



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) Μέρη και εξήντα τρία (63) άρθρα.

Με το νομοσχέδιο επιδιώκεται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου και η ενίσχυση συνεταιριστικών και συνεργατικών μορφών παραγωγής προϊόντων και παροχής υπηρεσιών που εντάσσονται στην έννοια της «Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας». Παράλληλα, προτείνονται ρυθμίσεις για διάφορα άλλα ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του νομοσχεδίου επιδιώκεται η δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη του τομέα της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, δηλαδή, κατά την έννοια του νομοσχεδίου, του συνόλου των οικονομικών δραστηριοτήτων που στηρίζονται σε μία εναλλακτική μορφή οργάνωσης των σχέσεων παραγωγής, διανομής, κατανάλωσης και επανεπένδυσης, βασιζόμενη στις αρχές της δημοκρατίας, της ισότητας, της αλληλεγγύης, της συνεργασίας και του σεβασμού στον άνθρωπο και το περιβάλλον. Αυτός ο τομέας, όπως διευκρινίζει η Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1), περιλαμβάνει συνεργατικές και συνεταιριστικές μορφές παραγωγής προϊόντων και παροχής υπηρεσιών που αναπτύσσονται είτε στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς, είτε μεταξύ δικτύσεων εκτός της τυπικής ιδιωτικής

2

αγοράς. (Για την έννοια της Κοινωνικής Οικονομίας βλ. και τα αναφερόμενα στην από 13.09.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επί του νομοσχεδίου «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα» (ν. 4019/2011) υπό στοιχείο Ι.Β.). Ο δόκιμος διεθνής όρος είναι πλέον Social and Solidarity Economy (SSE). Ήδη λειτουργεί, υπό την αιγίδα του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας, Διεθνής Ακαδημία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας.

Στο νομοσχέδιο εξειδικεύονται τα ιδιαίτερα γνωρίσματα των Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, τα οποία και αναδεικνύουν τον διακριτό ρόλο του τομέα της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας σε σχέση με την τυπική ιδιωτική οικονομία. Μεταξύ αυτών είναι το σύστημα λήψης αποφάσεων σύμφωνα με την αρχή «ένα μέλος μία ψήφος», η έμφαση σε δραστηριότητες συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας αντί της αρχής της μεγιστοποίησης και ατομικής κάρπωσης των κερδών, και η εφαρμογή της αρχής «ίση αμοιβή για ισόχρονη εργασία», ενόψει της οποίας τίθεται όριο στο πλαίσιο απόκλισης μεταξύ του ανώτατου και του κατώτατου καθαρού μισθού των εργαζομένων (άρθρο 2 παρ. 2).

Β. Το Πρώτο Μέρος του νομοσχεδίου (Κεφάλαια Α΄-ΣΤ΄, άρθρα 1-36) αφορά στο κυρίως περιεχόμενό του, δηλαδή στην Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και τους Φορείς της. Στο άρθρο 1 του νομοσχεδίου (το οποίο αποτελεί «άτονο δίκαιο» – soft law) εκτίθεται ο γενικός σκοπός και οι ειδικοί σκοποί του, και στο άρθρο 2 οι βασικοί ορισμοί για την εφαρμογή του, όπως, η έννοια της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και των Φορέων της, η έννοια της συλλογικής και της κοινωνικής ωφέλειας, η έννοια των ευάλωτων και ειδικών ομάδων πληθυσμού. Με το άρθρο 3 προσδιορίζονται οι όροι υπαγωγής «πολυμελούς» νομικού προσώπου ή ένωσης προσώπων στην έννοια του Φορέα Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας. Οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις, οι Κοινωνικού Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης και οι Συνεταιρισμοί Εργαζομένων θεωρούνται αυτοδικαίως Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, ενώ στο ίδιο καθεστώς υπάγεται και οποιοδήποτε άλλο «πολυμελές» νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, όπως ως προς την προαγωγή δραστηριοτήτων συλλογικής ή κοινωνικής ωφέλειας, τη διανομή των κερδών, το σύστημα λήψης αποφάσεων, τις επιτρεπόμενες αποκλίσεις καθαρού μισθού. Με το άρθρο 4 προβλέπονται υποστηρικτικά μέτρα προς τους Φορείς, με το άρθρο 5 η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με το Δημόσιο, φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και τους ΟΤΑ, ενώ με τα άρθρα 6 και 8 η δυνατότητα συνεργασίας των Φορέων για οικονομικούς σκοπούς. Με το άρθρο 9 συνιστάται Ταμείο Κοινωνικής Οικονομίας για τη

