

Αθήνα 12-11 -2004  
Α.Π 2129  
Ειδική Επιστήμων: Α. Καλαβάνου  
Τηλέφωνο: 210

Κύριο Πάνο Παναγιωτόπουλο  
Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας  
Πειραιώς 40  
10182 Αθήνα

**Κοινοποίηση:**

Καθηγητή Κύριο Σπύρο Ι. Βλιάμο  
Γενικό Γραμματέα Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων  
Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

Κύριο Βερναδάκη  
Διοικητή του ΟΑΕΔ  
Εθνικής Αντιστάσεως 8  
16610 Άλιμος

Κυρία Νικολάου  
Διευθύντρια  
Γενική Διεύθυνση Εργ. Δυναμικού  
Δ/νση Α5 Απασχόλησης  
Εθνικής Αντιστάσεως 8  
16610 Άλιμος

Κύριο Μπούρα Αναστάσιο  
Προϊστάμενος Μονάδας Προγραμματισμού & Αξιολόγησης  
Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και  
Επαγγελματική Κατάρτιση»

Κύριο Τυμπακιανάκη Ιωάννη  
Προϊστάμενος Μονάδας Διαχείριση και Παρακολούθηση Αξόνων Προτεραιότητας 3,4  
Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και  
Επαγγελματική Κατάρτιση»

**Πόρισμα έρευνας**

**Θέμα:** *«Πρόγραμμα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) έτους 2003 και 2004» το οποίο υλοποιείται από τον Ο.Α.Ε.Δ.*

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και το Ν. 3094/2003 έλαβε και εξέτασε αναφορές πολιτών (επισυνάπτεται κατάλογος) σχετικά με τις διαδικασίες υλοποίησης του Προγράμματος Ν.Ε.Ε έτους 2003

και 2004. Μετά από μελέτη του σχετικού υλικού συντάσσεται το παρόν πόρισμα το οποίο γνωστοποιείται και κοινοποιείται αρμοδίως.

Στο Συνήγορο του Πολίτη έχουν υποβληθεί αναφορές πολιτών από όλη την Ελλάδα σχετικά με το Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε., έτους 2003, το οποίο καταρτίστηκε με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (αριθμ.31590/02, ΦΕΚ Β'1606/30-12-02) και τροποποιήθηκε με την αριθμ 31428/03 ΚΥΑ (ΦΕΚΒ739/10-6-03).

Αναφορές πολιτών έχουν υποβληθεί επίσης σχετικά με το Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. έτους 2004 που καταρτίστηκε με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (αριθμ. 33391/04-ΦΕΚ 84Β'/21-1-04) και υλοποιήθηκε από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

Κατόπιν της έρευνας που διεξήγαγε και λαμβάνοντας υπόψη του το περιεχόμενο των αναφορών των αιτούντων για την υπαγωγή στο πρόγραμμα Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών έτους- 2003 και 2004 καθώς και των συνημμένων σε αυτές εγγράφων ο ΣτΠ σας γνωστοποιεί τα ακόλουθα:

## **1. Ιστορικό**

### **A. Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε. 2003**

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 τροποποίηση στα μέσα του έτους δημιούργησε μεγάλη αναστάτωση τόσο στους πολίτες όσο και στις τοπικές υπηρεσίες και τους αρμοδίους υπαλλήλους του Ο.Α.Ε.Δ. ως προς τις διαδικασίες που έπρεπε να τηρηθούν.

Οι ενδιαφερόμενοι διαθέτοντας θετικές αξιολογήσεις των τοπικών υπηρεσιών και θετικές αξιολογήσεις του επιτόπιου ελέγχου οι οποίες, σύμφωνα με την ΚΥΑ 31590/02, οδηγούσαν στην ένταξη τους στο πρόγραμμα, απορρίφθηκαν με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 31428/03, η οποία τροποποιούσε την 31590/02. Σύμφωνα με την 31428/03 Κοινή Υπουργική Απόφαση τροποποιήθηκαν κριτήρια και διαδικασίες γεγονός που αιφνιδίασε τους πολίτες - και τους υπαλλήλους των τοπικών υπηρεσιών-και είχε ως συνέπεια την απόρριψη των ενδιαφερομένων από το πρόγραμμα. 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» τροποποιούνται χωρίς να υπάρχει κατάλληλος χρόνος ενημέρωσης τόσο των πολιτών όσο και των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ.

Κατόπιν ερωτημάτων πολλών τοπικών υπηρεσιών σχετικά με το αν οι θέσεις που αναλογούν στην κατανομή του προγράμματος ΝΕΕ έτους 2003 θα καλυφθούν μόνο από τον αριθμό των εγκριτικών αποφάσεων ή και από τον αριθμό των απορριπτικών αποφάσεων, ενστάσεων, υπό έγκριση, εκκρεμοτήτων και επιλαχόντων, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ με εγκύκλιο στις 10-12-03 (αριθμ.πρωτ. Β131669) ενημέρωσε τις Περιφερειακές Διευθύνσεις, τα ΚΠΑ και τις τοπικές υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. ότι «οι θέσεις της κατανομής του προγράμματος ανά υπηρεσία καλύπτουν αθροιστικά το σύνολο των θέσεων προς χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα αντίστοιχα κονδύλια που έχουν ζητηθεί». Στο έγγραφο αναφέρεται ότι «δεν υπάρχει δυνατότητα υπέρβασής τους και όλες οι ενέργειες των υπηρεσιών θα πρέπει να διατηρήσουν ως γνώμονα αυτόν τον περιορισμό».

