

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ Ο.Α.Ε.Δ. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (1998-2006)

Η ανεργία αποτελεί σύνθετο οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο, η αντιμετώπιση του οποίου βρίσκεται στο επίκεντρο της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής. Πέραν της οικονομικής στήριξης των ανέργων μέσω των σχετικών επιδομάτων, σημαντικό στόχο αποτελεί η αύξηση της απασχόλησης και η (επανα-) προώθηση των ανέργων στην αγορά εργασίας. Για την επίτευξη του στόχου αυτού εφαρμόζονται οι λεγόμενες «ενεργητικές πολιτικές» απασχόλησης, οι οποίες αποσκοπούν στην ενεργοποίηση του ανέργου ή του αέργου για την (επαν-) ένταξή του στην αγορά εργασίας, καθώς και στην πρόληψη της ανεργίας.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έχουν σημαντικές ιδιαιτερότητες. Δεν πρόκειται για ερμηνεία και εφαρμογή κανόνων δικαίου που εμφανίζουν γενικό και διαρκή χαρακτήρα. Οι πολιτικές αυτές διαμορφώνονται και υλοποιούνται ως προγράμματα τα οποία αντιστοιχούν σε περιορισμένη χρηματοδότηση, έχουν μικρή χρονική διάρκεια και απευθύνονται σε συγκεκριμένες ομάδες στόχους. Επιπλέον, με τις πολιτικές αυτές επιχειρείται η εξατομίκευση των παρεμβάσεων, η οποία επιτυγχάνεται μέσω των τεχνικών του «σχεδίου» ή του «συμβολαίου» με τον επωφελούμενο.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για την απασχόληση δίνει πλέον ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση ενεργητικών πολιτικών, οι οποίες αποτελούν το κυρίαρχο μοντέλο πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο ελληνικό διοικητικό σύστημα κύριος φορέας υλοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), ο οποίος αναπτύσσει ευρύ φάσμα δράσεων με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και την πρόληψη της ανεργίας.

I. Στην Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη έχει υποβληθεί σημαντικός αριθμός αναφορών σχετικά με την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ., συγκεκριμένα 556 αναφορές από την έναρξη λειτουργίας της Αρχής μέχρι το τέλος του 2006. Από το σύνολο των δράσεων ενεργητικών πολιτικών που αναπτύσσει ο Οργανισμός, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχτηκε αναφορές που αφορούν κυρίως Προγράμματα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Προγράμματα Ν.Ε.Ε.), Προγράμματα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων για την Απασχόληση Ανέργων (Προγράμματα Ν.Θ.Ε.) και Προγράμματα Απόκτησης Εργασιακής Εμπειρίας (Προγράμματα STAGE). Στις αναφορές αυτές οι πολίτες καταθέτουν την εμπειρία από την επαφή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, κατά την προσπάθεια ένταξης, είτε ως άνεργοι είτε ως εργοδότες, σε δράσεις που υλοποιεί ο Ο.Α.Ε.Δ. στο πλαίσιο εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Έχοντας διερευνήσει τα ζητήματα που έθεταν οι αναφορές, αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισής τους από τις περιφερειακές υπηρεσίες και τη Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ., ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε Ειδική Έκθεση, προκειμένου αφενός να επεξεργαστεί τη συσσωρευμένη εμπειρία του για τη συναγωγή γενικότερων συμπερασμάτων αναφορικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. κατά την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και αφετέρου να αναδείξει περιοχές της δραστηριότητας του Οργανισμού που επιδέχονται βελτιωτικές παρεμβάσεις.

II. Η περιπτωσιολογία που τέθηκε υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη αφορά ενδεικτικά:

A. Προβλήματα και δυσλειτουργίες που αναδείχθηκαν λόγω του χαρακτήρα και των ιδιαιτεροτήτων των υλοποιούμενων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και συνδέονται με :

- την αστάθεια του νομοθετικού πλαισίου και της διοικητικής εφαρμογής του: μεταβολές του κανονιστικού πλαισίου των προγραμμάτων, καθώς και «αιφνίδιες» μεταβολές στη διοικητική πρακτική.