χρηματοδότηση προγραμμάτων και δραστηριοτήτων προς ενίσχυση των Φορέων. Με το άρθρο 10 ορίζεται η διαδικασία ελέγχου και επιβολής κυρώσεων προς τους Φορείς. Με το άρθρο 11 συνιστάται Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, και με το άρθρο 12 Συντονιστική Επιτροπή για την Αλληλέγγυα Οικονομία.

Με τα άρθρα 13-22 ρυθμίζονται ζητήματα των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων, οι οποίες αποτελούν αστικούς συνεταιρισμούς με σκοπό τη συλλογική και κοινωνική ωφέλεια. Αυτές διακρίνονται σε επιχειρήσεις ένταξης ευάλωτων ή ειδικών ομάδων και σε επιχειρήσεις συλλογικής ή κοινωνικής ωφέλειας που αναπτύσσουν δραστηριότητες βιώσιμης ανάπτυξης ή παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος. Ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα, όπως αυτά που αφορούν στη σύσταση, τη λειτουργία, τη γενική συνέλευση και τη διοικούσα επιτροπή, τη λύση και εκκαθάριση των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων.

Με τα άρθρα 23-33 ρυθμίζεται νέο νομικό μόρφωμα, του Συνεταιρισμού Εργαζομένων, το οποίο αποτελεί αστικό συνεταιρισμό, έχει εκ του νόμου εμπορική ιδιότητα και παράγει «συλλογική ωφέλεια» διά του βιοπορισμού φυσικών μόνο προσώπων με συλλογικό τρόπο. Ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα, όπως αυτά που αφορούν στη σύσταση, τη λειτουργία, τη γενική συνέλευση και το διοικητικό συμβούλιο, τη λύση και εκκαθάριση του Συνεταιρισμού Εργαζομένων.

Με τα άρθρα 34-35, υπό τον τίτλο «Κεφάλαιο Δ΄ [ορθώς, Κεφάλαιο ΣΤ΄], Λοιπές Ρυθμίσεις, Μεταβατικές Διατάξεις», ρυθμίζονται διάφορα ειδικότερα ζητήματα, ιδίως ως προς το καθεστώς δημοσιότητας των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων και των Συνεταιρισμών Εργαζομένων, ενώ με το άρθρο 36 καταργούνται τα άρθρα 1 έως 17 του ν. 4019/2011 «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις» και ρυθμίζονται ζητήματα μεταβατικού χαρακτήρα.

Με το Δεύτερο Μέρος του νομοσχεδίου (Κεφάλαια Α΄ και Β΄, άρθρα 37-54) προτείνεται η θέσπιση διάφορων διατάξεων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ιδίως, συνιστώνται στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής Ένταξης των Ρομά. Με τις διατάξεις των άρθρων 37-50 ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιοτήτων και στελέχωσης των ως άνω Ειδικών Γραμματειών. Παράλληλα, με το άρθρο 48 συνιστάται Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων, αρμόδιο για θέματα κοινωνικής αλληλεγγύης.

Με το άρθρο 51 τροποποιείται το καθεστώς εκτέλεσης μελετών, έργων

και εργασιών για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.

Με το άρθρο 52 ρυθμίζονται οργανωτικά θέματα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και των φορέων που τελούν υπό την εποπτεία του.

Με το άρθρο 53 προβλέπεται κρατική χρηματοδότηση για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) ως καθολικού διαδόχου των φορέων κοινωνικής ασφάλισης προς φαρμακεία και λοιπούς ιδιώτες παρόχους υπηρεσιών υγείας, και ρυθμίζεται η εξόφλησή τους έναντι έκπτωσης και υπό τον όρο της παραίτησης των παρόχων από κάθε άλλη αξίωση, συμπεριλαμβανομένων των τόκων υπερημερίας.

Με το Τρίτο Μέρος του νομοσχεδίου (άρθρα 55-60) ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), όπως η αρμοδιότητα για τη λειτουργία και συντήρηση παιδικών χαρών σε κοινόχρηστους χώρους τέως ΟΕΚ (άρθρο 55), η επιδότηση ξενοδοχειακών επιχειρήσεων που απασχολούν εργαζομένους σε περίοδο περιορισμού ή αναστολής δραστηριοτήτων τους (άρθρο 56), ζητήματα βελτίωσης των μεθόδων ένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας (άρθρο 57). Τέλος, με το άρθρο 63 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Γ. Οι προτεινόμενες διατάξεις αντλούν συνταγματικό έρεισμα από το άρθρο 106 παρ. 1-2 του Συντάγματος, το οποίο αναθέτει στο κράτος τον προγραμματισμό της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, η οποία έχει ως κύριο άξονα την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος, σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά το οποίο «η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη». Παράλληλα, προστατεύεται η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) για όσους επιθυμούν τη συμμετοχή τους στην οικονομική ζωή μέσα από μορφές συνεργατικής και συνεταιριστικής δράσης.

Εξ άλλου, μέσα από την προαγωγή σκοπών κοινωνικής ωφέλειας και της δραστηριοποίησης προσώπων όπως αυτά που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, θάλπονται ειδικότεροι συνταγματικοί σκοποί, όπως οι αναφερόμενοι στο άρθρο 21 του Συντάγματος, γενικότερα δε επιδιώκεται η αποτροπή διακρίσεων και η παροχή ισότητας ευκαιριών κατά τη συμμετοχή στην οικονομική ζωή της χώρας και την πρόσβαση στην εργασία (άρθρα 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 & 2 και 22 του Συντάγματος).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 4

Με το άρθρο 4 προβλέπονται υποστηρικτικά μέτρα για τους Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας. Μεταξύ αυτών, με την παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου προβλέπεται η παραχώρηση της χρήσης κινητής και ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου «για την ενίσχυση δραστηριοτήτων συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας» (πρβλ. και συναφή ρύθμιση του άρθρου 51 του νομοσχεδίου ως προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης). Δοθέντος ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 του νομοσχεδίου, ως συλλογική ωφέλεια νοείται «η από κοινού εξυπηρέτηση των αναγκών των μελών του Φορέα Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας», δηλαδή συμφερόντων φυσικών προσώπων, μπορεί να εγερθεί προβληματισμός ως προς τους όρους εναρμόνισης της οικείας διάταξης με την αρχή της ισότητας. Προς τούτο, θα μπορούσε να εξετασθεί η θέσπιση κριτηρίων, όπως, παραδείγματος χάριν, η απαίτηση, η χρήση να άγει προεχόντως στην εξυπηρέτηση δραστηριοτήτων κοινωνικής ωφέλειας, η συνάφεια αυτής με τους σκοπούς του νομικού προσώπου που παρέχει τη χρήση δικής του περιουσίας, και η θέσπιση διαδικασίας αντικειμενικής επιλογής του φορέα που θα λαμβάνει τη χρήση της περιουσίας, καθώς και διαδικασίας ελέγχου της παραχωρούμενης χρήσης.