Η γενική οδηγία της Διοίκησης του ΟΑΕΔ προς τις υπηρεσίες σαφώς όριζε ότι θα πρέπει να καλυφθούν οι θέσεις της κατανομής που τους αναλογούν στο πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2003 σύμφωνα με τον αριθμό των αιτήσεων που τους έχουν υποβληθεί κατά προτεραιότητα, ακολουθώντας την αύξουσα σειρά του αριθμού πρωτοκόλλου, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη σε πρώτη φάση την εξέλιξη της αίτησης (έγκριση, απόρριψη ή ένσταση). Τέλος στην εγκύκλιο αναφέρεται ότι «για τις θέσεις που ο αριθμός τους υπερβαίνει τις θέσεις της υπηρεσίας, οι αιτούμενοι επαγγελματίες θα ενημερώνονται άμεσα και εγγράφως για τη μη ύπαρξη θέσεων με απαντητικό έγγραφο».

Ιδιαίτερα σημαντικό κρίνεται το σημείο της εγκυκλίου (αριθμ.πρωτ. Β131669) του ΟΑΕΔ στο οποίο αναφέρεται ότι «**οι εγκριτικές αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής, θεραπεύουν το πρόβλημα για το οποίο έγινε η απόρριψη της αίτησης του ενδιαφερομένου από την υπηρεσία, η τελική υπαγωγή του όμως στο πρόγραμμα εξαρτάται από το αν υπάρχουν διαθέσιμες θέσεις στην υπηρεσία. Αυτό άλλωστε αναφέρεται και στην παράγραφο «Προϋποθέσεις» του Πληροφοριακού Εντύπου του Προγράμματος του οποίου έχει λάβει γνώση (ο πολίτης) προσκομίζοντας και Υπεύθυνη Δήλωση».**

Η Διοίκηση του ΟΑΕΔ δηλώνει ότι δεν φέρει καμία ευθύνη ως προς τις πράξεις της εφόσον οι πολίτες έχουν υπογράψει υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/86 θεωρημένη για το γνήσιο της υπογραφής τους, στην οποία δηλώνουν ότι γνωρίζουν και αποδέχονται τη διαδικασία και «τους όρους ένταξης και συμμετοχής τους στο πρόγραμμα».

## **B. Πρόγραμμα Ν.Ε.Ε έτους 2004.**

Οι αναφορές των πολιτών εστιάζονται στην αιφνίδια ανακατανομή των θέσεων, μετά την συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ στις 8-6-04. Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΟΑΕΔ συνεδρίασε στις 8-6-2004 και ενέκρινε ανακατανομή θέσεων για το Πρόγραμμα ΝΕΕ έτους 2004.

Με έγγραφό της η Διοίκηση του ΟΑΕΔ κοινοποίησε στις 9-6-04 και αριθμ. πρωτ. Β114229 προς όλες τις περιφερειακές διευθύνσεις κατάλογο με την ανακατανομή των θέσεων με αποτέλεσμα πολίτες, οι οποίοι είχαν υποβάλει αίτηση για υπαγωγή στο πρόγραμμα, ξεκινώντας μια επιχειρηματική δραστηριότητα, με την πεποίθηση ότι θα ενισχυθούν οικονομικά ώστε να τη συνεχίσουν, και πριν το πρόγραμμα λήξει, έλαβαν την απάντηση ότι δεν μπορούν να ενταχθούν σ' αυτό επειδή οι θέσεις που εγκρίθηκαν από την ανακατανομή, έχουν συμπληρωθεί.

Στην ιστοσελίδα του Υπουργείου σας μέχρι και σήμερα και κάτω από την καταχώρηση «ενεργές δράσεις» υπάρχει ανακοίνωση για την επιχορήγηση Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών έτους 2004, η οποία αναφέρει το στόχο του προγράμματος, τις προϋποθέσεις συμμετοχής και τη διαδικασία υπαγωγής στο πρόγραμμα, ποιοι εξαιρούνται από αυτό, το ποσό της επιχορήγησης και την προθεσμία υποβολής των αιτήσεων. Η προθεσμία υποβολής των αιτήσεων για τους ενδιαφερομένους άνεργους ορίζεται από τις 22-01-2004 μέχρι και 31-12-2004 εφόσον υπάρχουν θέσεις που έχουν κατανεμηθεί ανά υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ.

