



ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

«Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ):

Ζητήματα Λειτουργικότητας

Έναντι των Νέων Προκλήσεων»

ΣΟΥΣΑΝΑ ΚΑΠΝΙΣΗ

ΜΑΪΟΣ 2020



ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

«Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ):

Ζητήματα Λειτουργικότητας

Έναντι των Νέων Προκλήσεων»

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση
Εξ' αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη
Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

ΣΟΥΣΑΝΑ ΚΑΠΝΙΣΗ

ΜΑΪΟΣ 2020

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright ©, Σουσάνα Καπνίση, 2020

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστημίου Νεάπολις
δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων
του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου

Σελίδα εγκυρότητας

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή/Φοιτήτριας: Σουσάνα Καπνίση

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής:

«Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ):

Ζητήματα Λειτουργικότητας Έναντι των Νέων Προκλήσεων»

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος) : Μ. ΠΑΠΑΖΟΓΛΟΥ,

.....

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής : Α. ΡΕΠΠΑ,,

.....

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής : Ν. ΑΠΟΣΤΟΛΟΠΟΥΛΟΣ,.....,

.....

Υπεύθυνη Δήλωση

Η Σουσάνα Καπνίση, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) : Ζητήματα Λειτουργικότητας Έναντι των Νέων Προκλήσεων» αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η Δηλούσα

Σουσάνα Καπνίση

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί μια βιβλιογραφική ανασκόπηση σχετικά με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών και τον βαθμό λειτουργικότητάς τους έναντι των προκλήσεων που προκύπτουν στη δημόσια διοίκηση στις σύγχρονες κοινωνίες. Η ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη και η παγκοσμιοποίηση έχουν αναδιοργανώσει τον δημόσιο τομέα και οι δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να αφομοιώσουν τις νέες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας και το διαδίκτυο στον τρόπο λειτουργίας τους, ώστε να λειτουργούν σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές και να προασπίζουν και να προάγουν το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Ένας από τους βασικότερους θεσμούς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προς αυτή την κατεύθυνση είναι τα ΚΕΠ, τα οποία είναι αρμόδια για παροχή πληροφοριών και υπηρεσιών προς τους πολίτες. Το παρασκήνιο της θεσμικής εξέλιξης των ΚΕΠ ήταν αρκετά έντονο και εκτυλίχθηκε σε πολλά στάδια, ωστόσο κατά γενική ομολογία χαρακτηρίστηκε ως ένα επιτυχημένο εγχείρημα. Φυσικά, παρά την γενικότερη ικανοποίηση των πολιτών, πάντα υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, τα οποία συζητούνται στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας.

Λέξεις – Κλειδιά: Κοινωνία της Πληροφορίας, Δημόσια Διοίκηση, Δημόσιες Υπηρεσίες, Ελληνικός Δημόσιος Τομέας, Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, New Public Management, eGovernance, One-Stop-Shop

Abstract

This dissertation is a literature review of the Citizens' Service Centers and their degree of functionality in the face of the challenges the public administration is posed by in modern societies. The rapid technological advancement and the globalization have reorganized the public sector and public services are called upon to assimilate new Information and Communication Technologies and the Internet in their way of functioning, to operate in accordance with democratic principles and to defend and promote the right of participation of the citizens in the Information Society. One of the main institutions of the Greek public administration towards this direction is the CSC, which is responsible for providing information and services to the citizens. The background of the institutional development of the CSC was quite intense and unfolded in many stages, however, it was generally perceived as a successful effort. Of course, despite the general satisfaction, there is always room for improvement, which is discussed in the last chapter of the paper.

Keywords: Information Society, Public Administration, Public Services, Greek Public Sector, Citizens Service Centers, New Public Management, eGovernance, One-Stop-Shop

Ευχαριστίες

Αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω τον Επιβλέποντα Καθηγητή μου, κ. Μ. Παπάζογλου, για την παρακολούθηση και τις συμβουλές που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής της Διπλωματικής μου Εργασίας. Η συμβολή του στην ολοκλήρωση της προσπάθειάς μου ήταν καθοριστική, εφόσον, με τις γνώσεις, την υπομονή και την εμπειρία του, με καθοδήγησε, για να επιτύχω το καλύτερο δυνατόν αποτέλεσμα.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα την κόρη μου, αλλά και ολόκληρη την οικογένειά μου, που με παρότρυναν να ξεκινήσω την παρακολούθηση του Μεταπτυχιακού αυτού Προγράμματος και με στήριξαν ψυχικά, για να ολοκληρώσω την προσπάθειά μου αυτή.

Περιεχόμενα

Σελίδα εγκυρότητας	i
Υπεύθυνη Δήλωση	ii
Περίληψη.....	iii
Abstract	iv
Ευχαριστίες	v
Περιεχόμενα	vi
Εισαγωγή.....	1
Κεφάλαιο 1^ο: Κράτος, Πολίτες και Δημόσια Διοίκηση.....	4
1.2 Αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση.....	6
1.3 Δικαίωμα στην Πληροφόρηση και στην Πρόσβαση στη Κοινωνία της Πληροφορίας: το Νομοθετικό Πλαίσιο	8
Κεφάλαιο 2^ο: Τεχνολογία και Δημόσια Διοίκηση	11
2.1 Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης και New Public Management	14
2.2 Το Πρότυπο της ΕΕ για τη Δημόσια Διοίκηση: Η ανάδειξη του e-Governance	18
2.3 One-stop shop.....	21
Κεφάλαιο 3^ο: Ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών	25
3.1 Η δημιουργία και η οργάνωση των ΚΕΠ.....	27
3.2 Θεσμική Εξέλιξη των ΚΕΠ στην Ελλάδα	29
3.3 Αποτελεσματικότητα των ΚΕΠ.....	35
Κεφάλαιο 4^ο: Προτάσεις Βελτίωσης των ΚΕΠ.....	40
Συμπεράσματα	44
Βιβλιογραφία.....	47

Εισαγωγή

Η ιστορία της ανθρωπότητας διανύει τον 21^ο αιώνα και είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στις σύγχρονες καπιταλιστικές κοινωνίες διαφέρουν ριζικά από όλες τις προηγούμενες χρονικές περιόδους. Η τεχνολογική πρόοδος και η παγκοσμιοποίηση έχουν ανατρέψει τον παραδοσιακό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των κοινωνιών και έχουν αναδείξει νέα πολυδιάστατα μοντέλα οργάνωσης, με τη δημόσια διοίκηση να καλείται να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην θεσμοθέτηση, την ρύθμιση του κανονιστικού πλαισίου και την άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας.

Πλέον, η τεχνολογία έχει εισέλθει και εδραιωθεί στην καθημερινότητα των ανθρώπων, ως απόλυτα απαραίτητη προϋπόθεση, ώστε τα άτομα να είναι ενεργά όντα που μετέχουν στη λεγόμενη «Κοινωνία της Πληροφορίας» και δραστηριοποιούνται στις «Οικονομίες Εντάσεως Γνώσης» (Καλογήρου, 2015). Πολλές από τις αξίες των προηγούμενων ετών έχουν ανατραπεί και παρατηρείται το φαινόμενο υπερτίμησης της γνώσης και των πληροφοριών έναντι άλλων πολύτιμων υλικών πόρων.

Το κράτος καλείται να παίζει καθοριστικό ρόλο στις σύγχρονες κοινωνίες, δημιουργώντας τις κατάλληλες συνθήκες συμμετοχής των πολιτών στην κοινωνία της πληροφορίας, αντιμετώπισης των ζητημάτων που προκύπτουν από τις πρωτοφανείς μεταρρυθμίσεις και εξάλειψης τυχόν κοινωνικών αποκλεισμών των ασθενέστερων ομάδων. Το έργο αυτό είναι ιδιαίτερα απαιτητικό και προϋποθέτει πολλούς μετασχηματισμούς εντός των πλαισίων του ίδιου το κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης.

Η Δημόσια Διοίκηση ασκείται μέσω των Δημόσιων Υπηρεσιών και το είδος και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών συμβάλλει δραστικά στην ικανοποίηση των πολιτών και στην αποτελεσματικότητα της εκάστοτε πολιτικής κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012). Η δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να δρουν σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές, τα ήθη και υπέρ της λαϊκής κυριαρχίας, προασπίζοντας το δικαίωμα των πολιτών στην λήψη και μετάδοση πληροφοριών ως μέτοχοι της κοινωνίας της πληροφορίας. Είναι σημαντικό ο δημόσιος τομέας να ακολουθεί τις νέες διοικητικές και οικονομικές τάσεις, ώστε να κατορθώνει της

εξυπηρέτηση των συνεχώς αυξανόμενων απαιτήσεων των πολιτών, για την ικανοποίηση των οποίων δημιουργήθηκε εκ των πραγμάτων (Τσιότρας, 2002).

Οι περισσότερες ανεπτυγμένες δυτικές χώρες έχουν ανταποκριθεί ικανοποιητικά στο αίτημα αυτό, προβαίνοντας στους απαραίτητους μετασχηματισμούς και τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες να χαρακτηρίζονται από ποιότητα, λειτουργικότητα, αποτελεσματικότητα και διαφάνεια. Η Ελλάδα, αν και συνειδητοποίησε νωρίς την ανάγκη προσαρμογής στα νέα δεδομένα που θέτει η ραγδαία τεχνολογική πρόοδος, δυσκολεύτηκε στην σχεδίαση μια ολιστικής στρατηγικής και την ομαλή υλοποίησή της. Κατά την προσπάθεια «εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης παρατηρήθηκαν πολλά φαινόμενα αποτυχίας εφαρμογής των σχετικών στρατηγικών σχεδίων.

Ωστόσο, υπήρξαν και κάποιες επιτυχημένες ενέργειες, μία εκ των οποίων ήταν η σύσταση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών. Τα ΚΕΠ αποτελούν μονάδες πληροφόρησης και παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, οι οποίες διεκπεραιώνουν συναλλαγές μεταξύ των πολιτών και του κράτους. Τα ΚΕΠ θεωρούνται ένας ιδιαίτερα επιτυχημένος θεσμός του ελληνικού δημόσιου τομέα με τους πολίτες να γνωρίζουν σε ποσοστό 100% ότι επισκεπτόμενοι τα ΚΕΠ μπορούν να διεκπεραιώσουν τις υποθέσεις τους και με το 91% των πολιτών να έχει χρησιμοποιεί τα ΚΕΠ για τις συναλλαγές του με το δημόσιο έστω και μία φορά (Μοσχότη, 2019). Στα επόμενα κεφάλαια ο θεσμός των ΚΕΠ θα μελετηθεί αναλυτικά.

Η επιστημονική μέθοδος που επιλέχθηκε για την αποπεράτωση της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η βιβλιογραφική ανασκόπηση. Επιχειρείται, δηλαδή, να διερευνηθεί σφαιρικά και διεξοδικά το ερευνητικό πεδίο που σχετίζεται με το υπό εξέταση θέμα και να αναδειχθούν οι διαφορετικές πτυχές που το συγκροτούν. Έτσι, θα παρουσιαστεί μία συστηματική μελέτη των ερευνών που έχουν διεξαχθεί στο πεδίο του του ελληνικού δημόσιου τομέα, της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των δημόσιων υπηρεσιών με κέντρο εστίασης την οργάνωση και την λειτουργία του θεσμού των ΚΕΠ, μέσα από την παρουσίαση των βιβλιογραφικών πηγών που μελετήθηκαν και την αντίστοιχη κριτική αξιολόγησή τους.

Η βιβλιογραφική ανασκόπηση ως μέθοδος αποβλέπει στη συγκέντρωση των δημοσιευμένων βιβλιογραφικών δεδομένων και την αξιολογική τους ιεράρχηση, ώστε να προάγεται η πληροφόρηση και η μετάδοση γνώσεων και η παραγωγή νέας γνώσης

μέσω αυτών, που δεν είχε προηγουμένως αναζητηθεί και ανακαλυφθεί. Η συγκέντρωση υλικού με σκοπό την εξέτασης και αξιολόγησής του μπορεί να οδηγήσει σε πορίσματα με ισχύ νέας γνώσης (Hart, 2005).

Στη συγκεκριμένη εργασία, η προς μελέτη θεματολογία των κεφαλαίων οργανώνεται ως η εξής: Στο πρώτο κεφάλαιο, εξετάζονται θέματα όπως οι συναλλαγές μεταξύ πολιτών και κράτους, η Δημόσια Διοίκηση και οι Δημόσιες Υπηρεσίες, οι αρχές που τις διέπουν και το Νομοθετικό Πλαίσιο που προασπίζεται το δικαίωμα στην πληροφόρηση και στην πρόσβαση στη κοινωνία της πληροφορίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις μεταρρυθμιστικές επιδράσεις της τεχνολογίας στη Δημόσια Διοίκηση, τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, το New Public Management, το eGovernance και τα One-stop shop. Στο τρίτο κεφάλαιο μελετάται συγκεκριμένα ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, η δημιουργία, η οργάνωση και η αποτελεσματικότητά του, καθώς και τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης. Τέλος, παρατίθεται συζήτηση επί των συμπερασμάτων της εργασίας.

Κεφάλαιο 1^ο : Κράτος, Πολίτες και Δημόσια Διοίκηση

Οι σχέσεις μεταξύ του κράτους και των πολιτών αναπτύσσονται μέσω του τρόπου και των μέσων που αξιοποιούνται κατά την άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης. Οι σχέσεις αυτές φανερώνουν δύναμη και συνοχή, όταν η διοίκηση ασκείται σεβόμενη τις δημοκρατικές αρχές, τους νόμους και το δίκαιο, και αδυναμίες, όταν παρατηρείται δυσλειτουργικότητα, αναποτελεσματικότητα και έλλειψη διαφάνειας. Επίσης, οι σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών φανερώνουν και σχέσεις εξουσίας, με τον ζυγό να κλίνει προς την πλευρά του κράτους, καθώς αυτό θέτει τους όρους άσκησης των δικαιωμάτων των πολιτών και άρα τον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ελληνικού Συντάγματος, *«θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία»* και *«όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα»*, οπότε το κράτος υποχρεούται να παρέχει προστασία στους πολίτες, έτσι ώστε να είναι δυνατή η άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους. Το είδος και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί αυτό, συμβάλλει δραστικά στην ικανοποίηση των πολιτών και στην αποτελεσματικότητα της εκάστοτε πολιτικής κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

1.1 Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιων Υπηρεσιών

Σύμφωνα με τις παραπάνω παραδοχές, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της κρατικής λειτουργίας και απαραίτητο μέσο γεφύρωσης των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ του κράτους και των πολιτών και των αντίστοιχων υποχρεώσεων που συνεπάγονται οι σχέσεις αυτές. Σαν έναν ορισμό, θα μπορούσαμε να πούμε ότι *«η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων του λαού»* (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Υπάγεται δε στην εκτελεστική εξουσία, η οποία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.

Η Δημόσια Διοίκηση αποσκοπεί *«στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ*

για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Ως μορφή εκτελεστικής εξουσίας, φέρει την ευθύνη της εκτέλεσης των κανόνων δικαίου σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Η αποτελεσματικότητα του κράτους και η ικανοποίηση των πολιτών συνδέονται άμεσα με την σωστή οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Στους οργανισμούς άσκησης της Δημόσιας Διοίκησης συγκαταλέγονται οι Δημόσιες Υπηρεσίες, οι οποίες είναι κρατικά όργανα, υπεύθυνα για την εκτέλεση κάθε δραστηριότητας που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Σύμφωνα με τον Τσουλούφη (1976), Δημόσια Υπηρεσία είναι κάθε δραστηριότητα που ασκείται μέσα από οργανισμούς και φορείς, οι οποίοι διοικητικά ανήκουν στο κράτος και αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Ενώ την Κυβέρνηση *«την αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81 §1 Σ), τη Δημόσια Διοίκηση την αποτελούν οι Δημόσιες Υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία»* (Δαντόγλου, 2004, όπως αναφέρθηκε σε Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Ο τρόπος λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών ορίζεται σύμφωνα με τις επιταγές και τις αρχές του Δημόσιου Δικαίου.

Το Δημόσιο Δίκαιο *«συνδέεται με κανόνες που ρυθμίζουν τη σχέση κράτους πολίτη, δηλαδή με κανόνες που αφορούν τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους διοικούμενους, καθώς και την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης»* (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, τις δικαστικές αποφάνσεις και το Σύνταγμα, το Δημόσιο Δίκαιο έχει διαμορφωθεί έτσι, ώστε να διέπεται από κάποιες βασικές δημοκρατικές αρχές που εξασφαλίζουν την εύρυθμη, δίκαιη και δημοκρατική λειτουργία του κράτους.

Σύμφωνα με τους Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (2015), οι βασικές αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση ανέρχονται σε επτά. Όλες θα εξεταστούν λεπτομερώς στο επόμενο κεφάλαιο.

1.2 Αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση

Όπως προαναφέρθηκε, υπάρχουν επτά βασικές αρχές οι οποίες θα πρέπει να διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν την αρχή της νομιμότητας, την αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της αμεροληψίας, την αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας και την αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Όλες πηγάζουν από τις τη δημοκρατία και τη δικαιοσύνη.