- τη διαχειριστική ευελιξία στον καθορισμό των θέσεων υπαγωγής στα επιμέρους προγράμματα: α) σύντμηση προθεσμιών για την υποβολή αιτήσεων λόγω πλήρωσης των διατιθέμενων θέσεων και β) αδυναμία υπαγωγής στα προγράμματα λόγω ανακατανομής των θέσεων μεταξύ των επιμέρους υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ.

- την πολυπλοκότητα και τη συνθετότητα του κανονιστικού πλαισίου όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπαγωγής (κριτήρια επιλεξιμότητας), τις διαδικασίες ένταξης, καθώς και τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι επωφελούμενοι άνεργοι ή οι επιδοτούμενες επιχειρήσεις για απασχόληση ανέργων.

Β. Προβλήματα κατά τα στάδια υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τις υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. που σχετίζονται με :

- τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις υπαγωγής σε προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης [ενδεικτικά: ορισμός και πιστοποίηση της ιδιότητας του ανέργου, επαγγελματικές κατηγορίες και δραστηριότητες που εξαιρούνται από την επιχορήγηση προγραμμάτων Ν.Ε.Ε., τήρηση όρων και προϋποθέσεων που αφορούν τη λειτουργία των επιχορηγούμενων επιχειρήσεων σε προγράμματα Ν.Ε.Ε., δεσμεύσεις και υποχρεώσεις επιχειρήσεων που επιδοτούνται για την απασχόληση ανέργων]

- τον έλεγχο των προϋποθέσεων υπαγωγής σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης [ενδεικτικά : έγκαιρη και ορθή διενέργεια ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής από τις υπηρεσίες απασχόλησης, διοικητικός έλεγχος αποφάσεων των τοπικών υπηρεσιών απασχόλησης (καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων - μεταβολή των διοικητικών οργάνων εξέτασης των ενστάσεων), διακοπή επιχορήγησης και αναζήτηση αναλογούντος ποσού]

- τη μη έγκαιρη καταβολή επιχορηγήσεων

Γ. Προβλήματα πλημμελούς εξυπηρέτησης των πολιτών που εστιάζονται σε :

- ελλιπή ή εσφαλμένη πληροφόρηση των δικαιούχων από τις Υπηρεσίες Απασχόλησης, ιδιαίτερα κατά το στάδιο της εξατομικευμένης παρέμβασης

- συμπεριφορά των υπαλλήλων του Οργανισμού

- παραβίαση διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η περιπτώσιολογία των υποθέσεων που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Ο.Α.Ε.Δ. είναι ενδεικτική. Δεν αφορά το σύνολο των υλοποιούμενων προγραμμάτων από τον Οργανισμό, ούτε το σύνολο των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης.

Επίσης, από το Συνήγορο του Πολίτη δεν υποτιμάται το γεγονός ότι ο Οργανισμός διαχειρίζεται μεγάλο αριθμό προγραμμάτων και δράσεων και επιτελεί σημαντικό έργο στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης. Μάλιστα, ορισμένες επισημάνσεις της Αρχής αναφέρονται σε θέματα στα οποία πολύ συχνά το ζήτημα δεν είναι η νομιμότητα των ενεργειών του Οργανισμού. Ωστόσο, εμφανίζονται πτυχές πλημμελούς εξυπηρέτησης των αποδεκτών της δραστηριότητάς του, με αποτέλεσμα να επέρχονται δυσμενείς συνέπειες στους τελικούς δικαιούχους των ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση, δηλαδή τους ανέργους.

III. Στοχεύοντας στην ανάδειξη περιοχών στις οποίες θα μπορούσε να αναληφθεί βελτιωτική δράση εκ μέρους του Ο.Α.Ε.Δ., ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει ορισμένες επισημάνσεις και παρατηρήσεις συμπερασματικού χαρακτήρα. Προνομιακό πεδίο των επισημάνσεων αυτών αποτελεί *η ίδια η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης*, στις οποίες και πέφτει το βάρος όσον αφορά την προώθηση και την επιτυχή υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών, δεδομένου ότι οι ενεργητικές πολιτικές

απασχόλησης περιλαμβάνουν σημαντικές διαδικαστικές διαστάσεις που ασκούν βαρύνουσα επίδραση στην πρόσβαση στις σχετικές δυνατότητες από τους επωφελούμενους.