Συναφώς σημειώνεται ότι, κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 4), η εν λόγω ρύθμιση επιδιώκει την αξιοποίηση «αργούσας» δημόσιας περιουσίας. Ο όρος αυτός δεν επαναλαμβάνεται στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4 του νομοσχεδίου. Τέλος, οίκοθεν νοείται ότι η απόφαση παραχώρησης θα θεσπίζει όρους και χρονικό όριο ισχύος της.

2. Επί του άρθρου 5

Με το άρθρο 5 προβλέπεται η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας με το Δημόσιο, φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή ΟΤΑ για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ή την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής ωφέλειας. Σημειώνεται ως αυτονόητο ότι η διαδικασία ανάθεσης σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, όπως οι Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, διέπεται από τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και τελεί υπό την επιφύλαξη συμβατότητας με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί προμηθειών, έργων και υπηρεσιών κατά το μέρος που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του.

3. Επί του άρθρου 51

Με την παράγραφο 1 προβλέπεται, μεταξύ άλλων, εντός των ορίων του πρόχειρου διαγωνισμού, η ανάθεση μελέτης, έργου ή εργασίας αξιοποίησης ή συντήρησης της ακίνητης περιουσίας Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης σε ιδιώτη μηχανικό ή τεχνική εταιρία ή σε μηχανικό που υπηρετεί στον οικείο Φορέα. Ενόψει του ενδεχομένου σύγκυσης συμφερόντων μεταξύ της αρμόδιας υπηρεσίας του Φορέα και του μηχανικού (στην οποία, εξ άλλου, ενδέχεται να ανήκει αυτός), θα ήταν ίσως σκόπιμο να εξετασθεί η πρόβλεψη διαδικασίας προς διασφάλιση εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης κατά την οικεία ανάθεση.

4. Επί του άρθρου 53

Με το άρθρο 53 προβλέπεται η χρηματοδότηση του ΕΟΠΥΥ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό κατά τα οικονομικά έτη 2016 και 2017 για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεών του, ως καθολικού διαδόχου των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι οφειλές θα εξοφληθούν μετά την παροχή έκπτωσης από μέρους του δικαιούχου και υπό τον όρο της παραίτησής του από οποιαδήποτε περαιτέρω αξίωση. Με την παράγραφο 2 ορίζεται το ποσοστό έκπτωσης, το οποίο, για ιδιώτες παρόχους, εκτείνεται από 3,5% (φαρμακεία) έως 45% (λοιπές υποχρεώσεις άνω των 15.000 ευρώ που προκύπτουν από υπόλοιπο λόγω πληρωμής προκαταβολής, ανεξαρτήτως του ύψους της).

Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου (ιδίως παρ. 3 και 5), η υπαγωγή στη ρύθμιση είναι προαιρετική και συναρτάται με τη χρηματοδότηση του Οργανισμού από πιστώσεις του Κρατικού Προϋπολογισμού. Κατά συνέπεια, οι πάροχοι που δεν επιθυμούν την πληρωμή από τις εν λόγω πιστώσεις δεν στερούνται της δυνατότητας να διεκδικήσουν δικαστικά την αναγνώριση και αναγκαστική είσπραξη των απαιτήσεών τους έναντι του ΕΟΠΥΥ. Σημειώνεται, εντούτοις, ότι στην Αιτιολογική Έκθεση δεν διασαφηνίζονται οι λόγοι της απόκλισης στην έκπτωση, η οποία, λόγω του εύρους της (3,5% έως 45%), θα μπορούσε να εγείρει ζήτημα ίσης μεταχείρισης των παρόχων ε-

άν η οικεία διαφοροποίηση δεν δύναται να δικαιολογηθεί από αντικειμενικά και συναφή προς τον επιδιωκόμενο με τη ρύθμιση σκοπό κριτήρια.

Αθήνα, 18 Οκτωβρίου 2016

Ο εισηγητής
Νικόλαος Παπασπύρου
Επιστημονικός Συνεργάτης
Λέκτορας της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοθετικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών