για την ελληνική οικονομία, αυτή δεν παράγει την αναμενόμενη ανταπόδοση στην οικονομία με τη μορφή της αυξημένης παραγωγικότητας, όπως θεωρεί το ευρωπαϊκό μοντέλο.

---

<sup>49</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, 23 και 24 Μαρτίου 2000, Συμπεράσματα της Προεδρίας.

Η Ευρώπη είναι δική σας (έκδοση Γενικής Δ/σης Τύπου και Επικοινωνίας της Ε. Επιτροπής – Αύγουστος 2003).

<sup>50</sup> Ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και κοινωνική πολιτική: μια πολιτική για την άνθρωπο (έκδοση Γενικής Δ/σης Εκπαίδευσης και Πολιτισμού της Ε. Επιτροπής, Μάιος 2000).

Η άποψη αυτή βασίζεται στο γεγονός ότι η αξιοποίηση των εκπαιδευθέντων δεν φαίνεται να είναι δυνατή, τουλάχιστον άμεσα. Και τούτο, επειδή οι ενδιαφερόμενοι αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα αυτή να στερείται τις υπηρεσίες εξειδικευμένου δυναμικού. Οι δυσμενείς συνέπειες της προαναφερόμενης δυσλειτουργίας είναι προφανείς τόσο για τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους όσο και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, εν γένει.

Στη διάρκεια της οκταετούς πλέον ενασχόλησης του Συνηγόρου του Πολίτη με τα ζητήματα πρόσβασης στην αγορά εργασίας των κατόχων ημεδαπών και αλλοδαπών τίτλων σπουδών, έχει διαπιστωθεί ότι τα προβλήματα αυτά οφείλονται κυρίως στην απουσία κανονιστικών διατάξεων, σε φαινόμενα κακοδιοίκησης των επί μέρους φορέων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών, καθώς και στην εσωστρέφεια και το πνεύμα προστατευτισμού που φαίνεται να χαρακτηρίζει ορισμένους τουλάχιστον επαγγελματικούς φορείς.

Με βάση την υπάρχουσα εμπειρία, επιχειρείται κατωτέρω μία σύντομη ανάλυση των προαναφερομένων αιτιών.

## **1. ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

### **A) Επαγγελματικά δικαιώματα κατόχων ημεδαπών τίτλων σπουδών των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ) και των Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ)**

Το κράτος με σειρά ρυθμίσεων έχει δεσμευτεί για τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους προαναφερόμενους κατόχους τίτλου σπουδών. Ειδικότερα, στο άρθρο 25 του Ν. 1404/1083 «*Δομή και λειτουργία των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων*», όπως έχει τροποποιηθεί με τις διατάξεις του Ν. 2916/2001 και του Ν. 3149/2003, ορίζεται, μεταξύ άλλων ότι, στους πτυχιούχους των Τ.Ε.Ι. αναγνωρίζονται επαγγελματικά δικαιώματα, που καθορίζονται με Π.Δ. τα οποία εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, μετά από γνώμη του Συμβουλίου της Επικρατείας, το αργότερο έξι μήνες πριν από την αποφοίτηση των πρώτων σπουδαστών Τ.Ε.Ι. για τις υπάρχουσες ειδικότητες, και προκειμένου για νέες

ειδικότητες ταυτόχρονα με τη δημιουργία τους ή με την ίδρυση αντίστοιχων τμημάτων.

Ανάλογη υποχρέωση εισάγει και η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 6 του Ν. 2909/2002 «*Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και άλλες διατάξεις*», η οποία δεσμεύει την Πολιτεία για τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων, ανά ειδικότητα και επίπεδο, στους κατόχους των Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης.