A. Διαχείριση των προγραμμάτων: σχεδιασμός, ευελιξία και εσωστρέφεια

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

Από τις περιπτώσεις που διερευνήθηκαν διαφαίνεται σε ορισμένο βαθμό μια διαχειριστικής φύσης αδυναμία του Ο.Α.Ε.Δ. σε ό,τι αφορά την υλοποίηση των παραπάνω δράσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Αυτό φαίνεται να συνίσταται στο ότι εφαρμόζονται πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης μέσω του Ο.Α.Ε.Δ., χωρίς όμως να υπάρχει σαφής εικόνα των δεδομένων της αγοράς εργασίας κατά περίπτωση, προκειμένου να προσαρμοσθούν αναλόγως οι παρεχόμενες υπηρεσίες. Ως προς αυτό, η καταγραφή των χαρακτηριστικών και των εργασιακών δεξιοτήτων των εγγραφόμενων ανέργων δεν φαίνεται να αποδίδει τα αναμενόμενα, αφού ο Οργανισμός φαίνεται να διαθέτει περιορισμένη γνώση των χαρακτηριστικών των ανέργων που εξυπηρετεί. Για παράδειγμα, οι συντηρήσεις προθεσμιών και οι ανακατανομές θέσεων μεταξύ διαφόρων γεωγραφικών περιοχών της χώρας, που αποτελούν στοιχείο ευελιξίας της διαχείρισης των προγραμμάτων, βασίστηκαν σε προσωρινή και ατελή εικόνα της ζήτησης των προγραμμάτων αυτών. Αυτό επιβεβαιώνεται από τα προβλήματα που δημιούργησε η προσπάθεια διόρθωσης και προσαρμογής εκ μέρους του Οργανισμού: *αφενός* δημιουργήθηκαν προβλήματα και δυσλειτουργίες στις υπηρεσίες και *αφετέρου* αιφνιδιάστηκαν οι αποδέκτες των προγραμμάτων. Στο πλαίσιο αυτό εμφανίζεται ανάγκη καλύτερου σχεδιασμού των πολιτικών ενίσχυσης της απασχόλησης με βάση αξιόπιστα στοιχεία, συστηματοποίησης της καταγραφής των ανέργων, μελέτης της «απόληψης» και «μη απόληψης» των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. και των λόγων που την ερμηνεύουν κ.λπ.

2. Η (κατά τα λοιπά απαραίτητη) διαχειριστική ευελιξία στην υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών δεν μπορεί εξάλλου να σημαίνει (ή να καταλήγει σε) αδιαφορία για τις επιπτώσεις των αποφάσεων του Ο.Α.Ε.Δ. στους αποδέκτες της πολιτικής του, τους ανέργους, οι οποίοι αποτελούν ιδιαίτερα ευπαθή ομάδα. Είναι χρήσιμο να κατανοηθεί ο ιδιαίτερα δυσμενής χαρακτήρας των επιπτώσεων της απόρριψης επιδότησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας ανέργων, οι οποίοι αρχικά ενθαρρύνονται και προτρέπονται σε ενεργοποίηση για την (επαν-)ένταξή τους στην αγορά εργασίας, ωστόσο αποστερούνται αναμενόμενων οικονομικών πόρων, οι οποίοι είναι απολύτως απαραίτητοι και επιτακτικά αναγκαίοι κατά το πρώτο στάδιο λειτουργίας των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα για την εξυπηρέτηση δανειακών αναγκών τους. Η πρακτική των αιφνιδιαστικών και συχνάκις μεταβαλλόμενων αποφάσεων της διοίκησης έχει ως παρεπόμενη συνέπεια οικονομική επιβάρυνση των ανέργων την οποία δεν ανέμεναν, δεδομένου ότι αποφάσισαν να ξεκινήσουν μια δραστηριότητα προσδοκώντας την οικονομική ενίσχυση του Ο.Α.Ε.Δ..

3. Στις περιπτώσεις που εξετάστηκαν από το Συνήγορο του Πολίτη διαπιστώνεται μια αντίθεση (και ενίοτε η ανεπιτυχής αντιμετώπισή της) μεταξύ μιας διαχειριστικής, *εσωστρεφούς* λογικής της διοίκησης και μιας *εξωστρεφούς* λογικής, αποτελεσματικής αντιμετώπισης της ανεργίας, μέσω της εφαρμογής πολιτικών ενεργοποίησης των ανέργων για ένταξη στην αγορά εργασίας. Ενώ για λόγους εσωστρεφείς - διαχειριστικούς, που ενδιαφέρουν τον Οργανισμό, αξιοποιείται κατά κόρον η ευελιξία, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν πρόκειται για την εξωστρεφή προσαρμοστικότητα στην πραγματικότητα των ανέργων (για παράδειγμα, νέες μορφές εργασίας ή νέοι όροι απασχόλησης, λ.χ. τηλε-εργασία).

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

4. Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η μη ύπαρξη σταθερού κανονιστικού πλαισίου τόσο σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις, όσο και τη διαδικασία υπαγωγής στα σχετικά προγράμματα, καθώς και λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στους αποδέκτες των πολιτικών αυτών, δηλαδή τους ανέργους.

Επιπλέον, η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων αυξάνει τις πιθανότητες εσφαλμένων ενεργειών ή παράλειψης ενεργειών τόσο από την πλευρά των ανέργων, όσο και από την πλευρά των υπαλλήλων. Επίσης, επηρεάζει τη δυνατότητα πλήρους, έγκαιρης και αποτελεσματικής πληροφόρησης των δικαιούχων, αλλά και των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων και προκαλεί ή εντείνει υφιστάμενα προβλήματα σε διαχειριστικό επίπεδο (δυσχέρεια ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής από τις υπηρεσίες απασχόλησης, αδυναμία ταχείας ολοκλήρωσης των διαδικασιών κ.λπ.).

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

Β. Οι υπηρεσίες απασχόλησης και οι αποδέκτες των πολιτικών τους

Η σημασία των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης είναι μεγάλη, όχι μόνο λόγω της συγκυρίας αυξημένης ανεργίας, αλλά και λόγω της έμφασης στις ενεργητικές πολιτικές. Η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία τους επηρεάζει καθοριστικά την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ενώ αντιθέτως προβλήματα και δυσλειτουργίες κατά το στάδιο εφαρμογής των πολιτικών αυτών αντιστρατεύονται τους στόχους τους.

Σημαντική αποστολή έχουν τα Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση (Κ.Π.Α.), τα οποία εξατομικεύουν τις πολιτικές προώθησης της απασχόλησης μέσω των συμβουλευτικών υπηρεσιών τους και της στήριξης των ανέργων. Δεδομένης της διαφοροποίησης του πληθυσμού των ανέργων ως προς τα προσόντα, τις επιδιώξεις και την ιδιαίτερη κατάστασή τους, η επιτυχία της αποστολής των Κ.Π.Α. εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πραγματική εξατομίκευση της προσέγγισης των προβλημάτων. Από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκε ότι οι υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. αντιμετωπίζουν τους πολίτες με κριτήρια γενικού πληθυσμού και όχι ως ανέργους σε κατάσταση ανάγκης για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος ανεργίας.

Τα Κ.Π.Α. φαίνεται να προωθούν τα επιδοτούμενα προγράμματα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, παραμένουν δηλαδή «προγραμματο-κεντρικά» και όχι «ατομο-κεντρικά» όπως

ήταν τουλάχιστον η δηλωμένη πρόθεση. Εν προκειμένω, έλλειμμα εμφανίζεται στην ποιότητα της υπηρεσίας που παρέχεται στους ανέργους, και ιδιαίτερα της εξατομικευμένης παρέμβασης. Αυτή περικλείει τόσο την ακρίβεια και πληρότητα της ενημέρωσης όσο και την αντιστοίχιση με και την προσαρμογή στα χαρακτηριστικά των ανέργων.

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

Μεγάλο μέρος των ανέργων – και ενίοτε μακροχρονίως – φαίνεται να είναι άτομα που στερούνται πρόσβασης σε πόρους, έχουν χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, δεν είναι εξοικειωμένα με διοικητικές διαδικασίες, αντιμετωπίζουν δυσμενείς κοινωνικές συνθήκες και τελούν σε δυσχερή οικονομική και ψυχολογική κατάσταση. Η προσέγγισή τους εκ μέρους των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης και μάλιστα των Κ.Π.Α. πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά τους αυτά και να προσαρμόζει ανάλογα τις υπηρεσίες που παρέχει. Αυτό αφορά τόσο τη διαμόρφωση των προγραμμάτων, ώστε να μην υπερτιμάται η ικανότητα των ατόμων αυτών να εμπλακούν σε γραφειοκρατικές διαδικασίες, όσο και την πλήρη και ακριβή ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από την ένταξή τους σε ορισμένο πρόγραμμα.

Εν προκειμένω η λύση είναι η κατά το δυνατόν απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών. Αυτή βέβαια δεν αφορά αποκλειστικά τον Ο.Α.Ε.Δ., αλλά και πολλές άλλες υπηρεσίες του δημοσίου, ενώ αποτελεί ευρύτερο στόχο πολιτικής που συνδέεται γενικότερα με την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και με την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στη χώρα. Από την πλευρά του ωστόσο, ο Ο.Α.Ε.Δ. πρέπει με περισσή ευαισθησία να περιορίζει συστηματικά τα γραφειοκρατικά εμπόδια που υπονομεύουν τη δυνατότητα των ανέργων να επωφεληθούν από τις δράσεις του και που συνεπώς πλήττουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών του.

Επιπλέον, ως μείζον ζήτημα αναδεικνύεται η πληρότητα και η ακρίβεια της πληροφόρησης προς τους ενδιαφερόμενους (είτε ανέργους είτε επιχειρηματίες) για ένταξη σε προγράμματα. Ειδικής βαρύτητας είναι η έμφαση στην ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν.

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

Το ζήτημα της ελλιπούς ή εσφαλμένης πληροφόρησης των ενδιαφερόμενων να υπαχθούν σε δράσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ανέδειξε περαιτέρω το πρόβλημα της ενημέρωσης και της κατάλληλης κατάρτισης των ίδιων των στελεχών των Κ.Π.Α. και γενικότερα του Ο.Α.Ε.Δ. που αναλαμβάνουν αυτά τα καθήκοντα.

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

των ανέργων από τους υπαλλήλους των υπηρεσιών απασχόλησης για τις δράσεις του Οργανισμού.

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

IV. Ο Συνήγορος του Πολίτη αναγνωρίζει ότι ο δυναμικός και μεταβαλλόμενος χαρακτήρας των προγραμμάτων καθιστά επιμέρους προτάσεις ανεπίκαιρες και αλυσιτελείς. Κρίνεται ωστόσο σκόπιμη η διατύπωση ορισμένων προτάσεων που αφορούν κατά οριζόντιο τρόπο τη διαχείριση των προγραμμάτων και την εξυπηρέτηση των αποδεκτών τους. Οι προτάσεις αυτές αφορούν ταυτόχρονα διάφορες επιμέρους πλευρές της λειτουργίας των υπηρεσιών απασχόλησης και οργανώνονται σε τρεις ομάδες ως ακολούθως:

A. Εσωτερική διαχείριση

- ο Η αναγκαία διαχειριστική ευελιξία κατά τη φάση υλοποίησης των προγραμμάτων πρέπει να αξιοποιείται με φειδώ, λόγω των δυσμενών επιπτώσεων των τροποποιήσεων στους αποδέκτες τους αλλά και λόγω της δυσπιστίας την οποία προκαλούν. Επομένως, πρέπει να δοθεί έμφαση στην αρτιότερη αρχική διαμόρφωσή τους, ώστε να ελαχιστοποιείται η ανάγκη τροποποιήσεων στη διάρκεια της εφαρμογής τους.
- ο Σε περίπτωση ωστόσο που ο Ο.Α.Ε.Δ. για απολύτως εξαιρετικούς λόγους μεταβάλει τα δεδομένα του προγράμματος οφείλει: α) να ενημερώσει εγκαίρως τις περιφερειακές υπηρεσίες του για την επικείμενη διακοπή του προγράμματος λόγω πλήρωσης των θέσεων ή την άλλου είδους τροποποίησή του, β) να μεριμνήσει ώστε η τροποποίηση να λάβει την απαιτούμενη δημοσιότητα, και γ) να καταστήσει σαφή τα κριτήρια επιλογής για την υπαγωγή στο πρόγραμμα μετά την τροποποίηση.
- ο Για τη συλλογή των αιτήσεων των υποψηφίων για προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE), την κατάρτιση των πινάκων των ασκούμενων και τη διαχείριση κατά τρόπο ασφαλή των δεδομένων που αυτοί περιέχουν, θα ήταν σκόπιμη η τήρηση των συγκεκριμένων αρχείων τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών ώστε να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα λαθών και να παρέχεται δυνατότητα διασταύρωσης των καταχωρημένων στοιχείων.
- ο Να διασφαλίζεται η έγκαιρη και ορθή διενέργεια του ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής σε προγράμματα από τις υπηρεσίες απασχόλησης σε ό,τι αφορά την εξέταση της πληρότητας και της ορθότητας των δικαιολογητικών που προσκομίζονται από τους ενδιαφερόμενους και τη διερεύνηση της συνδρομής ή της τήρησης των προϋποθέσεων και των όρων υπαγωγής στα προγράμματα.
- ο Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων που διενεργείται σε πρώτο βαθμό ελέγχου από τις Περιφερειακές Δ/σεις του Ο.Α.Ε.Δ. να προβαίνει σε ουσιαστική εξέταση του αιτήματος και των ισχυρισμών των πολιτών. Το Δ.Σ. διατηρεί ωστόσο την ευχέρεια να κρίνει την υπαγωγή στα προγράμματα με βάση γενικότερα κριτήρια.
- ο Προβλήματα, στα οποία προφανώς υφίσταται περίπτωση ανωτέρας βίας ή ευθύνης άλλων υπηρεσιών του δημοσίου, με συνέπεια αντικειμενική αδυναμία συμμόρφωσης των ενδιαφερόμενων σε υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει, να μπορούν να κριθούν ταχύτερα και σε πρώτο βαθμό σε αποκεντρωμένο επίπεδο (τοπική υπηρεσία Ο.Α.Ε.Δ.).
- ο Να λαμβάνεται μέριμνα για την έγκαιρη καταβολή των επιχορηγήσεων από τις υπηρεσίες απασχόλησης εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων που τίθενται σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης.

B. Προγράμματα

- Να προβλεφθούν από τις κανονιστικές διατάξεις (και άλλες) εξαιρέσεις σε ό,τι αφορά την υποχρέωση λειτουργίας της επιχείρησης σε χώρο εκτός της κατοικίας του επαγγελματία, προκειμένου να ληφθούν υπόψη σύγχρονες μορφές εργασίας, ενδεχομένως με λοιπές διαφοροποιήσεις του προγράμματος (π.χ. ως προς το ύψος της καταβαλλόμενης επιχορήγησης) για τις περιπτώσεις αυτές.
- Όσον αφορά τη διατήρηση σε σταθερό επίπεδο της απασχολησιμότητας σε ετήσια βάση, σκόπιμο θα ήταν να λαμβάνεται υπόψη η φυσιολογική ροή λειτουργίας επιχειρήσεων που εμφανίζουν περιοδικότητα στη ζήτηση εργασίας (εποχικές διακυμάνσεις).
- Όταν πρόκειται για διαπίστωση της συνδρομής πραγματικών καταστάσεων, να διαμορφώνονται ενιαία κριτήρια για τη διαμόρφωση της κρίσης των οργάνων που διενεργούν τους επιτόπιους ελέγχους, ώστε να αποφεύγονται υποκειμενικές, ευκαιριακές και εν μέρει αυθαίρετες κρίσεις και να κατανοούνται ενδεχομένως καλύτερα οι ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας κάθε μορφής επιχείρησης. Κριτήριο για τη διαπίστωση της καταλληλότητας διαμόρφωσης του επαγγελματικού χώρου πρέπει να είναι η εξυπηρέτηση του σκοπού λειτουργίας της επιχείρησης.
- Οι μηχανισμοί ελέγχου συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής στα προγράμματα δεν θα πρέπει να έχουν απλώς κυρωτικό, αλλά και διορθωτικό χαρακτήρα. Προτείνεται η διαφοροποίηση στην αντιμετώπιση προϋποθέσεων ουσιαστικού και διαδικαστικού τύπου (οι οποίες δεν είναι της ίδιας βαρύτητας) κατά την εξέταση των ενστάσεων, σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες και επιβαλλόμενες κυρώσεις σε περίπτωση παράβασής τους, στη βάση της αρχής της αναλογικότητας.
- Στα Προγράμματα Ν.Ε.Ε. και ενόψει της ενίσχυσης της βιωσιμότητας των νέων επιχειρήσεων, η τεχνική στήριξη (νομική, λογιστική, επιχειρηματική κ.λπ.) των νέων ελεύθερων επαγγελματιών θα μπορούσε να αποτελεί μέρος της αντίστοιχης ενεργητικής πολιτικής, ώστε αυτή να μην εξαντλείται στην οικονομική στήριξη του νέου επαγγελματία.

Γ. Σχέσεις με πολίτες

- Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο στάδιο της εξατομικευμένης παρέμβασης, διότι οι σχετικές πλημμέλειες και παραλείψεις έχουν δυσμενείς επιπτώσεις για τους ανέργους.
- Σε περίπτωση που ανακύπτει εκ των υστέρων πρόβλημα λόγω μη πλήρωσης μιας προϋπόθεσης ένταξης σε πρόγραμμα, για την οποία όμως ο Ο.Α.Ε.Δ. όφειλε να έχει αντίληψη (π.χ. διότι ο ενδιαφερόμενος πέρασε από διαδικασία εξατομικευμένης παρέμβασης ή διότι το ζήτημα διέλαθε της προσοχής του υπευθύνου για τον έλεγχο των προϋποθέσεων κ.λπ.), να μη μετακυλιέται στον αποδέκτη η ευθύνη για το λάθος της υπηρεσίας.
- Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατάρτιση και διαρκή επιμόρφωση και ενημέρωση των στελεχών του Ο.Α.Ε.Δ. που πληροφορούν προφορικά τους ενδιαφερόμενους για τις προσφερόμενες δυνατότητες και τις προϋποθέσεις τους. Επιπλέον, χρήσιμη θα ήταν εν προκειμένω η ύπαρξη εντύπου με την κωδικοποίηση των προϋποθέσεων που απαιτούνται από κάθε πρόγραμμα (checklist), ώστε προτού ο εργασιακός σύμβουλος δώσει κατευθύνσεις, να ελέγχει τα βασικά στοιχεία του προφίλ του ανέργου βάσει του καταλόγου αυτού.
- Αντίστοιχα ιδιαίτερη προσοχή απαιτείται στα πληροφοριακά έντυπα του Οργανισμού για την ενημέρωση των ενδιαφερομένων σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις υπαγωγής στις δράσεις που υλοποιεί. Οι σχετικές πληροφορίες να είναι κατανοητές, σαφείς, ακριβείς, συνοπτικές και να μη δημιουργούν την ανάγκη παρεμβολής διαμεσολαβητών ή διεκπεραιωτών στη σχέση πολίτη (ανέργου ή επιχείρησης) και δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.

- Κατά την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα του Ο.Α.Ε.Δ. να παρέχεται πάντοτε η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης εκ μέρους του ενδιαφερόμενου, ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο.
- Επειδή η πλημμελής εξυπηρέτηση πολιτών συνήθως συνίσταται σε μη τήρηση των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (αποκλειστικές προθεσμίες, πρωτοκόλληση εγγράφων κ.λπ.), θα ήταν σκόπιμη η επιμόρφωση του προσωπικού σε σχέση με τις απαιτήσεις του Κ.Δ.Δ.