Η πρώτη βασική αρχή που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση, είναι η **αρχή της νομιμότητας**, η οποία επισημαίνει την υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να σέβεται τις νουθεσίες, τις ρυθμίσεις και τους περιορισμούς που ορίζει ο νόμος. Η αρχή αυτή απορρέει από το Άρθρο 26 του Ελληνικού Συντάγματος, σχετικά με τη διάκριση των εξουσιών, καθώς και το Άρθρο 25, παράγραφος 1, περί διασφάλισης ενός κράτους δικαίου. Ουσιαστικά, η κεντρική ιδέα πίσω από την αρχή της νομιμότητας είναι η υποχρέωση των Δημόσιων Υπηρεσιών να ακολουθούν το νόμο και να διασφαλίζουν την εφαρμογή του, χωρίς να περιορίζουν τις ελευθερίες των πολιτών.

Σε δεύτερο στάδιο, επισημαίνεται η σημασία προάσπισης της **αρχής της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος**, το οποίο ουσιαστικά αποτελεί κατευθυντήριο πυρήνα των υποχρεώσεων και των δράσεων της Δημόσιας Διοίκησης. Το Δημόσιο Συμφέρον αποτελεί μια έννοια πολυδιάστατη, η οποία κατοχυρώνεται συνταγματικά από το άρθρο 24 §1 του Συντάγματος. Το Δημόσιο Συμφέρον είναι ταυτόσημο με άλλες έννοιες και αναφέρεται και ως Δημόσια Ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ), ενώ σχετίζεται και με τη προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και με το Εθνικό Συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2) (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Η Δημόσια Διοίκηση φέρει την υποχρέωση, μέσα από πολυάριθμες νόμιμες επιλογές, να επιλέγει αυτή που προάγει και εξυπηρετεί καλύτερα το Δημόσιο Συμφέρον.

Έπειτα, ως σημαντικό συστατικό της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να θεωρείται η **αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του**

διοικούμενου. Η αρχή αυτή αναφέρεται στην υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να διευκολύνουν τους πολίτες, να προστατεύουν τα δικαιώματά τους και να προάγουν το συμφέρον τους. *«Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες»* (Ευστρατίου 2014, όπως αναφέρθηκε σε Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Κατά αυτόν τον τρόπο μπορεί να χτιστεί μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των Διοικητικών Οργάνων και κατ' επέκταση του κράτους.

Μια από τις βασικότερες αρχές που συμβάλλουν στην πρόληψη της καταπάτησης των δικαιωμάτων των πολιτών είναι η **αρχή της αναλογικότητας**. Η αρχή της αναλογικότητας πηγάζει από την έννοια του κράτους δικαίου και αυτό που ουσιαστικά επιτάσσει είναι η εξεύρεση του απολύτως αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Έτσι, είναι εφικτή η αποφυγή περιστατικών επιβολής περιορισμών που δεν συνάδουν με το νόμο και το δίκαιο και συνεπώς καταπατούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες.

Μειζουσας σημασίας κρίνεται η **αρχή της αμεροληψίας** των οργάνων Της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία αναφέρεται στην ίση και αμερόληπτη αντιμετώπιση όλων των πολιτών από τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης. Η συγκεκριμένη αρχή είναι εμπνευσμένη, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 4 του Συντάγματος περί ισότητας των Ελλήνων. Η δίκαιη άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της εξάλειψης των διακρίσεων κάθε είδους εις βάρος των πολιτών.

Ακόμη μια σημαντική αρχή που ακολουθεί η Δημόσια Διοίκηση, είναι αυτή της **ισότητας και της αξιοκρατίας**. Η αρχή αυτή πηγάζει από το άρθρο 4, παράγραφος 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο *«Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου»*. Η ισότητα αυτή θα πρέπει να είναι αναλογική ή ουσιαστική, δηλαδή να χαρακτηρίζεται από *«όμοια μεταχείριση των όμοιων και την διαφοροποιημένη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων»* (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Τέλος, η σημαντικότερη ίσως αρχή που θα πρέπει να εφαρμόζει η Δημόσια Διοίκηση είναι η **αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης**. Είναι αναγκαίο να επισημανθεί η έντονη συσχέτιση της αρχής αυτής με το

Άρθρο 5 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην πληροφόρηση και στην πρόσβαση στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικά συστατικά της Δημοκρατίας, καθώς επιτρέπουν τον έλεγχο των δράσεων των οργάνων που ασκούν την Δημόσια Διοίκηση από τους πολίτες, συμβάλλοντας, έτσι, στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, παρέχει εξουσία ελέγχου στους πολίτες, διασφαλίζοντας την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας, την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και εξασφαλίζοντας την λογοδοσία του κράτους προς τους πολίτες σε περίπτωση παρατυπιών. Έτσι, διασφαλίζεται η αποδοτικότητα και η βέλτιστη παραγωγικότητα των υπηρεσιών.

Λόγω της σημασίας που φέρει η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης για την διεξαγωγή των δραστηριοτήτων, για τις οποίες είναι αρμόδιες οι δημόσιες υπηρεσίες, σύμφωνα με τις επιταγές του δημόσιου δικαίου, στο επόμενο κεφάλαιο θα μελετηθεί η νομολογία που σχετίζεται με αυτή.

1.3 Δικαίωμα στην Πληροφόρηση και στην Πρόσβαση στη Κοινωνία της Πληροφορίας: το Νομοθετικό Πλαίσιο

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την οργάνωση και τη δράση των Δημόσιων Υπηρεσιών, συμβάλλοντας στην αξιοπιστία, την νομιμότητα και την αποτελεσματικότητά τους. Η αρχή αυτή πηγάζει από το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση, είτε ενεργητικά, διαμοιράζοντας πληροφορίες και εκμεταλλεόμενοι το δικαίωμα της ελευθερίας του λόγου και της έκφρασης είτε παθητικά, αναζητώντας και λαμβάνοντας πληροφορίες. Ο άνθρωπος, ο οποίος δεν μετέχει στην Κοινωνία της Πληροφορίας και παρεμποδίζεται η πρόσβασή του στην πληροφόρηση, χάνει ένα από τα βασικά Δημοκρατικά του δικαιώματα και είναι ευάλωτος και εκτεθειμένος σε κινδύνους. Η μεγάλη σημασία του δικαιώματος για την προάσπιση της Δημοκρατίας, οδήγησε στην κατοχύρωσή του τόσο σε διεθνές, όσο και σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Πιο συγκεκριμένα, το Δικαίωμα της Πληροφόρησης προασπίζεται σε διεθνές επίπεδο από το άρθρο 19, παράγραφος 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ, International Covenant on Civil and Political Rights -

ICCPR), που υπογράφηκε το 1966. Σύμφωνα με αυτό «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξαρτήτως συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του». Το Σύμφωνο κυρώθηκε και στην Ελλάδα με το Ν.2462/1997 (ΦΕΚ Α' 25/26.2.97). Έκτοτε έχει αποτελέσει σημείο αναφοράς πολλών ανθρωπιστικών κινημάτων και δράσεων και αποτέλεσε μια σημαντική παραδοχή με διεθνές αντίκτυπο.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, το δικαίωμα της πληροφόρησης κατοχυρώνεται ήδη από το 1950, στο άρθρο 10, παράγραφος 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Των Δικαιωμάτων Του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ, European Convention on Human Rights - ECHR): «Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας» (lawspot.gr). Η ΕΣΔΑ επικυρώθηκε και στην Ελλάδα, για πρώτη φορά το 1953, και επηρέασε σημαντικά τον τρόπο οργάνωσης του δημοκρατικού πολιτεύματος στην χώρα.

Τέλος, στην Ελλάδα η ελευθερία της πληροφόρησης επικυρώνεται και από το Σύνταγμα σύμφωνα με το Άρθρο 5^Α του Ελληνικού Συντάγματος, το οποίο ορίζει, ότι «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19.» (Σύνταγμα της Ελλάδας, hellenicparliament.gr).

Σύμφωνα με την Παπαδοπούλου (2015), η Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος το 2001 και η εισαγωγή του Άρθρου 5^Α, σήμανε την αποδοχή μιας από τις σημαντικότερες διατάξεις που ενίσχυσαν της αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, δίνοντάς

της νόημα και σκιαγραφώντας τα βασικά της χαρακτηριστικά. Το άρθρο αυτό αποτέλεσε πυλώνα προάσπισης των δημοκρατικών αρχών και των ατομικών δικαιωμάτων και διαμόρφωσε την ελληνική πραγματικότητα από πολλές απόψεις. Με την παραδοχή αυτή, η Ελλάδα συντέλεσε ένα βήμα προς τα εμπρός, αποδεικνύοντας ότι αποτελεί μια χώρα με δημοκρατικό πνεύμα και ευρωπαϊκά ιδεώδη.

Επειδή, όπως αναφέρεται στο άρθρο 5^Α του Συντάγματος, *«η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους»*, το κράτος όφειλε να μεριμνήσει, ώστε να προστατεύσει αλλά και να διευκολύνει τους πολίτες να ασκούν το δικαίωμα στην πληροφόρηση. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου επιστρατεύτηκαν μεταξύ άλλων και τα δημόσια διοικητικά όργανα και οργανώθηκε η Δημόσια Διοίκηση με αντίστοιχο τρόπο. Μεταξύ των φορέων που μερίμνησαν για την προάσπιση του δικαιώματος στην πληροφόρηση ήταν και οι Δημόσιες Υπηρεσίες, με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών να διακατέχουν πρωταγωνιστικό ρόλο κατά τη διεκπεραίωση της διαδικασίας. Οι λειτουργίες τους θα εξεταστούν σε επόμενα κεφάλαια.

Κεφάλαιο 2^ο: Τεχνολογία και Δημόσια Διοίκηση

Η ανάπτυξη του Διαδικτύου, του Ηλεκτρονικού Ταχυδρομείου και του Παγκόσμιου Ιστού επηρέασε σημαντικά την καθημερινότητα και τον κοινωνικό βίο, με τις αλλαγές αυτές να εισχωρούν και στο πολιτικό πεδίο. Η πρόσβαση στο Διαδίκτυο αποτελεί το σπουδαιότερο εργαλείο για την αξιοποίηση όλων των ειδών των πολυμέσων που σχετίζονται με τις τηλεπικοινωνίες και τη διοχέτευση πληροφοριών σε πολυάριθμα δίκτυα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών ως όλα τα μέσα παραγωγής, χρήσης, επεξεργασίας, μετάδοσης και αποθήκευσης πληροφοριών (Commission Of The European Communities, 2003).

Σύμφωνα με τη Δεληγιάννη (2004), *«όσο πιο περίπλοκη γίνεται μια κοινωνία, τόσο μεγαλώνει η σημασία της γνώσης και, άρα, της πληροφορίας (ως προϋπόθεσης της γνώσης), για την κατανόηση και τη διεκπεραίωση των πολύπλοκων λειτουργιών της. Η κοινωνία της πληροφορίας αποτελεί έτσι το προστάδιο για την είσοδο στην επονομαζόμενη «Κοινωνία της γνώσης», μιας κοινωνίας, η οποία θα έχει υπερβεί τους πολιτικούς και ιδεολογικούς πρωτογονισμούς, τους πολέμους και τις αιματηρές συγκρούσεις, γιατί θα την διακρίνει η επιβολή του στοιχείου της επιστημονικής γνώσης και, άρα, του ορθολογισμού»* (Δεληγιάννη, 2004). Η εισροή των συστημάτων πληροφορικής σε όλες τις πτυχές των σχέσεων μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών και κοινωνίας των πολιτών είχε ιδιαίτερα σημαντικές επιπτώσεις στην πολιτική και στη διοίκηση σε πολλές χώρες, ακόμη και πέρα από τα σύνορα των προηγμένων, ανεπτυγμένων βιομηχανικών χωρών.

Από τη δεκαετία του '90 και έπειτα, όποτε η τεχνολογία εισήγαγε το Διαδίκτυο στην ανθρώπινη καθημερινότητα, η Κοινωνία της Πληροφορίας έχει αποκτήσει τελείως διαφορετικό νόημα και περιεχόμενο. Το Διαδίκτυο, *«η λειτουργία του οποίου καταργεί κάθε έννοια των εθνικών συνόρων, κατακλύζοντας τον πλανήτη με μηνύματα και πληροφορίες»* (Δεληγιάννη, 2004), αποτελεί πλέον έννοια συνυφασμένη με την Κοινωνία της Πληροφορίας. Ένα από τα βασικότερα πλεονεκτήματα που εισήγαγε το διαδίκτυο στον τομέα της επικοινωνίας είναι η διαδραστική φύση του μέσου. Η διοχέτευση πληροφοριών έγινε αμφίδρομη, καθώς πομπός και δέκτης μπορούν να αλληλεπιδρούν και μάλιστα η επικοινωνία ξεφεύγει από το μοντέλο του ένας προς έναν ή ένας προς πολλούς, το οποίο χαρακτηρίζει τα παραδοσιακά μέσα

επικοινωνίας, ανοίγοντας δρόμο για την επικοινωνία πολλών με πολλούς. Το διαδίκτυο εισήγαγε το βασικό χαρακτηριστικό της μαζικότητας και της δυνατότητας πρόσβασης σε άμεση πληροφόρηση, αλλά η πιο σπουδαία συμβολή του είναι η αποκέντρωση της πληροφορίας, η οποία αναδείχθηκε μείζουσας σημασίας ως προς τη σύσταση και τη δομή των κέντρων πληροφορίας (Καρακώστας, 2009).

Όπως και η υπόλοιπη οικονομία, έτσι και η Δημόσια Διοίκηση και ο δημόσιος τομέας αντιμετωπίζουν την πρόκληση να ανταποκριθούν στις νέες τεχνολογικές εξελίξεις και ιδίως στην υιοθέτηση των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας στους πυρήνες της. Το Διαδίκτυο έχει αλλάξει το σκηνικό του τρόπου χάραξης πολιτικής, επιτρέποντας νέες μορφές συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, όπως μέσω της ταχείας διαμόρφωσης ομάδων κοινής γνώμης, τις δημόσιες on-line διαβουλεύσεις και της δυνατότητας συστηματικής συλλογής πληροφοριών σχετικά με αναγκαίες συμβουλές για πολίτες και επιχειρήσεις.

Τα συστήματα πληροφορικής αποτελούν σημαντικά στοιχεία διαμόρφωσης της Δημόσιας Διοίκησης και ώθησής της σε αλλαγές. Για παράδειγμα, εδώ και πολλές δεκαετίες μέχρι και σήμερα, παρατηρείται ότι οι διαδικασίες αυτοματοποιημένης επεξεργασίας δεδομένων κατήγγησαν χιλιάδες θέσεις υπαλλήλων και επέφεραν ανάλογες διοικητικές αλλαγές (Margetts, 1998, όπως αναφέρθηκε σε Dunleavy et al., 2006). Η είσοδος των ηλεκτρονικών μέσων στη Δημόσια Διοίκηση έχει συσχετιστεί με καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών, μείωση απαιτούμενου χρόνου και κόστους διεκπεραίωσης διαδικασιών, αύξηση της παραγωγικότητας και επίτευξη διαφάνειας και υπευθυνότητας.

Η είσοδος στην ψηφιακή εποχή έχει προκαλέσει και πολλές πρακτικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση: η εξάρτηση από το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις εσωτερικές και εξωτερικές επικοινωνίες, η αυξανόμενη σημασία των ιστότοπων και των δικτύων οργανωτικών πληροφοριών, η ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών για διάφορες ομάδες πελατών, η ανάπτυξη ηλεκτρονικών συστημάτων προμηθειών, η θεμελιώδης μετάβαση από το χάρτινο έγγραφο στην διατήρηση ηλεκτρονικών αρχείων είναι μερικές από αυτές. Αυτό συνεπάγεται πολλές αλλαγές και στο είδος των σχέσεων και των απαιτήσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των Δημόσιων Διοικητικών Υπηρεσιών και των πολιτών. Αυτό εν μέρει οφείλεται στο γεγονός ότι οι σύγχρονες αλλαγές στην τεχνολογία της πληροφορίας λειτουργούν, επίσης, μέσω αλλαγών στα πρότυπα χειρισμού των κοινωνικών πληροφοριών, καθώς οι τρόποι ενημέρωσης των

καταναλωτών και της επαφής τους με τις υπηρεσίες αναθεωρούνται σε πολλούς σημαντικούς τομείς.

Ιδιαίτερη επίδραση στην υιοθέτηση της τεχνολογίας της πληροφορίας στην διακυβέρνηση είχαν οι αντίστοιχες αλλαγές που παρατηρήθηκαν σε ιδιωτικούς φορείς με παρόμοια δράση. Δηλαδή, συγγενείς ή παρόμοιες βιομηχανίες υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα, όπως οι τράπεζες, οι ασφαλιστικές εταιρείες, οι ηλεκτρονικοί έμποροι κ.α. που υιοθέτησαν πρακτικές οργάνωσης και επικοινωνίας με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων άλλαξαν τις σχέσεις επικοινωνίας μεταξύ οργανισμών και πολιτών. Καθώς οι συμπεριφορές των πολιτών και των εταιρειών στον ιδιωτικό τομέα άλλαξαν, δημιουργήθηκαν άμεσες απαιτήσεις για την παράλληλη μετατόπιση του τρόπου διαχείρισης των κυβερνητικών πληροφοριών και των πρακτικών που αφορούν τις συναλλαγές κράτους – πολιτών σε ένα ηλεκτρονικό περιβάλλον.

Σημαντικό είναι να σημειωθεί, ότι παρά το γεγονός ότι οι οργανισμοί πλέον εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις υποδομές πληροφορικής σε όλους τους τομείς, αυτό δεν περιορίζει τους τρόπους λειτουργίας τους. Η σωστή οργάνωση και το κατάλληλο τεχνικό υπόβαθρο αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την επίτευξη εύρυθμης λειτουργίας των ηλεκτρονικών συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο (αλλά όχι στην Ολλανδία) ήταν συνηθισμένο οι υπουργοί ή τα ανώτερα στελέχη να αλλάζουν πολιτικές και στη συνέχεια να προβαίνουν σε τροποποιήσεις των πληροφοριακών συστημάτων, ώστε να προσαρμόζονται σύμφωνα με τις νέες αποφάσεις (Dunleavy et al., 2005).

Το πέρασμα στην ψηφιακή εποχή έχει μεγάλο αντίκτυπο στις πρακτικές διοίκησης, λόγω της ολιστικής προσέγγισης που επιτρέπει, με βάση τις ανάγκες των πολιτών και της επιδίωξης απλούστευσης της σχέσης μεταξύ των οργανισμών και των πελατών τους, εξάλειψης των περιττών βημάτων, προσαρμογής του κόστους και πραγματοποίησης των απαραίτητων ελέγχων. Επίσης, κατέδειξε τη σημασία ανάπτυξης ενός πιο ευέλικτου τρόπου διοίκησης, που να μπορεί να ανταποκρίνεται με ταχύτητα και ευελιξία στις αλλαγές του κοινωνικού περιβάλλοντος. Για να επιτευχθεί, λοιπόν, αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης μέσα από την χρήση της πληροφορικής και των ψηφιακών μέσων, απαιτείται παράλληλα κίνηση προς την κατεύθυνση δημιουργίας οργανισμών που θα παραπέμπουν σε ενιαίους δικτυακούς τόπους άσκησης της.

Παρακάτω θα εξεταστούν τρία βασικά θέματα. Πρώτον, θα εξεταστεί το new public management και οι επίδραση που έχει ασκήσει στον σημερινό τρόπο Δημόσιας Διοίκησης πολλών ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Στη συνέχεια θα εξεταστούν όροι, όπως το eGovernance και τα one-stop shop και η συνεισφορά τους στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και στην ικανοποίηση των πολιτών από τις Δημόσιες Υπηρεσίες.

2.1 Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης και New Public Management

Ο κεντρικός στόχος της Δημόσιας Διοίκησης και των Δημόσιων Υπηρεσιών είναι η παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών σε ένα λογικό κόστος. Έτσι, παρά το γεγονός ότι ο Δημόσιος Τομέας, λόγω της ιδιαίτερης φύσης του, χαρακτηρίζεται από μοναδικές λειτουργικές, πολιτισμικές και στρατηγικές ανησυχίες, πλέον οι στόχοι των δημόσιων οργανισμών τείνουν να γίνονται όλο και πιο παρόμοιοι με αυτούς των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα.

Η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί έναν βασικό παράγοντα για τη εύρυθμη λειτουργία του κράτους, την οικονομική ευημερία και την ανάπτυξη μιας χώρας. Πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνειδητοποίησαν νωρίς την ανάγκη να αναβαθμίσουν το επίπεδο ποιότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών, ώστε να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν στην νέα πραγματικότητα που έχει επιφέρει η τεχνολογική πρόοδος και η παγκοσμιοποίηση. Στην Ελλάδα, το κοινωνικό και οικονομικό προσκήνιο επίσης μεταβάλλεται συνεχώς δημιουργώντας νέες προκλήσεις και ζητήματα προς διευθέτηση. Η οικονομική κρίση, το μεταναστευτικό πρόβλημα και η ανεργία της χώρας είναι μερικά από τα προβλήματα των τελευταίων ετών που δημιουργούν ερωτήματα σχετικά με το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει το κράτος και η δημόσια διοίκηση στην αντιμετώπισή τους.

Η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα σε μεγάλο βαθμό βασίζεται στην γραφειοκρατία. Ο όρος της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε από τον κοινωνιολόγο Max Weber το 1921, στο έργο του «Economy and Society» και σύμφωνα με αυτό, για να υπάρξει ο όρος απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη του κράτους. Σύμφωνα με τη θεωρία του, η γραφειοκρατία εμφανίζει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Αρχικά, στο κομμάτι της στελέχωσης των οργανισμών επισημαίνεται η ανάγκη της διαίρεσης της εργασίας και η κατάληψη κάθε θέσης από έναν ειδικό. Προϋπόθεση για τη λειτουργία

της κρατικής οργάνωσης αποτελεί η ύπαρξη ενός τυποποιημένου συστήματος κανόνων και προδιαγραφών, οι οποίοι είναι καταχωρημένοι εγγράφως, καθώς και η ιεράρχηση της αλυσίδας εξουσίας, η οποία θα ξεκινά από την ανώτατη διοίκηση και θα καταλήγει στη βάση, ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματικός έλεγχος από τα ανώτερα στελέχη προς τους υφιστάμενους. Η ικανότητα διεκπεραίωσης των λειτουργιών σύμφωνα με τους κανόνες αποτελεί το μοναδικό κριτήριο για τη διατήρηση και την εξέλιξη των εργαζομένων στην οργάνωση, ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα διάκρισης και μεροληψίας. Η θεωρία του Weber έχει ως βασική ιδέα τον ορθολογισμό και την τυποποίηση των διαδικασιών, ώστε να αποφεύγονται οι αυθαιρεσίες.

Ωστόσο, η άνοδος του καπιταλισμού, οι ραγδαίες κοινωνικές εξελίξεις που επέφερε η τεχνολογική πρόοδος, η παγκοσμιοποίηση και η κατάργηση των συνόρων, σύντομα αποκάλυψαν τις αδυναμίες του γραφειοκρατικού συστήματος της Δημόσιας Διοίκησης και γέννησαν την ανάγκη εύρεσης ενός νέου, αποτελεσματικότερου μοντέλου Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, από τη δεκαετία του '70 άρχισαν να αναδεικνύονται νέες διαφορετικές προσεγγίσεις ως εναλλακτικές λύσεις έναντι της κλασσικής γραφειοκρατικής κυβέρνησης, η μία εκ των οποίων είναι αυτή της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης, ευρέως γνωστή ως new public management (Klijn, 2012).

Η άνοδος των νεοφιλελεύθερων κυβερνήσεων κατά τη δεκαετία του 1970 προκάλεσε σκεπτικισμό απέναντι στον κρατικό παρεμβατισμό και επέφερε ουσιαστικό περιορισμό των δραστηριοτήτων του κράτους, της δημόσιας γραφειοκρατίας και των δημοσίων δαπανών. Στο κομμάτι της Δημόσιας Διοίκησης επικράτησε η άποψη ότι θα πρέπει να αφομοιωθούν χαρακτηριστικά μανάτζμεντ από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και προτάθηκε η υιοθέτηση του new public management ως λύση απέναντι στις κωλυσιεργίες του παραδοσιακού τρόπου διοίκησης.

Πρωτοπόρες χώρες στην υιοθέτηση του new model management ήταν οι «Αγγλο-αμερικάνικες» χώρες, όπως η Μεγάλη Βρετανία, η Νέα Ζηλανδία, η Αυστραλία και οι ΗΠΑ και έπειτα ακολούθησαν πολλές δυτικές ευρωπαϊκές χώρες. Αν και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ δεν είναι ταυτόσημο με το νεοφιλελευθερισμό (Pollitt, 2014), φαίνεται να έχει μαζί του σχέση «εκλεκτικής συγγένειας» (Sotiropoulos, 2015: 229, όπως αναφέρθηκε σε Καρακιουλάφη et al., 2015). Ωστόσο, κρίθηκε αναγκαία η υιοθέτηση στοιχείων του new public management και από αναπτυσσόμενες χώρες, ώστε τα κράτη να γίνουν αποτελεσματικά, να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των

πολιτών και να συμβαδίζουν με τις διεθνείς τάσεις που προκάλεσε η παγκοσμιοποίηση.

Το new public management έχει πολλές μεταρρυθμιστικές διαστάσεις, αλλά οι βασικότερες που περιλαμβάνει είναι οι εξής: η διάσπαση των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων σε μικρότερες συμπαγείς οργανώσεις, η εστίαση στα αποτελέσματα παρά στις εισροές, η αξία των χρημάτων των φορολογουμένων, η εξουσία που θα μεταβιβάζεται στα σημεία παροχής υπηρεσιών, η ευελιξία, η ικανοποίηση των πολιτών, η ανταγωνιστικότητα των δημόσιων υπηρεσιών και η ενίσχυση της λογοδοσίας του κράτους και της διαφάνειας. Σύμφωνα με τον Hood (1991), το new public management χαρακτηρίζεται από κάποια αλληλένδετα στοιχεία, όπως η πρακτική και επαγγελματική διαχείριση ζητημάτων, ξεκάθαρα πρότυπα και μέτρα επίδοσης, ελέγχους αποδοτικότητας, μετάβαση προς τον διαχωρισμό αρμοδιοτήτων, στροφή προς μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, έμφαση στην υιοθέτηση τρόπων διαχείρισης καταστάσεων από τον ιδιωτικό τομέα και πειθαρχία και φειδωλότητα στη χρήση των πόρων.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, 1995) το new public management αποσκοπεί στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας προσανατολισμένης στις επιδόσεις και σε έναν αποκεντρωμένο δημόσιο τομέα με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: πρώτον, δίνει έμφαση στα αποτελέσματα με γνώμονα την αποτελεσματικότητα, την επίδοση και την ποιότητα των υπηρεσιών. Δεύτερον, αποσκοπεί στην αντικατάσταση των εξαιρετικά συγκεντρωτικών υποδομών με μια πιο αποκεντρωμένη διοίκηση, μέσω της οποίας η οργάνωση των υπηρεσιών πραγματώνεται πλησιέστερα στο σημείο παράδοσής τους, προσφέροντας ταχύτερη εξυπηρέτηση. Τρίτον, χαρακτηρίζεται από ευελιξία ως προς την εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων για μεγαλύτερη αμεσότητα και οικονομική αποδοτικότητα. Τέλος, το νέο σύστημα χαρακτηρίζεται από επιμονή στην αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών που παρέχονται άμεσα από τον δημόσιο τομέα και ενίσχυση των στρατηγικών δυνατοτήτων που προσανατολίζουν ολόκληρη τη διαδικασία με οικονομικά αποδοτικό τρόπο.

Οι Καρακιουλάφη et al. (2015), αναφερόμενοι στην εφαρμογή στοιχείων του new public management στην Ελλάδα, συνοψίζουν τους στόχους του και τις αλλαγές που επέφερε στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα, σε δύο: αφενός ο ένας στόχος

ήταν να επιφέρει «αλλαγές μέσω περικοπών» (cutback change), δηλαδή μέσω των απολύσεων, του παγώματος των προσλήψεων, του περιορισμού των παρεχόμενων υπηρεσιών, των συγχωνεύσεων κ.α. και αφετέρου ο άλλος στόχος ήταν οι «αλλαγές μέσω της καινοτομίας» (innovation change), που μπορούσε να επιτευχθεί με την εισαγωγή ή την υιοθέτηση νέων προϊόντων, διαδικασιών και πρακτικών. Στο πεδίο της απασχόλησης, το new public management αποσκοπούσε στην άρση των διαφορών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και στον περιορισμό των «προνομίων» που συνόδευαν τις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα (Kiefer et al., 2014 όπως αναφέρθηκε σε Καρακιουλάφη et al., 2015). Αυτού του είδους μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα συχνά εμφανίζονται σε περιόδους κρίσης, όπως δηλαδή συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας.

Στο new public management, οι κυβερνήσεις λειτουργούν ως εξειδικευμένοι αγοραστές που αποφασίζουν τι θέλουν, διευκρινίζουν τα αποτελέσματα που επιθυμούν και στη συνέχεια αποφασίζουν ποιος οργανισμός - δημόσιος αλλά αυτόνομος, μη κερδοσκοπικός ή ιδιωτικός - μπορεί να παραδώσει καλύτερα την υπηρεσία. Επιπλέον, η διαδικασία μπορεί να ελεγχθεί μέσω της χρήσης των δεικτών απόδοσης. Για να λειτουργήσει όμως αυτή η ιδέα, πέραν ορισμένων θεσμικών αλλαγών που απαιτούνται, που για παράδειγμα το να επιτρέπεται στους οργανισμούς να είναι σχετικά ανεξάρτητοι, πρέπει να πληρούνται και δύο επιπλέον πολύ σημαντικές προϋποθέσεις: η διευκρίνιση των στόχων και η ύπαρξη δυνατοτήτων παρακολούθησης των διαδικασιών (Klinj, 2012).

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, υπήρξε αρκετά προστατευμένος, αλλά έλειπε η παραγωγικότητα και η αποδοτικότητα, με αποτέλεσμα το Δημόσιο να παρουσιάζεται «υπερτροφικό ως προς τα μεγέθη» (Καρακιουλάφη et al., 2015). Σύμφωνα με μελέτες του δείκτη του Heritage Foundation σε συνεργασία με τη Wall Street Journal, σχετικά με την οικονομική ελευθερία των χωρών το 2016, η Ελλάδα κατατάχθηκε στην 138η θέση ανάμεσα σε 178 χώρες, με συνολικό βαθμό οικονομικής ελευθερίας στο 53,2 και στη 41η θέση στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Τα κύρια μειονεκτήματα που εντοπίστηκαν αφορούσαν τη διοίκηση των δημόσιων οικονομικών, τη διαφθορά και τη ρυθμιστική αποδοτικότητα (Κωστούλας, 2015).

Οι μεταρρυθμίσεις του ελληνικού δημόσιου τομέα κατά την περίοδο της κρίσης συνοψίζονται σε τρεις κύριους άξονες: τη μείωση των πρωτογενών δαπανών του Δημοσίου, τη διοικητική μεταρρύθμιση, που εστιάζει στην κεντρική διοίκηση, την

τοπική αυτοδιοίκηση, τη δημόσια υγεία, την κοινωνική ασφάλιση, τις συντάξεις και την παιδεία, και, τέλος, τις μαζικές ιδιωτικοποιήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές του δημοσίου, ωστόσο, κρίθηκε ότι εστίασαν κυρίως σε μια μορφή «διαχείρισης μέσω περικοπών» και όχι τόσο στην πραγματοποίηση ουσιαστικών αλλαγών του συστήματος.

Η κατάσταση αυτή χαρακτήρισε και πολλές άλλες χώρες εκτός από την Ελλάδα. Έτσι, βασικά τμήματα των μεταρρυθμίσεων του new public management έχουν αλλάξει, διότι οδηγούσαν σε μη επιθυμητά και μερικές φορές καταστροφικά αποτελέσματα (Dunleavy et al., 2005) και άλλα τμήματα έχουν απορριφθεί εντελώς. Ακόμη και οι ισχυρότεροι υποστηρικτές του new public management θεωρούν ότι κάποιες μεταρρυθμίσεις έχουν μικρό αντίκτυπο στην συνολική αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης. Ενώ το new public management έχει αφήσει το στίγμα του στον τομέα της δημόσιας διοίκησης της Ευρωπαϊκής ηπείρου, έχει χάσει το αρχικό του γόητρο και έχει μερικώς αποτύχει (Chatzoglou et al., 2013).

Η προσοχή έχει στραφεί πλέον στον κεντρικό ρόλο που μπορεί να παίζει η τεχνολογία της πληροφορίας (IT – information technology) στα συστήματα διαχείρισης και στις μεθόδους αλληλεπίδρασης με τους πολίτες και άλλους χρήστες υπηρεσιών στην κοινωνία των πολιτών, μέσω της στήριξης και της ενσωμάτωσης των σημερινών γραφειοκρατικών διαδικασιών, μέσα από ένα ευρύ φάσμα γνωστικών, συμπεριφορικών, οργανωτικών, πολιτικών και πολιτισμικών αλλαγών που συνδέονται με συστήματα πληροφοριών (Dunleavy et al, 2020). Κατά την προσπάθεια αυτή, πολλά κράτη στράφηκαν στην υιοθέτηση πρακτικών eGovernance, που θα μελετηθεί παρακάτω.

2.2 Το Πρότυπο της ΕΕ για τη Δημόσια Διοίκηση: Η ανάδειξη του e-Governance

Ο Δημόσιος Τομέας διαδραματίζει έναν πολύ σημαντικό ρόλο στην κοινωνική και οικονομική οργάνωση της Ευρώπης, προσφέροντας έναν μεγάλο αριθμό κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών στους Ευρωπαίους πολίτες, εξασφαλίζοντας την κοινωνική και οικονομική σταθερότητα των κρατών μελών, καθώς και ενθαρρύνοντας την ανταγωνιστικότητα της αγοράς. Επίσης, σχετίζεται με έναν μεγάλο αριθμό δραστηριοτήτων που αφορούν την εκπαίδευση, την υγεία και την κοινωνική

ασφάλεια, παρέχοντας ασφάλεια και πρόνοια στους πολίτες. Γενικά, η σωστή εκμετάλλευση των πόρων και των υπόλοιπων πλεονεκτημάτων της Ευρωπαϊκής ηπείρου, όπως το ανταγωνιστικό ανθρώπινο δυναμικό και η ηγετική θέση της Ευρώπης σε πολλά τμήματα της παγκόσμιας αγοράς, προϋποθέτει την σωστή λειτουργία του Δημόσιου Τομέα.

Η συνεχόμενη αύξηση του διεθνούς ανταγωνισμού και των επιρροών του νεοφιλελευθερισμού στην αγορά, η εξέλιξη της τεχνολογίας της πληροφορίας (Information Technology) και η μετάβασή στην Κοινωνία της Γνώσης, έχουν οδηγήσει στην δημιουργία ενός περίπλοκου εργασιακού περιβάλλοντος στα πλαίσια των Δημόσιων Οργανισμών και για τους υπαλλήλους τους (Sotirakou και Zερρου, 2005). Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση και οι Δημόσιες Υπηρεσίες κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν πολυάριθμες προκλήσεις που αφορούν την βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα. Ωστόσο, για την επίτευξη αυτών των σκοπών ο οικονομικός προϋπολογισμός θα έπρεπε να παραμείνει σταθερός και σε ιδανικά σενάρια να μειωθεί (Commission Of The European Communities, 2003).

Η Ευρώπη, ως ένας από τους ισχυρότερους οργανισμούς παγκοσμίως, έχει αναπτύξει ένα σύστημα Δημόσιας Διοίκησης που ανταποκρίνεται στις οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις της παγκοσμιοποίησης και των αλλαγών που αυτή επιφέρει σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αξιοποίηση των τεχνολογιών επικοινωνίας και πληροφορικής και τη δημιουργία συστημάτων που χαρακτηρίζονται από αποτελεσματικότητα, παραγωγικότητα και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες. Στην επίτευξη αυτού του στόχου σε μεγάλο βαθμό συνέβαλε η υιοθέτηση πρακτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το λεγόμενο eGovernance (Commission Of The European Communities, 2003).

Το eGovernance αποτελεί μια σειρά οργανωτικών αλλαγών και νέων πρακτικών βελτίωσης των Δημόσιων Υπηρεσιών, σεβόμενο τις δημοκρατικές διαδικασίες και επιφέροντας θεσμικές αλλαγές. Ο στρατηγικός του στόχος είναι η μείωση των εμποδίων μεταξύ των κρατών-μελών εντός της ευρωπαϊκής αγοράς, προάγοντας την διακίνηση των αγαθών και των υπηρεσιών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αποτελεσματική εφαρμογή της εθνικής πολιτικής της κάθε χώρας, καθώς και η ενίσχυση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης (Commission Of The

European Communities, 2003). Σύμφωνα με τον Heeks (2001) οι σημαντικότερες συνεισφορές του e-governance είναι η βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης (e-administration), η διασύνδεση με τους πολίτες μέσω της παροχής δημόσιων υπηρεσιών (e-citizens and e-services) και η θεμελίωση εξωτερικών κοινωνικών διεπαφών (e-society).

Ως αίτια κύρια αίτια που οδήγησαν στην ανάπτυξη πρακτικών eGovernance, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission Of The European Communities, 2003) παραθέτει τρία: αρχικά, έμφαση δίνεται στην ανάγκη ανταπόκρισης απέναντι στις κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα παγκοσμίως. Για παράδειγμα, η Δημόσια Διοίκηση προσφέρει μεγάλο αριθμό υπηρεσιών και στις επιχειρήσεις, επηρεάζοντας τη δυνατότητα των εταιρειών να είναι ανταγωνιστικές, καθώς η επιχειρηματικότητα και η καινοτομία επηρεάζονται άμεσα από τον χρόνο και το κόστος που απαιτείται για την σύσταση μιας εταιρείας. Δεύτερον, επισημαίνονται οι αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών, οι οποίοι επιθυμούν να λαμβάνουν από τις Δημόσιες Υπηρεσίες αντίστοιχη ποιότητα παροχών, όπως και με αυτές του ιδιωτικού τομέα. Οι περίπλοκες διαδικασίες, οι μεγάλες ουρές και η ανάγκη παροχής πληροφοριών, τις οποίες οι οργανισμοί ήδη διαθέτουν, έχουν γνωρίσει μεγάλη επίκριση από δυσαρεστημένους πολίτες. Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει την πίεση που δέχονται τα κράτη για καλύτερη διαχείριση των πόρων και των χρημάτων των φορολογούμενων πολιτών, καλούμενα να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες σε χαμηλότερο κόστος.

Από την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και μέχρι σήμερα, παρατηρείται όλο και περισσότερο η αυξανόμενη επιρροή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό διοικητικό δίκαιο, ένα φαινόμενο που στη θεωρία αποκαλείται «εξευρωπαϊσμός του διοικητικού δικαίου». Ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο» εννοείται το σύνολο των κανόνων δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ρυθμίζουν άμεσα τη διοικητική διαδικασία, τη διοικητική οργάνωση και τις διοικητικές πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο.

Ωστόσο, η εφαρμογή πρακτικών eGovernment δεν είναι απλή υπόθεση. Η παροχή υπηρεσιών με πελατοκεντρική αντίληψη και η περικοπή μη χρήσιμων διοικητικών οργανισμών, προαπαιτεί ότι οι πληροφορίες διαχέονται σε όλα τα τμήματα και επίπεδα των διοικητικών οργανισμών, εκ των θεμελίων οργανωτική αλλαγή και

προθυμία για εξερεύνηση νέων τρόπων λειτουργίας πέραν των παραδοσιακών. Όλα αυτά πέρα από χρόνο απαιτούν και έναν αντίστοιχο οικονομικό προϋπολογισμό. Επιπλέον, η πλήρης εξάρτηση από πρακτικές eGovernment δημιουργεί νέες προκλήσεις, όπως η ανάπτυξη εμπιστοσύνης και σιγουριάς από την πλευρά των πολιτών κατά την χρήση των ιστοσελίδων και η διάδοση των ηλεκτρονικών μέσων και της γνώσης που απαιτείται για την πρόσβαση στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, χωρίς να δημιουργείται κοινωνικό χάσμα. Επίσης, θα πρέπει οι πληροφορίες να διαχέονται σωστά και αποτελεσματικά μεταξύ των οργανισμών και ξεπερνώντας τα εθνικά όρια, όπου είναι απαραίτητο.

Ωστόσο, παρά τις προαναφερόμενες δυσκολίες, η υιοθέτηση σωστών πρακτικών από πολλές χώρες έχει αποδείξει ότι το eGovernment μπορεί να αναδειχθεί σε ένα πολύ ισχυρό μέσο για την αντιμετώπιση πολλών ζητημάτων (Commission Of The European Communities, 2003). Το eGovernment μπορεί να δώσει λύση στην παράδοση ποιοτικών Δημόσιων Υπηρεσιών, την μείωση του χρόνου αναμονής, την καλύτερη οικονομική απόδοση της Δημόσιας Διοίκησης, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την βελτίωση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης. Για να επιτευχθούν όλα τα παραπάνω, ένας νέος όρος εισήχθη στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, ο όρος του one-stop shop, τον οποίο θα μελετήσουμε παρακάτω.

2.3 One-stop shop

Όλοι οι πολίτες βασίζονται από το κράτος για την λήψη ορισμένων υπηρεσιών, οι οποίες ξεκινούν με πρωτοβουλία των πολιτών που τις χρειάζονται και πραγματοποιούνται με τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων (data) από το κράτος, μέσω διαφορετικών διαύλων. Τα δεδομένα αυτά αφορούν προσωπικά δεδομένα του πολίτη, καθώς και πληροφορίες που σχετίζονται με την εκτέλεση της διαδικασίας. Στη συνέχεια το κράτος αποθηκεύει τα δεδομένα σε μια βάση δεδομένων (database) ή όταν είναι απαραίτητο τα προετοιμάζει για περαιτέρω επεξεργασία, μέχρι που να είναι εφικτό να αξιοποιηθούν για την διεκπεραίωση της διαδικασίας και την ολοκλήρωση της υπηρεσίας. Επίσης, τα δεδομένα αυτά αξιοποιούνται για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την επιλογή των πιο αποτελεσματικών τρόπων διεκπεραίωσης των διαδικασιών αυτών και την γνωστοποίηση των αποφάσεων στους πολίτες.

Βασικό ρόλο στην διαδικασία παροχής κρατικών υπηρεσιών διαδραματίζουν οι φόρμες, δηλαδή τα έντυπα ή ηλεκτρονικά έγγραφα που αξιοποιούνται για την ανταλλαγή των των απαραίτητων δεδομένων μεταξύ κράτους και πολιτών. Οι φόρμες χωρίζονται σε δύο είδη: αυτές που απαιτούν την εισαγωγή δεδομένων (input), όπως είναι οι αιτήσεις και αυτές που παρουσιάζουν δεδομένα (output), όπως οι βεβαιώσεις και τα πιστοποιητικά (Scholta et al., 2019). Η συμπλήρωση αυτών των φορμών συχνά δυσαρεστεί τους πολίτες, με τα πιο συχνά παράπονα να αφορούν την έλλειψη κατανοητότητας, την μεγάλη προσπάθεια και τον χρόνο που απαιτείται για την συμπλήρωσή τους, την επανάληψη συμπλήρωσης ίδιων στοιχείων πολλάκις, τον όγκο των πληροφοριών που απαιτούνται, κλπ.

Για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων ιδρύθηκαν τα one-stop-shop (Wimmer, 2002), δηλαδή κάποια ενιαία σημεία πρόσβασης, όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συλλέγουν δεδομένα για την ολοκλήρωση μίας ή περισσότερων υπηρεσιών, μέσω μιας ενιαίας, ολοκληρωμένης ψηφιακής πλατφόρμας. Αυτή η μέθοδος έχει εφαρμοστεί και εδραιωθεί σε 71 χώρες (United Nations, 2014), καθιστώντας δυνατή την παροχή υπηρεσιών από το κράτος με την αξιοποίηση ψηφιακών μέσων.

Το one stop shop είναι μια κεντρική πλατφόρμα για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στους πολίτες: «ένα ενιαίο σημείο πρόσβασης στις ηλεκτρονικές κρατικές υπηρεσίες και πληροφορίες που προσφέρονται από διαφορετικές δημόσιες αρχές» σύμφωνα με τον Wimmer (2002). Χωρίς μια ενιαία θυρίδα, κάθε κυβερνητική υπηρεσία είναι πιθανό να αναπτύσσει τις δικές της διασυνδέσεις με τους πολίτες, έτσι ώστε οι πολίτες να επικοινωνούν μεμονωμένα με τη καθεμία και να διανέμουν τα ίδια δεδομένα σε διαφορετικές αρχές πολλάκις. Σε μια τέτοια υπηρεσία ενιαίας εξυπηρέτησης, όπως τα one-stop shop, μια πλατφόρμα έχει ενσωματώσει όλες τις διοικητικές υπηρεσίες και οι πολίτες χρησιμοποιούν αυτή για να πραγματοποιήσουν τις απαραίτητες αιτήσεις.

Η λειτουργία των one stop shop τελεί υπό κάποιες προϋποθέσεις, όπως την ύπαρξη διασυνδεδεμένων πληροφοριακών συστημάτων μεταξύ των διοικητικών υπηρεσιών, και την δόμησή τους σύμφωνα με τις ανάγκες των πολιτών, είτε αυτές αφορούν γεγονότα της καθημερινής ζωής τους είτε επιχειρηματικές ανάγκες. Για τις κυβερνήσεις, η υλοποίηση ενός ψηφιακού ενιαίου κέντρου διοίκησης και η συνακόλουθη ενσωμάτωση των συλλεγμένων δεδομένων σε αυτό, μπορεί να

αποτελέσει πρόκληση. Ωστόσο, μπορεί να επιφέρει σημαντικές θετικές αλλαγές, όπως τη μείωση του κόστους διεξαγωγής υπηρεσιών, τη μείωση των λαθών και του χρόνου επεξεργασίας, καθώς και την αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών, μειώνοντας τη σύγχυση και την υπερπροσπάθεια.

Ενώ τα one stop shop μειώνουν τον αριθμό των φορμών που απαιτείται να συμπληρώνουν οι πολίτες για την διεκπεραίωση των διαδικασιών, συνεχίζουν να βασίζονται στην συμπλήρωσή τους για την παροχή των υπηρεσιών. Οι περισσότερες διοικητικές υπηρεσίες συνεχίζουν να λειτουργούν έπειτα από πρωτοβουλία των πολιτών για την διεκπεραίωση διαδικασιών και να απαιτούν την επανεισαγωγή δεδομένων από τους πολίτες, ώστε να ολοκληρωθούν. Έτσι, ελλείπει το στοιχείο προληπτικής (proactive) παροχής υπηρεσιών από την πλευρά του κράτους, δηλαδή της παροχής υπηρεσιών χωρίς ο πολίτης να χρειαστεί να το αιτηθεί, η οποία θα καθιστούσε τις διαδικασίες πολύ πιο εύκολες. Αυτό, ωστόσο, το οποίο ελλείπει πλήρως είναι το στοιχείο της πρόβλεψης της ανάγκης παροχής μιας υπηρεσίας από το κράτος, όπως, θα μπορούσε να γίνεται όσον αφορά υπηρεσίες που σχετίζονται με την ηλικία, για παράδειγμα συνταξιοδοτήσεις μετά το πέρας μιας συγκεκριμένης ηλικίας (Scholta et al., 2019).

Ένα αποτελεσματικό σύστημα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που οργανώνεται σύμφωνα με τις ανάγκες των πολιτών θα επεδίωκε την παροχή υπηρεσιών χωρίς να προαπαιτείται κάποια ενέργεια ως προς την εύρεση πληροφοριών και χωρίς την δραστηριοποίηση των πολιτών για την ολοκλήρωση των διαδικασιών, όπου αυτό είναι εφικτό. Αντιθέτως, το ίδιο το σύστημα θα ήταν έτσι οργανωμένο, ώστε πριν χρειαστεί οποιαδήποτε δράση, το κράτος θα είχε προνοήσει για την ενημέρωση των πολιτών αλλά και για την εκτέλεση κάποιων διαδικασιών. Δηλαδή, το κράτος αντί να έχει ως βασική αρμοδιότητα την έγκριση διαδικασιών, θα είχε την παροχή υπηρεσιών (Scholta et al., 2019). Αυτό θα προϋπέθετε, ότι τα συστήματα σχεδιάζονται με γνώμονα τον δέκτη των υπηρεσιών, δηλαδή τον πολίτη.

Για το κράτος, η διαχείριση των φορμών περιλαμβάνει τον σχεδιασμό τους, την παροχή τους στους πολίτες και την επεξεργασία των δεδομένων που οι πολίτες εισάγουν σε αυτές, όπου απαιτείται. Για τον σχεδιασμό των φορμών σε ηλεκτρονική μορφή, χρειάζονται προμελετημένες αποφάσεις, ώστε να είναι αποτελεσματικές, καθώς και η αντίστοιχη τεχνική υποστήριξη πριν ο πολίτης συμπληρώσει ένα έντυπο και κατά το στάδιο που η φόρμα ακόμα σχεδιάζεται, κατά τη διάρκεια συμπλήρωσής

της και αφότου η συμπλήρωση ολοκληρωθεί και τα δεδομένα που έχουν αποθηκευτεί στις βάσεις δεδομένων περάσουν σε άλλες εφαρμογές.

Οι μηχανισμοί που διευκολύνουν την συμπλήρωση φόρμας ιστού, όπως η αυτόματη συμπλήρωση, έχουν ήδη αναπτυχθεί, αλλά χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης. Επίσης, το κράτος μπορεί να χρησιμοποιήσει μηχανές πρόβλεψης για να εξατομικεύσει τις υπηρεσίες του. Ως εξατομίκευση ορίζεται *«η προβολή ειδικών προϊόντων, υπηρεσιών, πληροφοριών ή πληροφοριών σχετικά με τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες σύμφωνα με το προφίλ του κάθε πολίτη»* (Mulvenna, Anand, & Böchner, 2000, όπως αναφέρθηκε σε Scholta et al., 2019). Για παράδειγμα, μια εξατομικευμένη δικτυακή πύλη μιας δημόσιας υπηρεσίας θα πρέπει να προβάλλει και προσφέρει στους πολίτες μόνο τις υπηρεσίες που θα τους ενδιέφεραν.

Σε γενικές γραμμές, παρά τα περιθώρια βελτίωσης, τα one-stop shop έχουν λάβει πολύ θετικές κριτικές από του πολίτες και έχουν αποδείξει την αποτελεσματικότητα και την χρησιμότητά τους. Στο επόμενο κεφάλαιο θα μελετηθούν οι προσπάθειες υιοθέτησης αντίστοιχων πρακτικών από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και η αντίστοιχη συνεισφορά τους. Το κέντρο εστίασης της εργασίας πέφτει στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και τους τρόπους με τους οποίους άλλαξαν τις σχέσεις μεταξύ των πολιτών και των Δημόσιων Υπηρεσιών.

Κεφάλαιο 3^ο : Ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση σήμανε πολλές αλλαγές σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο και η ανάγκη για «εξευρωπαϊσμό» της Δημόσιας Διοίκησης κρίθηκε επιτακτική. Σε μια προσπάθεια στήριξης της ανάπτυξης της Ελλάδας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε ένα μεγάλο αναπτυξιακό πρόγραμμα για την χώρα για την περίοδο 2000-2006, το οποίο ονομάστηκε «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας» (Operational Programme "Information Society").

Το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας» προέβλεπε κοινοτική υποστήριξη όλων των ελληνικών περιφερειών που κρίθηκε ότι αναπτύσσονται με πολύ αργούς ρυθμούς. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανήλθε στα 2.839 δις ευρώ, εκ των οποίων η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα συνείσφερε τα 1.702 δις ευρώ. Το πρόγραμμα συμπεριλάμβανε αναπτυξιακές δράσεις για διάφορους τομείς, όπως η εκπαίδευση και ο πολιτισμός, το ηλεκτρονικό εμπόριο και τις τηλεπικοινωνίες, ωστόσο μεγάλο ποσοστό από τη χρηματοδότηση προορίστηκε για επενδύσεις στον Δημόσιο Τομέα και τις Δημόσιες Υπηρεσίες και την βελτίωση της ποιότητας ζωής. Συγκεκριμένα, το ποσό που επενδύθηκε στις Δημόσιες Υπηρεσίες ανήλθε στα 954,814,000 ευρώ (European Commission).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε ως προτεραιότητα την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων Δημόσιων Υπηρεσιών προς τους πολίτες, χαρακτηρίζοντάς τες ως ένα από τα πιο στοιχειώδη καθήκοντα ενός σύγχρονου και ανεπτυγμένου κράτους. Η έμφαση που δόθηκε στην αξιολόγηση της ποιότητας των υπηρεσιών, μέσω της μέτρησης της ικανοποίησης των πολιτών, αντικατοπτρίζει την φιλοσοφία συνεχούς βελτίωσης και κατανόησης των αντιλήψεων των πολιτών που χαρακτηρίζει τις ανεπτυγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός αυτού του Επιχειρησιακού Προγράμματος ήταν η Ελλάδα να ενισχύσει την εθνική προσπάθεια για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών πρόνοιας στη χώρα και να προωθήσει την ισότητα ευκαιριών για όλους με την άρση των εμποδίων στην κοινωνικο-οικονομική σφαίρα.

Βασικό μέσο για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου ήταν, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας να εντάξει τις Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνίας (Information and Communication Technology) στον Δημόσιο Τομέα (European Commission). Οι ΤΠΕ διευκολύνουν τον χειρισμό, τη διάδοση, την αποθήκευση και την επεξεργασία των πληροφοριών, παρέχοντας έλεγχο επί των διαδικασιών και μεγαλύτερη ταχύτητα (Καλογήρου et al., 2015). Ο κεντρικός στόχος της συγκεκριμένης δράσης ήταν ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η αναθεμελίωση της οργάνωσης του Δημόσιου Τομέα μέσω της χρήσης των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων (Τερψιάδου & Οικονομίδης, 2009). Οι δικτυακές πύλες (web portals), τα ενημερωτικά περίπτερα (kiosks) και οι τεχνολογίες κινητών τηλεφώνων (mobile technologies) ήταν μερικά μόνο από τα αναδυόμενα μέσα παροχής Διοικητικών Υπηρεσιών (Potnis, 2010, όπως αναφέρθηκε σε Manolitzas et al., 2010).

Η Ελλάδα έχει χαρακτηριστεί από υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας και προβληματικό κανονιστικό πλαίσιο, τα οποία αφήνουν περιθώρια έλλειψης διαφάνειας και διαφθοράς. Συνολικά, οι ελληνικές Δημόσιες Υπηρεσίες έχουν χαρακτηριστεί ως «επιτυχείς αποτυχίες», καθώς η Ελλάδα ανήκει στις ελάχιστες χώρες του OECD που δεν έχει πραγματοποιήσει καμία σοβαρή εκσυγχρονιστική μεταρρύθμιση (Hood, 2000) και η διάχυση και υιοθέτηση των μεθόδων πειθαρχίας του new public management στον ελληνικό δημόσιο τομέα είναι αργή (Zampetakis and Moustakis, 2007, όπως αναφέρθηκε σε Chatzoglou et al., 2013). Ως εκ τούτου, το ελληνικό κράτος όφειλε να αναπτύξει και να εφαρμόσει προγράμματα αναβάθμισης της ποιότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών.

Στα πλαίσια του προαναφερόμενου επιχειρησιακού προγράμματος, το 2001 στην Ελλάδα δημιουργήθηκε ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, ο οποίος πλέον μετράει πάνω από 1089 παραρτήματα σε όλη την ελληνική περιφέρεια (Manolitzas et al., 2010), με περίπου 60000 επισκέπτες σε καθημερινή βάση (Chatzoglou et al., 2013). Σε αυτά τα κέντρα οι πολίτες μπορούν να ζητήσουν πληροφορίες, πιστοποιητικά και αιτήσεις που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση. Σήμερα, τα ΚΕΠ αποτελούν μια προσπάθεια να εισαχθεί ένα νέο μοντέλο συναλλαγών στον δημόσιο τομέα με γνώμονα τις αρχές του new public management και να εφαρμοστεί η φιλοσοφία των one-stop-shop και της δημιουργίας ενός ενιαίου σημείου αλληλεπίδρασης (Pateli και Philippidou, 2008, όπως αναφέρθηκε σε

Manolitzas et al., 2010). Παρακάτω θα μελετηθούν αναλυτικά τα ΚΕΠ ως θεσμός, η οργάνωση και οι αρμοδιότητές τους, η αποτελεσματικότητά τους, καθώς και τα περιθώρια βελτίωσής τους.

3.1 Η δημιουργία και η οργάνωση των ΚΕΠ

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), ιδρύθηκαν το 2002 με τον Νόμο 3013/2002 (Άρθρο 31-ΦΕΚ 102/Τεύχος Α/1-5-2002). Στο άρθρο αναφέρεται ότι *«αποστολή των κέντρων αυτών είναι η παροχή διοικητικών πληροφοριών και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες»*. Το έργο τους έχει χαρακτηριστεί ως καινοτόμος οργανισμός δημόσιας υπηρεσίας, καθώς υπάρχει μόνο στην Ελλάδα (Chatzoglou et al., 2013).

Σύμφωνα με το άρθρο 31 του ΦΕΚ 102 (Τεύχος Α, 1-5-2002), τα ΚΕΠ τελούν έργο υπό τον έλεγχο των Περιφερειών, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Δήμων και των Κοινοτήτων. Στις αρμοδιότητες των ΚΕΠ συμπεριλαμβάνονται η ενημέρωση και η πληροφόρηση των πολιτών σχετικά με τη διεκπεραίωση συναλλαγών με το κράτος, η παραλαβή και ο έλεγχος των αντίστοιχων αιτήσεων και η διαβίβαση των πλήρων φακέλων στην αρμόδια υπηρεσία για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Επίσης, αναφέρονται κάποιες επιμέρους αρμοδιότητες των ΚΕΠ, όπως η επικύρωση διοικητικών εγγράφων, η θεώρηση γνήσιου υπογραφής, η χορήγηση παραβόλων, κινητών επισήμων και υπεύθυνων δηλώσεων και η χορήγηση του αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, μέσω ηλεκτρονικής διασύνδεσης με το σύστημα TAXIS.

Η σύλληψη της ιδέας των ΚΕΠ εμπνέεται σε μεγάλο βαθμό από την επικράτηση του eGovernance σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες και της ένταξης στην διοίκηση των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας και του Διαδικτύου ως εργαλείων πραγματοποίησης συναλλαγών μεταξύ κράτους και πολιτών. Επίσης, τα ΚΕΠ αποτελούν μια προσπάθεια υιοθέτησης της φιλοσοφίας των one-stop shop στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή της δημιουργίας ενιαίων σημείων πρόσβασης παροχής υπηρεσιών με πελατοκεντρική αντίληψη. Βασικό χαρακτηριστικό των one stop shop είναι η δυνατότητα εξυπηρέτησης με πολλαπλά μέσα παράδοσης των υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων της φυσικής παρουσίας σε καθορισμένους

χώρους, των τηλεφωνικών κέντρων, του διαδικτύου, των κινητών συσκευών, της δορυφορικής τηλεόρασης κλπ. (Wimmer & Tambouris 2002).

Τα ΚΕΠ έχουν συγκεντρώσει μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων και σε αυτά μπορούν να πραγματοποιηθούν σχεδόν 420 διοικητικές διαδικασίες. Στις παρεχόμενες υπηρεσίες περιλαμβάνονται η έκδοση διαβατηρίων, θεωρήσεων, αδειών οδήγησης, πιστοποιητικών στρατιωτικής θητείας, πιστοποιητικών γεννήσεως, πιστοποιητικών οικογενειακής κατάστασης, ποινικού μητρώου, καρτών μέσων μαζικής μετακίνησης, διευκολύνσεων ανέργων, επιβατικών οχημάτων και διαδικασίες σχετικά με τις δημόσιες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες κ.λπ. (Chatzoglou et al., 2013).

Σύμφωνα με τους Manolitzas et al. (2010), η εξυπηρέτηση των πολιτών από τα ΚΕΠ πραγματοποιείται σε τέσσερα στάδια: Πρώτον, ο υπάλληλος του ΚΕΠ λαμβάνει και ελέγχει τα έγγραφα που προσκομίζει ο πολίτης και τον ενημερώνει για τυχόν ύπαρξη ελλειπών ή ατελών εγγράφων. Έπειτα, ο υπάλληλος συμπληρώνει μια ηλεκτρονική φόρμα και δημιουργεί έναν νέο φάκελο στο σύστημα πληροφοριών και παραδίδει στον πολίτη πιστοποιητικό υποβολής αιτήματος, στο οποίο είναι εγγεγραμμένος ο αριθμός του φακέλου αίτησης. Στη συνέχεια, ο φάκελος της υπόθεσης, με την αίτηση και τα δικαιολογητικά έγγραφα, αποστέλλεται στον αρμόδιο φορέα μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, φαξ, ταχυδρομείου, κούριερ κ.λπ. Τέλος, ο υπάλληλος του ΚΕΠ λαμβάνει το τελικό έγγραφο από την αρμόδια αρχή και ειδοποιεί τον πολίτη (μέσω sms ή τηλεφώνου) να προσέλθει να το παραλάβει.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα ΚΕΠ βραβεύθηκαν με «Ετικέτα καλής πρακτικής» στη διάσκεψη της ΕΕ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη Λισαβόνα το 2007 (Chatzoglou et al., 2013), αναγνώριση η οποία οφείλεται στην λειτουργικότητα, την αποτελεσματικότητα και την μέριμνα για ικανοποίηση μεγάλου αριθμού αναγκών των πολιτών. Για παράδειγμα, τα ΚΕΠ έχουν προνοήσει για τη δημιουργία τμήματος πολύγλωσσου τηλεφωνικού κέντρου και ιστοσελίδας για τους μη Ελληνόφωνους αλλοδαπούς. Έτσι, παρέχονται πληροφορίες και υπηρεσίες στα ελληνικά, γερμανικά, αγγλικά και γαλλικά.

Όσον αφορά την οργάνωση των ΚΕΠ και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, σε έρευνα των Chatzoglou et al. (2013) δημοσιεύθηκαν τα εξής στοιχεία:

- Η πλειοψηφία των υπαλλήλων των ΚΕΠ είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι (60%), ενώ οι υπόλοιποι (40%) έχουν μια σύμβαση που λήγει μετά από ένα ορισμένο

χρονικό διάστημα και συνήθως ανανεώνεται στο τέλος αυτής της περιόδου. Το 2012, οι περισσότερες από αυτές τις συμβάσεις δεν ανανεώθηκαν ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και της προσπάθειας μείωσης των δαπανών της ελληνικής κυβέρνησης. Ορισμένα υποκαταστήματα πυκνοκατοικημένων περιοχών έχουν έως και 40 μόνιμους και 25 μη μόνιμους, συμβασιούχους υπαλλήλους.

- Τα μικρότερα υποκαταστήματα βρίσκονται σε περιοχές με χαμηλά ποσοστά επισκέψεων και μεγαλύτερα υποκαταστήματα σε μεγάλες πόλεις.
- Τα ΚΕΠ βρίσκονται στο κέντρο κάθε πόλης ή χωριού, κυρίως κοντά σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, όπως δημαρχεία, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, κλπ.
- Το κάθε ΚΕΠ εξυπηρετεί κατά μέσο όρο καθημερινά 60 πολίτες, εκ των οποίων οι 52,5 εξυπηρετούνται επιτυχώς (87,5%). Αξίζει να σημειωθεί ότι μερικά ΚΕΠ που βρίσκονται σε πυκνοκατοικημένες περιοχές εξυπηρετούν έως 1.200 πολίτες καθημερινά.

Έχοντας σχηματίσει μια σφαιρική εικόνα περί της οργάνωσης και της λειτουργίας των ΚΕΠ, στο επόμενο κεφάλαιο θα μελετηθεί το θεσμικό πλαίσιο στο οποίο συστάθηκε ο θεσμός των ΚΕΠ, πραγματοποιώντας μια αναδρομή στη θεσμική του εξέλιξη.

3.2 Θεσμική Εξέλιξη των ΚΕΠ στην Ελλάδα

Όπως είδαμε και στα προηγούμενα κεφάλαια, τα ΚΕΠ αποτελούν υπηρεσίες κοινής ωφελείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Φαναριώτης, 1999). Η ένταξη του θεσμού στον τομέα της δημόσιας διοίκησης αποτελεί απόρροια μιας σειράς στρατηγικών ενεργειών που έλαβε το ελληνικό κράτος σε διάστημα πολλών ετών με σκοπό την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα μελετηθεί η θεσμική εξέλιξη των ΚΕΠ, μέσω μιας ιστορικής αναδρομής στην σύγχρονη ελληνική νομολογία περί δημόσιας διοίκησης.

Στα πρώτα στάδια, σημείο αναφοράς στην προσπάθεια δημιουργίας ενιαίων σημείων εξυπηρέτησης των πολιτών αποτελεί το Σχέδιο «Καποδίστριας», που ψηφίστηκε το 1997 με τον νόμο 2539/97 του Ελληνικού Κράτους. Το σχέδιο προέβλεπε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους, με σκοπό τη βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και είχε ισχύ έως και το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε

από τη νέα διοικητική διαίρεση που προέβλεπε το σχέδιο «Καλλικράτης». Σε αυτό το διάστημα, η εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστρια» στόχευε στην διευθέτηση ζητημάτων που σχετίζονταν με την οργάνωση, την διοίκηση και την λειτουργία των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο στηρίχτηκε από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ), ένα από τα μεγαλύτερα αναπτυξιακά προγράμματα της χώρας που απέβλεπε στην εκμετάλλευση των νέων ευκαιριών που εισήγαγε η ανάδυση της κοινωνίας της πληροφορίας και της οικονομίας της γνώσης, καθιστώντας τη χώρα ικανή να ανταποκριθεί στις διεθνείς εκσυγχρονιστικές τάσεις.

Στόχοι του προγράμματος ήταν ο εκσυγχρονισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών, τόσο σε αστικές όσο και σε επαρχιακές κοινότητες (Τομαρά και Σιδέρη, 1999), καθώς και ο εκσυγχρονισμός του κανονιστικού συστήματος, η τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνεια, καθιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση υπόλογη στους πολίτες, η ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, η ενίσχυση του ρόλου της και η απόκτηση οικονομικής αυτοδυναμίας και διοικητικής αυτοτέλειας. Ακόμη, αναφορικά με τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αποφασίζεται ότι όλες οι τοπικές υποθέσεις ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων, *«κύρια μέρη των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους»* (Νόμος 2218/94 - Άρθρο 41). Πολλοί εναντιώθηκαν στο σχέδιο «Καποδίστριας», θεωρώντας ότι ενδυνάμωνε ένα κυρίαρχο συγκεντρωτικό μοντέλο παρέμβασης του κράτους στους δήμους. Ωστόσο, το σχέδιο προωθούσε την εθελοντική σύμπραξη με άλλες κοινότητες και τη συμμετοχή όλων των πολιτών στις αποφάσεις αυτές (Τομαρά-Σιδέρη, 1999). Παρ'όλα' αυτά δεν επέφερε πολλές ουσιαστικές, ριζικές αλλαγές στο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης και έτσι, αντικαταστάθηκε αργότερα από Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Ταυτόχρονα, σημαντικές μεταρρυθμίσεις προς μια κατεύθυνση αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης εισήγαγε και το πρόγραμμα «Πολιτεία» (ypes.gr). Οι στόχοι του προγράμματος ήταν πολυδιάστατοι, με έναν από τους πιο σημαντικούς να είναι η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες με ενέργειες, όπως η δημιουργία του τηλεφωνικού κέντρου 1502, και η εισαγωγή των πρώτων One Stop Shop στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Επίσης, προβλεπόντουσαν μέτρα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών με αύξηση της

παραγωγικότητας του Δημόσιου Τομέα και εισαγωγή δεικτών αποδοτικότητας. Επιπλέον στόχοι του προγράμματος ήταν και η ενιαιοποίηση και απλούστευση του θεσμικού πλαισίου και η αξιοποίηση των ευεργετικών συνεπειών της σύγχρονης ηλεκτρονικής τεχνολογίας και των πρακτικών eGovernment. Τέλος, το πρόγραμμα προέβλεπε την περαιτέρω αποκέντρωση της διοίκησης, με μεταφορά πολλών αρμοδιοτήτων στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης (ypes.gr).

Επιπρόσθετα, με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και της αναπτυξιακής στρατηγικής για τα νησιά, το τότε Υπουργείο Αιγαίου σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εισήγαγε το πρόγραμμα διοικητικής εξυπηρέτησης των κατοίκων του Αιγαίου «Αστερίας», το οποίο λειτούργησε ως μήτρα των σημερινών Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών. Το πρόγραμμα προέβλεπε τη σύσταση του δικτύου των «Γραφείων του Πολίτη» σε κάθε δήμο και μέσω αυτών, όλες οι διοικητικές υπηρεσίες «κατέβηκαν» στον δήμο, δηλαδή στο πλησιέστερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, οι κάτοικοι των νησιών απαλλάσσονταν από την υποχρέωση μετάβασης στις μεγαλουπόλεις για την ολοκλήρωση συναλλαγών με το κράτος και είχαν τη δυνατότητα πραγματοποίησης αιτήσεων ηλεκτρονικά, με τη βοήθεια των υπαλλήλων του «Γραφείου του Πολίτη» και παραλαβής επίσης από τον ίδιο φορέα, με μειωμένο κόστος και σε λιγότερο χρόνο. Γενικά, το πρόγραμμα αυτό συνέβαλε στην άρση της γεωγραφικής απομόνωσης, την ποιοτική αναβάθμιση και την αποδοτική υλοποίηση των ασκούμενων πολιτικών (ypai.gr).

Η επιτυχία του προγράμματος «Αστερίας» οδήγησε με απόφαση του ΥΠΕΣΔΔΑ στην επέκτασή του σε όλη τη χώρα, με το πρόγραμμα «Αριάδνη» και το «Γραφείο του Πολίτη» αντικαταστάθηκε από τα ΚΕΠ με την ισχύ του Ν.3013/2002 . Το έργο «Αριάδνη» με προϋπολογισμό 78.932.767 € ήταν ενταγμένο στο επιχειρησιακό πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας, *«ένα σύνολο ολοκληρωμένων οριζόντιων παρεμβάσεων σε τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής που βασίζονται στην ανάπτυξη της πληροφορικής και των νέων τεχνολογιών»* (Μοσχότη, 2019). Το πρόγραμμα «Αριάδνη» εστίαζε στην παροχή υπηρεσιών και διοικητικών πληροφοριών προς τους πολίτες μέσω των ΚΕΠ και στις 13 περιφέρειες της χώρας και τη δημιουργία και λειτουργία 1047 ΚΕΠ σε Δήμους της χώρας. Το έργο «Αριάδνη» έχει αποτελέσει σημαντική επένδυση στην σύσταση των ΚΕΠ, με δαπάνες σε πληροφοριακό εξοπλισμό και εξοπλισμό χώρου, τηλεφωνικά κέντρα,

κλιματιστικά, διακριτικά σήματα ΚΕΠ, φωτοτυπικά μηχανήματα, ειδικά έπιπλα (ΠΕΤΑ, 2007).

Στη συνέχεια, ακολούθησε η «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», που ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή το Μάιο του 2010, με τον νόμο 3852 (ΦΕΚ Α 87/7-6-2010). Το πρόγραμμα αφορούσε τη διοικητική, οικονομική και πολιτική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την ενδυνάμωση της δράσης και της ποιότητας των υπηρεσιών των δήμων (Χρυσανθάκης, 2010). Στόχος του προγράμματος ήταν το κράτος να διαθέτει επιτελικό και συντονιστικό χαρακτήρα και η διεκπεραίωση των διαδικασιών να βαρύνει την τοπική αυτοδιοίκηση. Στα πλαίσια εφαρμογής του προγράμματος μειώθηκε ο αριθμός των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη μέθοδο της συνένωσης αυτών και πιο συγκεκριμένα: οι Δήμοι από 1034 γίνονται 325, τα Νομικά Πρόσωπα και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων από 6000 συνενώνονται σε λιγότερα από 2000, οι 56 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις συμπτύσσονται σε 13 αιρετές περιφέρειες, οι οποίες διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες (Πολυμερόπουλος, 2017). Επίσης, η θητεία των δημάρχων και περιφερειαρχών επεκτείνεται στα πέντε έτη από τα τέσσερα που ήταν πριν. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επέφερε πολλές ουσιαστικές θεσμικές αλλαγές και ενίσχυσε τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης εισάγοντας αρμοδιότητες, όπως «η τήρηση δημοτολογίου και μητρώου αρρένων και η έκδοση σχετικών πιστοποιητικών, η τήρηση ληξιαρχικών βιβλίων και η έκδοση αποσπασμάτων ληξιαρχικών πράξεων, η τήρηση αρχείων επίσημων εγγράφων και έκδοση αντιγράφων, η περιοδική ενημέρωση των δημοσίων υπηρεσιών για μεταβολές προσωπικής κατάστασης που προκύπτουν από τα τηρούμενα στοιχεία, η τήρηση των υποχρεώσεων βάσει της ισχύουσας εκλογικής νομοθεσίας, η τήρηση των υποχρεώσεων βάσει νομοθεσίας σχετικής με ιθαγένεια, αλλοδαπούς και μετανάστες, η χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας, η χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου, τέλεση των γάμων, άδειες ταφής και αποτέφρωσης νεκρών, οι άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, μουσικών οργάνων, κινηματογράφων, θεάτρων, ψυχαγωγίας, διενέργειας διαφήμισης, παραχώρησης χώρων για προβολή κλπ.» (Πολυμερόπουλος, 2017). Ωστόσο, με την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης συνέχισαν να υπάρχουν ζητήματα, όπως η οικονομική αυτοτέλεια των Νέων Δήμων. Σημαντικό δε, είναι ότι στα πλαίσια της

εφαρμογής του προγράμματος λήφθηκαν πολλές αποφάσεις και ψηφίστηκαν πολλοί νόμοι, με σκοπό την θεσμοθέτηση της δράσης και της λειτουργίας των ΚΕΠ.

Σύμφωνα με τη Μοσχότη (2019), από το 2002 μέχρι και το 2014 στο νομοθετικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, δημοσιεύθηκαν οι εξής ρυθμίσεις:

- Σύσταση των ΚΕΠ / Ν. 3013/2002 (ΦΕΚ 102/Α' 01-05-2002).
- Ειδικά θέματα που σχετίζονται με προσλήψεις και ρύθμιση διαφόρων θεμάτων αρμοδιότητας Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης / Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α' 20-09-2002).
- Σύσταση ΚΕΠ στις Περιφέρειες, τις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τους Δήμους και τις Κοινότητες / Ν. 3146/2003 (ΦΕΚ 125/Α' 23-05-2003).
- Ειδικά θέματα υπαλλήλων που εργάζονται στα ΚΕΠ / Ν. 3200/2003 (ΦΕΚ 281/Α' 09-12-2003).
- Θέματα μεταφοράς κάποιων οργανωτικών μονάδων λειτουργίας των ΚΕΠ από το επίπεδο της Περιφέρειας στο επίπεδο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης / Ν.3202/2003 (ΦΕΚ 284/Α' 11-12-2003).
- Ειδικά θέματα διεκπεραίωσης υποθέσεων από τα ΚΕΠ καθώς και θέματα προσωπικού / Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α' 11-02-2004).
- Θέματα διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη δημόσια διοίκηση και ολοκληρωμένων διοικητικών συναλλαγών / Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102/Α' 24-05-2004).
- Θέματα ρύθμισης του συστήματος προσλήψεων προσωπικού στα ΚΕΠ / Ν.3260/2004 (ΦΕΚ 151/Α' 06-08-2004).
- Ίδρυση ΚΕΠ στο Υπουργείο Εξωτερικών, του οποίου βασική αποστολή είναι η εξυπηρέτηση των αποδήμων Ελλήνων / Ν. 3320/2005 (ΦΕΚ 48/Α' 23-02-2005).
- Διεύρυνση αρμοδιοτήτων των ΚΕΠ / Ν.3345/2005 (ΦΕΚ 138/Α' 16-06-2005).
- Ειδικά θέματα υπαλλήλων και μεταφορά των αρμοδιοτήτων των ΚΕΠ στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και σύσταση Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας των ΚΕΠ (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης), η οποία είναι υπεύθυνη για την οργάνωση, την εποπτεία, την παρακολούθηση και το συντονισμό της λειτουργίας των ΚΕΠ, με σκοπό την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας τους και της περαιτέρω ανάπτυξής τους για

την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων / Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ 57/Α' 15-03-2006).

- Θέματα καταστροφής μη παραληφθέντων εγγράφων από τα ΚΕΠ / Ν.3491/2006 (ΦΕΚ 207/Α' 02-10-2006).
- Ειδικά θέματα πειθαρχικών παραπτώματων υπαλλήλων ΚΕΠ / Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26/Α' 9-2-2007).
- Ίδρυση ΚΕΠ στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας με αποστολή και αρμοδιότητες την παροχή διοικητικών πληροφοριών και διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης / Ν.3536/2007 (ΦΕΚ 42/Α' 23-02-2007).
- Θέματα μετατάξεων υπαλλήλων ΚΕΠ, κατάργησης θέσεων του προγράμματος «ΑΣΤΕΡΙΑΣ» και μισθώσεις για τη στέγαση των ΚΕΠ / Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ 263/Α' 23-11-2007).
- Θέματα στοιχείων αιτήσεων των πολιτών και αυτοματοποίησης διεκπεραίωσης υποθέσεων από τα ΚΕΠ / Ν.3731/2008 (ΦΕΚ 263/Α' 23-12-2008).
- Ειδικά θέματα συνεργασίας ΚΕΠ με τον Οργανισμό Εργατικής Εστίας / Ν.3762/2009 (ΦΕΚ 75/Α' 15-5-2009).
- Ειδικά θέματα υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων ΚΕΠ / Ν.3801/2009 (ΦΕΚ 163/Α' 04-09-2009).
- Θέματα προσλήψεων / Ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α' 28-12-2009).
- Δημιουργία Ενιαίων Κέντρων Εξυπηρέτησης (Κ.Ε.Κ.) ως προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου / Ν.3844/2010 (ΦΕΚ 63/Α' 03-05-2010).
- Μεταφορά αρμοδιοτήτων των ΚΕΠ από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους δήμους στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης (πρόγραμμα Καλλικράτης) / Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α' 07-06-2010).
- Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης εταιρειών μέσω ΚΕΠ / Ν. 3853/2010 (ΦΕΚ 90/Α' 17-6-2010).
- Σύσταση Κέντρου Πληροφόρησης Ασφαλισμένων και Συνταξιούχων και συνεργασία με τα ΚΕΠ / Ν. 3863/2010 (ΦΕΚ 115/Α' 15-7-2010).

- Δυνατότητα ηλεκτρονικών πληρωμών μέσω ΚΕΠ και ρύθμιση θεμάτων υπαλλήλων ΚΕΠ που πάσχουν από δυσίατα ή ανίατα νοσήματα (μετατάξεις, μεταφορές, αποσπάσεις/ Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α' 16-6-2011).
- Συγχώνευση Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών στο πλαίσιο εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015 / Ν.4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α' 27-10-2011).
- Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού ΚΕΠ στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ / Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ 85/Α' 11-4-2012).
- Ρυθμίσεις θεμάτων σύστασης εταιρειών μέσω ΚΕΠ / Ν. 4072/2012 (ΦΕΚ 86/Α' 11-4-2012).
- Θέματα υπαλλήλων ΚΕΠ / Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ 254/Α' 21-11-2013).
- Διοικητικές απλουστεύσεις / Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74/Α' 26-3-2014).

Έχοντας μελετήσει την θεσμική εξέλιξη των ΚΕΠ και το κανονιστικό πλαίσιο περί οργάνωσης και λειτουργίας τους, γεννάται το ερώτημα του κατά πόσο αυτές οι ενέργειες είχαν θετικό αντίκτυπο. Έτσι, στο επόμενο κεφάλαιο θα ερευνηθεί το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των ΚΕΠ και το κατά πόσο ο θεσμός γίνεται αντιληπτός ως επιτυχημένος.

3.3 Αποτελεσματικότητα των ΚΕΠ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο διερευνήθηκε το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αναδείχθηκε ο θεσμός των ΚΕΠ και μελετήθηκε το κανονιστικό πλαίσιο που ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία του, ως μέρος της συνολικής προσπάθειας εξευρωπαϊσμού του ελληνικού δημόσιου τομέα. Τα ΚΕΠ αποτελούν κατά γενική ομολογία την πιο επιτυχημένη προσπάθεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όσον αφορά το εγχείρημα σύστασης δημόσιων υπηρεσιών μιας στάσης, σύμφωνα με τα πρότυπα των αντίστοιχων οργανισμών της ΕΕ. Η επιτυχία τους αυτή σε συνδυασμό με τις αποδιαρθρωτικές επιδράσεις που άσκησε στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, προσέλυσε το ενδιαφέρον πολλών ερευνητών του επιστημονικού χώρου, οι οποίοι έσπευσαν να μελετήσουν τον βαθμό αποτελεσματικότητας των ΚΕΠ, καθώς και την ικανοποίηση των πολιτών από την υπηρεσία.

Οι Manolitzas et al. (2010), διεξήγαγαν μια έρευνα σχετικά με τον βαθμό ικανοποίησης των πολιτών από τα ΚΕΠ, η οποία διεξήχθη στο χρονικό διάστημα από την 1η Δεκεμβρίου 2009 έως τις 20 Μαρτίου 2010. Για τους σκοπούς της έρευνας αυτής, κατασκευάστηκε ένας δικτυακός ιστότοπος, μέσω του οποίου οι πολίτες είχαν την ευκαιρία να απαντήσουν σε ένα ψηφιακό ερωτηματολόγιο 15 ερωτήσεων στο διαδίκτυο. Συλλέχθηκαν 730 ερωτηματολόγια και οι περισσότεροι εκ των συμμετεχόντων ήταν νέοι, ηλικίας από 18 έως 35 ετών και το δείγμα που έλαβε μέρος στην έρευνα προερχόταν από την Αθήνα. Τα πορίσματα της έρευνας σχετικά με τον βαθμό ικανοποίησης των πολιτών από τα ΚΕΠ ανέδειξαν ότι ο δείκτης ικανοποίησης των πολιτών από τα ΚΕΠ ήταν πολύ υψηλός (92,57), γεγονός που καθιστά τα ΚΕΠ ένα γενικά επιτυχημένο εγχείρημα. Ωστόσο, στα αποτελέσματα της έρευνας παρουσιάστηκε ένα οξύμωρο: οι ερωτώμενοι εξέφρασαν μια γενικότερη ικανοποίηση από την υπηρεσία, αν και ικανοποιείται μόνο ένα μικρό ποσοστό των προσδοκιών τους, γεγονός το οποίο οι ερευνητές απέδωσαν στην υπόθεση ότι το δείγμα δεν ήταν αρκετά απαιτητικό. Επιπλέον, οι πολίτες αποφάνθηκαν ότι ήταν πολύ ικανοποιημένοι από τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών (90,93%), αλλά, από την άλλη πλευρά, δεν απέδιδαν ιδιαίτερα μεγάλη βαρύτητα σε αυτό το κριτήριο, ως παράγοντα καθοριστικό για την ικανοποίησή τους.

Σε άλλη έρευνα των Chatzoglou et al. (2013) σχετικά με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από τα ΚΕΠ, τα ευρήματα σε μεγάλο βαθμό συμφωνούν με τα παραπάνω. Προκειμένου να αυξηθεί η αξιοπιστία και η εγκυρότητα της έρευνας, τα μέλη της εκτεταμένης ερευνητικής ομάδας επισκέφθηκαν προσωπικά ΚΕΠ που στεγάζονταν και στις 13 διοικητικές περιφέρειες της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, στα πλαίσια της έρευνας πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις σε 221 ΚΕΠ (17 ΚΕΠ από κάθε περιφέρεια), στα οποία διανεμήθηκαν ερωτηματολόγια με τυχαίο τρόπο και σε τυχαίο δείγμα πολιτών. Σύμφωνα με την έρευνα, τέσσερα από τα βασικά μειονεκτήματα των ΚΕΠ σύμφωνα με τους πολίτες, συνδέονται άμεσα με τον παράγοντα των ανθρώπινων πόρων και συγκεκριμένα, ένα εξ αυτών, είναι το γεγονός ότι τα ΚΕΠ θεωρούνται υπερβολικά συμφορισμένα από κόσμο και με μεγάλο χρόνο αναμονής, όπου, ωστόσο, εντοπίζεται ένα οξύμωρο: σχεδόν οι μισοί πολίτες θεωρούν το χρόνο αναμονής ως πλεονέκτημα, ενώ οι υπόλοιποι μισοί ως μειονέκτημα. Αυτό θα μπορούσε να οφείλεται στο γεγονός ότι οι πολίτες σχηματίζουν άποψη με βάση την πρόσβαση που έχουν σε διαφορετικά ΚΕΠ και ότι το επίπεδο της ποιότητας

υπηρεσιών διαφέρει από κέντρο σε κέντρο, αλλά επειδή τα αποτελέσματα δεν μπορούν να διαιρεθούν και προκύπτουν από όλο το δείγμα συνολικά, δεν παύουν να είναι παράξενα και αντιφατικά.

Επιπρόσθετα, οι υπεύθυνοι των καταστημάτων ΚΕΠ φάνηκε να έχουν σχηματίσει μια υπερεκτιμημένη άποψη για το σύνολο της κατάστασης, καθώς από την στατιστική ανάλυση προέκυψε το συμπέρασμα πως εκτιμούν ότι η ικανοποίηση των πολιτών, λαμβάνοντας υπ' όψιν το εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών, τη ταχύτητα των υπηρεσιών και τη συμπεριφορά των εργαζομένων είναι πολύ υψηλή, γεγονός το οποίο δεν επιβεβαιώνουν τα λεγόμενα των πολιτών. Με βάση τα ευρήματα αυτά, δεν είναι απίθανο οι υπεύθυνοι να μην έχουν επίγνωση των αδυναμιών των κέντρων εξυπηρέτησης και, επομένως, να μην μπορούν να λάβουν τις κατάλληλες ενέργειες για την αναβάθμισή τους. Επιπλέον, οι υπεύθυνοι των ΚΕΠ προσδιορίζουν ως βασικούς τομείς για μελλοντική βελτίωση τη συνεργασία με άλλους δημόσιους οργανισμούς, τη βελτίωση της κατάρτισης των εργαζομένων, την επένδυση σε υλικά, όπως εκτυπωτές, αντιγραφικά μηχανήματα, κλπ., και την αύξηση του αριθμού των εργαζομένων. Αν και από την πλευρά των πολιτών οι εγκαταστάσεις των ΚΕΠ θεωρούνται αρκετά ικανοποιητικές, οι πολίτες σε μεγάλο βαθμό κατέδειξαν τους ίδιους τομείς ως προβληματικούς.

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την ίδια έρευνα, τα ΚΕΠ επιτυγχάνουν αξιοσημείωτα υψηλά επίπεδα εμπιστοσύνης και ικανότητας διεκπεραίωσης των διαδικασιών αξιόπιστα και με ακρίβεια, καθώς και υψηλά ποσοστά διαβεβαίωσης ότι οι γνώσεις των εργαζομένων και οι ικανότητές τους εμπνέουν εμπιστοσύνη. Αλλά, από την άλλη πλευρά, σημειώθηκε σχετικά χαμηλή επίδοση όσον αφορά την ενσυναίσθηση και την απόκριση των υπαλλήλων στα ζητήματα των πολιτών. Σε γενικές γραμμές, ωστόσο, το πόρισμα από την αξιολόγηση του συνολικού επιπέδου ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχεται από τα ΚΕΠ σημείωσε ικανοποιητική βαθμολογία και επομένως, τα ΚΕΠ μπορούν να χαρακτηριστούν αξιόπιστα και ότι συμβάλλουν στη μείωση της γραφειοκρατίας του δημόσιου τομέα και στην αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών.

Σε μια άλλη έρευνα των Αυγέρης, Μπουραζάνης και Κοντογεώργος (2016) σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών στα ΚΕΠ της Βορείου Ελλάδος, βρέθηκε ότι, σύμφωνα με τους πολίτες, οι τομείς, οι οποίοι χρήζουν βελτίωσης, είναι η καλύτερη συνεργασία μεταξύ ΚΕΠ και υπολοίπων Δημόσιων Υπηρεσιών, η καλύτερη

κατάρτιση των εργαζομένων στα ΚΕΠ και η καλύτερη παρεχόμενη εξυπηρέτηση από εργαζόμενους στα ΚΕΠ. Η έρευνα, επίσης, αποφάνθηκε ότι οι πολίτες δεν νιώθουν ασφάλεια κατά τη διεκπεραίωση των συναλλαγών, ότι δεν εμπιστεύονται ότι οι υπηρεσίες παρέχονται με τον σωστό τρόπο και δίχως λάθη, ούτε και εντός των πλαισίων του υποσχόμενου χρονικού διαστήματος. Γενικά, η ποιότητα των υπηρεσιών που λαμβάνονται από τα ΚΕΠ βαθμολογήθηκε χαμηλότερα από την αναμενόμενη εκτίμηση κατά την λήψη των υπηρεσιών και τα αποτελέσματα της έρευνας επιβεβαιώνουν την εδραιωμένη άποψη της πλειονότητας των πολιτών ότι οι Δημόσιοι Υπάλληλοι δεν αντιμετωπίζουν τα ζητήματά τους με τη δέουσα ευαισθησία (Hood, 2000).

Σύμφωνα με μια πιο πρόσφατη έρευνα (Μοσχότη, 2019), από τις απαντήσεις των πολιτών βγήκαν τα εξής συμπεράσματα: Αρχικά, διαπιστώνεται ότι υφίσταται αυξημένος βαθμός διείσδυσης των ΚΕΠ στους πολίτες, καθώς το 98% των πολιτών γνωρίζουν τον θεσμό των ΚΕΠ. Ωστόσο, μόνο ένα 34% γνωρίζει ότι μπορεί να εξυπηρετείται και τηλεφωνικά από τα κέντρα, ενώ μόλις το ένα 23% των πολιτών γνωρίζει ότι μπορεί να διεκπεραιώσει συγκεκριμένες υποθέσεις τους μέσω internet, χωρίς να απαιτείται η φυσική παρουσία του στα ΚΕΠ. Η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών (97%) αναφέρει ότι ο κύριος τρόπος που έρχεται σε επαφή με τα ΚΕΠ είναι η επίσκεψη και ο μέσος όρος της συχνότητας επίσκεψης στα ΚΕΠ είναι 5,2 φορές το χρόνο. Επιπλέον, είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι, ενώ μέσω της έρευνας διαπιστώθηκε ότι το 23% των πολιτών γνωρίζει ότι μπορεί κατά περίπτωση να εξυπηρετηθεί μέσω του διαδικτυακού ιστότοπου των ΚΕΠ, μόλις το 2% το χρησιμοποιεί ως κύριο τρόπο επαφής με τα ΚΕΠ. Αυτοί που χρησιμοποιούν τον διαδικτυακό ιστότοπο των ΚΕΠ δηλώνουν σε γενικές γραμμές ευχαριστημένοι και μάλιστα το 27% των πολιτών που την έχει χρησιμοποιήσει, αξιολογεί την ηλεκτρονική πλατφόρμα των ΚΕΠ ως πάρα πολύ εύχρηστη.

Από την έρευνα προκύπτει, επίσης, το εντυπωσιακό αποτέλεσμα ότι το 64% των πολιτών δηλώνει πάρα πολύ ικανοποιημένο από τις υπηρεσίες των ΚΕΠ και επομένως, τα ΚΕΠ θεωρούνται ότι αποτελούν έναν επιτυχημένο θεσμό. Το στοιχείο που επηρεάζει περισσότερο από κάθε άλλο τη συνολική ικανοποίηση των πολιτών είναι η συναισθηματική κατανόηση από την πλευρά των υπαλλήλων, την οποία οι πολίτες αντιλαμβάνονται ως εξατομικευμένη αντιμετώπιση του πολίτη από τον υπάλληλο του ΚΕΠ, ευκολία επικοινωνίας με τον προϊστάμενο σε περίπτωση που

χρειαστεί, κατανοητό τρόπο παροχής πληροφοριών στον πολίτη, ευκολία πρόσβασης στα ΚΕΠ και βολικό ωράριο λειτουργίας. Η αντιλαμβανόμενη διασφάλιση από τους υπαλλήλους φαίνεται ότι είναι πολύ σημαντική για τους πολίτες στο σύνολό της και η ευγένεια των υπαλλήλων των ΚΕΠ προσλαμβάνεται ως ιδιαίτερος θετικό χαρακτηριστικό.

Ως προς την αξιοπιστία των υπηρεσιών, το σημαντικότερο πρόβλημα έγκειται στην ταχύτητα διεκπεραίωσης της διαδικασίας, καθώς συχνά οι πολίτες αναγκάζονται να πραγματοποιούν πολλαπλές επισκέψεις στα κέντρα, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά τη συνολική ικανοποίηση των πολιτών από τα ΚΕΠ. Την κατάσταση επιδεινώνει η αντίληψη των πολιτών, ότι οι υπάλληλοι δεν είναι επαρκώς καταρτισμένοι και εξειδικευμένοι για την διεκπεραίωση των διαδικασιών. Επιπλέον, οι πολίτες εντοπίζουν μεγάλο πρόβλημα στην έλλειψη επαρκούς αριθμού προσωπικού στα ΚΕΠ και τον μεγάλο χρόνο αναμονής των πολιτών κατά την παραμονή τους στα ΚΕΠ, που συνεπάγεται η κατάσταση αυτή.

Τέλος, όσον αφορά τις υλικοτεχνικές δομές των ΚΕΠ, κρίνεται ότι η ενίσχυσή τους θα μπορούσε να αυξήσει τη σημαντικότητα και το κύρος του θεσμού στη συνείδηση των πολιτών, αλλά και την πραγματική εικόνα των ΚΕΠ. Ωστόσο, με βάση τα αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης, οι πολίτες δεν δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα σε αυτόν τον παράγοντα, ώστε να επηρεάσει τον βαθμό ικανοποίησής τους.

Έχοντας σχηματίσει μια σφαιρική εικόνα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ΚΕΠ και τις αντιλήψεις και αξιολογικές κρίσεις των πολιτών σχετικά με τον θεσμό, προκύπτει το συμπέρασμα ότι παρά την γενικά ευνοϊκή αντίληψη των ΚΕΠ από τους πολίτες, υπάρχουν κάποια αρνητικά χαρακτηριστικά που προκαλούν δυσαρέσκεια. Στο επόμενο κεφάλαιο θα διερευνηθούν ορισμένες προτάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε βελτίωση αυτών των τρωτών σημείων.

Κεφάλαιο 4^ο : Προτάσεις Βελτίωσης των ΚΕΠ

Τα αποτελέσματα των ερευνών που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, καταδεικνύουν ότι τα ΚΕΠ ως θεσμός αποτελούν κατά γενική ομολογία ένα επιτυχημένο εγχείρημα αναβάθμισης του τομέα δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, από τις έρευνες προκύπτουν και ενδείξεις που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργικότητα του θεσμού, οι οποίες υπογραμμίζουν τα αρνητικά στοιχεία της λειτουργίας του θεσμού και τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης. Τέτοια πορίσματα είναι σημαντικό να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεχής ποιοτική αναβάθμιση και εξέλιξη των κέντρων.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις αποκρίσεις των πολιτών σε έρευνα της Μοσχότη (2019), σχετικά μεγάλο ποσοστό των πολιτών (18%) είναι ικανοποιημένο από τις παρεχόμενες υπηρεσίες στα ΚΕΠ και τις αντίστοιχες επιδόσεις και δεν επιθυμεί κάποια αλλαγή. Ωστόσο, ένα σημαντικό ποσοστό των συμμετεχόντων των πολιτών κατέδειξε κάποια σημεία που χρήζουν βελτίωσης ως εξής:

- Οι πολίτες θα ήθελαν περισσότερο προσωπικό στα ΚΕΠ (11%)
- Οι πολίτες επιθυμούν μεγαλύτερη γκάμα παροχής υπηρεσιών (10%)
- Πολύ σημαντική είναι η πιο γρήγορη εξυπηρέτηση των αιτημάτων (9%)
- Επιθυμείται καλύτερη ενημέρωση επί των διαδικασιών (7%)
- Το προσωπικό κρίθηκε ανεπαρκώς ενημερωμένο και καταρτισμένο (7%),
- Η διεύρυνση του ωραρίου προτάθηκε από αρκετούς πολίτες (7%),
- Το προσωπικό θα πρέπει να είναι πιο ευγενικό (5%)
- Οι υπάλληλοι των ΚΕΠ θα πρέπει να παρέχουν καλύτερη εξυπηρέτηση (5%)

Οι δε Chatzoglou et al. (2013), κατά τις προτάσεις τους για βελτίωση την οργάνωσης και λειτουργίας των ΚΕΠ, εστιάζουν στην ανεπαρκή υιοθέτηση μεθόδων new public management στα πλαίσια διαχείρισης και διεκπεραίωσης των υποθέσεων. Συγκεκριμένα, τονίζουν τη συχνότητα που η σύγχρονη έρευνα καταδεικνύει την έντονη συσχέτιση μεταξύ της εισόδου σχημάτων ποιότητας ελέγχου στον δημόσιο τομέα με την βελτίωση του μάνατζμεντ των υποδομών και την αύξηση των κινήτρων στους εργαζόμενους (Delfgaauw and Dur, 2008, όπως αναφέρθηκε σε Chatzoglou et al., 2013). Γενικά, η αντίληψη της παροχής ποιότητας ως κριτήριο μείζουσας

σημασίας για την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, σχετίζεται με θετικά αποτελέσματα, όσον αφορά την επίδοση των εργαζομένων και την ικανοποίηση των πολιτών (Parka and Raineyb, 2012, όπως αναφέρθηκε σε Chatzoglou et al., 2013). Επιπλέον, ιδιαίτερα χρήσιμη θα ήταν η υιοθέτηση της πελατοκεντρικής αντίληψης λειτουργίας των οργανισμών, όπως ενδείκνεται από παραδείγματα λειτουργίας επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, καθώς αυτό θα είχε πολλές θετικές επιδράσεις στην παροχή κινήτρων στους υπαλλήλους και στην επίδοσή τους στα πλαίσια της εργασίας τους στον δημόσιο τομέα (Kealesitse et al., 2013, όπως αναφέρθηκε σε Chatzoglou et al., 2013). Παρά το γεγονός ότι οι δημόσιοι οργανισμοί δεν αποσκοπούν στο οικονομικό κέρδος, όπως οι ιδιωτικοί, η πολιτοκεντρική αντίληψη μπορεί να αυξήσει την γενικότερη ικανοποίηση των πολιτών από το κράτος, γεγονός μείζουσας σημασίας για την εκάστοτε κυβέρνηση. Τέλος, στην ίδια έρευνα τονίζεται η σημασία της εισαγωγής μεθόδων ποσοτικοποίησης των αποτελεσμάτων και μέτρησης των επιδόσεων, οι οποίες επιτρέπουν την συγκριτική ανάλυση των παρερχόμενων και των παροντικών αποτελεσμάτων και τον εντοπισμό των σημείων που χρήζουν βελτίωσης (Diewert, 2011, όπως αναφέρθηκε σε Chatzoglou et al., 2013).

Σύμφωνα με την Μοσχότη (2019), τα ΚΕΠ, ενώ κατόρθωσαν να μειώσουν τη γραφειοκρατία με την απλοποίηση και τη συγχώνευση κάποιων διαδικασιών, δεν την εξάλειψαν εντελώς, καθώς λειτουργούν κυρίως ως κέντρα διαβίβασης εγγράφων χωρίς να έχει περιοριστεί ο απαιτούμενος αριθμός των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών από τον πολίτη, ούτε να αποφεύγεται η πολλαπλή υποβολή των ίδιων δικαιολογητικών. Το συμπέρασμα αυτό αποδεικνύει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση ή, τουλάχιστον, ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, δεν έχει υιοθετήσει και αφομοιώσει επαρκώς τις πρακτικές του eGovernance, όπως ορίζονται από τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνέπεια αυτού είναι η ευρύτερη δυσaréσκεια που επικρατεί από την πλευρά των πολιτών ως προς την ταχύτητα ολοκλήρωσης των διοικητικών διαδικασιών, λόγω κυρίως της ανάγκης πολλαπλής προσκόμισης πληροφοριών και εγγράφων που υπάρχουν ήδη σε αρχεία του δημοσίου. Η κατάσταση αυτή είναι απόρροια της έλλειψης διαλειτουργικότητας μεταξύ των διαφορετικών φορέων και ενός αποτελεσματικού ηλεκτρονικού συστήματος, προσβάσιμο σε όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Θα ήταν επομένως ένα θετικό βήμα τα ΚΕΠ να μπορούν να

διεκπεραιώνουν οποιαδήποτε συναλλαγή με το δημόσιο, ακολουθώντας μια συγκεκριμένη, προκαθορισμένη διαδικασία, με πρόσβαση σε ένα ενιαίο κεντρικό ψηφιακό σύστημα, μέσω του οποίου θα δρομολογούνται όλες οι υποθέσεις ηλεκτρονικά στον αρμόδιο φορέα ή υπουργείο. Επίσης, σε περίπτωση εντοπισμού ελλείψεων στις παραχωρημένες πληροφορίες, θα ήταν φρόνιμο ο εκάστοτε αρμόδιος φορέας που εμπλέκεται στη διεκπεραίωση της υπόθεσης, να δύναται να αναζητά τα στοιχεία αυτά σε άλλα συστήματα του Δημοσίου, χωρίς να καλείται ο πολίτης να τα παρέχει. Τέλος, σε όλη αυτή τη διαδικασία, είναι σημαντικό το ΚΕΠ και ο πολίτης να παραμένουν ενήμεροι για τις εξελίξεις της υπόθεσης. Με αυτόν τον τρόπο κατορθώνεται οριστική αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των πολιτών, αλλά και βελτίωση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, συμβάλλοντας στις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Όσον αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνουν τα ΚΕΠ, οι πολίτες, επίσης, αποφάνθηκαν ορισμένα σημεία με τα οποία είναι δυσαρεστημένοι, με το βασικότερο εκ των οποίων να είναι η έλλειψη επαρκούς κατάρτισης των υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, οι πολίτες δηλώνουν ότι οι υπάλληλοι των ΚΕΠ, ενώ φαίνονται πρόθυμοι να εξυπηρετήσουν τα αιτήματά τους, συνήθως δεν είναι επαρκώς καταρτισμένοι και εξειδικευμένοι στο να διαχειριστούν τυχόν πιο σύνθετες καταστάσεις. Έτσι, συχνά οι πολίτες τυγχάνουν διαφορετικής αντιμετώπισης ανάλογα με τον εργαζόμενο που θα διαχειριστεί την υπόθεσή του, δίχως να τηρείται μια ενιαία μέθοδος διεκπεραίωσης των διαδικασιών.

Προκειμένου να υπάρξει μία ενιαία και καθολική αντιμετώπιση του πολίτη σε όλα τα ΚΕΠ, απαραίτητη είναι η δημιουργία και εφαρμογή ενός Συστήματος Διαχείρισης της Ποιότητας στα ΚΕΠ, το οποίο, βάσει συγκεκριμένων προδιαγεγραμμένων προτύπων και πιστοποιημένων διαδικασιών, θα προβαίνει σε αξιολόγηση των επιδόσεων των εργαζομένων ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Ειδικότερα, τα αναμενόμενα οφέλη από την πιστοποίηση των επιδόσεων, με βάση διεθνή πρότυπα, είναι πολλαπλά και αφορούν, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση της εσωτερικής λειτουργίας των ΚΕΠ, την αποτελεσματική αξιοποίηση και βελτίωση της αποδοτικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και την ανάπτυξη μεθοδολογικών εργαλείων και πρότυπων οργάνωσης και λειτουργίας. Η καθολική υιοθέτηση συστήματος ποιότητας στα ΚΕΠ θα βελτιώσει αυτομάτως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και της

ικανοποίησης του πολίτη, ο οποίος θα τυγχάνει της ίδιας εξυπηρέτησης σε οποιοδήποτε ΚΕΠ επισκέπτεται, καθώς θα υφίστανται τυποποιημένες διεργασίες εξυπηρέτησης και εσωτερικής λειτουργίας.

Χαρακτηριστικό εύρημα, επίσης, της ίδιας έρευνας της Μοσχότη (2019), είναι ότι η πλειονότητα των πολιτών δεν χρησιμοποιεί τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες των ΚΕΠ, κυρίως λόγω άγνοιας της δυνατότητας διεκπεραίωσης διαδικασιών χωρίς φυσική παρουσία αυτής καθ' εαυτής. Οι νέοι μάλιστα εμφανίζονται πιο επικριτικοί απέναντι στον θεσμό, λόγω του αντιλαμβανόμενου τεχνολογικού χάσματος μεταξύ αναχρονιστικού τρόπου λειτουργίας των ΚΕΠ και του ψηφιακού τρόπου επικοινωνίας που επικρατεί σήμερα. *«Συνεπώς, επιτακτική καθίσταται η ανάγκη προώθησης της ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης των πολιτών στα ΚΕΠ, που θα συμβάλλει όχι μόνο στην ταχύτερη εξυπηρέτησή τους, αλλά και στη μείωση του κόστους εξυπηρέτησης»* (Μοσχότη, 2019). Φυσικά, τα ΚΕΠ θα πρέπει παραμείνουν προσβάσιμα σε πολίτες, οι οποίοι δεν δύνανται για διάφορους λόγους να χρησιμοποιήσουν τις νέες τεχνολογίες για τις συναλλαγές τους με την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Παρά τις όποιες αδυναμίες αναφέρθηκαν στο συγκεκριμένο κεφάλαιο, είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπ' όψιν ότι σε γενικές γραμμές οι πολίτες παραμένουν αρκετά ευχαριστημένοι από τον θεσμό των ΚΕΠ. Ωστόσο, πορίσματα, όπως αυτά που αναλύθηκαν παραπάνω, είναι σημαντικό να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεχής ποιοτική αναβάθμιση και εξέλιξη των κέντρων.

Συμπεράσματα

Οι βασικότερες έννοιες που αναπτύχθηκαν στην παρούσα εργασία συνοψίζονται ως ακολούθως:

«Η δημόσια διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

«Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ). Η εκτελεστική λειτουργία αναλαμβάνει την εκτέλεση των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Σύμφωνα με τον Τσουλούφη (1976) Δημόσια Υπηρεσία είναι κάθε δραστηριότητα που ασκείται μέσα από οργανισμούς και φορείς, οι οποίοι διοικητικά υπάγονται στο κράτος και αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (Τσουλούφης, 1976).

«Τη δημόσια υπηρεσία μπορούμε να την διακρίνουμε υπό την λειτουργική και οργανική έννοιά της. Υπό τη λειτουργική έννοια, πρόκειται για υπηρεσίες που διαχειρίζονται ορισμένη κατηγορία διοικητικών υποθέσεων (υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο, σύμφωνα με το άρθρο 106 §3 Σ, προκειμένου να εξυπηρετήσουν κάποιες δημόσιες ανάγκες και οι οποίες μπορεί να έχουν την μορφή είτε Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου είτε να είναι φορείς του ιδιωτικού δικαίου. Υπό την οργανική έννοια, πρόκειται για την ανάθεση κοινωφελών και δημοσίου συμφέροντος σκοπών σε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Το Δημόσιο Δίκαιο «συνδέεται με κανόνες που ρυθμίζουν τη σχέση κράτους πολίτη, δηλαδή με κανόνες που αφορούν τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους διοικούμενους, καθώς και την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Η ΕΕ ορίζει τη Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-governance) ως «τη χρήση των τεχνολογιών, της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών στη δημόσια διοίκηση σε

συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, με σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας και την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών» (Commission Of The European Communities, 2003).

«Η νέα δημόσια διοίκηση (new public management) ως πρακτική και ως σύνολο ιδεών στη δημόσια διοίκηση προέκυψε στα τέλη της δεκαετίας του '70 και της δεκαετίας του '80. Ήταν ισχυρότερη στις αγγλοαμερικανικές χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Νέα Ζηλανδία, η Αυστραλία και οι ΗΠΑ. Το new public management αποτελείται από έναν αριθμό στοιχείων με κεντρική ιδέα την αναγκαιότητα διαχωρισμού μεταξύ χάραξης πολιτικής και εκτελεστικής εξουσίας και ότι οι αβεβαιότητες καθίστανται πιο διαχειρίσιμες με τον διαχωρισμό των εξουσιών» (Klinj, 2012).

«Ο κύριος στόχος του new public management είναι η βελτίωση της ποιότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών, μέσω της υιοθέτησης μιας πελατοκεντρικής προσέγγισης και της εστίασης στις επιδόσεις και τις μετρήσεις» (Chatzoglou et al., 2013) .

Τα one-stop-shop αποτελούν σημεία πρόσβασης, όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συλλέγουν δεδομένα για την παροχή μίας υπηρεσίας ή και περισσότερων, μέσω μιας ενιαίας, ολοκληρωμένης ψηφιακής πλατφόρμας στην οποία έχουν πρόσβαση οι πολίτες (Wimmer, 2002).

Περαιτέρω, μέσα από την παρούσα εργασία, μελετήθηκαν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, ως θεσμοί – φορείς υιοθέτησης των πρακτικών new public management και eGovernance στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αλλά και ως εργαλεία προάσπισης του δικαιώματος των πολιτών για πρόσβαση στην κοινωνία της πληροφορίας. Στη συνέχεια συζητήθηκαν ζητήματα λειτουργικότητας των ΚΕΠ, καθώς και οι προκλήσεις στις οποίες καλούνται να αντεπεξέλθουν στον σύγχρονο κόσμο.

Σε γενικές γραμμές, οι έρευνες αποδεικνύουν ότι τα ΚΕΠ αποτελούν μια δημόσια υπηρεσία που θεωρείται, σε μεγάλο βαθμό, επιτυχημένο εγχείρημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τους πολίτες (Μοσχότη, 2019). Επίσης, τα ΚΕΠ κατάφεραν να απλοποιήσουν πολλές διοικητικές διαδικασίες και συναλλαγές μεταξύ κράτους και πολιτών, συγκεντρώνοντας πολλές διαφορετικές υπηρεσίες υπό μια αιγίδα και λειτουργώντας ως ένα αποτελεσματικό διοικητικό παράρτημα μιας στάσης.

Ωστόσο, δεν ελλείπουν και οι αρνητικές αντιλήψεις των πολιτών σχετικά με τα ΚΕΠ, οι οποίες θα πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπ' όψιν, ώστε να αναβαθμιστεί ο θεσμός. Αρχικά, παρά τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζει η πληροφορική, η τεχνολογία της πληροφορίας και η ανταλλαγή πληροφοριών στη δημόσια διοίκηση, παρατηρείται η περιθωριοποίησή τους όσον αφορά τις συναλλαγές των πολιτών με τα ΚΕΠ, με την πλειοψηφία των διαδικασιών να λαμβάνουν χώρα μέσω της φυσικής παρουσίας των πολιτών στα καταστήματα. Έτσι, τα ΚΕΠ αποτυγχάνουν να λειτουργήσουν σύμφωνα με τα πρότυπα και τις υποδείξεις του ηλεκτρονικού μοντέλου διακυβέρνησης.

Έπειτα, οι πολίτες φαίνονται δυσαρεστημένοι από το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει τα ΚΕΠ, ισχυριζόμενοι ότι ελλείπει η επαρκής κατάρτιση των υπαλλήλων, αλλά και η ενσυναίσθησή τους ως προς τα ζητήματα των πολιτών. Τέτοιου είδους παράπονα συσχετίστηκαν με την έλλειψη εφαρμογής συστημάτων μέτρησης επιδόσεων και εμφύτευσης μια πελατοκεντρικής αντίληψης στους εργαζομένους, σύμφωνα με τις επιταγές του new public management.

Συμπερασματικά, παρά την γενικότερη ικανοποίηση που επικρατεί στα πλαίσια δράσης του θεσμού, τα οποία ενδεχομένως να οφείλονται και στις χαμηλές απαιτήσεις και προσδοκίες των πολιτών, κρίνεται επιτακτική η δράση προς μια κατεύθυνση ποιοτικής αναβάθμισης των ΚΕΠ. Στον πυρήνα δράσης του εκσυγχρονισμού και του μετασχηματισμού του θεσμού θα πρέπει να παραμένουν οι αρχές του new public management και του eGovernance, ώστε να μπορέσει το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών να ανταγωνίζεται τις επιδόσεις αντίστοιχων επιτυχημένων φορέων της ΕΕ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

(n.d.). Retrieved from

<http://www.ypai.gr/site/home/Basic+Menu/Programs/Olokliwmena/Asterias.csp>

(n.d.). Retrieved from <https://www.ypes.gr/programma-politeia/>

Chatzoglou, P., Chatzoudes, D., Vraimaki, E., & Diamantidis, A. (2013). Service quality in the public sector: the case of the Citizens Service Centers (CSCs) of Greece. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 62(6), 583–605. doi: 10.1108/ijppm-12-2012-0140

Commission Of The European Communities. (2003). The Role Of E-government For Europe's Future. *Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions*. Brussels, 26.9.2003 COM(2003) 567 final

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Government. *Digital Era Governance*: 216–249. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199296194.003.0009

European Commission. (n.d.). "Information Society" Objective 1 Programme. Retrieved April 5, 2020, from https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/greece/information-society-objective-1-programme

Hart, C., 2005. Doing a literature review. London: Sage Publication Ltd.

Heeks, R. (2001). Understanding e-Governance for Development. *Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK*, 11(3).

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C. (2000). Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal*, 3(1), 1-22

Klijn, E.-H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. *Oxford Handbooks Online*. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0014

Manolitzas, P., Yannacopoulos, D., Tsotsolas, N., & Drosos, D. (2010). Evaluating the Public Sector in Greece: The case of Citizens' Service Centers. *4th European Conference on Information Management and Evaluation, ECIME 2010*, 250–256.

OECD. (1995). RECOMMENDATION OF THE COUNCIL OF THE OECD ON IMPROVING THE QUALITY OF GOVERNMENT REGULATION.

OCDE/GD(95)95.

Pollitt, C. (2014). “Managerialism Redux?”, Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh, [https:// soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf](https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf).

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., & Becker, J. (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*, 36(1), 11–26. doi: 10.1016/j.giq.2018.11.010

Sotirakou, T., & Zeppou, M. (2005). How to align Greek Civil Service with European Union public sector management policies. *International Journal of Public Sector Management*, 18(1), 54–82. doi: 10.1108/09513550510576152

Terpsiadou, M. and Economides, A. (2009) “The use of information systems in the Greek public financial services: The case of TAXIS”, *Government Information Quarterly*, Vol 9, No. 3, pp 468-476.

United Nations (2014). United Nations e-government survey 2014: E-government for the future we want. Retrieved January 21, 2016, from https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf.

Weber, M., Roth, G., & Wittich, C. (2013). *Economy and society*. Berkeley, CA: University of California Press.

Wimmer, M. A. (2002). A European perspective towards online one-stop government: The eGOV project. *Electronic Commerce Research and Applications*, 1(1), 92–103.

Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Κάλλιπος.

Άρθρο 10 - Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Ελευθερία έκφρασης. (2020, January 24). Retrieved March 28, 2020, from <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/esda/arthro-10-eyropaiki-symvasi-dikaionaton-toy-anthropoy-eleytheria>

Άρθρο 31-ΦΕΚ 102/Τεύχος Α/1-5-2002. (2002, May 1). *Φύλλο Εφημερίδος Της Κυβερνήσεως*.

Αυγέρης, Α., Μπουραζάνη, Κ. Μ., & Κοντογεώργος, Α. (2016). Ποιότητα Υπηρεσιών Στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ): Μια Εμπειρική Διερεύνηση Στη Βόρεια Ελλάδα. *1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τεχνολογίας, Οικονομίας Και Διοίκησης Πανεπιστημίου Πελοποννήσου*.

Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιώτικής Πολιτικής. (n.d.). Πρόγραμμα Αστερίας. Retrieved April 6, 2020, from <http://www.ypai.gr/site/home/BasicMenu/Programs/Oloklirwmena/Asterias.csp>

Δελγιάννη, Έ. Ι. (2004). *Ηθική των ΜΜΕ*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΑ ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ (ΟΗΕ). (n.d.). Retrieved March 28, 2020, from <http://www.nis.gr/npimages/docs/2462-97.pdf>

Καλογήρου, Ι., (2015). Κοινωνία της Πληροφορίας & Οικονομία της Γνώσης. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Καρακιουλάφη, Χ., Σπυριδάκης, Μ., Γιαννακοπούλου, Ε., Καραλής, Δ., & Σώρος, Γ. (2015). Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης. *ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών Και Κοινωνικών Εξελίξεων*.

Καράκωστας, Ι. (2009). *Δίκαιο και Internet – Νομικά ζητήματα του διαδικτύου*. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.

ΚΕΠ. (n.d.). Retrieved from <http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/kep/>

Κωστούλας, Β. (2016, May 19). Η Ελλάδα και ο νεοφιλελευθερισμός. Retrieved March 31, 2020, from <https://m.naftemporiki.gr/story/1105135>

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα, Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλας

Μοσχότη, Μ. (2019). *Αξιολόγηση του επιπέδου ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχει η ελληνική δημόσια διοίκηση στον πολίτη Η περίπτωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)*. Εθνικών και Καποδιστριακών Πανεπιστημίων Αθηνών. Σχολή

Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης. Διδακτορική Διατριβή

Παπαδοπούλου, Α. (2015). *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΩΝ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΩΝ.

ΠΕΤΑ. (2007). Έκθεση για την Πορεία Εφαρμογής από την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση Έργων της «Κοινωνίας Της Πληροφορίας» στα πλαίσια των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του 3ου Κ.Π.Σ. *Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας*.

Πολυμερόπουλος, Β. (2017). *Η Αποτίμηση του Θεσμού των ΚΕΠ και η Εξελικτική του Πορεία στο Πλαίσιο των Μεταρρυθμίσεων στο Χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση».

Σύνταγμα της Ελλάδας. (n.d.). Άρθρο 5Α: (Δικαίωμα στην πληροφόρηση). Retrieved March 28, 2020, from <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-5a/>

Τομαρά-Σιδέρη, Μ. (1999). *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Δοκίμια. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τσίοτρας, Γ. (2002). *Βελτίωση Ποιότητας*. Αθήνα, Εκδόσεις Μπένος

Τσουλούφης, Α. (1976). *Η έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας*. Αθήνα, Εκδόσεις Αρμενόπουλος

Φαναριώτη, Π. (1999). *Εισαγωγή στο σύγχρονο δημόσιο management: Δημόσια διοίκηση*. Στάμουλη ΑΕ.

Χρυσανθάκης, Χ. (2010). *Καλλικράτης: Ο νέος Νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.