Ωστόσο, παρά τη ρητή δέσμευση της Πολιτείας για χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων στις προαναφερόμενες κατηγορίες κατόχων τίτλου σπουδών, μεγάλος αριθμός αποφοίτων διαφόρων ειδικοτήτων, παραμένει χωρίς επαγγελματικά δικαιώματα. Από την εμπειρία της Αρχής μπορεί να υποστηριχθεί ότι το υφιστάμενο νομοθετικό έλλειμμα οφείλεται, εν πολλοίς, στη διστακτικότητα του κράτους να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις πιέσεις που ασκούνται από οργανωμένα συλλογικά συμφέροντα, που θεωρούν ότι η διεύρυνση του αριθμού των μελών τους, εν όψει της χορήγησης επαγγελματικών δικαιωμάτων στους ενδιαφερόμενους, θα οδηγήσει στην αποδυνάμωση των οικονομικών συμφερόντων των ήδη υπαρχόντων μελών.

Αποτέλεσμα τούτου είναι οι ενδιαφερόμενοι να υφίστανται δυσμενείς οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις και η Πολιτεία να στερείται των εξειδικευμένων υπηρεσιών τους, παρά το γεγονός ότι για την εκπαίδευσή τους έχουν δαπανηθεί σημαντικά χρηματικά ποσά. Τα προαναφερόμενα ζητήματα έχουν επανειλημμένως αναδειχθεί, μέσω των ετησίων εκθέσεων της Αρχής,<sup>51</sup> με πενιχρά, ωστόσο, αποτελέσματα.

## **B) Αντιστοίχιση αλλοδαπών τίτλων σπουδών προς τους ημεδαπούς για την πρόσβαση σε σειρά επαγγελματών**

Οι ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις υπαγορεύουν ότι, για την πρόσβαση σε ικανό αριθμό επαγγελμάτων (π.χ. γεωτεχνικού, αισθητικού, εκπαιδευτικού κλπ), απαιτείται από τους κατόχους αλλοδαπών τίτλων σπουδών, η εξασφάλιση της αναγνώρισης όχι μόνον της ισοτιμίας αλλά και της αντιστοιχίας του αλλοδαπού προς τους ημεδαπούς τίτλους σπουδών<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Ενδεικτικά βλ. ετήσια έκθεση έτους 1999, σελ. 91,92, 101, ετήσια έκθεση έτους 2000, σελ. 104.

<sup>52</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για την πρόσληψη προσωρινών αναπληρωτών και ωρομισθίων εκπαιδευτικών στα δημόσια σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η διάταξη του εδαφίου γ., της παρ. 3 του άρθρου 2 της Υπουργικής Απόφασης 35557/Δ2/2003 «*Ρύθμιση θεμάτων πρόσληψης προσωρινών αναπληρωτών και ωρομισθίων εκπαιδευτικών για τις ανάγκες λειτουργίας των δημοσίων σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης*» (ΦΕΚ Β' 465/17.4.2003), ορίζει ότι, «*Με την αίτηση πρόσληψης ...συνυποβάλλονται...*» επικυρωμένο

Ωστόσο, μεγάλος αριθμός κατόχων αλλοδαπών τίτλων σπουδών αδυνατεί να εξασφαλίσει την αναγνώριση της αντιστοιχίας του αλλοδαπού τίτλου, λόγω του γεγονότος ότι η παρασχεθείσα στο εξωτερικό εκπαίδευση είτε αφορά σε γνωστικό αντικείμενο που ακόμη δεν παρέχεται από την ελληνική εκπαίδευση, είτε αποτελεί συγκεκριμένο διακριτών επιστημών παρεχομένων αυτοτελώς από τα ελληνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Είναι προφανές ότι η απαίτηση αναγνώρισης ισοτιμίας και αντιστοιχίας του αλλοδαπού προς τους ημεδαπούς τίτλους σπουδών, οδηγεί στον αποκλεισμό μεγάλου αριθμού εξειδικευμένων επιστημόνων από την ελληνική αγορά, με προφανείς τις δυσμενείς επιπτώσεις που αυτό συνεπάγεται όχι μόνον για τους ίδιους αλλά και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η επίλυση ωστόσο του ζητήματος αυτού φαίνεται εξαιρετικά δυσχερής, εφόσον δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνον μέσω της αναμόρφωσης ολόκληρου του νομοθετικού πλαισίου που αφορά στη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων.

## **2. ΦΟΡΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ.**

### **A) Φορείς ακαδημαϊκής αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών**

Η αναγκαιότητα θέσπισης μηχανισμού ακαδημαϊκής αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών έχει επιβληθεί από την ύπαρξη διαφοροποιήσεων στην παρεχόμενη εκπαίδευση σε διαφορετικές χώρες. Ήδη, από το έτος 1932 η Ελλάδα με τον Ν. 5343/1932 είχε αναθέσει την αρμοδιότητα της κρίσης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής στα ημεδαπά Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα. Το έτος 1977 με τον Ν. 741/1977, δημιουργήθηκε το ενιαίο Διεπιστημονικό Κέντρο Αναγνώρισης Τίτλων Σπουδών Αλλοδαπής (ΔΙΚΑΤΣΑ), με αρμοδιότητα την ακαδημαϊκή αναγνώριση των αλλοδαπών τίτλων σπουδών. Το εν λόγω Κέντρο λειτούργησε έως την 1.4.2005. Τα προβλήματα που σημάδεψαν τη λειτουργία του ΔΙΚΑΤΣΑ, ιδίως κατά την τελευταία δεκαετία, απασχόλησαν επανειλημμένως τον Συνήγορο του Πολίτη. Τα προβλήματα αυτά έχουν καταγραφεί τόσο στις ετήσιες εκθέσεις της Αρχής όσο και σε ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία τέθηκε υπ' όψιν του Πρωθυπουργού, του

---

*αντίγραφο τίτλου σπουδών, καθώς και βεβαίωση για την ισοτιμία και αντιστοιχία από τον αρμόδιο φορέα, για τίτλους της αλλοδαπής στο οποίο αναγράφεται η ημερομηνία κτήσης του τίτλου και ο βαθμός αυτού».*

Προέδρου της Βουλής και του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τον Ιούνιο του 2002 <sup>53</sup>.

Οι υπέρμετρες καθυστερήσεις, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, καθώς και η αντιφατικότητα που φαίνεται ότι συχνά χαρακτήριζε τις αποφάσεις του εν λόγω Κέντρου είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία απαξιωτικών εντυπώσεων από τους ενδιαφερόμενους πολίτες, αλλά ακόμη και από τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα της χώρας, τα οποία, αμφισβητώντας την ορθότητα των αποφάσεών του, αρνούνταν να εφαρμόσουν τις αποφάσεις του, δημιουργώντας πρόσθετα προβλήματα στους ενδιαφερόμενους <sup>54</sup>.

Πρόσφατα, η Πολιτεία, αντιδρώντας έστω και με καθυστέρηση, στα σοβαρότατα προβλήματα κακοδιοίκησης του ΔΙΚΑΤΣΑ, θέσπισε τον Ν. 3328/2005. Με τον νόμο αυτό, περιέρχονται οι αρμοδιότητες όλων των επιμέρους Φορέων ακαδημαϊκής αναγνώρισης, ήτοι του ΔΙΚΑΤΣΑ, του Ινστιτούτου Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΙΤΕ), και των Τμημάτων Μουσικών Σπουδών και Καλών Τεχνών, σε έναν ενιαίο Φορέα με την ονομασία «*Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης*» (ΔΟΑΤΑΠ), ο οποίος καλείται πλέον μόνος να ασκήσει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα, δηλαδή την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών ανωτάτης εκπαίδευσης, πανεπιστημιακής και τεχνολογικής κατεύθυνσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ευελπιστεί ότι ο νέος Οργανισμός θα αντεπεξέλθει επιτυχώς στην αποστολή του. Ουσιαστική κριτική στο έργο του ΔΟΑΤΑΠ θεωρείται πρόωρη, λόγω του σχετικά μικρού χρονικού διαστήματος λειτουργίας του. Πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι η δημιουργία του νέου φορέα δεν έχει κατορθώσει προς το παρόν, τουλάχιστον, να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά, τα σοβαρά προβλήματα των ενδιαφερομένων, παρά τις φιλότιμες προσπάθειες που καταβάλλει το υπάρχον προσωπικό του. Και τούτο διότι ο ΔΟΑΤΑΠ βρέθηκε αντιμέτωπος με τα εκκρεμή αιτήματα του ΔΙΚΑΤΣΑ, που ανέρχονταν σε 9400 περίπου, με ελλιπή στελέχωση σε επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό, με ελλιπή υλικοτεχνική υποδομή και με ελλιπές κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σύμφωνα με τον Ν. 3328/2005, απαιτείται η έκδοση εννέα πράξεων κανονιστικού περιεχομένου προκειμένου να ρυθμιστούν ζητήματα που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του Οργανισμού.

<sup>53</sup> Βλ. σχετικά και Ετήσια έκθεση 2004, σ. 87, 92 και [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

<sup>54</sup> Βλ. και ετήσια έκθεση 2004, σ. 87, παρ. 2.12.1.

Προβλήματα στην ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών έχουν δημιουργηθεί, επιπροσθέτως, λόγω της συνεχιζόμενης απουσίας φορέα αναγνώρισης τίτλων σπουδών που έχουν χορηγηθεί από ανώτερες σχολές εξωτερικού ως ισότιμων προς τους απονεμόμενους από ημεδαπές ανώτερες σχολές. Παρεπόμενη συνέπεια τούτου είναι και η αδυναμία χορήγησης βαθμολογικής αντιστοιχίας προς την ελληνική δεκάβαθμη κλίμακα σε αλλοδαπούς τίτλους σπουδών, οι οποίοι έχουν αναγνωρισθεί στο παρελθόν από το Ινστιτούτο Τεχνολογικής Εκπαίδευσης ως τίτλοι ισότιμοι προς τους απονεμόμενους από σχολές του εσωτερικού ανωτέρας εκπαίδευσης.

Η προαναφερόμενη αρμοδιότητα είχε χορηγηθεί στο ΙΤΕ, βάσει των διατάξεων του Ν. 1404/1983. Το Ινστιτούτο διατηρήθηκε σε ισχύ επί δώδεκα έτη και καταργήθηκε με τις διατάξεις του Ν. 3328/2005, οι δε αρμοδιότητές του περιήλθαν στον ΔΟΑΤΑΠ. Ωστόσο, ο προαναφερόμενος φορέας δεν νομιμοποιείται να προβαίνει στη χορήγηση ισοτιμίας τίτλων σπουδών ανωτέρων σχολών της αλλοδαπής προς τίτλους σπουδών ανωτέρων σχολών της ημεδαπής, εφόσον ρητά ο νομοθέτης έχει περιορίσει το έργο του στην αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, πανεπιστημιακής και τεχνολογικής κατεύθυνσης. Περαιτέρω, για τον ίδιο λόγο, ο ΔΟΑΤΑΠ αδυνατεί να προβεί στη χορήγηση βαθμολογικής αντιστοιχίας σε αλλοδαπούς τίτλους σπουδών, έστω και εάν αυτοί έχουν ήδη αναγνωρισθεί από το ΙΤΕ ως τίτλοι ισότιμοι προς τους απονεμόμενους από ημεδαπές ανώτερες επαγγελματικές σχολές.

Η κατάργηση του Ινστιτούτου Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΙΤΕ) και η υπαγωγή μέρους μόνον των αρμοδιοτήτων του στον Διεπιστημονικό Οργανισμό Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ) δημιούργησε νομοθετικό κενό, με παρεπόμενη συνέπεια τη δημιουργία ζητήματος άνισης μεταχείρισης μεταξύ των πολιτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχοντας ως γνώμονα την αποκατάσταση της ίσης μεταχείρισης και της εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τις ρυθμίσεις του νόμου, συνέταξε πόρισμα το οποίο έθεσε υπ' όψιν της Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Στο εν λόγω πόρισμα προτείνεται η συγκεκριμένη αρμοδιότητα να δοθεί είτε στον ΔΟΑΤΑΠ ή σε οποιοδήποτε άλλο, κατά την κρίση της φορέα, ή δημόσια Αρχή. Το Υπουργείο, δυστυχώς, δεν έχει ανταποκριθεί, έως σήμερα, στις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, παρά την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος.

## **B) Φορείς επαγγελματικής αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών**

Η θέσπιση μηχανισμού επαγγελματικής αναγνώρισης, δηλαδή της διαπίστωσης των απαιτούμενων γνώσεων και δεξιοτήτων για την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος σε άλλο κράτος από αυτό που χορήγησε τον απαιτούμενο τίτλο σπουδών, έχει επιβληθεί στα κράτη μέλη από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο λόγος της ύπαρξης του εν λόγω μηχανισμού υπαγορεύθηκε από την αναγκαιότητα της εξάλειψης των κάθε μορφής εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών. Για την επίτευξη του προαναφερόμενου στόχου, ο οποίος αποτελεί μία από τις πλέον βασικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει θεσπιστεί σειρά πράξεων κανονιστικού περιεχομένου, η εφαρμογή των οποίων εξασφαλίζει στους κατόχους τίτλων σπουδών που έχουν χορηγηθεί σε άλλα κράτη μέλη, το δικαίωμα άσκησης νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων.

Στην Ελλάδα, υφίστανται *δύο φορείς επαγγελματικής αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών*. Οι φορείς αυτοί είναι:

(1) το «*Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (ΣΑΕΙ)*». Το εν λόγω Συμβούλιο λειτουργεί στο Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και είναι αρμόδιο για την αναγνώριση του δικαιώματος άσκησης νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, κατόπιν σπουδών τριετούς τουλάχιστον διάρκειας σε εκπαιδευτικό ίδρυμα κράτους μέλους.

Το καθεστώς της επαγγελματικής αναγνώρισης για την προαναφερόμενη κατηγορία τίτλων σπουδών ρυθμίζεται από τις διατάξεις των οδηγιών 89/48ΕΟΚ και 2001/19ΕΚ, προς τις οποίες η Ελλάδα έχει εναρμονισθεί με το Π.Δ. 165/2000, όπως έχει τροποποιηθεί με τις διατάξεις του Π.Δ. 373/2001 και του Π.Δ. 385/2000.

Η επί μακρόν παράλειψη ενσωμάτωσης της οδηγίας 89/48 ΕΟΚ στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία οδήγησε σε καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η προβληματική, σε ορισμένες περιπτώσεις, εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας από το ΣΑΕΙ, ιδίως κατά τα πρώτα βήματα λειτουργίας του, καθώς και η ελλιπής εξοικείωση των δημοσίων υπηρεσιών με το δεσμευτικής ισχύος πλέγμα διατάξεων του δικαίου της Ε.Ε., καταδεικνύουν ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από εσωστρέφεια και διστακτικότητα στο επιβαλλόμενο «άνοιγμα» των αγορών των κρατών μελών από την κοινοτική

νομοθεσία, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σοβαρών προσκομμάτων στην πρόσβαση των εκπαιδευθέντων στην αγορά εργασίας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση κατόχου βεβαίωσης από το ΣΑΕΙ δικαιώματος άσκησης στην Ελλάδα του επαγγέλματος του δασκάλου, την ισχύ της οποίας αμφισβητούσε ακόμη και το ίδιο το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας, ζητώντας από την ενδιαφερόμενη να προσκομίσει πρόσθετη βεβαίωση επανεκπαίδευσης, προκειμένου να επιτρέψει τον διορισμό της σε σχολείο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Το ζήτημα διευθετήθηκε μετά την παρέμβαση της Αρχής.

(2) Για την αναγνώριση του δικαιώματος άσκησης νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος κατόπιν σπουδών διάρκειας μικρότερης των τριών ετών, αρμόδιο είναι το «*κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργείο*». Η σχετική άδεια χορηγείται μόνον κατόπιν διατύπωσης γνώμης ως προς τη συνδρομή των απαιτούμενων προϋποθέσεων από «*Συμβούλιο Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΣΕΑΤΕΚ)*», το οποίο λειτουργεί στον Οργανισμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Ο.Ε.Ε.Κ), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14 του Π.Δ 231/98.

Το καθεστώς της επαγγελματικής αναγνώρισης για την προαναφερόμενη κατηγορία τίτλων σπουδών ρυθμίζεται από τις διατάξεις των οδηγιών 92/51 ΕΟΚ και 99/42ΕΚ, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με τα Π.Δ. 231/98 και 69/2003.

Τα σοβαρότατα προβλήματα κακοδιοίκησης που βαρύνουν το ΣΕΑΤΕΚ, έχουν επανειλημμένως επισημανθεί στις ετήσιες εκθέσεις της Αρχής<sup>55</sup> και έχουν τεθεί υπ' όψιν του Υπουργού Εθνικής Παιδείας με σχετικό Πόρισμα τον Σεπτέμβριο του έτους 2001.

Το έτος 2005, με αφορμή πρόσθετες αναφορές ενδιαφερομένων ο Συνήγορος του Πολίτη διενήργησε έρευνα από την οποία προέκυψε ότι, δυστυχώς, προβλήματα κακοδιοίκησης συνεχίζουν να παρατηρούνται στη λειτουργία του εν λόγω Συμβουλίου, παρά το πέρασ έξι ετών από τη σύστασή του.

Επιγραμματικά αναφέρεται ότι τα προβλήματα αυτά οφείλονται κυρίως:

(1) Σε οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα του Συμβουλίου, λόγω ελλιπούς στελέχωσης με εξειδικευμένο προσωπικό, υπέρμετρων καθυστερήσεων στον ορισμό εκπροσώπων από τα αρμόδια Υπουργεία, αλλά και ελλιπούς προετοιμασίας των

<sup>55</sup> Βλ. σχετικά Ετήσια έκθεση 1999, σ. 89,90, Ετήσια έκθεση 2000, σ. 96, Ετήσια έκθεση 2003, σ. 92 και Ετήσια έκθεση 2004, σ. 87.



σχετικών εισηγήσεων προς το Συμβούλιο από τους αρμοδίους υπαλλήλους των εμπλεκόμενων Υπουργείων.

(2) Σε προβλήματα ουσίας, ως προς την ορθότητα της εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 92/51 ΕΟΚ, κατόπιν της «ανωτατοποίησης» των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, με τις διατάξεις του ν. 2916/2001. Ειδικότερα, το Συμβούλιο θεωρεί προβληματική τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους αλλοδαπών τίτλων σπουδών διάρκειας μικρότερης των τριών ετών, τα οποία ο νομοθέτης επιφυλάσσει σε κατόχους ημεδαπών τίτλων σπουδών ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων τεχνολογικής κατεύθυνσης.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι τα προαναφερθέντα προβλήματα θίγουν κατ' ουσίαν το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα στην εργασία, περιορίζουν την επαγγελματική ελευθερία πληθώρας πολιτών και καταστρατηγούν διατάξεις κοινοτικού δικαίου, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει θέσει, εκ νέου, το ζήτημα υπ' όψιν της Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ευελπιστώντας στην επίλυσή του.

### **3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΙ ΣΥΛΛΟΓΟΙ**

Η ελεύθερη επιλογή του επαγγέλματος αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των πολιτών. Η ελευθερία αυτή είναι δυνατόν βεβαίως να υπάγεται σε δικαιολογημένους περιορισμούς οι οποίοι επιβάλλονται από την Πολιτεία με σκοπό την προστασία του κοινωνικού συνόλου. Έτσι, για την άσκηση σειράς επαγγελμάτων (π.χ. ιατρού, νοσηλεύτη, δικηγόρου, μηχανικού γεωτεχνικού, κλπ) απαιτείται η προηγούμενη έκδοση άδειας άσκησης επαγγέλματος, η οποία χορηγείται μόνον εφόσον διαπιστωθεί ότι ο αιτών διαθέτει τα ειδικά προσόντα και δεξιότητες για την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος.

Η Πολιτεία, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, έχει χορηγήσει το δικαίωμα της χορήγησης της σχετικής άδειας, μεταξύ άλλων, σε φορείς συλλογικής εκπροσώπησης επαγγελματιών του εκάστοτε επαγγελματικού κλάδου, οι οποίοι είναι οργανωμένοι με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.

Ωστόσο, από τη μέχρι τούδε εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι ορισμένοι, τουλάχιστον, επαγγελματικοί σύλλογοι, δυστυχώς,

λειτουργούν με λογική προστατευτισμού προβάλλοντας εμπόδια στην ένταξη νέων μελών. Τα εμπόδια αυτά καθίστανται ορισμένες φορές ανυπέρβλητα, ιδίως στις περιπτώσεις που οι Φορείς καλούνται να ερμηνεύσουν το περιεχόμενο γενικότερων διατάξεων ή να προβούν σε διαδικασίες που γι' αυτούς συνεπάγονται κόστος<sup>56</sup>.

Κατωτέρω, αναφέρονται συγκεκριμένες υποθέσεις που απασχόλησαν την Αρχή το έτος 2005, οι οποίες, αν και αναφέρονται κυρίως σε επαγγελματικούς συλλόγους, εν τούτοις αποτυπώνουν την αλληλουχία των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι τίτλων σπουδών στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση άρνησης του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ) να επιτρέψει τη συμμετοχή σε εξετάσεις κατόχου αλλοδαπού τίτλου σπουδών αναγνωρισμένου από το ΔΙΚΑΤΣΑ ως ισότιμου προς τους απονεμόμενους ημεδαπούς τίτλους σπουδών. Το ΤΕΕ επικαλέσθηκε ως αιτιολογία ότι η ειδικότητα «*Οικονομολόγος Μηχανικός*» δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των βασικών ειδικοτήτων του ΤΕΕ. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι το θέμα της χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος σε κάτοχο πτυχίου ειδικότητας που δεν προσφέρεται από τα ελληνικά πανεπιστήμια ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 1225/81 «*Χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος στους διπλωματούχους μηχανικούς ανωτάτων σχολών*». Σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω νόμου, το ΤΕΕ οφείλει να εντάξει τον κάτοχο τέτοιου πτυχίου στη συγγενέστερη των βασικών ειδικοτήτων που αναφέρονται στην παρ. 5 του άρθρου 2 του Ν. 1486/84 «*Τροποποίηση των διατάξεων του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας*».

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι οι εκπρόσωποι του Τμήματος Οπτικής της Σχολής Επαγγελματιών Υγείας και Πρόνοιας του ΤΕΙ Αθηνών, οι οποίοι μετέχουν ως μέλη στο ΣΕΑΤΕΚ, προφανώς λειτουργώντας με συντεχνιακά κριτήρια, διαφώνησαν με τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους κατόχους τίτλου σπουδών της ειδικότητας «*οπτικός*» που έχουν χορηγηθεί στην Ιταλία, απορρίπτοντας τη δυνατότητα της χρήσης πρόσθετων μέτρων υπολειπόμενης εκπαίδευσης. Περαιτέρω, οι εκπρόσωποι της Ομοσπονδίας Σωματείων Επαγγελματιών Διπλωματούχων Αισθητικής Ελλάδος, οι οποίοι μετέχουν επίσης ως μέλη στο ΣΕΑΤΕΚ ουδέποτε παρέσχον τις απαιτούμενες διευκρινίσεις στο εν λόγω συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του Π.Δ. 69/2003.

---

<sup>56</sup> Βλ. σχετικά Ετήσια έκθεση 1998, σ. 40-41, Ετήσια έκθεση 1999 σ. 89, Ετήσια έκθεση 2000, σ. 83, Ετήσια έκθεση 2001, σ. 104, 105, Ετήσια έκθεση 2003, σ. 95, Ετήσια έκθεση 2005, σ. 87

Τέλος, διαπιστώθηκε ότι ο εκπρόσωπος του Συλλόγου Ελλήνων Ψυχολόγων, ο οποίος μετέχει ως μέλος στο ΣΑΕΙ διαφώνησε με την αναγνώριση του δικαιώματος άσκησης του επαγγέλματος της ψυχολόγου σε κάτοχο αλλοδαπού τίτλου σπουδών, απαιτώντας να προσκομίσει η ενδιαφερόμενη διευκρινιστική «βεβαίωση» από το αλλοδαπό Πανεπιστήμιο το περιεχόμενο της οποίας υπαγορεύθηκε από τον ίδιο.

Πάντως, προβλήματα ένταξης στην αγορά εργασίας δεν φαίνεται να αντιμετωπίζουν μόνον οι κάτοχοι αλλοδαπών τίτλων σπουδών αλλά και οι κάτοχοι ημεδαπών τίτλων σπουδών. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος αρνήθηκε να χορηγήσει άδεια άσκησης επαγγέλματος γεωτεχνικού σε κάτοχο τίτλου σπουδών Προγράμματος Σπουδών Επιλογής (ΠΣΕ), με την αιτιολογία ότι οι κάτοχοι του εν λόγω τίτλου δεν αναφέρονται μεταξύ των πτυχιούχων στους οποίους ο νομοθέτης αναγνωρίζει το δικαίωμα να αποκτήσουν την εν λόγω άδεια. Ωστόσο, ο ενδιαφερόμενος ήταν κάτοχος βεβαίωσης, η οποία πιστοποιούσε την ταύτιση του προγράμματος σπουδών επιλογής με το αντίστοιχο πρόγραμμα σπουδών του ανωτάτου εκπαιδευτικού ιδρύματος.

Περαιτέρω, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος καθυστερεί, πέραν της διετίας, τη διενέργεια εξετάσεων για την αναβάθμιση της άδειας ασκήσεως του επαγγέλματος Λογιστή-Φοροτεχνικού, παρά τη δέσμια αρμοδιότητα της διεξαγωγής, ανά έτος, των εν λόγω εξετάσεων, επικαλούμενο λόγους στερούμενους νόμιμης αιτιολογίας. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής είναι να στερούνται οι ενδιαφερόμενοι του δικαιώματος απόκτησης άδειας άσκησης επαγγέλματος ανωτέρου επιπέδου με προφανείς τις δυσμενείς γι' αυτούς συνέπειες.

Το ζήτημα έχει τεθεί υπ' όψιν του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών με πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη. Με το πόρισμα αυτό ζητείται από τον Υπουργό να προβεί στις κατά την κρίση του ενέργειες προκειμένου να αρθεί το αδιέξοδο στο οποίο έχουν περιέλθει οι ενδιαφερόμενοι. Το Υπουργείο, δυστυχώς, δεν έχει ανταποκριθεί, έως σήμερα, στην πρόταση της Αρχής.

Εν κατακλείδι, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ευθύνη αξιοποίησης του εκπαιδευμένου προσωπικού ανήκει στην Πολιτεία, η οποία οφείλει να δείξει την απαιτούμενη μέριμνα για την άρση όλων των επί μέρους εμποδίων στην πρόσβαση των ενδιαφερομένων στην αγορά εργασίας, εφόσον αυτό κρίνεται ότι θα αποβεί προς όφελος τόσο της ελληνικής οικονομίας όσο και της κοινωνίας, γενικότερα.