## **2. Το Νομικό Πλαίσιο**

Υπενθυμίζεται ότι τα προγράμματα ΝΕΕ πρέπει να διέπονται από τις ακόλουθες γενικές και ειδικές αρχές:

### **2.1. Ειδικές ρυθμίσεις περί Προγράμματος ΝΕΕ**

Σύμφωνα με το Νόμο 1545/85 (ΦΕΚ 91 Α΄) περί Εθνικού Συστήματος Προστασίας από την ανεργία και άλλες διατάξεις» στο άρθρο 3 ορίζεται ότι «**άνεργος θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση».**

1. Σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 31590/02 (ΦΕΚ Β 1606/30-12-02) περί Προγράμματος Επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών 2003 η **έγγραφη θετική** αξιολόγηση της Υπηρεσίας συνάγει τη δυνατότητα ένταξης στο πρόγραμμα καθώς ορίζεται το χρονικό πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο, εντός μηνός από την υποβολή της αίτησης ένταξης στο πρόγραμμα η αρμόδια υπηρεσία ελέγχει τα

- προσκομισθέντα δικαιολογητικά και προβαίνει σε επιτόπιο έλεγχο στην έδρα της επιχείρησης που έχει δηλώσει ο ενδιαφερόμενος.
2. Με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 31428/03 (ΦΕΚ Β 739/10-6-03) παύουν να ισχύουν συγκεκριμένα κριτήρια για τις «Προϋποθέσεις και τη Διαδικασία Υπαγωγής» (παρ.3 εδάφιο 6) όπως το «να έχουν αξιολογηθεί θετικά από τον ΟΑΕΔ, **βάσει συστήματος μοριοδότησης**, το οποίο θα εγκρίνει με απόφαση του το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.» και επιπλέον το ότι «η επιχορήγηση θα δοθεί στην περίπτωση που θα αξιολογηθεί θετικά».
  3. Με την 31428/03 Κοινή Υπουργική Απόφαση τροποποιείται η 31590/18-12-03 Κοινή Υπουργική Απόφαση περί Προγράμματος επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών 2003, με την οποία ορίζεται ότι «ο άνεργος θα πρέπει να κάνει έναρξη επιτηδεύματος μετά την διαδικασία της εξατομικευμένης παρέμβασης και υποχρεωτικά μετά την 1.1.2003».

Συνεπώς, τροποποιείται η διαδικασία με την οποία είχε κάποια σπουδαιότητα η πράξη της «θετικής αξιολόγησης» αφήνοντας σε απορία αλλά και υποψία πολλούς πολίτες για τους λόγους για τους οποίους οι τοπικές υπηρεσίες απέστειλαν αρχικά την θετική αξιολόγηση αφού εκ των υστέρων απορρίφθηκε το αίτημα υπαγωγής τους στο πρόγραμμα. Επισημαίνεται ότι, όταν η έκθεση του επιτόπιου ελέγχου ήταν θετική, ενημερώνονταν οι ενδιαφερόμενοι για την ένταξη τους στο πρόγραμμα..

Η πράξη της Διοίκησης καταδεικνύει ότι έχει παραλείψει να δώσει την δέουσα προσοχή στα ακόλουθα:

- Σύμφωνα με την ΚΥΑ 31590/02 ορίζεται ως πρώτη προϋπόθεση ένταξης των ενδιαφερομένων στο πρόγραμμα «να έχουν την ιδιότητα του ανέργου (άρθρο 3 του Ν. 1545/85) και να διαθέτουν Δελτίο Ανεργίας σε ισχύ». **Η υποχρέωση αυτή διατηρείται μέχρι την ημερομηνία έναρξης της δραστηριότητάς τους.**
- Σύμφωνα με την ΚΥΑ 33391/13-1-2004, στην παράγραφο 1 «προτεραιότητες και δικαιούχοι» του προγράμματος αναφέρεται ότι από τις 7.500 θέσεις ποσοστό τουλάχιστον 65% θα καλυφθεί στο πλαίσιο της πολιτικής πρόληψης της μακροχρόνιας ανεργίας και θα αφορά τις κατηγορίες μακροχρόνια ανέργων, νέοι και νέες ηλικίας 18-25 ετών εγγεγραμμένοι έως 6 μήνες στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ, άνεργοι ηλικίας 26-64 ετών εγγεγραμμένοι άνεργοι έως 12 μήνες στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ. Δηλώνεται επίσης ότι θα τηρηθεί προτεραιότητα στην κάλυψη σύμφωνα με την οποία ποσοστό 60% των θέσεων θα καλυφθούν από γυναίκες.

Το πρόγραμμα Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών έτους 2003 και 2004 εντάσσεται στα πλαίσια του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και στους στρατηγικούς στόχους του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση», Αξονας 4 Μέτρο 1 «ενίσχυση ανέργων για αυταπασχόληση και σύσταση νέων επιχειρήσεων» και έχει σχεδιαστεί σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση με στόχο την ενθάρρυνση των ανέργων εκείνων που σκέπτονται να επιλύσουν το πρόβλημα της ανεργίας τους μέσω της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων. Το πρόγραμμα Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών συγχρηματοδοτείται από το ΕΚΤ. Οι θέσεις που κατανέμονται ανά υπηρεσία βασίζονται στην εγγεγραμμένη ανεργία σε επίπεδο υπηρεσίας υπολογιζόμενη σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο και στις εγκρίσεις του προγράμματος ΝΕΕ 2001 (σχετική η με αριθμ. 3444/26-11-2002 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ). Στο πρόγραμμα αυτό **η θετική αξιολόγηση των ανέργων εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από σύστημα μοριοδότησης** στο οποίο προτεραιότητες αποτελούν ποιοτικά χαρακτηριστικά και κριτήρια καθώς και η πρόληψη και καταστολή της ανεργίας, η ανεργία των γυναικών και η διασφάλιση της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων.

Οι τοπικές Υπηρεσίες **είναι υπεύθυνες** του υποέργου και στο πλαίσιο του ρόλου τους παρακολουθούν την εξέλιξη του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου του υποέργου,

σύμφωνα με το νέο κανονιστικό πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων. Υπόεργο είναι το σύνολο των εγκριτικών αποφάσεων που εκδίδονται από τις τοπικές Υπηρεσίες.

## 2.2. Γενικές κατευθυντήριες γραμμές

Σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005, η Ελληνική στρατηγική στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας στηρίζεται στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και θέτει ως στόχο τις υπηρεσίες υψηλής ποιοτικής στάθμης. **«Ο πολίτης χρειάζεται τις υπηρεσίες σε στιγμές προσωπικής αδυναμίας. Το να αποδειχθούν οι υπηρεσίες αυτές κατώτερες των απαιτήσεων του την κρίσιμη στιγμή έχει πολλαπλασιαστικές αρνητικές συνέπειες».**

Οι δράσεις του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αποτελούν σωρευτικά την μεγαλύτερη παρέμβαση στην αγορά εργασίας, μια τεράστια επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό και την κοινωνική ένταξη. Η επιτυχία των παρεμβάσεων του ΚΠΣ ιδίως όσον αφορά τις ευπαθείς ομάδες συνδέεται με την δυνατότητα εξατομικευμένης προσέγγισης των ατόμων όσον αφορά τα προβλήματα εργασίας. Στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005 ορίζεται ότι έχουν τεθεί σε λειτουργία θεσμοί και δομές που θα επιτρέψουν την μεγάλη επέκταση τέτοιας προσέγγισης καθώς «έχει δρομολογηθεί στον ΟΑΕΔ η λειτουργία και στελέχωση 67 Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης ως τον Σεπτέμβριο του 2003 σε όλη την χώρα». Βάσει του συστήματος αυτού, οι εργασιακοί σύμβουλοι στον ΟΑΕΔ θα έχουν την δυνατότητα **«να παρακολουθούν την πορεία του κάθε ανέργου κάθε τρεις, έξι και δώδεκα μήνες, δίδοντας έτσι νέες δυνατότητες ενεργοποίησης».**

Σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003 (2003/578/ΕΚ) σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση ορίζεται ότι τα «κράτη μέλη ασκούν τις πολιτικές τους για την απασχόληση κατά τρόπο ώστε να τηρούνται οι στόχοι και οι προτεραιότητες δράσης και **να σημειώνεται πρόοδος** ως προς την επίτευξη των στόχων. Ιδιαίτερη προσοχή αποδίδεται στην εξασφάλιση της καλής διαχείρισης των πολιτικών για την απασχόληση».

Σύμφωνα με το θεματολόγιο της Λισσαβόνας, οι πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών προωθούν τους τρεις γενικούς και αλληλένδετους στόχους της πλήρους απασχόλησης, της ποιότητας και παραγωγικότητας στην εργασία και της κοινωνικής συνοχής και ένταξης. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι παρέχεται στους αιτούντες εργασία, από τα πρώτα στάδια της περιόδου ανεργίας, **έγκαιρος προσδιορισμός των αναγκών**, καθώς και υπηρεσίες όπως **συμβουλές και προσανατολισμός**, βοήθεια κατά την αναζήτηση εργασίας και εξατομικευμένα σχέδια δράσης. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι «σε κάθε άνεργο προσφέρεται η δυνατότητα νέας αρχής πριν από την πάροδο έξι μηνών ανεργίας, αν πρόκειται για νέους, και δώδεκα μηνών ανεργίας, αν πρόκειται για ενήλικους, σε συνδυασμό με την κατάλληλη βοήθεια για αναζήτηση εργασίας».

Σύμφωνα με το Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 1784/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, αναφέρεται στο άρθρο 2 ότι «το Ταμείο υποστηρίζει και συμπληρώνει τις δραστηριότητες των κρατών μελών για την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού ιδιαίτερα στο πλαίσιο των πολυετών εθνικών σχεδίων δράσης για την απασχόληση». Αναφέρεται σε ειδικά μέτρα για την ανάπτυξη και προώθηση ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας, για την αποφυγή της μακροχρόνιας ανεργίας γυναικών και ανδρών, καθώς για τη διευκόλυνση της επανένταξης των μακροχρονίως ανέργων.

### 3. Διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

#### 3.1. Πρόγραμμα NEE 2003

Η τροποποίηση των προϋποθέσεων μέσα στο ίδιο έτος για το πρόγραμμα NEE έτους 2003 (με την υπ. Αριθμ. ΚΥΑ 31428/03) καθώς και οι κατευθύνσεις της Διοίκησης προς τα ΚΠΑ δεν διασφάλισαν την πλήρη και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών. Οι πολίτες αιφνιδιάστηκαν για τις αλλαγές που είχαν προκύψει και συγχρόνως διαπίστωσαν ότι δεν τηρήθηκαν οι διαδικασίες.

Στην εγκύκλιο της Διοίκησης του ΟΑΕΔ Β101746 στις 20-1-03 προς όλες τις Περιφερειακές Διευθύνσεις και τα ΚΠΑ, ορίζεται ότι «η θετική αξιολόγηση των άνεργων εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από σύστημα μοριοδότησης στο οποίο προτεραιότητες αποτελούσαν ποιοτικά χαρακτηριστικά και κριτήρια, καθώς η πρόληψη και καταστολή της ανεργίας, η ανεργία των γυναικών και η διασφάλιση της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων». Αναφέρεται επίσης ότι, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ύστερα από τον έλεγχο των δικαιολογητικών ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις υπαγωγής των ενδιαφερομένων στο πρόγραμμα, οι ενδιαφερόμενοι θα ενημερώνονται με σχετικό έγγραφο το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες μετά την υποβολή της αιτήσεως τους. Στην εγκύκλιο αναφέρεται ότι «η μοριοδότηση και αξιολόγηση των αιτήσεων και η τελική κατάταξη των υποψηφίων θα αναφέρεται στην Υπηρεσία στην αρμοδιότητα της οποίας θα λειτουργήσει η επιχείρηση και θα πραγματοποιηθεί σε συνάρτηση με τον αριθμό των αιτήσεων και την κατανομή των θέσεων που αφορούν την συγκεκριμένη Υπηρεσία». Η αξιολόγηση των αιτήσεων ακολουθούσε σύστημα μοριοδότησης στο οποίο προτεραιότητες αποτελούσαν το μορφωτικό επαγγελματικό κριτήριο, ο τομέας κλάδος οικονομικής δραστηριότητας και τα οικογενειακά χαρακτηριστικά. Στην ίδια εγκύκλιο στο κεφάλαιο 6. Κατανομή των Θέσεων –Προέγκριση ορίζεται ότι «ο πίνακας των δικαιούχων θα πρέπει να αναρτηθεί στις υπηρεσίες σε εμφανές σημείο και ότι οι αναφερόμενοι ως δικαιούχοι στον πίνακα θα πρέπει να ενημερώνονται με συστημένη επιστολή μέσα σε δέκα ημέρες από την ανάρτηση του πίνακα και μέσα σε δέκα ημέρες από την ανάρτηση του πίνακα υποχρεούνται να προσέλθουν στην υπηρεσία για να παραλάβουν με υπογραφή τους το έγγραφο θετικής αξιολόγησης».

Οι πολίτες διαμαρτύρονται, καθώς ισχυρίζονται ότι δεν υλοποιήθηκαν ποτέ αυτές οι διαδικασίες και συγχρόνως ότι δεν ενημερώθηκαν για την τροποποίηση των σχετικών διατάξεων.

Συμπληρωματικά πρέπει να αναφερθεί ότι η μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τον Οργανισμό διαφαίνεται και από τα προηγούμενα έτη υλοποίησης του Προγράμματος NEE. Στο Πρόγραμμα NEE έτους 2000 υπήρξε επίσης αιφνίδια σύντμηση της προθεσμίας υποβολής αιτήσεων για υπαγωγή στο πρόγραμμα και όσον αφορά το έτος 2001 υπήρχε εσφαλμένη πληροφόρηση των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ αναφορικά με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις υπαγωγής στο σχετικό πρόγραμμα (επισυνάπτεται το σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη).

Είναι σαφές ότι η Διοίκηση του ΟΑΕΔ αντιμετωπίζει τους πολίτες με κριτήρια γενικού πληθυσμού και όχι ως ανέργους σε κατάσταση ανάγκης για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος της εργασίας τους. Απευθύνεται με τον όρο «αιτούμενοι επαγγελματίες» παραβλέποντας το γεγονός ότι μέχρι την ημερομηνία υποβολής αιτήσεως τους ήταν όλοι άνεργοι, καθώς και ότι το πρόγραμμα απευθύνεται σε ανέργους.

Για την επίτευξη των τεθέντων στόχων των προγραμμάτων 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 που πρέπει να παρέχεται με βάση τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, 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 τα συμφέροντα και να δημιουργήσουν κίνδυνο επισφάλειας στην ήδη επιβαρημένη κατηγορία πληθυσμού που είναι οι άνεργοι.

Οι υπογεγραμμένες από τους πολίτες δηλώσεις του Ν. 1599/86 «ότι γνωρίζουν και αποδέχονται τη διαδικασία και τους όρους ένταξης και συμμετοχής τους στο πρόγραμμα», τις οποίες επικαλούνται αρμόδιοι των ΚΠΑ και άλλα στελέχη του ΟΑΕΔ, κρίνονται ως τυπική διαδικασία και δεν εξασφαλίζουν στη Διοίκηση την νομιμότητα των πράξεων της.

Αντιθέτως, καταδεικνύουν ότι αρμόδια στελέχη δεν έχουν κατανοήσει το ρόλο του Οργανισμού και την ευθύνη που φέρουν οι τοπικές υπηρεσίες ως προς το υπόεργο το οποίο επιτελούν και το οποίο διέπεται τόσο από εθνικές όσο και από Ευρωπαϊκές αποφάσεις και συμβάσεις.

### 3.2. Πρόγραμμα ΝΕΕ 2004

Η δράση του ΟΑΕΔ, η οποία είναι σύννομη ως προς τα τυπικά της στοιχεία, παραβιάζει όλες τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη διοίκηση, στο βαθμό που, πριν τη λήξη του προγράμματος, η απόφαση του ΟΑΕΔ, περί ανακατανομής των θέσεων, αιφνιδιάζει τους πολίτες **δημιουργώντας τους μια οικονομική επιβάρυνση την οποία δεν ανέμεναν**. Τουναντίον, αποφάσισαν να ξεκινήσουν μια δραστηριότητα προσδοκώντας στην οικονομική ενίσχυση του ΟΑΕΔ, προκειμένου να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της εργασίας τους.

Οι πολίτες, και πολλές γυναίκες σε μακροχρόνια ανεργία, είχαν λάβει διαβεβαιώσεις από τα ΚΠΑ ότι υπάρχουν θέσεις και χρονικά περιθώρια κατάθεσης των δικαιολογητικών. Την ίδια ακριβώς ημέρα βεβαίωσης της καταχώρισης αιτήματος για την ένταξη στο πρόγραμμα ΝΕΕ 2004, οι τοπικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ παρέδιδαν απαντητικό έγγραφο με το οποίο αιτιολογούσαν ότι δεν ήταν δυνατή η υπαγωγή στο πρόγραμμα λόγω πλήρωσης των θέσεων. Το αποτέλεσμα αυτής της αιφνιδίας ανακατανομής της Διοίκησης ήταν:

1. Σοβαρή οικονομική επιβάρυνση και σοβαρός κινδύνους επισφάλειας πολιτών οι οποίοι προέβησαν σε δανεισμό για να αντιμετωπίσουν τα κριτήρια του συγκεκριμένου προγράμματος και να προκαταβάλουν τα απαραίτητα τιμολόγια.
2. Διαγραφή από τα μητρώα ανέργων και συγχρόνως σοβαρή οικονομική επιβάρυνση για το κλείσιμο της επιχείρησης, καθώς δεν είναι δυνατόν «χθεσινοί καταγεγραμμένοι άνεργοι» να αντιμετωπίσουν τις συνθήκες ανταγωνιστικότητας της αγοράς χωρίς την οικονομική ενίσχυση του προγράμματος. Τα προγράμματα των Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών στοχεύουν στη στήριξη της βιωσιμότητας της επιχείρησης και στην απασχόληση του νέου επαγγελματία ιδιαίτερα κατά το πρώτο χρονικό διάστημα της λειτουργίας που είναι κρίσιμο για την περαιτέρω πορεία του.
3. Ελλιπής στήριξη των απορριφθέντων από τους εργασιακούς συμβούλους και τα ΚΠΑ, με κίνδυνο να εμφανιστεί μια νέας κοινωνική ομάδα «πρώην ανέργων σε δανεισμό».
4. Παραπλάνηση των ενδιαφερομένων καθώς η σπουδαιότητα και η προσοχή της όλης διαδικασίας περιοριζόταν από τους εργασιακούς συμβούλους και τους υπαλλήλους των ΚΠΑ στα δικαιολογητικά 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 έδιδαν οδηγίες να προχωρήσουν στις απαιτούμενες διαδικασίες για την έναρξη επιτηδεύματος υποβαλλόμενοι σε όλα τα σχετικά έξοδα και προσδοκώντας βάσιμα την επιδότηση των επαγγελματικών τους σχεδίων. Υπάρχουν αναφορές πολιτών που δηλώνουν ότι υπάλληλοι τους καθοδηγούσαν για τις ημερομηνίες που έπρεπε να υπογράψουν γραμμάρια και επιταγές ώστε να είναι εξασφαλισμένη χρονικά η πρώτη προκαταβολή της επιδότησης, δημιουργώντας σοβαρές προσδοκίες στους πολίτες και προκαλώντας έντονη αντίδραση μετά την απόρριψη τους.

Τα ανωτέρω ζητήματα τέθηκαν υπόψη των αρμοδίων υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ από τον Συνήγορο του Πολίτη ενόψει της υποβολής σχετικών αναφορών από τους πολίτες και της εξέτασης των ενστάσεων που υποβλήθηκαν από τους ενδιαφερομένους στις τοπικές υπηρεσίες και τη Διοίκηση του ΟΑΕΔ, κατά των απορριπτικών αποφάσεων υπαγωγής τους στο πρόγραμμα. Οι ενστάσεις των πολιτών δεν έχουν εξετασθεί και έχει δημιουργηθεί μεγάλη αναστάτωση ανάμεσα στους ενδιαφερομένους.

#### 4. Συμπεράσματα

Οι πράξεις της Διοίκησης του ΟΑΕΔ αποκλίνουν από τους Κανονισμούς και τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την απασχόληση, ιδιαίτερα κατά το στάδιο υλοποίησης των έργων. Παρουσιάζουν ασυμφωνία με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση το οποίο προβλέπει συγκεκριμένη στήριξη προς τους ανέργους. Το ίδιο προβλέπεται και από το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση.

Δεν αποδεικνύεται η ύπαρξη προόδου με όρους διαφάνειας και αξιοκρατίας και σε συνθήκες ασφάλειας δικαίου, η οποία αναγκαστικά επιβάλλει την ύπαρξη σαφούς πλαισίου προϋποθέσεων υπαγωγής στα σχετικά προγράμματα, το οποίο δεν επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη από την κανονιστική απόφαση καθορισμένης ημερομηνίας υποβολής αιτήσεων, η οποία μπορεί όμως εκ των υστέρων **οποτεδήποτε να τροποποιηθεί** με απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.

Η πρακτική της Διοίκησης η οποία επαναλαμβάνεται με τις γνωστές συνέπειες για τους πολίτες αποδεικνύει αδυναμία σωστής προετοιμασίας κατά την εφαρμογή του προγράμματος, έλλειψη μέτρων για την αξιολόγηση των υπαρχουσών δυσκολιών και ανεύρεση λύσεων για τη βελτίωση της εφαρμογής του.

Όπως αναφέρεται εξάλλου στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2003, οι τομείς όπου η αποτελεσματικότητα των πολιτικών χρειάζεται ενίσχυση (παράγραφος 5) περιλαμβάνουν και τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι **«το εγχείρημα της εξατομικευμένης προσέγγισης στους ανέργους, η λειτουργία των ΚΠΑ και ευρύτερα η αναβάθμιση των προσφερομένων υπηρεσιών για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας παρουσίασε σοβαρές καθυστερήσεις»**.

Η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε να γνωστοποιήσει με **επαρκή μέσα** την αλλαγή της τελικής προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων ώστε να προφυλάξει από οικονομικές και άλλες επιβαρύνσεις τους πολίτες εκείνους που βρίσκονταν σε διαδικασία.

**Οι πολίτες λάμβαναν ενημέρωση μόλις κατέθεταν τα δικαιολητικά τους στις τοπικές υπηρεσίες.** Οι πολίτες δεν ενημερώθηκαν κατάλληλα ούτε και είχαν την αναγκαία πληροφόρηση μέσα από το πληροφοριακό έντυπο για το Πρόγραμμα Επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών έτους 2004, το οποίο κατά βάση αντιγράφει την υπουργική απόφαση και τις υποχρεώσεις των πολιτών αφήνοντας «τυπικά σύννομη» την Διοίκηση και «απρόσεκτο ή αδιάβαστο» τον πολίτη. Οι πολίτες θεώρησαν ότι με το πρόγραμμα αυτό θα αντιμετωπίσουν την ανεργία τους και ότι η δημιουργία μικρής επιχείρησης με την επιχορήγηση που θα λάμβαναν θα βοηθούσε στην οικονομική ένταξη τους.

Επιπλέον το πληροφοριακό έντυπο δεν ήταν φιλικό και διευκρινιστικό και **δεν επισήμανε στους ενδιαφερομένους τους πιθανούς κινδύνους που συνεπάγονται από μια απόρριψη.** Αντίθετα, το κείμενο ήταν προτρεπτικό για την υποβολή αιτήσεων ιδίως για εκείνους τους ανέργους οι οποίοι θεώρησαν το πρόγραμμα ως λύση στην αντιμετώπιση της ανεργίας τους. Οι εργασιακοί σύμβουλοι δεν ανέφεραν τον περιορισμένο αριθμό θέσεων του προγράμματος για το 2004 κατά τους ισχυρισμούς των πολιτών, και δεν συμβούλευαν τους πολίτες για τις επιπτώσεις που μπορεί να φέρει μια απορριπτική απόφαση ένταξης στο πρόγραμμα. Η εξατομικευμένη παρέμβαση περιορίστηκε στην εξέταση και συλλογή δικαιολογητικών και δεν εξαντλήθηκε στη συμβουλευτική απασχόλησης που φέρει χαρακτήρα προσωπικό για την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε ανέργου.



Η τακτική του αιφνιδιασμού, την οποία ακολούθησε ο ΟΑΕΔ, δε συνάδει με τις προαναφερόμενες αρχές, οι οποίες αποτελούν πηγές δικαίου για τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία του ΣτΕ, με σχετικές αποφάσεις, χαρακτηρίζει ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοικήσεως ως αντικείμενες στην αρχή της χρηστής ή εύρυθμης διοίκησης (ΣτΕ 620/33, 1382/48, 1810/57 κ.λπ.). Η δράση της δημόσιας διοίκησης οφείλει να ακολουθεί αυτές τις αρχές στο βαθμό που αυτές επιπύουν στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία δεν επιτρέπει στη διοίκηση να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο τον πολίτη. Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες αρχές αντιθέτως, και όταν δρα στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του.

Η Διοίκηση δεν έλαβε υπόψη της τις ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες και με τις πράξεις της συνέβαλε στην αύξηση των προβλημάτων τους καθώς πολλές είχαν ήδη προβεί σε δανεισμό για να υπαχθούν στις διαδικασίες. Σας υπενθυμίζουμε ότι σύμφωνα με τους Δείκτες του LAEKEN (Δείκτης 6: ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας, Δείκτης: 16 μερίδιο μακροχρόνιας ανεργίας, και Δείκτης 17: ποσοστό ιδιαίτερα μακροχρόνιας ανεργίας) η χώρα μας διατηρεί τα μεγαλύτερα ποσοστά και μερίδια ανεργίας ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε. όσον αφορά τις γυναίκες.

### **Προτάσεις**

Υστερα από τα παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη αφενός τη σημασία των προγραμμάτων παρέμβασης που υλοποιεί ο ΟΑΕΔ στον κοινωνικά ευαίσθητο χώρο της απασχόλησης και της εργασίας και αφετέρου την ανάγκη διαφύλαξης της αξιοπιστίας και εξασφάλισης της καλής λειτουργίας των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ώστε, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων, να μη διαπιστώνονται φαινόμενα κακοδιοίκησης, παρακαλούμε:

1. Να προβείτε σε κάθε ενέργεια και να παρέμβετε για την επίλυση των εκτεθέντων προβλημάτων με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να καταστεί δυνατή η υποστήριξη των πολιτών εκείνων που δεν έτυχαν εγκρίσεων και απορρίφθηκαν και οι οποίοι αντιμετωπίζουν σοβαρούς κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Οι τοπικές υπηρεσίες οφείλουν μέσω των εργασιακών τους συμβούλων αλλά και άλλων υπαλλήλων Ο.Α.Ε.Δ., να παρακολουθήσουν όλες αυτές τις περιπτώσεις πολιτών που δεν εντάχθηκαν στο πρόγραμμα, στις κατά τόπους υπηρεσίες ΚΠΑ του Ο.Α.Ε.Δ. που βρίσκονται σε δύσκολη οικονομική κατάσταση και να υποστηρίξουν με κάθε δυνατό τρόπο και λύση.
2. Να εξασφαλισθεί η έγγραφη απάντηση σε σύντομο χρονικό διάστημα στις ενστάσεις των πολιτών. Οι πολίτες δικαιούνται έγγραφης απάντησης και οπωσδήποτε να προβλέπεται η εξέταση των ενστάσεων τους.
3. Να αναθεωρήσετε το πληροφοριακό υλικό σε «φιλική γλώσσα» ώστε να προβλέπεται σαφώς η ενημέρωση των πολιτών για τους κινδύνους ή τις επιπτώσεις μιας απορριπτικής απόφασης και των οικονομικών συνεπειών της.
4. Επειδή υπήρξαν καταγγελίες από τους πολίτες για την παροχή υπηρεσιών από συγκεκριμένα ΚΠΑ και για την τήρηση της νομιμότητας των διαδικασιών των πρωτοκόλλων που κρατούνται στις τοπικές υπηρεσίες και γνωρίζοντας ότι ο έλεγχος των προγραμμάτων διενεργείται από υπαλλήλους του ΟΑΕΔ σύμφωνα με την ΚΥΑ 2/34255/0022/6-6-01, παρακαλούμε να αξιολογηθούν ή και να εξετασθούν εκ νέου οι μηχανισμοί ελέγχου οι οποίοι κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη θα πρέπει να ενεργούνται από ανεξάρτητους μηχανισμούς ώστε να μην παρεμβαίνουν άλλοι παράγοντες στη διαδικασία ελέγχου.
5. Τέλος, να επισημαίνετε την αναγκαιότητα σωστής προετοιμασίας των όλων των εμπλεκόμενων στελεχών του ΟΑΕΔ πριν από την υλοποίηση του προγράμματος, έγκυρης πληροφόρησης των πολιτών με απλουστευμένες διαδικασίες ώστε να είναι κατανοητή η διαδικασία με **επεξηγήσεις όρων** για την διαδικασία ένταξης. Τα κριτήρια για παράδειγμα με τα “εξοφλημένα τιμολόγια” αξίας ίσης με το 50% του ποσού της επιχορήγησης, τα οποία έχουν επανειλημμένα απασχολήσει την Επιτροπή

Ενστάσεων, θα πρέπει να ορίζονται με σαφήνεια στο τι περιλαμβάνουν και να αναφέρονται όλες εκείνες οι κατηγορίες που δεν δικαιολογούνται, ώστε να μην αφηνιδιάζονται οι πολίτες, αφού ήδη έχουν προβεί σε αγορές, ότι τα έξοδα τους δεν εμπίπτουν στις απαραίτητες κατηγορίες για την επιχορήγηση.

6. Η ύπαρξη τεχνικής υποστήριξης προς τους ενδιαφερομένους πολίτες θα συνέβαλε αφενός στην μείωση των ενστάσεων και στο φόρτο εργασίας της Επιτροπής Ενστάσεων και αφετέρου στην μείωση εκείνων των πόρων που διαρρέουν προς άλλες κατηγορίες επαγγελματιών (π.χ. τους λογιστές). Η ύπαρξη τέλος τεχνικής υποστήριξης θα συνέβαλε στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τον Οργανισμό.
7. Η αξιολόγηση του έργου των εργασιακών συμβούλων και η ουσιαστική στήριξη τους με ειδικά εργαλεία και μεθόδους θα συνέβαλε στην καλύτερη προετοιμασία και αποδοτικότητα των υπηρεσιών.

Σας ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία και εν αναμονή των απόψεών σας για το θέμα παραμένουμε στην διάθεση σας για οποιαδήποτε διευκρίνιση θελήσετε.

Με εκτίμηση

Καλλιόπη Σπανού  
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη