



**ΕΞ ΑΠΟΣΤΑΣΕΩΣ ΜΟΝΑΔΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το έργο του Συνηγόρου του
Πολίτη και η επίδρασή του στη σχέση Δημόσιας Διοίκησης
– πολίτη**

Φοιτήτρια: ΝΙΚΟΛΕΤΤΑ ΝΤΑΦΛΟΥ

Επιβλέπων Καθηγητής: Σήφης Πλυμάκης

ΜΑΪΟΣ 2020



**ΕΞ ΑΠΟΣΤΑΣΕΩΣ ΜΟΝΑΔΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το έργο του Συνηγόρου του
Πολίτη και η επίδρασή του στη σχέση Δημόσιας Διοίκησης
– πολίτη**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ' αποστάσεως
μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση – Γενική
Κατεύθυνση, στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

Φοιτήτρια: ΝΙΚΟΛΕΤΤΑ ΝΤΑΦΛΟΥ

Επιβλέπων Καθηγητής: Σήφης Πλυμάκης

ΜΑΪΟΣ 2020

Πνευματικά Δικαιώματα

Copyright © Νικολέττα Ντάφλου, 2020

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved

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

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Η Νικολέττα Ντάφλου, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο **«Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το έργο του Συνηγόρου του Πολίτη και η επίδρασή του στη σχέση Δημόσιας Διοίκησης – πολίτη»** 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

Νικολέττα Ντάφλου

Ευχαριστίες

Η εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας σηματοδοτεί την ολοκλήρωση ενός ενδιαφέροντος κύκλου μάθησης. Η πορεία της έρευνας και της συγγραφής αποτέλεσε ένα εποικοδομητικό ταξίδι γνώσης, για τη διεκπεραίωση του οποίου οφείλω να ευχαριστήσω όσους στάθηκαν υποστηρικτές σε αυτή την προσπάθεια.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας μου κ. Σήφη Πλυμάκη, για την καθοδήγηση, τις συμβουλές και τη συνεργασία του σε όλη τη διαδικασία εκπόνησής της. Επιπλέον θα ήθελα να εκφράσω τις από καρδιάς ευχαριστίες μου στην αδερφή μου Μαρία Ντάφλου και στον κ. Γιώργο Γέπη που μου προσέφεραν πρόθυμα τις γνώσεις και την εμπειρία τους όταν τις χρειάστηκα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ αποτέλεσε για τη δημόσια διοίκηση τον τρόπο διαχείρισης των νέων συνθηκών που δημιουργήθηκαν από την τεχνολογική ανάπτυξη και τις οικονομικό-κοινωνικές εξελίξεις, σε παγκόσμιο επίπεδο. Εφαρμόζοντας μεθόδους του ιδιωτικού μάνατζμεντ εστιάζει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, ενώ στρέφει τη στόχευσή της στα αποτελέσματα έναντι των διαδικασιών. Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ επαναπροσδιορίζεται και η σχέση του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Η θέση του πολίτη μετατοπίζεται από εκείνη του παθητικού αποδέκτη σε εκείνη του ισότιμου συνομιλητή και του τελικού κριτή της δημόσιας πολιτικής. Βασικό χαρακτηριστικό της σχέσης του με την ελληνική δημόσια διοίκηση υπήρξε η αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης, τα οποία αποτελούσαν στη συνείδησή του αναπόσπαστο μέρος της. Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη θεσπίστηκε και λειτουργεί με στόχο την ανάδειξη φαινομένων κακοδιοίκησης και τη διαχείρισή τους με την εξεύρεση κοινά αποδεκτών λύσεων, τη διατύπωση προτάσεων “καλής πρακτικής”, τη βελτίωση της επικοινωνίας και της σχέσης του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση, την εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης και της επιείκειας. Η εργασία μελετά την πορεία της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη από το πρώτο έτος λειτουργίας της (1998) έως το 2018, και μέσα από τις Ετήσιες Εκθέσεις του εξετάζεται η εξέλιξη της σχέσης του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Τα στοιχεία που προκύπτουν παρουσιάζουν την έκταση και τη μορφή του φαινομένου της κακοδιοίκησης και τους φορείς που αυτό εμφανίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό (κυρίως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ασφαλιστικοί Φορείς). Παρατηρείται η ευρεία και άμεση αποδοχή του θεσμού από τους πολίτες αλλά και η αυξημένη αποδοχή του έργου του και των προτάσεών του από τη δημόσια διοίκηση. Ο ρόλος του ΣτΠ αναδεικνύεται καθοριστικός στην ανάπτυξη και καθιέρωση του διαλόγου ανάμεσα στα δύο μέρη, στην ανάδειξη του ρόλου του πολίτη κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού πολιτικής, στην εξωδικαστική επίλυση προβλημάτων κακοδιοίκησης, στην αποδοχή των προτάσεων “καλής πρακτικής” αλλά και στη συμμετοχή του στη διαδικασία για την πρόληψη της ανάπτυξης των φαινομένων κακοδιοίκησης.

Λέξεις - κλειδιά: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, δημόσια διοίκηση, κακοδιοίκηση, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Συνήγορος του Πολίτη

ABSTRACT

New Public Management is an administrative reform, implemented by many countries all over the world, in order to manage with the new conditions created by technological development and new social-economic conditions. By adopting private management methods it focuses on performance measurement in public administration, and aims at results rather than procedures. Citizen's role towards public administration is also being redefined since it evolves from passive receiver to an equal interlocutor and evaluator of public policy. Citizen's relationship with Greek public administration has mostly been characterized by maladministrative acts, considered to be an integral part of public administration. The Greek Ombudsman was established as an Independent Authority, in order to highlight maladministration, committed to the "win-win approach", aiming at proposing solutions beneficial both to citizens and administration (www.synigoros.gr), improving their communication and helping adopt good governance policies. This paper studies Greek Ombudsman's evolution from 1998 (first year of action) to 2018, and through the Annual Reports examines the evolution of citizen's relationship with public administration. The data of the reports present the extent and form of maladministration in public sector, as well as public sector bodies receiving most complaints (mostly local authorities and social security funds). It turns out that the Greek Ombudsman is widely accepted by citizens while its recommendations are explicitly welcomed by public sector. Its role seems to be determinative in establishing a dialogue between the two parts, promoting citizen's role in public policy planning, non-court resolution of maladministration problems, accepting "best practice" recommendations and legislating against maladministration.

Keywords: New Public Management, public administration, maladministration, Independent Authorities, Greek Ombudsman

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΑ:	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ
ΑΔΑΕ:	ΑΡΧΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
ΑΠΔΠΧ:	ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ
ΑΣΕΠ:	ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ
Δ.Ο.Π.:	ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ
Ε.Ε.:	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Ε.Κ.:	ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΕΠ:	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΣΡ:	ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ
ΗΠΑ:	ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΑΜΕΡΙΚΗΣ
ΙΟΑ:	INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION
ΙΚΑ:	ΙΔΡΥΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ
Κ.Ε.Π.:	ΚΕΝΤΡΟ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΜΚΟ:	ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ
ΜΜΕ:	ΜΕΣΑ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ
ΝΔΜ:	ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ
ΟΓΑ:	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ
ΟΟΣΑ:	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
Ο.Τ.Α.:	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣτΠ:	ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΤΕΒΕ:	ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΩΝ ΚΑΙ ΒΙΟΤΕΧΝΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΤΠΕ:	ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ.....	3
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ.....	6
1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΟΛΙΤΗΣ.....	6
1.1 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ	7
1.2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	9
1.3 Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟΝ ΑΝΤΙΠΟΔΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	10
2. ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ.....	12
2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ.....	12
2.2 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....	13
2.3 ΔΟΓΜΑ ΝΔΜ.....	14
2.4 ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΝΔΜ	15
2.5 Η ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΔΜ	16
2.6 Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΟ ΝΔΜ	17
3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	20
3.1 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΠΑΡΑΓΟΜΕΝΟΥ ΕΡΓΟΥ	20
3.2 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	21
3.3 ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ	21
3.4 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΠΟΛΙΤΗ - ΚΡΑΤΟΥΣ.....	22
3.4.1 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ.....	23
4. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΩΝ	26
4.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ OMBUDSMAN.....	26
4.2 Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ	28
4.3 Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	28

4.3.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ	29
4.3.2 ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	30
4.3.3 ΠΕΔΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ.....	30
4.3.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ	31
4.3.5 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ.....	32
4.3.6 ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ	33
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	34
5. Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	34
5.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	34
5.2 ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΒΑΛΛΟΜΕΝΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ	37
5.2.1 ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	38
5.2.2 ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	40
5.2.3 ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ	41
5.3 Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	42
5.3.1 ΕΞΕΛΙΞΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ Η΄ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ	44
5.4 Η ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	44
5.4.1 ΠΑΡΑΛΛΗΛΗ ΔΡΑΣΗ.....	45
ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ	48
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	48
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	53
ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ.....	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	63

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί το μηχανισμό του κράτους για την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής. Η λειτουργία της (ποσότητα & ποιότητα απόδοσης, χρόνος ανταπόκρισης, εξελικτική πορεία, κ.λπ.) αντανάκλα τη λειτουργία του κράτους.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση οργανώθηκε με βάση το γραφειοκρατικό μοντέλο. Βασικά χαρακτηριστικά της αποτέλεσαν η αυστηρή ιεραρχία, η αυξημένη προσήλωση στη νομιμότητα και την τήρηση των διαδικασιών, η θέσπιση υπέρμετρης νομοθεσίας και η ανάπτυξη δαιδαλωδών διαδικασιών. Η εξέλιξή της στη διάρκεια του χρόνου επηρεάστηκε από γεγονότα και συνθήκες κοινωνικό-πολιτικής φύσης. Αναπτύχθηκε σε μεγάλο βαθμό η κομματική παρέμβαση και καλλιεργήθηκε μιας μορφής πολιτική εξάρτηση. Πρόσθετο παράγοντα διαμόρφωσής της αποτέλεσαν οι συνθήκες επανίδρυσης του κράτους που δημιουργήσαν οι εκάστοτε ιστορικές εξελίξεις (Β' παγκόσμιος πόλεμος, εμφύλιος πόλεμος, δικτατορικό καθεστώς) από τις οποίες προέκυψαν ανάγκες γρήγορου σχεδιασμού και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και ανάπτυξης και εφαρμογής του κράτους πρόνοιας προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών.

Οι γρήγοροι ρυθμοί ανάπτυξης του κράτους σε συνδυασμό με το στοιχείο των πολιτικών παρεμβάσεων είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός δημοσίου τομέα, διευρυμένου έως και διογκωμένου, με φυσικό επακόλουθο την απομάκρυνση του στόχου του από την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών, την οικονομική ανάπτυξη του κράτους και την αποτελεσματική του λειτουργία.

Η σχέση του πολίτη με το κράτος όπως διαμορφώθηκε μέσα σε αυτό το πλαίσιο τοποθετήθηκε στη βάση της πολιτικής εξάρτησης, σε συνθήκες ανισότητας σε βάρος του, αναφορικά με τη διεκπεραίωση των υποθέσεων του, και σε ότι αυτό συνεπάγεται σε κόστος χρόνου, χρημάτων, ηθικής αποζημίωσης. Ο ρόλος του πολίτη περιορίστηκε σε εκείνον του διοικούμενου, παθητικού αποδέκτη των δημόσιων πολιτικών, του εξαρτώμενου από τους συσχετισμούς δημόσιας διοίκησης – πολιτικής πραγματικότητας.

Η δαιδαλώδης δομή της δημόσιας διοίκησης ευνόησε τη δημιουργία συνθηκών κατάλληλων για την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης, από τα οποία διαμορφώθηκε η καθημερινότητα του πολίτη στη συναλλαγή του με τη δημόσια διοίκηση, οδήγησε σε οικονομική επιβάρυνση του κράτους για τη διατήρηση και λειτουργία του δημοσίου τομέα, καθώς και στην επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης και παρακολούθησης των εξελίξεων, τόσο σε επίπεδο χώρας αλλά και παγκοσμίως. Εξελίχθηκαν δε, με την παρέλευση του χρόνου, σε καθεστώς μόνιμο το οποίο κατέληξε να λειτουργεί κατά κοινή παραδοχή ως αποδεκτή και δεδομένη

κατάσταση χωρίς να αμφισβητείται έμπρακτα. Διαμορφώθηκε μάλιστα η αντίληψη αποδοχής και προσαρμογής των πολιτών στις συνθήκες αυτές και η ανάπτυξη ανάλογης συμπεριφοράς, με τελικό σκοπό την ικανοποίηση του ατομικού συμφέροντος και απόληξη την ενίσχυση της υπάρχουσας κατάστασης. Μέσα σε αυτές τις συνθήκες η δικαστική διαχείριση του προβλήματος αποτελούσε μονόδρομο για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης. Η διαδικασία αυτή ωστόσο, επιβάρυνε οικονομικά αλλά και με εργασιακό φόρτο τον δικαστικό τομέα, απαιτούσε μεγάλο χρονικό διάστημα έως την ολοκλήρωσή της (σε βάρος των συμφερόντων των πολιτών), δημιουργούσε οικονομικό και ψυχολογικό βάρος στους πολίτες ενώ επιβεβαίωνε την αντίληψη της σχέσης ισχυρού-αδυνάτου με τη δημόσια διοίκηση.

Η πορεία των τεχνολογικών εξελίξεων σε παγκόσμιο επίπεδο, των οικονομικών, κοινωνικών διεργασιών παγκοσμίως, της εμφάνισης και ανάπτυξης της κοινωνίας της πληροφορίας, ανέδειξε με τον πλέον εμφανή τρόπο την ανάγκη επαναπροσέγγισης του τρόπου σχεδιασμού της δημόσιας διοίκησης. Το φαινόμενο της δημοσιονομικής κρίσης που αντιμετώπισαν τα κράτη, το περιβάλλον ύφεσης της οικονομίας, αποτέλεσαν πρόσφορο έδαφος για την εμφάνιση νέο-φιλελεύθερων οικονομικών αντιλήψεων στη διοίκηση των κρατών (Μακρυδημήτρης, 2006). Η υιοθέτηση πρακτικών διοίκησης με αφετηρία από το ιδιωτικό μάνατζμεντ, οι οποίες συμπεριλήφθηκαν στη θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), αποτέλεσε για πολλά κράτη την απάντηση στη διαχείριση των νέων συνθηκών.

Η φιλοσοφία του ΝΔΜ επικεντρώνεται στην έννοια της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, υιοθετεί διαδικασίες ιδιωτικού μάνατζμεντ, εστιάζει κατά κύριο λόγο στα αποτελέσματα αντί των διαδικασιών, επιδιώκει τον εξορθολογισμό της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών ώστε να εξασφαλίσει το μέγιστο δυνατό κέρδος με την αξιοποίηση των λιγότερων κατά το δυνατόν πόρων (Λαδής, Σ. – Νταλάκου, Β., 2016). Ο ρόλος του κράτους δεν περιορίζεται στην παραγωγή υπηρεσιών αλλά επεκτείνεται και στη ρύθμιση και εγγύηση των υπηρεσιών που παρέχονται, από παράγοντες εκτός του δημοσίου, προς την κοινωνία των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 2006). Επιπλέον, διατηρεί ανοιχτούς διαύλους επικοινωνίας με την κοινωνία προκειμένου να εντοπίζει και να διορθώνει τυχόν λάθη αλλά και να βελτιστοποιεί τον μελλοντικό πολιτικό σχεδιασμό (Μακρυδημήτρης, 2006).

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων αυτών το ΝΔΜ επαναπροσδιορίζει τη σχέση του πολίτη με το κράτος σε σχέση παρόχου υπηρεσιών και πελάτη. Η αποδοχή, η αξιοποίηση και η κρίση του πολίτη αποτελούν βασικό κριτήριο σχεδιασμού, υλοποίησης και τροποποίησης μιας δημόσιας πολιτικής. Ο νέος του ρόλος έρχεται να θεραπεύσει τη διαχρονική του δυσανεμία αναφορικά με τα φαινόμενα παθογένειας που αντιμετωπίζει στην καθημερινή του συναλλαγή με τον δημόσιο τομέα και την αντιμετώπισή τους. Παράλληλα θέτει και τα δύο μέρη απέναντι σε μία

νέα πρόκληση. Τον πολίτη να αντιληφθεί και να υιοθετήσει νέα στάση απέναντι στη δημόσια διοίκηση, ώστε να λειτουργήσει ως συνδιαμορφωτής της δημόσιας πολιτικής, και όχι μόνο ως εκφραστής του ατομικού του συμφέροντος. Τη δημόσια διοίκηση από την άλλη να αποδεχτεί το νέο ρόλο του πολίτη και να τον ενσωματώσει στους κώδικες λειτουργίας του.

Αναγνωρίζοντας της ανάγκη προσαρμογής στις νέες συνθήκες η ελληνική δημόσια διοίκηση ακολούθησε την πορεία υιοθέτησης πρακτικών του ΝΔΜ. Μέρος των μεταρρυθμίσεων ήταν και σειρά νομοθετήσεων με στόχο τη βελτίωση της συναλλαγής της με τον πολίτη. Τα νομοθετήματα αυτά και σε συνδυασμό με την προσπάθεια ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών οδηγιών και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, τους ανεπαρκείς κανονιστικούς ελέγχους, σχετικά με τη ροή των νέων κανονισμών, και τους ελλιπείς μηχανισμούς επιθεώρησης της συσσώρευσης εθνικών νόμων, δημιούργησαν συνθήκες πολυνομίας (OECD, 2001), χωρίς να σημειωθεί ιδιαίτερη επιτυχία ως προς την εφαρμογή τους ούτε και ιδιαίτερη βελτίωση των συνθηκών της συναλλαγής αυτής. Αντιθέτως ευνοήθηκε η μείωση της διαφάνειας εξαιτίας των αλληλοκαλυπτόμενων νόμων και της σύγχυσης που επικράτησε αναφορικά με την εφαρμογή τους (OECD, 2001).

Η θέσπιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ) αποτελεί μία από τις μεταρρυθμίσεις αυτές, ως λύση στη διαχείριση των θεμάτων που δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από την κλασσική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Τη σημαντική έλλειψη εφαρμογής των νομοθετημάτων αυτών, και την απουσία ανατροφοδότησης, προσπάθησε το κράτος να την καλύψει με την ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ). Ο ρόλος της Αρχής στο χώρο της διοικητικής λειτουργίας είναι να ενεργεί διαμεσολαβητικά μεταξύ του πολίτη και του κράτους για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης. Αναδεικνύει τον πολίτη ως τελικό αποδέκτη του παραγόμενου προϊόντος από τη δημόσια διοίκηση και καλλιεργεί και στα δύο μέρη τη νοοτροπία του διαλόγου. Δίνει στον πολίτη βήμα έκφρασης για την ανάδειξη των προβλημάτων και των προσδοκιών του και στη δημόσια διοίκηση στοιχειοθετημένη βάση προσαρμογής και βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παρουσιάζει μία διαφορετική εκδοχή του ρόλου του πολίτη ως κριτή της δημόσιας πολιτικής, ο οποίος απεγκλωβίζεται από την εφάπαξ αξιολόγησή της στο πλαίσιο της επιλογής ψήφου.

ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Στόχος της εργασίας είναι να εξετάσει αν ο Συνηγόρος του Πολίτη, με τη θεσμική ιδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής, στηρίζει τον πολίτη στον κεντρικό ρόλο στον οποίο τον τοποθετούν οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, αναφορικά με την αντιμετώπιση των

φαινομένων κακοδιοίκησης, και να αναδειξεί τη συμμετοχή του στο σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Εξειδικεύοντας το σκοπό αυτό προσπαθούμε να ερευνήσουμε εάν, και σε ποιο βαθμό, τα δύο εμπλεκόμενα μέρη (πολίτης και δημόσια διοίκηση) είναι έτοιμα να εμπλακούν ενεργά σε ένα διάλογο για το δημόσιο συμφέρον και την καθιέρωση των κανόνων της χρηστής διοίκησης. Εάν η διαχείριση της κακοδιοίκησης μετατοπίζεται από τη θέση της δικαστικής διεκδίκησης ή της παθητικής αποδοχής στη θέση της διαλλακτικής αντιμετώπισης. Εάν μία Ανεξάρτητη Αρχή, διαμεσολαβητικού χαρακτήρα, χωρίς κυρωτικά χαρακτηριστικά, μπορεί να εμφυσήσει τη φιλοσοφία της χρηστής διοίκησης (δικαιοσύνη, λογοδοσία, ανοιχτή πρόσβαση στον πολίτη). Εάν αναδεικνύεται ο κεντρικός ρόλος του πολίτη στη διαδικασία σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής έτσι όπως περιγράφεται από τις μεταβολές και τη φιλοσοφία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Η εργασία αποτελεί βιβλιογραφική έρευνα και παρουσιάζει τη διαμόρφωση της σχέσης του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση έτσι όπως αυτή αναδεικνύεται μέσα από τις Ετήσιες Εκθέσεις του ΣτΠ, στη βάση των απαιτήσεων που δημιουργούνται από την υιοθέτηση των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Αναπτύσσεται σε τρία μέρη. Το πρώτο μέρος αφορά το θεωρητικό υπόβαθρο που απαιτείται για τη μελέτη της εργασίας. Αναλύεται η έννοια της κακοδιοίκησης, δίνοντας έτσι το πλαίσιο μέσα στο οποίο έχει διαμορφωθεί η σχέση πολίτη – δημόσιας διοίκησης. Προσεγγίζει θεωρητικά την έννοια του ΝΔΜ, τις βασικές αρχές του, τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν από την ελληνική δημόσια διοίκηση σε αυτό το πλαίσιο και σηματοδοτεί τη θέση του πολίτη μέσα σε αυτό. Τέλος αναλύεται η θέσπιση, η φύση, η δομή και η λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής του ΣτΠ.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μία ποιοτική και ποσοτική παρουσίαση του έργου του ΣτΠ μέσα από τις Ετήσιες Εκθέσεις σε χρονικό εύρος εικοσαετίας (1998-2018). Τα στοιχεία που παρατίθενται εστιάζουν στη στάση των πολιτών απέναντι στη δυνατότητα να αντιμετωπίσουν εξωδικαστικά τις διαφορές τους με τη δημόσια διοίκηση, στην εικόνα της κακοδιοίκησης, στη στάση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στη συνεχή υπόδειξη “αστοχιών” και παραλείψεων, καθώς και στην ποιοτική αξιολόγηση των συμπεριφορών αυτών (το βαθμό στον οποίο οι συμπεριφορές που παρουσιάζονται είναι βάσιμες).

Το τρίτο μέρος αναλύει τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τα στοιχεία που παρατέθηκαν αναφορικά με τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση και το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής, στην καλλιέργεια της φιλοσοφίας της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη διακυβέρνηση και τη θέση που υιοθετεί η δημόσια διοίκηση.

Ως πηγές πληροφόρησης χρησιμοποιήθηκαν τα νομοθετικά κείμενα, η ελληνική και ξένη βιβλιογραφία, διαδικτυακές πηγές με βασική την ιστοσελίδα του ΣτΠ. Κεντρικό ερευνητικό εργαλείο αποτέλεσαν οι Ετήσιες Εκθέσεις της Αρχής, από το πρώτο έτος λειτουργίας της (1998) έως το 2018.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΟΛΙΤΗΣ

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης περιγράφει την οργάνωση των λειτουργιών του κράτους και αποτελείται από τα όργανα και τις διοικητικές υπηρεσίες. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι διπλός: αφορά τόσο στο σχεδιασμό και την παραγωγή της δημόσιας πολιτικής όσο και στην εφαρμογή της, ενώ παράλληλα λειτουργεί ως παράγοντας διαμόρφωσης του κοινωνικού πλαισίου στο οποίο αναπτύσσονται οι κοινωνικές συμπεριφορές (Σπανού, 2001).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν το στελεχιακό δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Το Σύνταγμα προσδιορίζει τη δυναμική του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος αλλά και του Λαού στη λειτουργία του κράτους και κατ' επέκταση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του Συντάγματος, παρ. 3, “όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα”. Αντίστοιχα, στο άρθρο 103 του Συντάγματος προσδιορίζεται ο ρόλος του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην υπηρεσία του Λαού ως “εκτελεστής της θέλησης του Κράτους”.

Καθίσταται σαφές ότι η έννοια της δημόσιας διοίκησης, πέραν της λειτουργίας των υπηρεσιών για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής, την εφαρμογή του νόμου και την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του κράτους, εμπεριέχει και την αλληλεπίδραση με τον πολίτη. Στο πρόσωπο του πολίτη ταυτίζονται η αφετηρία της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αλλά και ο τελικός αποδέκτης αυτής.

Στα ιδιαίτερα (και αρνητικά) χαρακτηριστικά της περιλαμβάνονται η γραφειοκρατική οργάνωση, η συγκεντρωτική δομή, η ουσιαστική ανυπαρξία ελεγκτικών μηχανισμών και διαδικασιών αξιολόγησης, η ανεπάρκεια προσωπικού (τόσο σε ποσοτικό όσο και σε ποιοτικό επίπεδο), οι πελατειακές σχέσεις του πολιτικού συστήματος, η ασυνέχεια των πολιτικών αποφάσεων, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η ανεπαρκής επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών, η πολυνομία και η σύνθετη νομοθεσία, οι συνεχείς νομοθετικές τροποποιήσεις (Σπανού, 2001). Εξαιτίας της στενής σχέσης των πολιτικών κομμάτων με τα ανώτερα επίπεδα της γραφειοκρατίας η λήψη των αποφάσεων συγκεντρώνεται στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας. Οι ρυθμοί ανταπόκρισης επιβραδύνονται, τα περιθώρια ευελιξίας περιορίζονται, δημιουργούνται κωλύματα ενώ η λογοδοσία μειώνεται στα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας (OECD, 2001).

Η ελλιπής διαφάνεια, η μειωμένη λογοδοσία, η πολιτικοποίηση του δημόσιου τομέα, δυσχεραίνουν τη συνείδηση των πολιτών να εμπιστευτούν την υλοποίηση τυχόν μεταρρυθμίσεων, ενώ καλλιεργείται η αντίληψη της ανισότητας ως προς των κατανομή των

οικονομικών βαρών και των θυσιών που απαιτούνται από τις μεταρρυθμίσεις αυτές (OECD, 2010). Από τη σκοπιά της δημόσιας διοίκησης αντίστοιχα συνεπάγεται την ατελή υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής, που αποβαίνει σε βάρος του πολίτη, τη δημιουργία σύνθετων και πολυδαίδαλων διαδικασιών, δυσνόητων, την υποβαθμισμένη επικοινωνία πολιτών - δημοσίου τομέα. Ο πολίτης έρχεται αντιμέτωπος με φαινόμενα κακοδιοίκησης όπως είναι η αδιαφάνεια των διοικητικών διαδικασιών, η αδυναμία τήρησης των προβλεπόμενων προθεσμιών, η ελλιπής πληροφόρηση, η περιορισμένη ή επιλεκτική εφαρμογή της νομοθεσίας, η άρνηση εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων, η απουσία λογοδοσίας, η έλλειψη διαδικασιών πρόσληψης και ενσωμάτωσης των προσδοκιών και των αναγκών των πολιτών, κλπ.

Η σχέση πολίτη - δημόσιας διοίκησης αποτελεί διαχρονικά τον προβληματισμό στη βάση του οποίου σχεδιάζονται, εφαρμόζονται και αξιολογούνται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Η παραδοχή της ανάγκης αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης, που δυσχεραίνουν την ομαλή λειτουργία αυτής της σχέσης, είναι κοινή και για τα δύο μέρη, και αποτελεί τον κοινό παρονομαστή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Κοινή είναι επίσης η αναγνώριση της ανάγκης δημιουργίας ενός νέου πλαισίου για τη διαμόρφωση της επικοινωνίας του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση, στο οποίο θα μπορούν να αντιμετωπίζονται οι δυσλειτουργίες και θα διαμορφώνονται νέες συνθήκες λειτουργίας. Απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στη δημόσια πολιτική και την αμεροληψία του κράτους είναι να ενισχυθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία αλλά και να γίνεται γνωστό το κόστος που μπορεί να επιφέρει η μη εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης (OECD, 2010).

1.1 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ

Η κακοδιοίκηση με την διατύπωσή της ως φαινόμενο, την αναφορά της ως πρόβλημα, παράπονο, καταγγελία, αποτελεί σύνθετες, ενδεχομένως και καθημερινό, θέμα συζήτησης των Ελλήνων πολιτών. Η έννοιά της ωστόσο είναι πολυμορφική, πολυδιάστατη και διαρκώς εξελισσόμενη. Δεν αποτελεί φαινόμενο της σύγχρονης πραγματικότητας, ούτε είναι αποκλειστικά ελληνικό δημιούργημα. Έχει διάρκεια στο χρόνο, και εξελίσσεται παράλληλα με την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης. Η διαχείριση και η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου η δημόσια διοίκηση να μετατραπεί σε έναν μηχανισμό σύγχρονο, φιλικό, αποτελεσματικό και εύχρηστο απέναντι στον πολίτη.

Η απόδοση της έννοιας με έναν ορισμό, απόλυτο, στοιχειοθετημένο και σαφώς προσδιορισμένο δεν καθίσταται εύκολη. Η γενική εικόνα σχετικά με την έννοια αυτή αποδίδει την κακή λειτουργία του δημοσίου τομέα, την έλλειψη παραγωγής αποτελέσματος, την παραγωγή επιζήμιου αποτελέσματος σε βάρος τόσο του διοικούμενου όσο και της ίδιας της δημόσιας

διοίκησης. Μπορεί να εκτείνεται από την κακή συμπεριφορά του υπαλλήλου (ακόμα και όταν διεκπεραιώνεται η υπόθεση του πολίτη) έως την άγνοια νόμου, τη μη εφαρμογή της νομοθεσίας, τη διεκπεραίωση των υποθέσεων με τρόπο επιζήμιο για τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση, την καταπάτηση θεμελιωδών δικαιωμάτων κλπ. Αφορά κατά κύριο λόγο τις πρακτικές της δημόσιας διοίκησης χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται νομικά.

Μία περισσότερο συμπυκνωμένη προσέγγιση της έννοιας δίνει ο ορισμός της ως έλλειψη σεβασμού απέναντι στους κανόνες ή τις αρχές δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς και το σύνολο παραλείψεων ή διοικητικών παρατυπιών, οι αναιτιολόγητες καθυστερήσεις, η ελλιπής πληροφόρηση, η άνιση ή άδικη μεταχείριση (Διαμαντούρος, 2012).

Συχνά, με τον όρο “κακοδιοίκηση” αποδίδονται έννοιες όπως είναι η διαφθορά, η απάτη, η αδιαφάνεια, η διαπλοκή (Γαρόζη, 2014) οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν και την έννοια της κακοδιοίκησης αλλά δεν είναι ταυτόσημες.

Η έννοια της απάτης περιλαμβάνει πράξεις με πρόθεση δόλου με στόχο το προσωπικό όφελος ή τη ζημία άλλου (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης), σε αντίθεση με την κακοδιοίκηση η οποία δεν εμπεριέχει απαραίτητα την έννοια της πρόθεσης ή του προσωπικού οφέλους.

Η διαφθορά αποδίδει την κατάχρηση εκ μέρους του δημόσιου λειτουργού, της εξουσίας που του παρέχει η θέση του στη δημόσια διοίκηση προκειμένου να αποκομίσει οφέλη είτε για τον ίδιο είτε για κάποιον τρίτο (European Commission, 2017). Δεν ταυτίζεται με την κακοδιοίκηση, μπορεί όμως να υποθάλπεται σε ορισμένες μορφές αυτής, όπως είναι η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η ευρεία και ανεξέλεγκτη χρήση της δυνατότητας της διακριτικής ευχέρειας, η αδιαφάνεια των διαδικασιών (Ετήσια Έκθεση, 2014). Έκφανση της διαφθοράς αποτελεί και η διαπλοκή (Δαμάσκου, 2012) η οποία περιγράφει τις σχέσεις αλληλεξάρτησης στο πλαίσιο της επικοινωνίας της οικονομίας και της πολιτικής με αφετηρία τις αυξημένες οικονομικές λειτουργίες του κράτους (Βενιζέλος, 2007). Οι παραπάνω έννοιες ωστόσο, περιλαμβάνουν και την έννοια της ποινικής ευθύνης καθώς περιγράφουν διαδικασίες εκτός των ορίων νομιμότητας, στη συνδιαλλαγή του δημοσίου υπαλλήλου με τον πολίτη, και στην παραγωγή έργου προς εύνοια συγκεκριμένων πολιτών και σε βάρος άλλων. Η παράβαση του νόμου συνιστά κακοδιοίκηση, ωστόσο το αντίθετο, να αποτελεί παράβαση του νόμου η κακοδιοίκηση, δεν ισχύει (Διαμαντούρος, 2012), δεδομένου μάλιστα ότι η κακοδιοίκηση συνίσταται διαδικασιών που επιβαρύνουν τον πολίτη ανεξαρτήτως αν παραβιάζουν κάποιον κανόνα δικαίου ή όχι (Γαρόζη, 2014).

Με τον όρο της αδιαφάνειας περιγράφεται η συνθήκη εκείνη κατά την οποία πράξεις και

διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης δεν γίνονται γνωστές στους πολίτες, με αποτέλεσμα τη συγκάλυψη φαινομένων όπως είναι η απάτη και η διαφθορά, και η πρόκληση ζημίας σε βάρος τους.

1.2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο προσδιορισμός της έννοιας της κακοδιοίκησης δεν έγκειται μόνο στην απόδοση των αποτελεσμάτων της αλλά και στην ανάδειξη των λειτουργιών, διαδικασιών και συνθηκών που τη γεννούν. Η πολυνομία, η αντιφατική νομοθεσία, τα νομοθετικά κενά, η ελλιπής νομοθέτηση, η ελλιπής εκπαίδευση του προσωπικού (ανεξαρτήτως μορφωτικού επιπέδου), η επικάλυψη αρμοδιοτήτων από διαφορετικούς φορείς, η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών ή και αντανakλαστικής αντίδρασης εκ μέρους της διοίκησης απέναντι σε φαινόμενα κακοδιοίκησης, είναι ορισμένοι από τους παράγοντες που μπορεί να γεννήσουν ή να περιβάλουν τέτοια φαινόμενα (Ετήσιες Εκθέσεις 2002, 2011, 2013).

Ο ΣτΠ στην Ετήσια Έκθεση για το 2002 προσδιορίζει τέσσερις αιτίες του φαινομένου της κακοδιοίκησης. Πρώτη αιτία αποτελεί ο μεγάλος αριθμός υπαλλήλων με υψηλό βαθμό έλλειψης δεξιοτήτων και γνώσεων που απαιτούνται για τη χρηστή διοικητική λειτουργία, ως συνέπεια της πελατειακής αντίληψης του πολιτικού κόσμου για το χώρο της δημόσιας διοίκησης. Δεύτερη αιτία, η άρνηση εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει τη νομοθεσία προβάλλοντας ως επιχείρημα μία ερμηνεία της “επιείκειας”, η οποία πηγάζει από την ταύτιση του ελέγχου και των κυρώσεων με την καταστολή. Φυσική συνέπεια του σκεπτικού αυτού είναι η καταστρατήγηση της νομιμότητας, η νομιμοποίηση της ελαστικοποίησης των κανόνων ως ένδειξη δημοκρατικής “επιείκειας”, καθώς και η καλλιέργεια της κοινής συνείδησης στην αποδοχή και υιοθέτηση της παραπάνω συμπεριφοράς ως ιδεολογικά ορθής (Ετήσια Έκθεση, 2002). Ως τρίτη αιτία αναφέρει την πολυνομία και τον χαρακτήρα του πολύπλοκου και δυσνόητου που διέπει τους νόμους και τις εγκυκλίους καθώς και τις αναχρονιστικές, για ένα σύγχρονο κράτος, διατάξεις που εξακολουθούν να ισχύουν. Το δαιδαλώδες σύστημα που δημιουργείται δίνει τη δυνατότητα σε ένα περιορισμένο αριθμό δημοσίων υπαλλήλων, εξοικειωμένων σ' αυτό το καθεστώς, να μπορούν να το διαχειριστούν αποτελεσματικά ευνοώντας έτσι τη δημιουργία συνθηκών αδιαφάνειας, διαφθοράς και δοσοληψίας με τον πολίτη (Ετήσια Έκθεση, 2002). Ως τέταρτη αιτία αναφέρει το μέγεθος της χρονικής καθυστέρησης στη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, συνεπεία των τριών προηγούμενων, η οποία μπορεί επίσης να προσφέρει πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς (Ετήσια Έκθεση, 2002).

1.3 Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟΝ ΑΝΤΙΠΟΛΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ωστόσο, δεδομένου ότι η απαρίθμηση μιας σειράς ενεργειών, οι οποίες θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως μορφές κακοδιοίκησης, θα δημιουργούσε έναν εκτενή κατάλογο που όμως θα παρέμενε ατελής, θα ήταν ίσως χρησιμότερο να την μελετήσουμε σε αντιπαραβολή με την έννοια της “χρηστής διοίκησης”, η οποία αποτελεί το γνώμονα λειτουργίας τόσο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ombudsman) όσο και του Συνηγόρου του Πολίτη. Σύμφωνα με το άρθρο 41 του “Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης” το δικαίωμα του πολίτη στη χρηστή διοίκηση συνεπάγεται την εξέταση των υποθέσεων του με τρόπο αμερόληπτο και δίκαιο, σε εύλογο χρονικό διάστημα, στο δικαίωμα να καταθέσει τις απόψεις του πριν εκδοθεί κάποια απόφαση που τον αφορά, στη λήψη αιτιολογημένων αποφάσεων από τη διοίκηση, στην αποκατάσταση πιθανής ζημίας που του έχει προκληθεί από τη διοίκηση, στην πρόσβαση στο φάκελό του. Μπορούμε λοιπόν να συνάγουμε ότι ενέργειες και διαδικασίες εκ διαμέτρου αντίθετες προς το δικαίωμα του πολίτη στη χρηστή διοίκηση συνιστούν εστία κακοδιοίκησης.

Αντιστοίχως, λαμβάνοντας υπόψιν την τοποθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ετήσια Έκθεση για το έτος 1998, σχετικά με την επιδίωξη για μία “εύρυθμη ή αγαθή διοίκηση” μπορούμε να οδηγηθούμε στην οριοθέτηση των αντίθετων προς αυτή πρακτικών και συμπεριφορών που αποτελούν παράγοντες κακοδιοίκησης. Ο ΣτΠ ορίζει ότι σύμφωνα με την “εύρυθμη ή αγαθή διοίκηση” οι πολίτες θα πρέπει να τυγχάνουν αντιμετώπισης από τη δημόσια διοίκηση με τρόπο προσήκοντα, δίκαιο και αμερόληπτο (Ετήσια Έκθεση, 1998).

Διευκρινίζοντας την έννοια του προσήκοντα τρόπου οριοθετεί τη συμπεριφορά της διοίκησης στην έκδοση αποφάσεων εμπρόθεσμα και με σαφή αιτιολόγηση. Στην αναγνώριση των νόμιμων δικαιωμάτων των πολιτών και την κατανόηση ιδιαίτερων συνθηκών που μπορεί να αφορούν την ηλικία του πολίτη, τις προσδοκίες του, το βαθμό κατανόησής του αναφορικά με τους κανόνες και τις διαδικασίες, την υιοθέτηση απλουστευμένων διαδικασιών. Στην παροχή επαρκούς πληροφόρησης καθώς και στην αντιμετώπιση του πολίτη με τρόπο υπεύθυνο που να αποκλείει πιθανές συγκρούσεις (Ετήσια Έκθεση, 1998).

Η διαχείριση των υποθέσεων των πολιτών κατά τρόπο δίκαιο παραπέμπει στην ομοιόμορφη αντιμετώπιση / διεκπεραίωση παρεμφερών περιπτώσεων, στη λήψη αποφάσεων με ευελιξία ώστε να λαμβάνεται υπόψιν η νομιμότητα αλλά χωρίς να ταλαιπωρείται ο πολίτης από την υπερβολική τυπολατρία, και στην υιοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας (επιβολή των αντίστοιχων κυρώσεων και όχι αυστηρότερων) (Ετήσια Έκθεση, 1998). Παραπέμπει στην επαρκή πληροφόρηση του πολίτη για τις δυνατότητες προσβολής των αποφάσεων της

διοίκησης και την ενημέρωσή του (σε εύλογο χρόνο) σχετικά με αλλαγές στους κανόνες που μπορεί να επηρεάσουν τα δικαιώματά του. Αναφορικά με τη διοίκηση παραπέμπει στην εφαρμογή εσωτερικών συστημάτων ελέγχου και διαδικασιών επανεξέτασης κανόνων και διαδικασιών (Ετήσια Έκθεση, 1998).

Η αμερόληπτη, τέλος, αντιμετώπιση του πολίτη έγκειται στη λήψη των αποφάσεων βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, χωρίς διακρίσεις και προκαταλήψεις (φυλετικές, εθνοτικές, θρησκευτικές, πολιτικές, κλπ.), και στην εξασφάλιση διαδικασιών διαφάνειας (Ετήσια Έκθεση, 1998).

2. ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Η έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) εκφράζει το μεταρρυθμιστικό κύμα οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα το οποίο εξελίχθηκε σε παγκόσμιο επίπεδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικό-οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις.

Με την επικράτηση παγκοσμίως της οικονομίας της αγοράς, την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού καθώς και τη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας, καθορίστηκαν εκ νέου οι αντιλήψεις και οι αρχές αναφορικά με τη φιλοσοφία, τους σκοπούς και τους στόχους του δημόσιου τομέα. Το αποτέλεσμα ήταν να μπει σε μια διαδικασία μετατροπής της φιλοσοφίας του μηχανισμού του από μηχανισμό εξουσίας σε μηχανισμό προσφοράς υπηρεσιών (Φαναριώτης, 1999). Οι παράγοντες αυτοί οδηγούν στην αμφισβήτηση του οργανωσιακού τύπου και των αποτελεσμάτων της λειτουργίας του δημοσίου τομέα. Η γραφειοκρατική δομή παύει πλέον να ταυτίζεται με την αποτελεσματική διοίκηση, καθώς η αποτελεσματικότητά της έγκειται στη διαχείριση σταθερών συνθηκών, γνωστών προβλημάτων και αιτημάτων με κύριο χαρακτηριστικό την επαναληπτικότητα, την ομοιογένεια, την ομοιότητα (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ο όρος “Δημόσια Διοίκηση”, με ό,τι αυτή αντιπροσωπεύει (αντιλήψεις αυταρχικής διοίκησης, αυστηρή ιεραρχική δομή, γραφειοκρατική οργάνωση) επαναπροσδιορίζεται μέσα από μία μακροχρόνια πορεία προς την έννοια της φιλελεύθερης και επιστημονικής διαχείρισης των αναγκών του δημοσίου τομέα.

2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Από τη δεκαετία του '80 και εξής παρουσιάζεται μία ραγδαία αύξηση των δομικών αλλαγών των διοικητικών συστημάτων με στόχο να ανταποκριθούν στα νέα κοινωνικά αιτήματα, να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα και να εξοικονομήσουν πόρους (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ο προγραμματισμός των διοικητικών μεταρρυθμίσεων πραγματοποιείται με την εφαρμογή οικονομικών προτύπων, στη βάση των προσδοκιών της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το ΝΔΜ ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του '70 και τις αρχές της δεκαετίας του '80. Μία από τις κύριες αιτίες ανάπτυξης του υπήρξε η οικονομική κρίση, σε παγκόσμιο επίπεδο, και αποτέλεσε την προσπάθεια διαμόρφωσης ενός οργανωσιακού προτύπου στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, σε αντιπαράβολή με το γραφειοκρατικό μοντέλο του Weber, που ίσχυε έως τότε (Ασπρίδης, 2013). Αποτέλεσε τον όρο υπό τον οποίο συγκεντρώθηκαν παρόμοιες διοικητικές θεωρίες, οι οποίες επικράτησαν στη μεταρρύθμιση του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, από τα τέλη της δεκαετίας του '70 (Hood, 1991). Κύριος

στόχος των θεωριών αυτών, και κατ' επέκταση του ΝΔΜ, ήταν να αντιμετωπιστούν οι αποτυχίες του παλιού γραφειοκρατικού μοντέλου, παρόλο που στον αντίποδα της αντίληψης αυτής αντιτάχθηκε η άποψη ότι καταστρέφεται η ηθική και η ιδεολογία της δημόσιας διοίκησης που είχε καλλιεργηθεί για χρόνια (Hood, 1991). Οι πρώτες χώρες στις οποίες εμφανίστηκε ήταν οι ΗΠΑ και η Μεγάλη Βρετανία, οι οποίες στην προσπάθεια να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση και τις κοινωνικές αντιδράσεις απέναντι στη φορολογία εφάρμοσαν μία σειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Gruening, 2001). Οι ΗΠΑ, στο πλαίσιο των μεταρρυθμιστικών μέτρων αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στα ζητήματα του προϋπολογισμού (Μιχαλόπουλος, 2003). Αντίστοιχα η Μεγάλη Βρετανία, επί πρωθυπουργίας Margaret Thatcher, αποτέλεσε τον κύριο εκφραστή αυτής της διαδικασίας και υλοποίησε ένα ευρύ πλάνο ιδιωτικοποιήσεων στρατηγικών κλάδων της οικονομίας (συγκοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, παραγωγή ενέργειας) (Φαναριώτης, 1999). Επιπλέον μετέφερε αρμοδιότητες του Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης στο Υπουργείο Οικονομικών συνδέοντας έτσι τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης με τη δημοσιονομική πολιτική (Μιχαλόπουλος, 2003). Αντίστοιχα στην Ολλανδία κατά τη δεκαετία του 1980 στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν ο περιορισμός του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ενώ από το 1990 και εξής τέθηκε ως πρώτη προτεραιότητα η ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα (Μιχαλόπουλος, 2003). Ακολούθησαν οι κυβερνήσεις της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας (Gruening, 2001).

Η ανάπτυξή του συνδέεται με τέσσερις τάσεις (Hood, 1991): τον περιορισμό του μεγέθους του δημοσίου τομέα αναφορικά με τις δαπάνες και το προσωπικό του, τη στροφή προς τις ιδιωτικοποιήσεις (τμηματικά ή ολοκληρωτικά), δίνοντας έμφαση στην έννοια της επικουρικότητας στην παροχή υπηρεσιών, την υιοθέτηση και την εξέλιξη μεθόδων της τεχνολογίας της πληροφορίας, στην παροχή υπηρεσιών του δημοσίου τομέα και στον προσανατολισμό σε έναν περισσότερο διεθνή προγραμματισμό, επικεντρωμένο σε γενικότερα θέματα δημόσιας διοίκησης, σχεδιασμού πολιτικής, και διακυβερνητικών συνεργασιών έναντι της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης με την εξειδίκευση του κάθε κράτους χωριστά στον τομέα αυτό (Hood, 1991).

2.2 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η συγκέντρωση των κοινών χαρακτηριστικών των μεταρρυθμίσεων αυτών υπό την ευρεία έννοια του ΝΔΜ (ή επενεφεύρεση του κράτους) είναι μεταγενέστερη της εφαρμογής τους (Gruening, 2001). Οι μεταρρυθμιστικές του επιλογές περιλαμβάνουν στοιχεία και επιρροές από διαφορετικές σχολές και θεωρητικές τάσεις της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι τα Οικονομικά

Κόστους Συναλλαγής, το Ορθολογικό Μάνατζμεντ, Νεοκλασική Δημόσια Διοίκηση, Προοδευτική και Κλασική Δημόσια Διοίκηση, Αυστριακή Σχολή, Δικαιώματα Ιδιοκτησίας κ.α. (Hood, 1991).

Οι θεωρητικές του ρίζες βρίσκονται στη θεωρία της Δημόσιας Επιλογής και στη θεωρία του Διαχειρισμού. Η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής περιλαμβάνει έννοιες όπως είναι η “αμφισβήτηση”, η “επιλογή χρήστη”, η “διαφάνεια” και η έμφαση στα κίνητρα, ενώ η θεωρία του διαχειρισμού περιγράφει διαχειριστικές αντιλήψεις όπως η διαχείριση μέσω μάνατζερ με παροχή ευχέρειας προκειμένου να επιφέρουν αποτελέσματα (Hood, 1991).

Ο Friedrichsmeier (αναφέρεται στη Μαρκαντωνάτου, 2011) προσδιορίζει ως βασικές αξίες που προτάσσει το ΝΔΜ την διαμόρφωση ανταγωνιστικών συστημάτων έναντι των καθαρά διεκπεραιωτικών, την επικέντρωση στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες, την αντικατάσταση της ιεραρχίας από μια επίπεδη οργάνωση, την εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας έναντι της καθοδήγησης, και την υιοθέτηση του συστήματος κινήτρων έναντι του γραφειοκρατικού.

Σε αυτά τα πλαίσια αναπτύχθηκαν διαφορετικές αντιλήψεις και θεωρίες διακυβέρνησης όπως είναι η “Επιχειρηματική Διακυβέρνηση”, η “Καλή Διακυβέρνηση”, “Καλές Πρακτικές” και η “ISO Διακυβέρνηση” (Μαρκαντωνάτου, 2011). Η “Επιχειρηματική Διακυβέρνηση” εστιάζει στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο (ιδιωτικοποιήσεις, συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, υπεργολαβίες, κλπ.), λειτουργεί βάσει στόχων και όχι κανονισμών ενώ αντιμετωπίζει τους λήπτες των υπηρεσιών της ως πελάτες (Μαρκαντωνάτου, 2011). Η “Καλή Διακυβέρνηση”, “Καλές Πρακτικές”, υιοθετούν τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής και της μεγιστοποίησης του οφέλους ενώ η “ISO Διακυβέρνηση” εφαρμόζει πρότυπα ISO για την οργάνωση της οικονομίας αλλά και των οργανισμών του δημόσιου τομέα (Μαρκαντωνάτου, 2011).

2.3 ΔΟΓΜΑ ΝΔΜ

Το δόγμα του ΝΔΜ συγκροτείται από επτά στοιχεία, τα οποία συναντούμε, μεμονωμένα ή σε συνδυασμό, στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των χωρών που διαμόρφωσαν τις αρχές του (Ηνωμένο Βασίλειο, Νέα Ζηλανδία, Αυστραλία, κλπ.). Ο βαθμός έντασης της παρουσίας τους καθώς και ο συνδυασμός εφαρμογής τους διαφέρει σε κάθε περίπτωση (Hood, 1991).

Τα στοιχεία αυτά όπως αναφέρονται από τον Hood (1991) είναι:

- Διοίκηση του δημοσίου τομέα με την αξιοποίηση επαγγελματιών μάνατζερ, στους οποίους δίνεται ελευθερία δράσης ως προς τη διαχείριση των οργανισμών.

- Υιοθέτηση σαφών ορίων και μεθόδων μέτρησης της αποδοτικότητας με τον προσδιορισμό σκοπών και στόχων, δεικτών επιτυχίας με ποσοτικούς όρους.
- Απόδοση ιδιαίτερης έμφασης στα αποτελέσματα έναντι των διαδικασιών.
- Τμηματοποίηση των μεγάλων μονάδων του δημοσίου τομέα, με τη δημιουργία μικρότερων μονάδων, εμπορικών, οι οποίες λειτουργούν με αποκεντρωμένους προϋπολογισμούς προκειμένου να ανταποκριθούν στην ανάγκη για μονάδες “διαχειρίσιμες”, αποδοτικές με όρους τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα.
- Προσανατολισμό του δημοσίου τομέα προς τον ανταγωνισμό με τη χρήση συμβολαίων και δημοσίων διαγωνισμών προκειμένου να μειωθούν τα κόστη.
- Εφαρμογή διαδικασιών μάνατζμεντ, αποδεδειγμένα πετυχημένων στον ιδιωτικό τομέα, ασκώντας πίεση στα πρότυπα του ιδιωτικού μάνατζμεντ και εφαρμόζοντας μεγαλύτερη ευελιξία στις προσλήψεις και τις αμοιβές.
- Επιμονή στην πειθαρχία και τον περιορισμό χρήσης των πόρων με στόχο να επιτυγχάνονται όσο το δυνατόν περισσότερα αποτελέσματα με όσο το δυνατόν λιγότερους πόρους.

2.4 ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΝΔΜ

Ο Gruening (2001) παραθέτει μία σειρά βασικών χαρακτηριστικών του ΝΔΜ τα οποία τυγχάνουν κοινής αποδοχής, ενώ στο τέλος συμπληρώνει τον κατάλογο αυτό με έξι χαρακτηριστικά που έχουν αμφισβητηθεί από ένα μέρος των ερευνητών. Σύμφωνα με το άρθρο του “Origin and theoretical basis of new public management” τα χαρακτηριστικά αυτά είναι:

- Περικοπές προϋπολογισμού
- Χρήση κουπονιών και τέλη χρήσης
- Έλεγχος και μέτρηση απόδοσης και αντίστοιχη αναγνώριση ευθυνών αναφορικά με τις επιδόσεις
- Ιδιωτικοποιήσεις και εξωτερικές αναθέσεις
- Πολίτης -πελάτης (υπηρεσίες μιας στάσης, διαχείριση υποθέσεων)
- Αποκέντρωση
- Στρατηγικός σχεδιασμός και μάνατζμεντ
- Διαχωρισμός μεταξύ παροχής υπηρεσιών και παραγωγής
- Ανταγωνισμός

- Αλλαγή μεθόδων διαχείρισης και υιοθέτηση περισσότερο ευέλικτων τρόπων
- Διαχείριση προσωπικού
- Διαχωρισμός πολιτικής και διοίκησης
- Βελτιωμένη οικονομική διαχείριση
- Ευρύτερη χρήση της τεχνολογίας
- Νομικοί περιορισμοί και περιορισμοί στους προϋπολογισμούς και τα κόστη
- Εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων
- Ανάλυση πολιτικής και αξιολόγηση
- Βελτίωση των κανονισμών
- Εξορθολογισμός των διοικητικών δομών
- Συμμετοχή των πολιτών και εκδημοκρατισμός

2.5 Η ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΑΜ

Στα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε μη αιρετά όργανα της διοίκησης, η υιοθέτηση της ιδέας του πελάτη στη θέση του πολίτη, της αντίληψης ανταγωνισμού από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες παράλληλα με τον ιδιωτικό τομέα, η υιοθέτηση μεθόδων μέτρησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, κλπ. (Φαναριώτης, 1999). Πολλές φορές μάλιστα οι οργανισμοί της δημόσιας διοίκησης προχώρησαν στον επαναπροσδιορισμό τους περιορίζοντας το μέγεθός τους αλλά και την ιεραρχία τους, ώστε να δημιουργηθούν ευέλικτα σχήματα, με πιο σύγχρονες αντιλήψεις των ανθρωπίνων πόρων, με δυνατότητα άμεσης προσαρμογής σε συνεχείς αλλαγές, (Φαναριώτης, 1999).

Στόχος της δημόσιας διοίκησης είναι μέσω των μεταρρυθμίσεων που υλοποιεί να δημιουργηθούν οι συνθήκες εκείνες που θα επιτρέψουν να υπερκεραστούν οι γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες, και να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή αξιοποίηση των πόρων της προκειμένου να επιτύχει αποτελέσματα εκτιμητέα από την κοινωνία (Κριεμάδης, 2009). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θέτουν σε διαδικασία επαναπροσδιορισμού τους συσχετισμούς δυνάμεων ως προς την άσκηση εξουσίας, ενώ επαναφέρουν στο προσκήνιο την αξία της αποκέντρωσης και της Δημοκρατίας (Κριεμάδης, 2009). Ο ρόλος και η αποστολή του δημοσίου τομέα προσδιορίζονται από τη σχέση του με την κοινωνία και η σχέση αυτή είναι που τον οριοθετεί σε σχέση με τον ιδιωτικό (Μιχαλόπουλος, 2001). Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και ο στόχος της αύξησης της συμμετοχής του πολίτη στη διαχείριση των κοινών και τη διαμόρφωση

πολιτικής ως βασικό στοιχείο ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας καθώς βοηθά να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις Κυβερνήσεις (OECD, 2001).

2.6 Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΟ ΝΔΜ

Ο φιλελεύθερος χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ στη δομή του κράτους και τη λειτουργία του οδηγούν στον επαναπροσδιορισμό της σχέσης κοινωνίας – κράτους, με σημείο εστίασης τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη λήψη των αποφάσεων υπό συνθήκες ισοτιμίας με τα ΜΜΕ και τις αγορές (Καρκατσούλης, 2001). Στόχος είναι να διασφαλιστούν οι ίσες ευκαιρίες, η δημοκρατία, η διαφάνεια, η εφαρμογή με τον καλύτερο δυνατό τρόπο της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και του επαγγελματισμού, αρχές που το ΝΔΜ προσπάθησε να εισαγάγει μέσω της κοινωνικής διαβούλευσης αλλά και της κοινωνικής δικαιοσύνης (Καρκατσούλης, 2001).

Ο ριζικός επαναπροσδιορισμός του προσανατολισμού της δημόσιας διοίκησης προκαλεί αναπόφευκτα δυναμικές αλλαγές στο ρόλο του πολίτη απέναντι στο νέο χώρο της δημόσιας διοίκησης, έτσι όπως αυτός διαμορφώνεται μέσα από την εφαρμογή του ΝΔΜ. Παρόλο που μέρος των μεταρρυθμίσεων του οδηγεί στην παραχώρηση μεγάλου τμήματος των υπηρεσιών που παρέχονται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα (Λαδή, Σ. – Νταλάκου, Β., 2016), ωστόσο ο ρόλος του κράτους δεν εκμηδενίζεται αλλά μετατρέπεται σε ρυθμιστή και ελεγκτή των υπηρεσιών αυτών, όπως δεν παύει να ισχύει και η σχέση του κράτους με τον πολίτη. Καθιερώνεται η έννοια του πολίτη – πελάτη, η οποία προέρχεται από τη θεωρία του ιδιωτικού-οικονομικού μάνατζμεντ. Αντικατοπτρίζει το δικαίωμα του πολίτη να απολαμβάνει προϊόντα και υπηρεσίες, παραγόμενα από φορείς του δημοσίου τομέα είτε με την καταβολή άμεσου αντιτίμου είτε δωρεάν (με την έμμεση καταβολή αντιτίμου μέσω της φορολογίας) και τον αναγνωρίζει εκτιμητή των υπηρεσιών που του παρέχονται. Η θέση του μετατοπίζεται από εκείνη του παθητικού αποδέκτη των γραφειοκρατικών διαδικασιών, που συχνά τον ταλαιπωρούν, προς τη θέση του ισότιμου συνομιλητή με τη δημόσια διοίκηση (Λιανός, 2003). Η ικανοποίηση των αναγκών του αποτελεί το κριτήριο της επιτυχούς στοχοθεσίας στο ΝΔΜ καθώς του αναγνωρίζεται η ιδιότητα του τελικού κριτή (Λιανός, 2003).

Ενδεικτικό της συνθήκης αυτής είναι ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός των δημοσκοπήσεων που διεξάγονται, σχετικά με την άποψη των πολιτών για ζητήματα της κυβερνητικής ατζέντας, την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών, τα αναμενόμενα εκλογικά αποτελέσματα (Λαδή, Σ. – Νταλάκου, Β., 2016). Ενισχύεται μάλιστα από την έμφαση με την οποία τα αποτελέσματά τους δημοσιοποιούνται και αναλύονται (Λαδή, Σ. – Νταλάκου, Β., 2016).

Η αναβαθμισμένη θέση του πολίτη του δίνει τη δυνατότητα να αποτελέσει παράγοντα πίεσης

για τη βελτίωση των παραγόμενων υπηρεσιών, επιλέγοντας μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα όταν αυτό είναι δυνατό. Παράλληλα μπορεί να συμμετάσχει στη λήψη των αποφάσεων μέσω των μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και της αξιοποίησης δυνατοτήτων άμεσης συμμετοχής (Λαδής, Σ. – Νταλάκου, Β., 2016). Η τοποθέτησή του απέναντι στη δημόσια πολιτική μπορεί να λειτουργήσει ως στοιχείο εξισορρόπησης ανάμεσα στις κοινωνικό-οικονομικές ανισότητες, που ενδέχεται να δημιουργηθούν από την υλοποίηση του ΝΔΜ, και το δημόσιο χαρακτήρα που οφείλει να εξακολουθήσει να έχει ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής.

Ο ρόλος του πλέον εκτείνεται σε πολλαπλές κατευθύνσεις:

- Άσκηση των διαδικαστικών του δικαιωμάτων τα οποία πηγάζουν από τη συναλλαγή του πολίτη με μία δημόσια υπηρεσία και αφορούν στη διαχείριση παραπόνων, τη γνώση πληροφοριών αναφορικά με την υπηρεσία (πχ. Χάρτης Δικαιωμάτων) ενώ μπορούν να οδηγήσουν ακόμα και στην αξίωση αποζημίωσης (Μπεσίλα-Βήκα Ε.).
- Άσκηση των ουσιαστικών δικαιωμάτων που περιγράφουν τη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση στόχων και τη λήψη αποφάσεων. Διαμορφώνονται δε από την ανάγκη του πολίτη για ενεργό συμμετοχή και από τη στόχευση της δημόσιας διοίκησης για παροχή ουσιαστικών υπηρεσιών (Μπεσίλα – Βήκα Ε.).
- Να υιοθετήσει το ρόλο του συνδιαμορφωτή στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Η διεύρυνση των πηγών άντλησης πληροφοριών αλλά και πιθανών λύσεων μπορεί να αποτελέσει για την Κυβέρνηση παράγοντα βελτίωσης της σχεδιαζόμενης πολιτικής (OECD, 2001). Επιπλέον, η ποικιλία της προέλευσης των πληροφοριών βοηθά στην αντιμετώπιση των ανισοτήτων που επικρατούν στην κοινωνία αναφορικά με την αδυναμία πρόσβασης στις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων εξαιτίας γλωσσικών, κοινωνικό-οικονομικών και άλλων εμποδίων (OECD, 2009).
- Να αποτελέσει πηγή πληροφοριών, απόψεων και προτάσεων για την καλύτερη διαχείριση των εν εξελίξει συνθηκών της δημόσιας ζωής ώστε, στη βάση των απόψεων αυτών, να σχεδιαστεί η δημόσια πολιτική, να εξασφαλιστούν συνθήκες διαφάνειας και λογοδοσίας και να αυξηθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στην Κυβέρνηση (OECD, 2001).
- Να λειτουργήσει ως παράγοντας επίσπευσης των διαδικασιών καθώς, ως τελικός αποδέκτης των παραγόμενων αποτελεσμάτων, η κρίση του και οι προσδοκίες του

προσομοιάζουν σαν να επρόκειτο για πελάτη του ιδιωτικού τομέα ο οποίος μάλιστα έχει προπληρώσει γι' αυτά (Ραμματά, 2001).

- Να λειτουργήσει ως ανθρωποκεντρικό αντίβαρο απέναντι στη διάρθρωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με όρους οικονομικής διαχείρισης, προκειμένου τα αποτελέσματα που θα προκύψουν να ικανοποιούν τόσο την επίτευξη των οικονομικών στόχων όσο και τη διατήρηση της δημοκρατικής λογικής και του κράτους δικαίου.
- Να ενισχύσει το ρόλο του κράτους και να αναδείξει την ανθρωποκεντρική δομή της διοίκησης μέσα από τη συμμετοχή του σε συλλογικές διαδικασίες.
- Να αποτελέσει παράγοντα ισχυροποίησης του κράτους δικαίου. Στόχος είναι το κράτος να μετεξελιχθεί από μηχανισμό εξουσίας πάνω στον πολίτη σε μηχανισμό αναγνώρισης εξουσιών στο πρόσωπο του πολίτη με περισσότερα δικαιώματα και αυξημένες δυνατότητες (Κριεμάδης, 2009).

3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, παρόλο που δεν ακολούθησε το δρόμο των ριζοσπαστικών αλλαγών των πρωτοπόρων χωρών στην εφαρμογή του ΝΔΜ, και παρά το δύσκαμπτο χαρακτήρα της απέναντι στη διαχείριση των αλλαγών, παρουσιάζει εντούτοις μία σειρά μεταρρυθμίσεων και νομοθετημάτων προς αυτή την κατεύθυνση.

Μέρος αυτών εστιάζει στη βελτίωση της συναλλαγής του πολίτη με το κράτος (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π), Πύλη ΕΡΜΗΣ, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Κοινωνία της Πληροφορίας”), στη διαρκή βελτίωση του παραγόμενου έργου (στοχοθεσία, αξιολόγηση, Πρόγραμμα “Πολιτεία”), στη διαφάνεια και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (E-government, “Πρόγραμμα Διαύγεια”, “ΣΥΖΕΥΞΙΣ”) και στον περιορισμό των δαπανών ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης των τελευταίων ετών και της ανάγκης εξορθολογισμού των οικονομικών πόρων, τα οποία και θα αναλυθούν περαιτέρω.

3.1 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΠΑΡΑΓΟΜΕΝΟΥ ΕΡΓΟΥ

Το Πρόγραμμα “Πολιτεία” θεσπίστηκε με το Ν. 2880/2001. Στόχος του ήταν να αξιοποιηθούν οι νέες τεχνολογίες, σε συνδυασμό με την εφαρμογή νέων μεθόδων και την παράλληλη επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού προκειμένου η δημόσια διοίκηση να μπει σε μία διαδικασία διαρκούς βελτίωσης (Ν. 2880/2001). Να αναβαθμιστούν παράλληλα ποιοτικά οι υπηρεσίες προς τους πολίτες, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, να προωθηθεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, να μειωθεί το κόστος της διοίκησης με την ταυτόχρονη αύξηση της αποτελεσματικότητάς της (www.ypes.gr). Να απλουστευτεί το θεσμικό πλαίσιο δίνοντας του μία περισσότερο ενιαία μορφή, να καθιερωθούν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και με αυτό τον τρόπο να ενισχυθούν τα δικαιώματα των εργαζομένων και ο διάλογος, να εφαρμοστούν οι αρχές της διαφάνειας και του ελέγχου, να εξασφαλιστεί η αποκέντρωση και η υποστήριξη των δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα από τον ιδιωτικό τομέα (www.ypes.gr). Το Πρόγραμμα “Πολιτεία” προώθησε τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Δ.Ο.Π.) στους δημόσιους φορείς μέσω διαφόρων δράσεων (Δήμος Αμαρουσίου, Αχαρνών, Κορυδαλλού), την εφαρμογή συστημάτων διασφάλισης ποιότητας και συστημάτων για τη μέτρηση του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών, και την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης με στόχο την αυτοαξιολόγηση των φορέων (Ασπρίδης, 2013).

Η διοίκηση μέσω στόχων θεσπίστηκε με τον Ν. 3230/2004 για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και τη διευκόλυνση του στελεχιακού δυναμικού, ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες που προκύπτουν σε μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, το σύστημα δεν βρήκε ιδιαίτερη εφαρμογή στη δημόσια διοίκηση.

Για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων έχει θεσπιστεί μία σειρά νομοθετημάτων, με τελευταίο το Ν. 4369/2016, με τον οποίο συστήνεται το “Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης” και καθιερώνεται το σύστημα αξιολόγησης των στελεχών του δημοσίου και προαγωγών. Και σε αυτή την περίπτωση όμως η εφαρμογή του νόμου παραμένει ημιτελής εξαιτίας της άρνησης μέρους των δημοσίων υπαλλήλων να συμμετάσχουν.

3.2 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Το “Πρόγραμμα Διαύγεια” θεσπίστηκε στα πλαίσια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των αρχών της διαφάνειας. Κύριο αντικείμενο του προγράμματος είναι η υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο νόμων και πράξεων των οργάνων της διοίκησης ώστε να διασφαλίζεται η νομιμότητά τους (Ν. 3861/2010). Στόχος του είναι να εξασφαλιστεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό η δημοσιότητα της διοικητικής δραστηριότητας του δημοσίου τομέα καθώς και της κυβερνητικής πολιτικής ώστε να υιοθετηθεί από τους φορείς του δημοσίου τομέα η έννοια της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας (www.dianveia.gov).

Το έργο “ΣΥΖΕΥΞΙΣ” (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Κοινωνία της Πληροφορίας”) (www.syzefxis.gov.gr) υλοποιήθηκε επιδιώκοντας να εκσυγχρονίσει τις τηλεπικοινωνιακές υποδομές του δημοσίου τομέα. Επιδίωξή του ήταν να εξασφαλίσει τη διασύνδεσή τους σε ένα ενιαίο δίκτυο δεδομένων, την πρόσβαση στο internet μέσω ευζωνικών υπηρεσιών, τη δυνατότητα έκδοσης ψηφιακών πιστοποιητικών σε ένα ασφαλές περιβάλλον, κλπ. (<http://www.syzefxis.gov.gr/>).

Στα πλαίσια υλοποίησης της ανοιχτής διακυβέρνησης, στον ιστότοπο www.opengov.gr τίθεται σε δημόσιο σχολιασμό υλικό προετοιμασίας για τη νομοθέτηση ή τη λήψη αποφάσεων διακυβέρνησης. Τα σχόλια υποβάλλονται σε επεξεργασία και εξάγονται τα ανάλογα συμπεράσματα. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με τη δημοσίευση του νόμου, όπως αυτός ψηφίστηκε, και την έκθεση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης (www.opengov.gr).

3.3 ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

Σημαντική μεταρρύθμιση στα πλαίσια της μείωσης των προϋπολογισμών ήταν ο Ν. 3845/2010 στον οποίο προβλεπόταν μία σειρά μέτρων αναφορικά με τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Μεταξύ αυτών ήταν η δημιουργία μιας ενιαίας αρχής πληρωμών και η δημιουργία ενός ενιαίου και απλοποιημένου συστήματος αμοιβών, για την εξοικονόμηση πόρων, με μακροπρόθεσμο στόχο να εξελιχθεί σε ένα σύστημα αμοιβών συνδεδεμένων με την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα του υπαλλήλου. Στο ίδιο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων περιλαμβάνεται και η μείωση του μισθολογικού κόστους με τη μείωση των δώρων

(Χριστουγέννων και Πάσχα) καθώς και του επιδόματος αδείας (τα οποία στη συνέχεια καταργήθηκαν), και λοιπών επιδομάτων, όπως και η εφαρμογή του κανόνα 1 προς 5 στην αντικατάσταση των συνταξιοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων (Ν. 3845/2010).

3.4 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΠΟΛΙΤΗ - ΚΡΑΤΟΥΣ

Τα Κ.Ε.Π. ιδρύθηκαν με τον Ν. 3013/2002, με κύρια αρμοδιότητα την ενημέρωση και εξυπηρέτηση των πολιτών για ένα εύρος διοικητικών διαδικασιών (βεβαίωση γνησίου υπογραφής, χορήγηση παραβόλων, αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, κλπ.), τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους με υπηρεσίες του δημοσίου. Η αυτοπρόσωπη παρουσία μπορεί να εξασφαλίσει στους πολίτες την έκδοση μιας διοικητικής πράξης χωρίς την ανάγκη μετάβασης σε περισσότερες υπηρεσίες, ακόμα και απομακρυσμένες, και χωρίς καμία περαιτέρω επιβάρυνση (οικονομική, χρόνου ή γραφειοκρατίας). Επιπλέον, αποσυμφορείται ο δημόσιος τομέας από έναν μεγάλο όγκο προσέλευσης πολιτών, εξοικονομούνται οικονομικοί και ανθρώπινοι πόροι, χρόνος για την καλύτερη και ταχύτερη διεκπεραίωση των διαδικασιών του, ενώ ενισχύεται η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη δημόσια διοίκηση. Αποτέλεσαν μία από τις δημοφιλέστερες μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως επαρκής απόδειξη εφαρμογής μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ (Κριεμάδης, 2009).

Η πύλη ΕΡΜΗΣ (<http://www.ermis.gov.gr>) παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα πληροφόρησης για πλήθος διαδικασιών και των απαιτούμενων δικαιολογητικών, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη εγγραφή του πολίτη. Δίνει τη δυνατότητα ηλεκτρονικής αίτησης με προηγούμενη εγγραφή αλλά και τη δυνατότητα πλήρους ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης διαδικασιών με προηγούμενη εγγραφή του και φυσική ταυτοποίηση στα Κ.Ε.Π. ενώ μελλοντικά θα δίνεται η δυνατότητα ταυτοποίησης του χρήστη ψηφιακών πιστοποιητικών (<http://www.ermis.gov.gr>).

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Κοινωνία της Πληροφορίας” αποτελεί μία από τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της βελτίωσης των σχέσεων πολίτη-κράτους. Το πρόγραμμα είχε δύο γενικούς στόχους, την “Εξυπηρέτηση του Πολίτη και Βελτίωση της ποιότητας Ζωής” και “Ανάπτυξη και Ανθρώπινο Δυναμικό”(www.hellaskps.gr). Προέβλεπε τη χρήση “Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών” (ΤΠΕ) σε βασικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης όπως είναι η υγεία, η παιδεία, η πρόνοια, το περιβάλλον, οι μεταφορές (www.hellaskps.gr). Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η υλοποίηση εφαρμογών και υποδομών του Εθνικού Κτηματολογίου (www.hellaskps.gr). Περιλαμβάνει επίσης τον τεχνολογικό εξοπλισμό, τη δικτύωση και την κατάρτιση του εκπαιδευτικού συστήματος, προώθηση του ηλεκτρονικού επιχειρείν, αξιοποίηση των ΤΠΕ από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, δημιουργία τηλεπικοινωνιακών

υποδομών σε απομακρυσμένες περιοχές, κ.λπ. (www.hellaskps.gr).

3.4.1 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) δεν αποτελούν πρωτότυπους θεσμούς αλλά βασίστηκαν στο πρότυπο των ευρωπαϊκών χωρών, κυρίως της Γαλλίας και των ΗΠΑ (Τζώνος, 2010). Βασικό χαρακτηριστικό των ΑΔΑ στις χώρες αυτές ήταν ότι παρά τη λειτουργία τους ως κρατικά όργανα δεν υφίσταντο ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία από τη Διοίκηση. Υπόκειντο μόνο σε έλεγχο νομιμότητας από τις δικαστικές αρχές (Κουλούρης, 2001). Τα μέλη τους είχαν διοικητική και λειτουργική ανεξαρτησία, κατά το δικαστικό πρότυπο, ενώ οι αρμοδιότητές τους εκτείνονταν σε ζωτικής σημασίας ευαίσθητους τομείς της κοινωνικής ζωής (Κουλούρης, 2001). Στην ουσία, με τη θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών, η πολιτική εξουσία υποχωρεί από ένα μέρος της ισχύος της και την μεταβιβάζει σε όργανα έξω από τον έλεγχό της, με νομιμοποίηση από τη Βουλή αλλά και από την κοινωνία, υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να διακρίνουν στα αιτήματα της κοινωνίας την πολιτική βούληση και να απομακρύνονται από αυτή (Μαϊστρος, 2009).

Η ίδρυσή τους προέκυψε από την ανάγκη προσαρμογής της κοινωνίας, στις νέες συνθήκες της ψηφιακής ανάπτυξης αλλά και της οικονομικό-κοινωνικής κρίσης, τις νέες συνθήκες που δημιούργησε η ευρωπαϊκή ενοποίηση, καθώς και από την απαίτηση για υιοθέτηση των μεταρρυθμιστικών πρακτικών του ΝΔΜ (Τζώνος, 2010). Σε μία μεταβατική περίοδο, στην οποία ο ρόλος του κράτους μετακινείται από τη θέση του “κράτους-ιδιοκτήτη” στη θέση του “κράτους -ρυθμιστή”, η δημόσια διοίκηση πρέπει να διαχειριστεί αντιφατικές προτεραιότητες ανάμεσα στη λειτουργία των επιχειρήσεων που ανήκουν στο κράτος, αλλά λειτουργούν στα πλαίσια των απελευθερωμένων αγορών, και την προστασία του συμφέροντος των καταναλωτών αναφορικά με την ποιότητα και την καλή λειτουργία των αγορών (Jacobzone, 2005).

Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίστηκαν στα τέλη της δεκαετίας του '80 με βασικό στόχο την προστασία και ενδυνάμωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των αγορών (τομείς κοινής ωφέλειας) και του κράτους (Karkatsoulis, 2005).

Αποτέλεσαν απάντηση στις λειτουργικές – διοικητικές αδυναμίες του πολιτικού συστήματος ως συλλογικά όργανα, πολιτικά ουδέτερα, με εξειδικευμένο και καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό, ικανά να διαχειριστούν ευαίσθητους τομείς της κρατικής λειτουργίας (Βενιζέλος, 2007). Η γέννηση καινούργιων “ατομικών ελευθεριών ή δικαιωμάτων” και η ανάγκη προστασίας αυτών, η οποία προέκυψε από την αδυναμία του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης να τα προστατεύσει, αποτέλεσε έναν επιπλέον παράγοντα (Κουλούρης, 2001).

Μεταξύ των συνθηκών που μπορούν να θεωρηθούν ότι επέβαλλαν τη θέσπισή τους είναι η αντίληψη αμφισβήτησης των πολιτών ως προς το βαθμό διαφάνειας και διασφάλισης της αξιοκρατίας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως και το κοινωνικό αίτημα για την εφαρμογή κανόνων χρηστής διοίκησης, για τη διαχείριση των φαινομένων διαφθοράς και τη μείωση του γραφειοκρατικού χαρακτήρα της (Νικολάκη, 2018).

Σύμφωνα με τον Ευάγγελο Βενιζέλο η θέσπιση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών πηγάζει από τρεις κύριους λόγους. Ο πρώτος είναι η “αποτυχία των αντιπροσωπευτικών θεσμών” όπως προκύπτει από την αντίληψη ενός πολιτικού συστήματος αναξιοκρατικού και αδύναμου ως προς την εξασφάλιση αμερόληπτων διαδικασιών του δημόσιου τομέα (Βενιζέλος, 2007). Ο δεύτερος λόγος αφορά στην εμφανή αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να διαχειριστεί προβλήματα ή απειλές επακόλουθα των νέων τεχνολογιών (Βενιζέλος, 2007). Ο τρίτος λόγος πηγάζει από το κοινοτικό δίκαιο και τις διεθνείς συνθήκες οι οποίες δεσμεύουν νομικά τη χώρα μας ως προς την υιοθέτηση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών (Βενιζέλος, 2007).

Ο ρόλος των Α.Δ.Α. εντοπίζεται στον πολλαπλό προσανατολισμό της λειτουργίας τους. Λειτουργούν ως θεσμικοί εγγυητές για την άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων - Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ), Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) -, ως εποπτεύουσες της διοικητικής διαδικασίας για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της αναξιοκρατίας (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)), είτε ως ΑΔΑ ρυθμιστικές των αγορών (Επιτροπή Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) (Βενιζέλος, 2007). Η περίπτωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) περιλαμβάνει χαρακτηριστικά και των τριών προηγούμενων κατηγοριών (Βενιζέλος, 2007).

Τα κύρια χαρακτηριστικά των ΑΔΑ είναι ο υψηλός βαθμός ανεξαρτησίας έναντι των εκάστοτε Κυβερνήσεων (και κατ' επέκταση και της δημόσιας διοίκησης), η εξασφάλιση προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας για τα μέλη τους (δεν ελέγχονται ιεραρχικά ή διοικητικά, διορίζονται για συγκεκριμένη θητεία χωρίς να είναι δυνατή η παύση τους πριν τη λήξη της), η νομοθετημένη πρόβλεψη καθεστώτος ασυλίας ή ασυμβίβαστου για την προστασία τους από πιθανές πιέσεις και η υποβολή τους σε κοινοβουλευτικό έλεγχο (Κουτσομπίνας, 1994).

Οι αρμοδιότητές τους είναι κανονιστικές και εκτελεστικές, με δυνατότητα αδειοδότησης είτε αποφασίζοντας αυτόνομα είτε διατυπώνοντας προς τον αρμόδιο υπουργό σύμφωνη γνώμη (Karkatsoulis, 2005). Μπορούν να λειτουργήσουν με διαιτητική ιδιότητα μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών αλλά και ελεγκτικά, εφόσον επιβλέπουν την εφαρμογή των παραγόμενων κανονισμών, με εύρος αντίδρασης την διατύπωση προτάσεων ή

προειδοποιήσεων, την επιβολή οικονομικών κυρώσεων, την ανάκληση της άδειας (Karkatsoulis, 2005).

Από το σύνολο των ΑΔΑ που λειτουργούν στη χώρα μας οι πέντε έχουν κατοχυρωθεί συνταγματικά: η ΑΔΑΕ (αρθ. 19, Συντ.), η ΑΠΔΠΧ (αρθ. 9Α, Συντ.), το ΑΣΕΠ (αρθ. 103, Συντ.), το ΕΣΡ (αρθ. 15, Συντ.), και ο ΣτΠ (αρθ.103, Συντ.). Κριτήριο της συνταγματικής κατοχύρωσης ήταν η εξασφάλιση της συνταγματικής ανεξαρτησίας μόνο εκείνων που σχετίζονται με την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και όχι όσων δραστηριοποιούνται στον τομέα της αγοράς (Karkatsoulis, 2005). Ουσιαστικά πρόκειται για όσες δραστηριοποιούνται στο ίδιο θεσμικό πλαίσιο με την ανεξαρτησία των δικαστών και της δικαιοσύνης, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψιν ότι αυτές λογοδοτούν στη Βουλή και οι αποφάσεις τους μπορούν να ακυρωθούν μόνο από το Συμβούλιο του Κράτους (Karkatsoulis, 2005).

4. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Η έννοια της διαμεσολάβησης για την επίλυση των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ των πολιτών και του κράτους αποτελεί μία λύση εναλλακτική της δικαστικής διευθέτησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου “Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς το δικαστικό σύστημα, κατ’ επιλογή και κρίση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τον βέλτιστο τρόπο επίλυσης του προβλήματός τους. Εκφράζει έναν εναλλακτικό τρόπο τοποθέτησης του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση.

Το στοιχείο που τη διακρίνει από τη δικαστική μορφή επίλυσης των διαφορών είναι ότι δεν φέρνει σε αντιπαράθεση τα δύο μέρη (τον πολίτη και το κράτος), αποφεύγει τη σύγκρουση και λειτουργεί ως επί το πλείστον συνθετικά, διαμορφώνοντας μία συμφωνία η οποία εξασφαλίζει τα μέγιστα δυνατά οφέλη και για τους δύο, με τη διαμεσολάβηση ενός τρίτου, ουδέτερου, παράγοντα (Καβαδέλλα, 2017). Η σχέση τους διαμορφώνεται σε μία διαλλακτική βάση την οποία αποδέχονται εξίσου και τα δύο μέρη και αναγνωρίζεται στον πολίτη η θέση του συνομιλητή περισσότερο παρά του διεκδικητή.

4.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ OMBUDSMAN

Η γέννηση και η εφαρμογή της ιδέας ενός διαμεσολαβητή (Ombudsman) μεταξύ των πολιτών και της εξουσίας αποδίδεται στο διοικητικό σύστημα της Σουηδίας, με χρονικό σημείο αναφοράς το 1809 (Διαμαντούρος). Το όνομα “Ombudsman” (OM-buz-man) προέρχεται από τη σουηδική γλώσσα και σημαίνει “αντιπρόσωπος” (www.ombudsassociation.org). Ο αρχικός του ρόλος ήταν να παρακολουθεί την εφαρμογή των νόμων από τους δικαστές και τους δημοσίους υπαλλήλους και να προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών, ως ένας θεσμός ανεξάρτητος από την εκτελεστική εξουσία (Riksdagens Ombudsman).

Το παράδειγμα της Σουηδίας ακολούθησε πρώτη η Φινλανδία (1919) και στη συνέχεια η Δανία (1954), η οποία διαφοροποιήθηκε σε σχέση με τις προηγούμενες δύο χώρες αλλά αποτέλεσε το σημείο αναφοράς για τους αντίστοιχους θεσμούς που θεσπίστηκαν μεταγενέστερα και λειτούργησαν παγκοσμίως (Τζέμος, 2014). Ακολούθησαν χώρες (Νορβηγία, Νέα Ζηλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία) με ιστορία στη δημοκρατική διακυβέρνηση, θεσπίζοντας θεσμούς αντίστοιχων χαρακτηριστικών (Διαμαντούρος).

Η ίδρυση του θεσμού στη Νέα Ζηλανδία το 1962 αποτελεί πιθανόν την αρχή της εξελικτικής του πορείας καθώς καθιέρωσε δυναμικά την έννοια της κακοδιοίκησης (Tyndall, 2018). Η αύξηση του ρυθμού εμφάνισης των φορέων Ombudsman ήρθε ως αποτέλεσμα της ανάγκης να αντιμετωπιστούν οι νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν στο δημόσιο τομέα μετά τη λήξη του

Β' Παγκοσμίου πολέμου: ανάπτυξη του δημοσίου τομέα, διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών του, δημιουργία και αύξηση του κράτους πρόνοιας (Διαμαντούρος). Οι περισσότερες περιπτώσεις θέσπισης αντίστοιχων θεσμών Ombudsman αφορούσαν δημοκρατικές χώρες και λειτουργούσαν ως μία άλλη μορφή ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας και της διοίκησης, συμπληρωματικά ως προς τους ήδη υπάρχοντες φορείς ελέγχου, τη νομοθεσία, τα δικαστήρια ή άλλους δημόσιους οργανισμούς (Reif, 2004). Για τις ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες εξασφάλισαν το δημοκρατικό πολίτευμα από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και εξής ο θεσμός λειτούργησε ως παράγοντας υπεράσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία δεν είχαν αντιμετωπιστεί με σεβασμό από τα αυταρχικά και ολοκληρωτικά καθεστώτα που είχαν προηγηθεί (Diamantouros, 2009). Αποτέλεσε περισσότερο ένα καθοριστικό παράγοντα παγίωσης του δημοκρατικού πολιτεύματος παρά παράγωγο αυτού (Diamantouros, 2009). Αντίστοιχα, για τις βαλκανικές και τις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ αποτελούσε ένα βήμα ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού μοντέλου δημόσιας διοίκησης (Τζέμος, 2014).

Ο επίσημος ορισμός του International Bar Association Resolution για τον θεσμό του Ombudsman, όπως αναφέρεται από την Reif Linda, είναι: “Μία υπηρεσία – αξίωμα η οποία παρέχεται από το Σύνταγμα ή με νομοθετική πράξη ή από το Κοινοβούλιο και διοικείται από έναν υψηλόβαθμο δημόσιο λειτουργό ο οποίος λογοδοτεί στο Νομοθετικό Σώμα ή το Κοινοβούλιο, λαμβάνει καταγγελίες από πολίτες, απογοητευμένους από τις δημόσιες υπηρεσίες, τους δημόσιους λειτουργούς και τους υπαλλήλους ή δρα με δική του πρωτοβουλία και έχει την εξουσία να ερευνά, να προτείνει διορθωτικές ενέργειες και να συντάσσει αναφορές” (Reif, 2004).

Η οργάνωση, οι αρμοδιότητες, ο βαθμός παρέμβασης του θεσμού στη δημόσια διοίκηση, η ύπαρξη ή μη κυρωτικών χαρακτηριστικών ποικίλουν σε κάθε χώρα. Ωστόσο τα κοινά χαρακτηριστικά που τους διέπουν οργανωτικά και λειτουργικά εντοπίζονται στην ίδρυσή τους από το νόμο ή το Σύνταγμα, στην προστασία του πολίτη έναντι κατονομαζόμενων πράξεων του δημοσίου τομέα, στην αμεροληψία, δικαιοσύνη και εμπιστευτικότητα του τρόπου λειτουργίας τους, στην αξιόπιστη ανασκόπηση (Gottcherer, 2009). Σημαντικό κοινό στοιχείο είναι επίσης η ανεξαρτησία του θεσμού έναντι άλλων αρχών (ιδιαίτερα εκείνων για τις οποίες μπορούν να δεχτούν αναφορές, που ανήκουν στην αρμοδιότητά τους προκειμένου να διενεργήσουν έρευνες και να κάνουν συστάσεις), η λογοδοσία τους στις ανάλογες αρχές με τη σύνταξη δημοσίων αναφορών, ενώ τα μέλη τους διορίζονται από το νομοθετικό σώμα και παύονται από τη θέση τους μόνο αιτιολογημένα (Gottcherer, 2009). Ωστόσο, η ευρύτερη θεώρηση του Ombudsman έγκειται στην αντιμετώπισή του ως έναν παράγοντα που συμβάλει στη βελτίωση των

παρεχόμενων υπηρεσιών από το δημόσιο τομέα και τη διαμόρφωση της αντίληψης του δημοσίου τομέα, προκειμένου να αντιλαμβάνεται με περισσότερη σοβαρότητα τις υπηρεσίες που παρέχει στους πολίτες, αντιμετωπίζοντας το θεσμό ως μία νόμιμη αρχή με την οποία μπορεί να διαμορφώσει νέους τρόπους διαχείρισης των παραπόνων (Research handbook on the Ombudsman).

4.2 Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ

Η ίδρυση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή αποτελεί ένα βήμα στην πορεία εξέλιξης του θεσμού του Ombudsman και της Ε.Ε. και λειτουργεί σε υπερεθνικό επίπεδο. Ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992, ενώ η λειτουργία του ξεκίνησε το 1995 με την εκλογή του πρώτου Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή Jakob Soderman, (<https://www.Ombudsman.europa.eu/el/history>). Η επιλογή του γίνεται μεταξύ προσωπικοτήτων των κρατών-μελών και διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.), με πενταετή θητεία - ισόχρονη της θητείας του Ε.Κ.- (Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L113/15). Ο θεσμός διατηρεί τον ανεξάρτητο και αμερόληπτο χαρακτήρα των εθνικών Ombudsman, και στο πλαίσιο του ρόλου του είναι η προαγωγή της χρηστής διοίκησης (<https://www.Ombudsman.europa.eu/el/our-strategy/home/el>).

Διερευνά περιπτώσεις κακοδιοίκησης οργανισμών ή θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. είτε ίδια πρωτοβουλία είτε κατόπιν αναφοράς πολίτη κράτους – μέλους της Ε.Ε. ή νομικού προσώπου που έχει καταστατική έδρα σε κράτος – μέλος της Ε.Ε. (Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L113/15).

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής βρίσκεται σε συνεχή επικοινωνία με τους Εθνικούς και Περιφερειακούς Διαμεσολαβητές των κρατών-μελών της Ε.Ε. μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών (<https://www.Ombudsman.europa.eu/>). Στόχος του δικτύου είναι η διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ τους και η ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών προς την επίτευξη του κοινού τους στόχου που είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών και όσων υπάγονται στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο (<https://www.Ombudsman.europa.eu/el/>).

4.3 Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Η θέσπιση της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί συνέχεια μιας σειράς μεταρρυθμίσεων για την εξομάλυνση των διοικητικών δυσλειτουργιών, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση, την αναβάθμιση των σχέσεων του πολίτη με το κράτος. Αποτέλεσε μάλιστα σημείο πρότασης του Συμβουλίου της

Ευρώπης (Σύσταση 757/1975) προς όλα τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν είχαν νομοθετήσει τη θέσπιση αντίστοιχων θεσμών Ombudsman, να προχωρήσουν σε ανάλογη διαδικασία για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

Η ανάγκη δημιουργίας ενός θεσμού, διαμεσολαβητικού χαρακτήρα, στην ελληνική πραγματικότητα προκύπτει από τη διαπίστωση ότι αυτό που χρειάζεται για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν είναι τόσο η θέσπιση νομοθετημάτων (πολλές φορές μάλιστα η υπερπληθώρα αυτών αποτέλεσε και τροχοπέδη στην ορθή αντιμετώπιση των υποθέσεων του πολίτη) όσο η εφαρμογή τους με τρόπο που να εξυπηρετεί τις ανάγκες του πολίτη, στα πλαίσια των αρχών της χρηστής διοίκησης.

Ο πρώτος Συνήγορος του Πολίτη, Νικηφόρος Διαμαντούρος, στην Ετήσια Έκθεση του 1998 - πρώτο έτος λειτουργίας της Αρχής - ταυτίζει τον κύριο σκοπό της Αρχής με τον βασικό σκοπό της δημόσιας διοίκησης που είναι να υπηρετεί τον πολίτη. Χαρακτηρίζει το θεσμό ως μηχανισμό ελέγχου και λογοδοσίας, προσβάσιμο στον πολίτη, αποδεικτικό της ποιότητας δημοκρατίας και αναδεικνύει τη “διαμεσολαβητική και εξωδικαστική του φύση” (Ετήσια Έκθεση, 1998).

4.3.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Οι στόχοι του ΣτΠ, όπως προκύπτουν και από τον ιδρυτικό του νόμο, έχουν τρεις κατευθύνσεις: να προστατευθούν τα δικαιώματα του πολίτη, επιτυγχάνοντας την εφαρμογή του κράτους δικαίου στην καθημερινότητα του πολίτη, να καταπολεμηθεί η κακοδιοίκηση με την ενεργοποίηση εσωτερικών μηχανισμών για τη λογοδοσία και τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και να εξασφαλιστεί η τήρηση της νομιμότητας όχι μόνο σε τυπικό επίπεδο αλλά και σε ουσιαστικό (Παπαγιαννίδης, 2000).

Αντίστοιχα η επιδίωξη του προσανατολίζεται σε δύο κατευθύνσεις: την επίλυση των ατομικών προβλημάτων του πολίτη, υιοθετώντας μία κοινά αποδεκτή λύση (μεταξύ πολίτη – κράτους) και την ανάδειξη των εστίων κακοδιοίκησης συνεισφέροντας στην αντιμετώπισή τους με τη διατύπωση προτάσεων “καλής πρακτικής” (Ετήσια Έκθεση 1998) για την εξάλειψη του φαινομένου από το πεδίο της δημόσιας διοίκησης.

Τα οφέλη της διαδικασίας είναι πολλαπλά και για τα δύο μέρη. Ο πολίτης επιτυγχάνει τη δικαίωσή του και απαλλάσσεται της καταβολής εξόδων, της ψυχικής ταλαιπωρίας και της απώλειας χρόνου από μία δικαστική διεκδίκηση. Από την άλλη πλευρά το κράτος επωφελείται εξοικονομώντας πόρους, οικονομικούς και ανθρώπινους, από τον περιορισμό των δικαστικών αγωγών και την ελάφρυνση της δικαστικής διαδικασίας (Ετήσια Έκθεση 1998).

Το χαρακτηριστικό στοιχείο της διαμεσολαβητικής στάσης με πλήρη έλλειψη κυρωτικών στοιχείων και δεσμευτικής δύναμης των προτάσεων του, καθιστούν την παρουσία του μοναδική στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Απέναντι στην κατά γράμμα εφαρμογή του νόμου επιστρατεύει συμπληρωματικές αρχές, όπως είναι η αρχή της επιείκειας, η οποία βαρύνει ιδιαίτερα προς την ηθική αξιολόγηση της λήψης των διοικητικών αποφάσεων (Ετήσια Έκθεση 1998). Η διεπιστημονικού χαρακτήρα στελέχωσή του, ενισχύει το ρόλο του ως παράγοντα εξισορρόπησης και βελτίωσης και από τις δύο πλευρές, ενώ αποτελεί και ενισχυτικό στοιχείο για την αποδοχή των προτάσεων του (Μπακογιάννης, 2013). Ο ελεγκτικός του ρόλος ωστόσο, δεν έχει γενικευμένο χαρακτήρα (Μπακογιάννης, 2013). Έχοντας ως αφετηρία την αναφορά του πολίτη για συγκεκριμένο ζήτημα κακοδιοίκησης δεν επεκτείνει τον έλεγχο του σε όλες τις διαδικασίες λειτουργίας του φορέα. Περιορίζεται στην διαμεσολάβησή του για την επίλυση του συγκεκριμένου ζητήματος για το οποίο υποβλήθηκε η αναφορά, ενώ σε δεύτερο χρόνο μπορεί να ακολουθήσουν σχετικές νομοθετικές προτάσεις για την βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών (Μπακογιάννης, 2013).

4.3.2 ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Ο ΣτΠ ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997, ως Ανεξάρτητη Αρχή, και ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Οκτώβριο του 1998. Κατοχυρώθηκε συνταγματικά με το άρθρο 101 του Συντάγματος κατά την αναθεώρησή του το 2001. Τόσο η λειτουργική ανεξαρτησία της Αρχής όσο και η προσωπική ανεξαρτησία των μελών της ρυθμίζεται από τον Ν. 3051/2002. Σύμφωνα με αυτόν η Αρχή “δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές” αλλά ελέγχεται βάσει του κανονισμού της Βουλής, με τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Αντίστοιχα η προσωπική ανεξαρτησία των μελών ρυθμίζεται βάσει του ίδιου νόμου από την καθιέρωση ορισμένης θητείας, τη θέσπιση του ασυμβίβαστου, τόσο κατά τη διάρκεια της θητείας τους όσο και μετά από αυτή, όπως και η αμοιβή τους κατά παρέκκλιση των διατάξεων που ισχύουν (Τζώνος, 2010). Από τις διατάξεις του ιδρυτικού του νόμου τίθεται στο επίκεντρο ο πολίτης και η προστασία των δικαιωμάτων του. Αναδεικνύεται ταυτόχρονα τόσο ο διαμεσολαβητικός του ρόλος “μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών”, όσο και ο στόχος του για “την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας” (Ν. 2477/1997).

4.3.3 ΠΕΛΔΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ

Με τον Ν. 3094/2003 ρυθμίζεται νομοθετικά το πλαίσιο λειτουργίας του. Σύμφωνα με αυτόν το εύρος των φορέων που εντάσσονται στην ελεγκτική αρμοδιότητά του είναι “υπηρεσίες του

δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' & β' βαθμού, των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ως μέτοχος” (Ν. 3094/2003). Οι διοικητικές διαδικασίες για τις οποίες μπορεί να απευθυνθεί ο πολίτης στον ΣτΠ καθορίζονται και οριοθετούνται από τον ίδιο νόμο. Αφορούν σε περιπτώσεις όπου ένα ατομικό ή συλλογικό όργανο “προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατάχρηση εξουσίας” (Ν. 3094/2003).

4.3.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ

Η οργάνωση του θεματικού εύρους των δραστηριοτήτων του επετεύχθη με τον αρχικό διαχωρισμό των θεμάτων του σε πέντε Κύκλους, κάθε ένας από τους οποίους συντονίζεται από ένα βοηθό συνήγορο και στελεχώνεται από ειδικούς επιστήμονες και βοηθούς επιστήμονες (Π.Δ. 273/1999):

“Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου”, στον οποίο εντάσσονται προβλήματα “προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο” (www.synigoros.gr).

“Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας” σχετικό με τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως “θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας” (www.synigoros.gr). Στο πλαίσιο της δραστηριότητας του συγκεκριμένου Κύκλου θεσπίστηκε ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης με το Ν. 2393/2004.

“Κύκλο Ποιότητας Ζωής” αρμόδιο για “ζητήματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής” (www.synigoros.gr).

“Κύκλο Σχέσεων Κράτους – Πολίτη” ο οποίος διευρύνει τη δραστηριότητά του σε ένα ευρύ θεματικό φάσμα που περιλαμβάνει ζητήματα καθημερινής επαφής των πολιτών με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης (διαδικαστικά, επικοινωνιακά, ποιοτικά) (www.synigoros.gr).

Το θεματικό αντικείμενο της προάσπισης των δικαιωμάτων του παιδιού εντάσσεται στις

αρμοδιότητές του με τον Ν. 3094/2003 και τη δημιουργία ενός επιπλέον Θεματικού Κύκλου.

Πλέον η οργανωτική διάρθρωση του ΣτΠ περιλαμβάνει έξι θεματικούς κύκλους με αντίστοιχα έξι βοηθούς συνηγόρους.

4.3.5 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Βασική προϋπόθεση για να εξεταστεί μία αναφορά αποτελεί η επώνυμη, ενυπόγραφη κατάθεσή της καθώς και η τήρηση του χρονικού ορίου υποβολής των έξι μηνών από τη διαπίστωση του πολίτη του φαινομένου της κακοδιοίκησης (ΠΔ 273/1999). Σε περιπτώσεις θεμάτων, εντός των ορίων αρμοδιότητάς του, που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κοινωνία, ο ΣτΠ μπορεί να δράσει και αυτεπαγγέλτως (ΠΔ 273/1999).

Η προσφυγή του πολίτη δεν τον επιβαρύνει οικονομικά ενώ η δυνατότητα υποβολής μιας αναφοράς με ηλεκτρονικό τρόπο μέσω της ιστοσελίδας εκμηδενίζει τυχόν εμπόδια απόστασης ή έλλειψης χρόνου (www.synigoros.gr).

Στα πλαίσια των δικαιωμάτων της Αρχής για τη διερεύνηση μιας αναφοράς είναι και η δυνατότητα να αναζητήσει επιπλέον δικαιολογητικά τόσο από τον ίδιο τον πολίτη όσο και από φορείς του δημοσίου (Π.Δ 273/1999). Η ανταπόκριση του δημόσιου τομέα, ως προς τη διερεύνηση της υπόθεσης, επιβάλλεται από τον Ν. 2477/1998 ενώ η επαναλαμβανόμενη άρνηση συνεργασίας χαρακτηρίζεται ως “πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος” (Ν. 2477/1998) που μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε πειθαρχική δίωξη. Επικουρικά και προκειμένου να ολοκληρωθεί η έρευνα μπορεί να ζητά και τη συνδρομή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης (πχ. Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης) (Ν. 3094/2003). Επιπλέον και υπό προϋποθέσεις (η φύση της υπόθεσης το καθιστά απαραίτητο, δεν το έχει κάνει η διοίκηση ή αμφισβητείται το πόρισμα από τον πολίτη, έλλειψη επιστημονικού προσωπικού) μπορεί να ζητήσει από τη δημόσια υπηρεσία, την οποία ερευνά, το διορισμό πραγματογνώμονα (Π.Δ 273/1999).

Το πόρισμα της έρευνας ανακοινώνεται τόσο στον πολίτη όσο και στην αρμόδια υπηρεσία ή σχετικό διοικητικό όργανο (υπουργό, δήμαρχο, κλπ.) (Π.Δ. 273/1999). Ωστόσο λόγω του ελεγκτικού, συμβουλευτικού, και όχι κυρωτικού χαρακτήρα της Αρχής, η υιοθέτηση από την πλευρά του δημόσιου φορέα των προτάσεων της δεν είναι υποχρεωτική. Η δέσμευση του φορέα συνίσταται μόνο στη γραπτή ενημέρωση προς τον ΣτΠ σχετικά με την αποδοχή ή μη των προτάσεων του καθώς και τον λόγο που αυτές δεν γίνονται αποδεκτές (Ν.3094/2003). Στις περιπτώσεις όμως που από την αναφορά προκύπτει παράνομη συμπεριφορά του δημόσιου λειτουργού μπορεί να οδηγήσει και στον πειθαρχικό έλεγχο ή και την παραπομπή σε

εισαγγελική αρχή (Ν.3094/2003).

Με την ολοκλήρωση κάθε ημερολογιακού έτους λειτουργίας ο ΣτΠ συντάσσει την Ετήσια Έκθεση των πεπραγμένων του την οποία υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής (Π.Δ. 273/1999).

4.3.6 ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Παρακολουθώντας την πορεία και την εξέλιξη της Αρχής γίνεται εμφανές πώς μέρος της λειτουργίας της, εξίσου εκτενές με τη διαχείριση των μεμονωμένων αναφορών, είναι η δημιουργία και διατήρηση ανοιχτών διαύλων επικοινωνίας με την κοινωνία, η ανάπτυξη και ενίσχυση της διαδραστικής σχέσης που στοχεύει να έχει με τους πολίτες αλλά και η ανάδειξη του έργου που πραγματοποιείται μέσα από τη λειτουργία της.

Σε ό,τι αφορά στην επικοινωνία με τους πολίτες οργανώνει και εφαρμόζει απαρέγκλιτα πρόγραμμα συντονισμένων επισκέψεων κλιμακίων στην περιφέρεια ώστε να καλύψει την απουσία γραφείων της Αρχής εκεί, ενώ προσάρμοσε ανάλογα τον ιστότοπό του (πρόσβαση σε κάθε πληροφορία που παράγεται από τη λειτουργία του, δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής αναφοράς), (www.synigoros.gr). Εκδίδει ενημερωτικά δελτία (newsletters) σε τακτά χρονικά διαστήματα στη διάρκεια του έτους, δημοσιεύει τετραμηνιαία δελτία παρουσιάζοντας δράσεις και παρεμβάσεις που κρίνει ως ιδιαίτερα σημαντικές, και διατηρεί λογαριασμό στα Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης (facebook, twitter, vimeo, youtube) (www.synigoros.gr).

Προσάρμοσε σταδιακά το πληροφοριακό υλικό του λαμβάνοντας υπ' όψη το κοινό στο οποίο απευθύνεται ή επιθυμεί να απευθυνθεί (έντυπο και ηλεκτρονικό υλικό σε πολλές γλώσσες, εξειδικευμένο για συγκεκριμένες ομάδες πολιτών όπως είναι τα ΑμΕΑ, οι μουσουλμάνοι της Θράκης, Ρομά, φυλακισμένοι, πρόσφυγες) (Ετήσια Έκθεση, 2006).

Σε ό,τι αφορά στην επικοινωνία του με τη δημόσια διοίκηση αποστέλλει ενημερωτικό υλικό σε φορείς της (Ετήσια Έκθεση, 2006) και συμμετέχει σε εκπαιδευτικά και ενημερωτικά προγράμματα που απευθύνονται σε στελέχη της σε συνεργασία είτε με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) είτε με άλλους φορείς (Ετήσια Έκθεση, 2013).

Για την καλύτερη λειτουργία της Αρχής, αξιοποιώντας εμπειρία από τον χειρισμό υποθέσεων, συνέταξε εγχειρίδιο για τη διαχείριση των αναφορών στο οποίο περιγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται από το χρονικό σημείο κατάθεσης της αναφοράς έως και την ολοκλήρωσή της όταν αρχειοθετείται (Ετήσια Έκθεση, 2006).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

5. Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

5.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η εικόνα της εξέλιξης των υποβαλλόμενων αναφορών αντανακλά την εξέλιξη της σχέσης του ΣτΠ με την κοινωνία, και κατ' επέκταση της σχέσης του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση, και της διαδραστικής πορείας που αυτή ακολουθεί.

Η εναρκτήρια λειτουργία της Αρχής στο τελευταίο τρίμηνο του 1998 παρουσιάζει την αναγνώριση και την ανταπόκριση της κοινωνίας έως ένα βαθμό αλλά με δεδομένο ότι δεν πρόκειται για πλήρες έτος λειτουργίας, δεν είναι ασφαλές στοιχείο για να εξάγουμε συμπεράσματα. Κατά το πρώτο πλήρες έτος λειτουργίας του όμως, η αποδοχή του κόσμου απέναντι στον θεσμό του ΣτΠ, και σε ότι αυτός αντιπροσωπεύει γίνεται περισσότερο εμφανής. Όπως φαίνεται στον πίνακα 1, στο χρονικό διάστημα που εξετάζουμε (1998-2018), το πλήθος των υποβληθεισών αναφορών παρέμεινε πάνω από τις 10.000. Εξαίρεση αποτελούν τα έτη 1999 (7.284) και 2006 (9.162).

Το έτος 1999 αποτελεί το πρώτο πλήρες έτος λειτουργίας της Αρχής και κατά συνέπεια έτος γνωριμίας της με τους πολίτες. Δεν μπορούμε επομένως να το αντιμετωπίσουμε ως στοιχείο προς εξέταση αναφορικά με το χαμηλό αριθμό των αναφορών. Μπορούμε να το δούμε ως μία αισιόδοξη αρχή της λειτουργίας του. Αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι την αμέσως επόμενη χρονιά παρατηρείται το μεγαλύτερο ποσοστό (38,75%) αύξησης των υποβαλλόμενων αναφορών (διάγραμμα 1). Η διαφορά αυτή σηματοδοτεί την ουσιαστική μετάβαση της κατάστασης του θεσμού από την ιδρυτική του φάση στην καθιέρωσή του (Ετήσια Έκθεση, 2000). Επιπλέον, αναδεικνύει την καθιέρωσή του στη συνείδηση των πολιτών και ταυτόχρονα μπορεί να αποτελέσει ένα πρώτο αποδεικτικό στοιχείο της θετικής προβολής από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) (Ετήσια Έκθεση, 2000). Η επίδραση των ΜΜΕ στην αύξηση των υποβαλλόμενων αναφορών αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι το κομβικό χρονικό διάστημα κορύφωσης του ρυθμού είναι η περίοδος Φεβρουαρίου – Ιουνίου, κατά την οποία δημοσιοποιείται η Ετήσια Έκθεση της Αρχής και λαμβάνει ιδιαίτερη δημοσιότητα από τα ΜΜΕ (Ετήσια Έκθεση, 2000).

Αντιθέτως, προκαλεί εντύπωση η πτώση του συνολικού αριθμού των αναφορών κατά το 2006 (ποσοστό μείωσης 9,17% σε σχέση με το 2005) (διάγραμμα1). Παρόλο που και σε προηγούμενα έτη παρατηρείται μία τάση μείωσης, το 2006 παρατηρούμε το μεγαλύτερο ποσοστό μείωσης (διάγραμμα1) έως τότε, και το τρίτο σε σειρά καθ' όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που εξετάζουμε. Σύμφωνα με την εκτίμηση του ΣτΠ, στην Ετήσια

Έκθεση για το 2006, η μείωση των υποβαλλόμενων αναφορών αναδεικνύει την ελλιπή ενημέρωση των πολιτών ή ακόμη και την άγνοιά τους για την ύπαρξη, τη λειτουργία και το χαρακτήρα του θεσμού. Ενισχυτικό της ερμηνείας αυτής είναι η σημαντική αύξηση των υποβληθεισών αναφορών (11,26%) μέσα στους δύο πρώτους μήνες του 2007 (Ιανουάριος – Φεβρουάριος), συγκριτικά με τις υποβληθείσες αναφορές κατά τους ίδιους μήνες το 2006 (Ετήσια Έκθεση 2006). Συνδέεται δε με την ενίσχυση της διαδικασίας ενημέρωσης του κοινού με σχετικές ενημερωτικές αφίσες που αναρτήθηκαν στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) της χώρας τους τελευταίους μήνες του 2006 (Ετήσια Έκθεση, 2006).

Παρόλο που εμφανίζονται χρονιές με μείωση του αριθμού των αναφορών σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά (πίνακας1, διάγραμμα1), η γενική εικόνα της πορείας υποβολής αναφορών παρουσιάζει αυξητική τάση. Εάν μάλιστα, θέλουμε να την αξιολογήσουμε παρατηρούμε ότι οι τελευταίες δύο χρονιές αποτελούν εκείνες με τις περισσότερες αναφορές (2017: 15.438 αναφορές & 2018: 15.644 αναφορές). Για το έτος 2017, παρατηρούμε το μεγαλύτερο (29,6%) ποσοστό αύξησης μετά το 2000. Η αύξηση απεικονίζει και τις μεγάλες αλλαγές στη δημόσια διοίκηση καθώς το 2017 αποτελεί έτος μετάβασης σε έναν ενιαίο φορέα ασφάλισης, με όσα προβλήματα μπορεί να φέρει μία αλλαγή τέτοιου είδους, και η συντριπτική πλειοψηφία των αναφορών (2.330 έναντι 472 της αμέσως επόμενης κατηγορίας) αφορά στην κοινωνική ασφάλιση (Ετήσια Έκθεση, 2017).

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ, από το 2003 και εξής, στην προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού (δημιουργείται ξεχωριστός Θεματικός Κύκλος) και στην προστασία των δικαιωμάτων υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής αλληλεγγύης (ανάθεση σε βοηθό συνηγόρου), δεν φαίνεται να επηρεάζει τον αριθμό των υποβαλλόμενων αναφορών. Αντιθέτως παρατηρείται μία τάση μείωσης τους κατά τα έτη 2003, 2004, 2005, 2006.

Η είσοδος και η παραμονή της χώρας σε κατάσταση οικονομικής κρίσης (2010-2018) εμφανίζει στο σύνολό της μία σημαντική αύξηση, παρά την μείωση των πρώτων δύο ετών. Στο διάστημα αυτών των εννέα χρόνων υποβλήθηκαν 121.163 (πίνακας 1) αναφορές σε αντιπαράβολή με τα προηγούμενα έντεκα έτη λειτουργίας του, κατά τη διάρκεια των οποίων είχαν υποβληθεί 117.533 αναφορές (πίνακας 1) με αύξηση ποσοστού 3,8%. Η συνθήκη της οικονομικής κρίσης αλλά και η έξαρση του μεταναστευτικού ζητήματος διευρύνουν το κύκλο των κοινωνικά ευαίσθητων ομάδων γεγονός που μπορεί να εξηγήσει ως έναν βαθμό αυτή την αύξηση: τα προβλήματα της καθημερινότητας αυξάνονται, το αίσθημα αβεβαιότητας και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς και το κράτος ισχυροποιείται, καθιστά περισσότερο έντονη την ανάγκη ανταπόκρισης του ΣτΠ στην επίλυση των προβλημάτων. Από την πλευρά της δημόσιας

διοίκησης η περικοπή των δαπανών που δυσχεραίνει τη λειτουργία της αλλά και η δημιουργία ενός κύματος συνταξιοδοτήσεων, οδήγησε το δημόσιο τομέα σε συνθήκες υποστελέχωσης και σε συνδυασμό με τον πρώτο παράγοντα δημιούργησαν την εικόνα υπολειτουργικότητάς του (Ετήσια Έκθεση, 2010).

Από το πρώτο έτος λειτουργίας του ΣτΠ η πλειοψηφία των αναφορών υποβάλλεται από την περιφέρεια Αττικής (διάγραμμα 2). Με εξαίρεση τα έτη 2010 και 2018 οι αναφορές που υποβάλλονται από πολίτες της περιφέρειας Αττικής ξεπερνούν το 50% του συνόλου των υποβαλλόμενων αναφορών (διάγραμμα 2). Σε όλο το χρονικό διάστημα που εξετάζουμε, ο μέσος όρος των αναφορών που υποβάλλονται από κατοίκους της περιφέρειας Αττικής παραμένει πάνω από το 50% (διάγραμμα 3). Από τα στοιχεία που παρατίθενται στα διαγράμματα 2 & 3, υπολείπονται στοιχεία για τα έτη 2008 και 2009, γιατί από τις Ετήσιες Εκθέσεις προκύπτουν στοιχεία μόνο για την αναλογία πολιτών που προσέφυγαν στην Αρχή, ανά 10.000 κατοίκους. Παρόλο που τα στοιχεία αυτά εμφανίζουν τους κατοίκους της περιφέρειας Αττικής ως περισσότερο ενεργούς απέναντι στο Συνήγορο του Πολίτη, θα πρέπει να λάβουμε υπόψιν μας ότι η περιοχή αυτή συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό κατοίκων της χώρας και αντίστοιχα το μεγαλύτερο αριθμό φορέων του δημοσίου τομέα, όπως επίσης και το γεγονός ότι δεν υπάρχει μόνιμη παρουσία της Αρχής στην περιφέρεια.

Από την υπόλοιπη Ελλάδα ξεχωρίζει, σε συμμετοχή στο σύνολο των υποβαλλόμενων αναφορών, η περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας. Ο μέσος όρος είναι πάνω από 10% και απέχει σημαντικά από τον επόμενο μεγαλύτερο μέσο όρο (4,14%) που αφορά στην Πελοπόννησο (διάγραμμα 4).

Σημαντικό σταθμό στην πορεία λειτουργίας του ΣτΠ αποτελεί η δημιουργία της δυνατότητας υποβολής αναφοράς μέσω διαδικτύου. Η διαδικασία αυτή εκμηδενίζει τις αποστάσεις και το κόστος χρόνου ενώ διευκολύνει την επικοινωνία του πολίτη με την Αρχή σε πανελλαδικό επίπεδο. Είναι εμφανής η τάση αξιοποίησης της δυνατότητας αυτής από τους πολίτες. Ξεκινώντας από το 2013 έως το 2018 παρατηρούμε σταθερή αύξηση χρήσης των δυνατοτήτων της εξ' αποστάσεως επικοινωνίας που δίνει η τεχνολογία. Από το διάγραμμα 5, στο οποίο παρουσιάζεται η χρήση των δυνατοτήτων αυτής, απουσιάζει το έτος 2016, καθώς στην Ετήσια Έκθεση έτους 2016 δεν δίνονται στοιχεία για τον αριθμό των αναφορών που έχουν υποβληθεί διαδικτυακά. Παρόλα αυτά είναι ασφαλές να συμπεράνουμε ότι η νέα δυνατότητα έτυχε ευρείας αποδοχής και αξιοποίησης από τους πολίτες και τόνισε την επικοινωνιακή πρόθεση του θεσμού να προσεγγίσει τους πολίτες με κάθε δυνατό μέσο.

Η γεωγραφική κατανομή των αναφορών μεταξύ της Αττικής και της Περιφέρειας δεν παρουσιάζει συσχετισμό της ηλεκτρονικής υποβολής αναφορών και της αύξησης του συνόλου

των υποβαλλόμενων αναφορών. Τα ποσοστά των αναφορών που υποβάλλονται από την Περιφέρεια, η οποία αντιμετωπίζει περισσότερες δυσκολίες πρόσβασης στην Αρχή, δεν διαφοροποιούνται με τρόπο που να υποδεικνύει σημαντική συμβολή του διαδικτύου στην αύξησή τους. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση για το έτος 2014, η αύξηση των αναφορών που παρατηρείται κατά την περίοδο αυτή οφείλεται, εν μέρει στη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής αναφορών, εν μέρει στις δράσεις εξωστρέφειας της Αρχής αλλά και στις επιπτώσεις της κρίσης (Ετήσια Έκθεση, 2014). Από ένα χρονικό σημείο και μετά οι επιπτώσεις της κρίσης εξαπλώθηκαν στην περιφέρεια σε σχέση με τα προηγούμενα έτη κατά τα οποία είχαν επηρεαστεί κατά κύριο λόγο τα μεγάλα αστικά κέντρα (Ετήσια Έκθεση, 2014).

Από το 2013 έως το 2018 υποβλήθηκαν 85.576 αναφορές με μέσο όρο κατ' έτος τις 14.262 αναφορές. Αντίστοιχα ο μέσος όρος στο προηγούμενο χρονικό διάστημα (1998-2012) είναι 10.208 ετήσιες αναφορές (διάγραμμα 6). Με βάση το δεδομένο αυτό δεν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η αύξηση αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην οικονομική κρίση αλλά μέρος της είναι αποτέλεσμα και της άρσης των εμποδίων της απόστασης και του χρόνου. Ενδεχομένως δηλαδή να αναφέρονται φαινόμενα που προϋπήρχαν αλλά δεν υπήρχε η δυνατότητα να καταγγελλθούν. Κατά συνέπεια έχουμε αύξηση της συμμετοχής των πολιτών χωρίς αυτό να σημαίνει ότι έχουμε αύξηση της κακοδιοίκησης.

Οι τάσεις μείωσης που εμφανίζονται μπορούν να εξηγηθούν από την αλλαγή προσανατολισμού του ενδιαφέροντος των πολιτών σε ζητήματα που άπτονται άμεσα της οικονομικής κρίσης (χρηματό-οικονομικά) αλλά εξαιρούνται της αρμοδιότητας του ΣτΠ (Ετήσια Έκθεση, 2011), καθώς και από τη συναισθηματική σύγχυση που προκάλεσε η ραγδαία επιβολή αλλαγών, οικονομικής, δημοσιονομικής, διοικητικής φύσης και η οποία διαμόρφωσε ένα κλίμα ασάφειας αναφορικά με τα δικαιώματά τους.

5.2 ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΒΑΛΛΟΜΕΝΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Ο ρυθμός αύξησης ή μείωσης των αναφορών που υποβάλλονται μπορεί να υποδείξει την τάση της κοινωνίας ως προς τη διαχείριση των προβλημάτων στη σχέση της με το δημόσιο τομέα. Σημαντικό στοιχείο αναφορικά με την ποιότητα των υποβαλλόμενων αναφορών αποτελεί το ποσοστό εκείνων που αρχειοθετούνται. Οι αναφορές αυτές κρίνονται εκτός αρμοδιότητας και κατά συνέπεια δεν εξετάζονται κατ' ουσία. Περιπτώσεις αναφορών εκτός αρμοδιότητας μπορεί να είναι όσες αναφέρονται σε εξαιρούμενους φορείς, όσες έχουν εκκρεμότητα έναντι δικαστικών αρχών, όσες είναι αόριστες και γενικές, όσες αφορούν σε ιδιωτικές διαφορές (με εξαίρεση περιπτώσεις προσβολής των δικαιωμάτων του παιδιού και άνισης μεταχείρισης των

δύο φύλλων στον εργασιακό τομέα), όσες υποβάλλονται μετά την παρέλευση εξαμήνου, αφορούν σε υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων, κ.λπ. (www.synigoros.gr).

Σε όλη τη χρονική περίοδο λειτουργίας της Αρχής διατηρείται ένα υψηλό ποσοστό των εκτός αρμοδιότητας υποβαλλόμενων αναφορών (οι οποίες αρχειοθετούνται), που σε ορισμένες περιπτώσεις πλησιάζει το 50% (47,59% το 2016 ενώ το χαμηλότερο ποσοστό 23,9% παρατηρείται το 1999) (διάγραμμα 7). Δεν προκύπτει κάποια εμφανής συσχέτιση μεταξύ του ποσοστού των εκτός αρμοδιότητας αναφορών και του ποσοστού αύξησης των υποβαλλόμενων αναφορών συνολικά. Όμως το σταθερά υψηλό ποσοστό των εκτός αρμοδιότητας αναφορών δείχνει ότι παρόλο που η κοινωνία φαίνεται έτοιμη για την αποδοχή και αξιοποίηση ενός διαμεσολαβητικού θεσμού, παραμένει σε αρκετά μεγάλο βαθμό σε σύγχυση αναφορικά με το εύρος αρμοδιότητας του ΣτΠ. Ενδεικτικό επίσης είναι ότι από τα επτά έτη, για τα οποία το ποσοστό υπερβαίνει το 40%, τα τρία παρουσιάζουν μείωση. Εξακολουθούν ωστόσο και τα έτη αυτά να έχουν τον μεγαλύτερο αριθμό υποβαλλόμενων αναφορών (2010-2018: 131.613 αναφορές) σε σχέση με το προηγούμενο χρονικό διάστημα (1998 – 2009: 117.533 αναφορές) (διάγραμμα 8). Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται αιτήματα για οικονομική βοήθεια, είτε αιτήματα για υποστήριξη από πολίτες που βίωναν έντονη οικονομική αδυναμία (Ετήσια Έκθεση, 2010) από τις συνθήκες οικονομικής κρίσης που επικρατούσαν την χρονική περίοδο κατά την οποία υποβάλλονταν.

5.2.1 ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το εύρος του δημόσιου τομέα διαμορφώνει και την ποικιλία των φαινομένων κακοδιοίκησης που χρήζουν αντιμετώπισης. Μπορούμε ωστόσο μέσα από τις Ετήσιες Εκθέσεις να σταχυολογήσουμε γενικές κατηγορίες οι οποίες εμφανίζονται συχνότερα στις παρατηρήσεις του ΣτΠ, όπως είναι οι καθυστερήσεις, η μη τήρηση της νομιμότητας, η μη αιτιολόγηση των απορριπτικών αποφάσεων, κλπ.. Ο παράγοντας των καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση των διαδικασιών αποτελεί ίσως τη συνηθέστερη κατηγορία. Οι καθυστερήσεις αφορούν κυρίως στην έκδοση αποφάσεων, στη σύγκλιση διοικητικών οργάνων, στην τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για την ολοκλήρωση διαδικασιών, την έκδοση πράξεων και γραπτών απαντήσεων. Η συνθήκη των καθυστερήσεων ενισχύει την εικόνα έλλειψης σεβασμού της δημόσιας διοίκησης απέναντι στον πολίτη και καλλιεργεί κλίμα ελλιπούς εμπιστοσύνης του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση.

Η αδυναμία εφαρμογής της νομοθεσίας διαπιστώνεται, από τον ΣτΠ, επίσης συχνά ως πρόβλημα κακοδιοίκησης. Το φαινόμενο έχει πολλές εκφάνσεις. Ξεκινά από τις διοικητικές παρατυπίες και την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, τη διαφορετική ερμηνεία, την

παρερμηνεία, την πλημμελή ή την επιλεκτική εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας όπως και την τυπολατρική ερμηνεία της νομιμότητας και εκτείνεται έως την παραβίαση της Αρχής της Νομιμότητας και των διατάξεων του νόμου. Έχει παρατηρηθεί μάλιστα ότι πέραν της παράλειψης εφαρμογής της νομοθεσίας, αποτελεί γνώριμο φαινόμενο στη δημόσια διοίκηση και η νομοθέτηση είτε για να εξυπηρετηθούν οι εκάστοτε πελατειακές σχέσεις είτε για να ικανοποιηθούν εισπρακτικές ανάγκες, χωρίς όμως να ικανοποιείται το δημόσιο συμφέρον (Ετήσια Έκθεση, 2017). Οι συνθήκες μη εφαρμογής της νομοθεσίας δημιουργούνται από πολλαπλούς παράγοντες μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται τα φαινόμενα πολυνομοθεσίας που διακρίνουν τη δημόσια διοίκηση καθώς και εμπλοκής πολλαπλών παραγόντων στην εφαρμογή των διοικητικών διαδικασιών. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται και οι αντιφατικές ή ασαφείς νομοθετικές πράξεις, η πληθώρα ερμηνευτικών εγκυκλίων, οι οποίες επίσης μπορεί να βρίσκονται σε αντίθεση μεταξύ τους. Περιλαμβάνεται επίσης η αδυναμία του δημόσιου τομέα παρακολούθησης του ρυθμού νομοθετικής παραγωγής και κατά συνέπεια της εμπέδωσης και ορθής εφαρμογής της, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων οργάνων και η αδυναμία συνεργασίας. Στο πλαίσιο της μη τήρησης της νομιμότητας εντάσσεται και η άρνηση της δημόσιας διοίκησης για την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων και των γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αλλά και η άρνηση εναρμόνισης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Ένας επιπλέον παράγοντας κακοδιοίκησης που αναφέρεται συχνά στις Ετήσιες Εκθέσεις είναι η μη αιτιολόγηση των απορριπτικών αποφάσεων, ή η μη κοινοποίησή τους στον πολίτη προκειμένου να κάνει χρήση του δικαιώματος ένστασης, η περιορισμένη ενημέρωση των πολιτών αναφορικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, κενό το οποίο καλείται συχνά να καλύψει ο ΣτΠ όπως προκύπτει από την επικοινωνία του μαζί τους. Από τη μελέτη των Ετήσιων Εκθέσεων αναδεικνύονται ως φαινόμενα κακοδιοίκησης οι διακρίσεις σε βάρος των πολιτών (με κριτήριο το φύλλο, τη θρησκεία, καταγωγή, αναπηρία κλπ), η ελλιπής διάθεση της διοίκησης για εξεύρεση βιώσιμης λύσης, η τάση μετάθεσης των ευθυνών ή μετακύλισής τους στους πολίτες, η παραβίαση των αρχών της επιείκειας, της αναλογικότητας, της καλής πίστης. Από τις Ετήσιες Εκθέσεις παρατηρούμε ότι κατά τη διερεύνηση των αναφορών, εκτός της διαπίστωσης ύπαρξης των φαινομένων κακοδιοίκησης, εντοπίζονται και παράγοντες που υποθάλπουν τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης. Τέτοιοι είναι η υποστελέχωση των υπηρεσιών αλλά και η ελλιπής κατάρτιση του προσωπικού, προβλήματα λειτουργικά και οργανωτικά, η έλλειψη υποδομών και μηχανογράφησης, η έλλειψη σχεδιασμού στη λειτουργία των υπηρεσιών αλλά και η ελλιπής συνεργασία και ο ελλιπής συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών για την ολοκλήρωση των διαδικασιών. Τόσο τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης που

διαπιστώνονται από τον ΣτΠ όσο και τα αδύνατα σημεία του δημοσίου τομέα αποτελούν για την Αρχή την αφετηρία για τη σύνταξη και κατάθεση οργανωτικών και νομοθετικών προτάσεων.

5.2.2 ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) Α' & Β' βαθμού αλλά και οι Ασφαλιστικοί Φορείς εμφανίζονται ως οι φορείς εκείνοι του δημοσίου τομέα για τους οποίους καταγγέλλονται τα περισσότερα φαινόμενα κακοδιοίκησης (διάγραμμα 9^α, 9^β). Στην πλειοψηφία των ετών (2000, 2002-2010 & 2018) οι Ο.Τ.Α διατηρούν την πρώτη θέση στην αναφορά φαινομένων κακοδιοίκησης από τους πολίτες. Κατά το 2000 καταγράφεται το υψηλότερο ποσοστό αναφορών (33,9%) επί του συνόλου των βάσιμων αναφορών, που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση. Στην πλειοψηφία των ετών 2000-2018, η αναλογία επί του συνόλου των βάσιμων αναφορών διατηρείται μεταξύ 20-30%, ενώ σε καμία χρονιά δεν παρατηρείται κάτω του 10%.

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έκφραση του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης του κράτους. Η λειτουργία της εξυπηρετεί τα ιδιαίτερα στοιχεία της διοικητικής περιφέρειας, για την οποία προκύπτει η σύστασή τους, αναφορικά με τα ενδιαφέροντα των πολιτών (οικονομικό-κοινωνικά, πολιτιστικά, κλπ.) (Τσουντας, 2009). Υλοποιούν την πολιτική που χαράσσεται από την κεντρική διοίκηση προσαρμόζοντάς την στις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας. Αποτελούν δε το πλέον προσιτό και προσβάσιμο κομμάτι της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες (Τσουντας, 2009), ενώ λειτουργούν με την ιδιότητα του πρώτου αποδέκτη των ανησυχιών και των αιτημάτων τους. Από την ιδιότητά τους αυτή γίνεται αντιληπτό ότι οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν για την τοπική κοινωνία τους δημόσιους φορείς με την περισσότερη επικοινωνία. Επομένως, πέραν των λοιπών προβλημάτων που μπορεί να υπάρχουν στη λειτουργία τους, η συχνότητα της επικοινωνίας των πολιτών μπορεί να εξηγήσει το υψηλό ποσοστό επισήμανσης φαινομένων κακοδιοίκησης χωρίς ωστόσο να μειώνει στο παραμικρό την ανάγκη αντιμετώπισής τους.

Από το σύνολο των αναφορών που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση ξεχωρίζουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες (από το 2010 και εξής οι Δήμοι) έναντι των Νομαρχιών (ή των Περιφερειών μετά την εφαρμογή του Ν.3852/2010), για την πλειοψηφία των ετών που μελετούμε (διάγραμμα 10). Οι Δήμοι (και οι Κοινότητες έως το 2010) διατηρούν ποσοστό μεταξύ του 10% και του 20% επί του συνόλου των αναφορών ενώ αντίστοιχα οι Περιφέρειες (έως το 2010 οι Νομαρχίες) στην πλειοψηφία των ετών εμφανίζουν ποσοστά κάτω του 10% (διάγραμμα 10). Οι ασφαλιστικοί φορείς αποτελούν τη δεύτερη κατηγορία φορέων του δημοσίου που

παρουσιάζουν με συνέπεια υψηλά ποσοστά υποβαλλόμενων αναφορών. Το ποσοστό των αναφορών τους κυμαίνεται για την πλειοψηφία των ετών, μεταξύ του 20% και του 37% (Διάγραμμα 9^α, 9^β). Σε όσες από τις Ετήσιες Εκθέσεις δίνονται αναλυτικότερα και περισσότερο στοχευμένα στοιχεία αναφορικά με τους ασφαλιστικούς φορείς που παρουσιάζουν τις περισσότερες δυσλειτουργίες στην εξυπηρέτηση του πολίτη, παρουσιάζονται ως βασικοί φορείς το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), ο Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΓΑ) και το Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδας (ΤΕΒΕ) (με την μετεξέλιξή του σε Οργανισμό Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ)) (Διάγραμμα 11). Το ασφαλιστικό σύστημα αποτελεί ένα προβληματικό τμήμα στη δημόσια διοίκηση, χαρακτηρίζεται από περίπλοκη και ασαφή νομοθεσία, από συχνές αλλαγές της νομοθεσίας (17 αλλαγές της ασφαλιστικής νομοθεσίας και περίπου 40 κεντρικές εγκύκλιοι από το 2010 έως το 2017) αλλά και από την προσκόλληση της διοίκησης στην περιοριστικά νομότυπη ερμηνεία της νομοθεσίας (Ετήσια Έκθεση, 2013).

5.2.3 ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Οι Ειδικές Εκθέσεις αποτελούν θεσμική δυνατότητα του ΣτΠ, ανεξάρτητα από τη σύνταξη των Ετήσιων Εκθέσεων, υποβάλλονται στον Πρωθυπουργό καθώς και στον Πρόεδρο της Βουλής ενώ κοινοποιούνται και στον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό, όπως προβλέπεται από τον Ν. 3094/2003. Αποτυπώνουν τις διαπιστώσεις και την τοποθέτηση της Αρχής για θέματα που κρίνονται ιδιαίτερης βαρύτητας, και ενδέχεται να εμφανίζονται σε σειρά ετών στη δημόσια διοίκηση. Αναδεικνύουν τα τμήματα εκείνα τις κοινωνίας που αντιμετωπίζουν τα περισσότερα προβλήματα στη συναλλαγή τους με τη δημόσια διοίκηση, καθώς και τους τομείς της δημόσιας διοίκησης που εμφανίζουν τα περισσότερα ή πιο σοβαρά προβλήματα κακοδιοίκησης. Μπορούν δε να αποτελέσουν ένα μέτρο αξιολόγησης της βαρύτητας των προβλημάτων που καταγγέλλονται στις μεμονωμένες αναφορές.

Από το 1999 έως το 2018 έχουν υποβληθεί από τον ΣτΠ 79 Ειδικές Εκθέσεις (www.synigoros.gr). Οχτώ από αυτές αφορούν στην παραμονή και διαβίωση των αλλοδαπών στην Ελλάδα, την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, την αντιμετώπιση των αλλοδαπών ανηλίκων, την προστασία των αιτούντων πολιτικό άσυλο, στη διαχείριση φαινομένων ρατσιστικής βίας (www.synigoros.gr). Εστιάζουν στην εφαρμογή της νομοθεσίας και των διοικητικών διαδικασιών καθώς και σε στοχευμένες προτάσεις τροποποίησής τους (www.synigoros.gr).

Οχτώ αφορούν σε θέματα αρμοδιότητας Ο.Τ.Α. (www.synigoros.gr). Το 2000 ο ΣτΠ υπέβαλλε Ειδική Έκθεση για θέματα αρμοδιότητας Ο.Τ.Α. αναγνωρίζοντας το μέγεθος των προβλημάτων

που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στην καθημερινή συναλλαγή τους με την τοπική αυτοδιοίκηση (προβλήματα φυσικού και αστικού περιβάλλοντος, προβλήματα δικαιωμάτων του ανθρώπου και κοινωνικής πρόνοιας), μέσα από το πλήθος των αναφορών που συγκεντρώθηκαν από το 1998 έως το 2000 (Ετήσια Έκθεση, 2000). Μέρος των διαπιστώσεων του αφορά την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, την παράνομη συμπεριφορά των υπαλλήλων, την απροθυμία συνεργασίας με τον ΣτΠ, την έλλειψη ελέγχου επί των αιρετών οργάνων (Ετήσια Έκθεση, 2000). Οι υπόλοιπες Εκθέσεις αναπτύσσονται γύρω από προβλήματα μεταδημότευσης, δημοτολογικής αποκατάστασης των τσιγγάνων καθώς και στη λειτουργία των υπηρεσιών ύδρευσης και λοιπά ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. (www.synigoros.gr).

Μεταξύ των λοιπών θεμάτων που φωτίζονται μέσα από τις Ειδικές Εκθέσεις είναι και θέματα που άπτονται των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων αυτών συντάσσει σε ετήσια βάση Ειδικές Εκθέσεις ως “Φορέας Προώθησης της Αρχής της Ίσης Μεταχείρισης” (2005-2017), ως “Αρχή παρακολούθησης της εφαρμογής ίσης μεταχείρισης μεταξύ των δύο φύλων στην εργασία” (2009 – 2016, 2018) και ως “Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης των βασανιστηρίων” (2014-2017) (www.synigoros.gr).

Ο ΣτΠ υπέβαλλε στο χρονικό διάστημα που εξετάζουμε δύο Ειδικές Εκθέσεις (2012 & 2013) οι οποίες πηγάζουν από την εμπειρία του και συγκεντρώνουν σύνολο προτάσεων οργανωτικών, λειτουργικών, τροποποιητικών της νομοθεσίας, προκειμένου να βελτιωθεί η διοικητική διαδικασία και οι παρεχόμενες από τη δημόσια διοίκηση υπηρεσίες.

5.3 Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η διαμόρφωση της σχέσης πολίτη – κράτους εξαρτάται τόσο από τη συμμετοχή των πολιτών όσο και από την αποδοχή και τη συνεργασία της δημόσιας διοίκησης. Ο προσδιορισμός των προβλημάτων κακοδιοίκησης και η ανάδειξη των εστιών της ανάγονται στην αρμοδιότητα των πολιτών. Η αναγνώριση και η παραδοχή τους αλλά και η λήψη μέτρων για τον περιορισμό της κακοδιοίκησης ανάγονται στην αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης. Η ουσία της ύπαρξης του διαμεσολαβητικού θεσμού εξαρτάται από τη συνεργασία και των δύο μερών, προκειμένου το ένα να διατυπώσει το πρόβλημα και το άλλο να συνεργαστεί στην αποδοχή του και την εφαρμογή της προτεινόμενης λύσης.

Ο καλύτερος δείκτης αναφορικά με τη στάση της δημόσιας διοίκησης είναι τα ποσοστά αποδοχής ή μη των προτάσεων του ΣτΠ. Από το σύνολο των στοιχείων που μας δίνουν οι Ετήσιες Εκθέσεις, εκείνα που αφορούν τη στάση της δημόσιας διοίκησης έναντι των προτάσεων του ΣτΠ δίνουν την περισσότερο ξεκάθαρη εικόνα. Όπως φαίνεται και από το

διάγραμμα 12 καθ' όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που εξετάζουμε το ποσοστό μη αποδοχής (σε σχέση με τις βάσιμες αναφορές) παραμένει κάτω του 10% στα περισσότερα έτη. Εξαιρέση αποτελούν τα έτη 2002 (12,36%), 2003 (13,7%), 2004 (18,7%), 2009 (11,98%) και 2010 (10,64%). Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση όμως τα ποσοστά αυτά κρίνονται ως χαμηλά. Η πορεία των ποσοστών είναι φθίνουσα με χαρακτηριστικό το έτος 2017 που αποτελεί και το χαμηλότερο ποσοστό σε όλη την πορεία (4%). Αντιστρόφως ανάλογο προς το χαμηλό ποσοστό της μη αποδοχής των προτάσεων είναι το ποσοστό θετικής έκβασης επί των βάσιμων αναφορών (διάγραμμα 13). Στην πλειοψηφία των ετών το ποσοστό διατηρείται σε επίπεδα άνω του 70%, με αποκορύφωμα το έτος 2001 κατά το οποίο φτάνει στο 91,16%.

Η πρώτη παρατήρηση αφορά την αρχική στάση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στην Αρχή η οποία ερμηνεύεται ως διάθεση αποδοχής και συνεργασίας. Παρόλο που ο δημόσιος τομέας χαρακτηρίζεται από γραφειοκρατία, προσκόλληση στην τυπολογία, στενή ερμηνεία του νόμου, ευθυνοφοβία και επικέντρωση στη διεκπεραίωση των διαδικαστικών διαδικασιών περισσότερο, παρά στην ικανοποίηση του πολίτη, οι ενδείξεις δείχνουν διάθεση επικοινωνίας και σύμπραξης. Μπορούμε να κατανοήσουμε ότι η φύση των προβλημάτων ήταν ήδη γνωστή και στον δημόσιο τομέα (δεν τελούσε υπό άγνοια) αλλά έλειπε ο καταλυτικός παράγοντας που θα ενεργοποιούσε τη διαδικασία επαναπροσδιορισμού των διοικητικών διαδικασιών. Η θετική έκβαση των βάσιμων αναφορών αναδεικνύει κατ' αρχήν ότι μεγάλο μέρος των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης μπορούν να επιλυθούν είτε με την τεκμηριωμένη υποβολή πρότασης είτε με μία πιο ευέλικτη διαχείριση της κατάστασης και εκσυγχρονισμού των εφαρμοζόμενων πρακτικών, χωρίς να χρειάζεται απαραίτητα νομοθετική ρύθμιση ή διαδικαστική διεκδίκηση.

Η αναγνώριση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στον ΣτΠ ως προς την αρμοδιότητά του και την υψηλή κατάρτιση του επιστημονικού του προσωπικού, και με δεδομένη την έλλειψη κυρωτικού χαρακτήρα των προτάσεών του, αποτυπώνεται στην εμπιστοσύνη της ορθότητας και της νομιμότητας των προτάσεών του και κατ' επέκταση και στην υιοθέτησή τους.

Τα υψηλά ποσοστά αποδοχής καθιερώνουν το ρόλο του θεσμού στη δημόσια διοίκηση, τον σταθεροποιούν και τον ενισχύουν. Παράλληλα αποδεικνύουν στη συνείδηση του πολίτη την ουσία της παρουσίας του προκειμένου να τον βοηθήσουν να εμπεδώσει την εξωδικαστική διαδικασία επίλυσης διαφορών.

Η διατήρηση των ποσοστών μη αποδοχής των προτάσεων σε χαμηλά επίπεδα επίσης αναδεικνύει το μέγεθος του ρόλου του ΣτΠ ως ρυθμιστικού παράγοντα στην υιοθέτηση πρακτικών ευέλικτης εφαρμογής των νόμων και των κανονισμών. Αναφορικά δε με τη μη αποδοχή των προτάσεων του, θα πρέπει να λάβουμε υπόψιν μας ότι αυτό μπορεί να οφείλεται και σε παράγοντες πέραν των ιδεολογικών αγκυλώσεων, της απροθυμίας ή της προσήλωσης

στη στενή έννοια του νόμου (Ετήσια Έκθεση, 2000). Τέτοιοι παράγοντες θα μπορούσαν να είναι το οικονομικό, το διοικητικό ή ακόμα και το πολιτικό κόστος της υιοθέτησής τους.

5.3.1 ΕΞΕΛΙΞΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ Η΄ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

Η δυνατότητα που προβλέπεται από τον Ν. 3094/2003 να παραπέμπει ο ΣτΠ σε πειθαρχικό έλεγχο δημόσιους λειτουργούς που αρνούνται να συνεργαστούν μαζί του ή παρουσιάζουν παράνομη συμπεριφορά ή σε εισαγγελικό έλεγχο, εφόσον διαπιστώνεται το ενδεχόμενο τέλεσης παράνομης πράξης, στέκεται στον αντίποδα του διαμεσολαβητικού, μη κυρωτικού, χαρακτήρα του.

Οι υποθέσεις που καταγράφονται στις Ετήσιες Εκθέσεις (1999-2018) ως περιπτώσεις που παραπέμφθηκαν σε πειθαρχικό ή εισαγγελικό έλεγχο αντικατοπτρίζουν τη δυσκολία με την οποία η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει τον ΣτΠ αλλά και την έλλειψη θέλησης να αναγνωρίσει τις νομικά θεσμοθετημένες υποχρεώσεις της (Ετήσια Έκθεση 2013). Παράλληλα μας δίνουν μία εικόνα των τμημάτων της δημόσιας διοίκησης που ανθίστανται στη συνεργασία τους με τον ΣτΠ, ή που αντιμετωπίζουν την υποχρέωση της τήρησης των διαδικασιών και της νομιμότητας με μεγαλύτερη ελαστικότητα.

Από το σύνολο των υποθέσεων που παραπέμφθηκαν σε πειθαρχικό έλεγχο ξεχωρίζουν οι Ο.Τ.Α (διάγραμμα 14^α) με ποσοστό 59,39%. Ακολουθούν τα νοσοκομεία με ποσοστό αρκετά μικρότερο (12,65%). Η πλειοψηφία των περιπτώσεων που προέρχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση αφορά υποθέσεις των Δήμων (ποσοστό 80%) και ακολουθούν με διαφορά οι Πολεοδομίες (13%) (διάγραμμα 14^β).

Στην κατηγορία των περιπτώσεων παραπομπής σε εισαγγελική αρχή αναδεικνύονται πάλι οι Ο.Τ.Α., (49%) ως οι κύριοι φορείς για υποθέσεις των οποίων ο ΣτΠ κρίνει ότι ενδέχεται να υφίσταται παράνομη πράξη. Το 34% καλύπτεται από υποθέσεις που αφορούν στα δικαιώματα του παιδιού (διάγραμμα 15^α). Από τους Ο.Τ.Α. ξεχωρίζουν και σε αυτή την περίπτωση οι Δήμοι με ποσοστό 38%, επί του συνόλου των περιπτώσεων που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ πολύ κοντά βρίσκεται και η κατηγορία των Γραφείων Πολεοδομίας με ποσοστό 33% (διάγραμμα 15^β).

5.4 Η ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η διατύπωση προτάσεων, οργανωτικών, λειτουργικών, νομοθετικών αποτελεί έργο του ΣτΠ ως αποτέλεσμα της αξιολόγησης των αναφορών που λαμβάνει και αναγωγής του προβλήματος στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Η αποδοχή και ενσωμάτωση των προτάσεων αυτών από τη δημόσια διοίκηση αποτελεί ένδειξη αποδοχής του ρόλου του και επιτυχίας του έργου του

ως προς την ορθή εστίαση σε παράγοντες κακοδιοίκησης, και την ενίσχυση του τομέα της δημόσιας διοίκησης στον περιορισμό της κακοδιοίκησης και την εγγύηση της νομιμότητας. Από τα συγκεντρωτικά στοιχεία που μας δίνει η Ετήσια Έκθεση 2011, έως την 31/12/2011, είχε γίνει αποδεκτό από τη δημόσια διοίκηση το 31% του συνόλου των οργανωτικών, λειτουργικών και νομοθετικών προτάσεων της περιόδου 1998-2011. Το 3% των προτάσεων είχε απορριφθεί ενώ το 66,13% παρέμενε σε εκκρεμότητα ως προς την αποδοχή τους ή μη. Παρόλο που από τις Ετήσιες Εκθέσεις δεν προκύπτουν συγκεντρωτικά στοιχεία για το υπόλοιπο χρονικό διάστημα, τα δεδομένα αυτά είναι ενδεικτικά του κλίματος που έχει διαμορφωθεί ως προς την αναγνώριση της προσφοράς του ΣτΠ προς τη δημόσια διοίκηση. Το ποσοστό ενσωμάτωσης των προτάσεων είναι ικανοποιητικό ενώ είναι εξαιρετικά χαμηλό το ποσοστό απόρριψης, γεγονός που υποδεικνύει ουσιαστική αξιολόγηση και αξιοποίηση των προτάσεων. Το ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό των προτάσεων που παραμένουν σε αναμονή δείχνει έναν ιδιαίτερα βραδύ ρυθμό αξιολόγησης και ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης απέναντι στις προτεινόμενες αλλαγές.

Ενδεικτικά αναφέρουμε τρεις περιπτώσεις αποδοχής και ενσωμάτωσης στη νομοθεσία των προτάσεων του. Πρώτη περίπτωση αποτελεί ο Ν. 3242/2004, ο οποίος ενσωματώνει μέρος των προτάσεων που υποβλήθηκαν το 2004 από τον ΣτΠ προς τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣΔ.Δ.Α) (Ετήσια Έκθεση 2013). Στο επίκεντρο των προτάσεων ήταν η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, αναφορικά με τις προθεσμίες απάντησης σε αιτήματα πολιτών, την έκδοση πιστοποιητικών, την πληροφόρηση των πολιτών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Στον ίδιο νόμο γίνεται δεκτή και η πρόταση του ΣτΠ για σταθερή συνεργασία με το ΥΠ.ΕΣΔ.Δ.Α, με τη σύσταση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών στην οποία συμμετέχει και εκπρόσωπός του.

Αντίστοιχα με τον Ν. 4322/2015 ρυθμίζονται ζητήματα αναφορικά με την πρόβλεψη μεγαλύτερης επιείκειας στην αντιμετώπιση ειδικών κατηγοριών κρατουμένων (ανήλικοι, υπερήλικες, ασθενείς, ανάπηροι), σύμφωνα με τις προτάσεις του ΣτΠ στην Ετήσια Έκθεση 2013 (Ετήσια Έκθεση, 2015). Μέρος των προτάσεων του ΣτΠ στις Ετήσιες Εκθέσεις 2012, 2013, 2014 ενσωματώνονται στο Ν. 4332/2015 και αφορούν στη δυνατότητα κτήσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης, ή συνδυασμού και των δύο καθώς και στα ανήλικα τέκνα των παραπάνω περιπτώσεων.

5.4.1 ΠΑΡΑΛΛΗΛΗ ΔΡΑΣΗ

Ωστόσο, η δράση του ΣτΠ δεν έχει ως αφετηρία μόνο τις αναφορές των πολιτών και τελικό στόχο την επίλυση των ατομικών τους προβλημάτων. Πλέον έχει υιοθετήσει και μία δεύτερη

μορφή δράσης. Μέσα από τη συμμετοχή του σε συλλογικά όργανα και την τοποθέτησή του ενώπιον Επιτροπών της Βουλής (νομοπαρασκευαστικών και άλλων) συμβάλλει στην ορθή νομοθέτηση και τον έλεγχο ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας, ώστε να προληφθεί η δημιουργία συνθηκών που επιτρέπουν την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης. Είναι τακτικό μέλος της “Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου” (Ν. 2667/1998), με ρόλο συμβουλευτικό για ζητήματα που αφορούν στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και του “Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης” (Αρ. Απόφ. ΔΙΑΚ/Φ.37/21778), με αρμοδιότητα εισήγησης μέτρων βελτιωτικών για τη δημόσια διοίκηση. Συμμετέχει στο Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (Ν. 3839/2010), και συνεργάζεται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, αναφορικά με την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων και με στόχο τη βελτίωσή τους (Ν. 4048/2012). Με το Ν. 3304/2005, ο ΣτΠ ορίζεται ως υπεύθυνος φορέας για την παρακολούθηση, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, περιπτώσεων παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης από δημόσιες υπηρεσίες για την καταπολέμηση διακρίσεων, στο δημόσιο τομέα, ενώ με τον Ν. 3488/2006 αναλαμβάνει υπεύθυνος φορέας παρακολούθησης της “αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη στους όρους και τις συνθήκες εργασίας”.

Επιπλέον είναι υπεύθυνος για τον εξωτερικό έλεγχο της διαδικασίας απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι παρανόμως διαμένουν στη χώρα (Ν. 3907/2011), μέλος της “Συντονιστικής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς” (Ν. 4152/2013) και έχει οριστεί ως “Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης, για την πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας” (Ν. 4228/2014).

Το 2007 ανέλαβε την πρωτοβουλία να συγκροτήσει ένα δίκτυο ενημέρωσης και πληροφόρησης από ΜΚΟ και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία των δικαιωμάτων ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (Ρομά, αιτούντες άσυλο, κλπ.) (Ετήσια Έκθεση, 2007). Στόχος του δικτύου είναι η διευκόλυνση της πρόσβασης των ομάδων αυτών στη δημόσια διοίκηση, η προστασία των δικαιωμάτων τους αλλά και η κάλυψη του ελλείματος ενημέρωσης των δημοσίων φορέων (Ετήσια Έκθεση, 2007). Επιπλέον συμμετέχει στο πρόγραμμα “Peer to Peer II” με στόχο τη δημιουργία δικτύου συνεργασίας ανάμεσα σε εθνικές δομές για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ετήσια Έκθεση, 2008).

Παράλληλα, τοποθετείται συστηματικά ενώπιον Επιτροπών της Βουλής αναφορικά με θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, είτε τρέχοντα είτε διαχρονικά, μεταξύ των οποίων ενδεικτικά είναι: η “Μόνιμη Επιτροπή Ισότητας, Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου”,

η “Επιτροπή Ισότητας” της Βουλής, η “Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος”, η “Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης” κ.α. (Ετήσια Έκθεση, 2013).

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ διαμορφώνει ένα νέο πεδίο δράσης για την ελληνική δημόσια διοίκηση, νέες προκλήσεις και νέες απαιτήσεις, θέτοντας ως κύρια προτεραιότητα την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη των μέγιστων δυνατών αποτελεσμάτων. Σε αυτές τις αλλαγές απαιτείται πρώτα από όλα να προσαρμοστεί ο διοικητικός μηχανισμός του κράτους και η υπερπληθώρα νομοθετημάτων που έχουν προηγηθεί αναδεικνύει ακριβώς την πρόθεση αυτή. Οι μεταρρυθμίσεις στις οποίες προχώρησε (είτε νομοθετώντας χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία εφαρμογής, είτε εφαρμόζοντάς τις) φανερώουν ότι η δημόσια διοίκηση έχει κατανοήσει την ανάγκη επαναπροσδιορισμού της δομικής της οργάνωσης, προκειμένου να εξομαλυνθούν οι γραφειοκρατικές δυσκαμψίες και τα φαινόμενα παθογένειας που τη χαρακτηρίζουν, αναγνωρίζοντας τον ρόλο του πολίτη ως τελικού αποδέκτη του παραγόμενου έργου της. Η θέσπιση των Ανεξάρτητων Αρχών υιοθετήθηκε ως η λύση για την αντιμετώπιση των παθογενειών του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Η ίδρυση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, και μάλιστα με τα χαρακτηριστικά της συνταγματικά κατοχυρωμένης Αρχής, αποδεικνύει με τον πιο emphaticό τρόπο την αναγνώριση της ανάγκης για τη διαχείριση των φαινομένων κακοδιοίκησης αλλά και για τη δημιουργία ενός ενεργού φορέα για την αξιοποίηση της ανατροφοδότησης από τον πολίτη προς το σκοπό αυτό.

Η εξαγωγή μετρήσιμων συμπερασμάτων αναφορικά με την επίδραση του έργου του ΣτΠ στους εμπλεκόμενους φορείς (πολίτες και δημόσια διοίκηση), καθίσταται δύσκολη καθώς καλούμαστε να αξιολογήσουμε με όρους κόστους – οφέλους έννοιες άυλες και μη μετρήσιμες, όπως είναι η δικαιοσύνη, τα ανθρώπινα δικαιώματα, το αίσθημα δικαίου, η εμπιστοσύνη, η κακοδιοίκηση, η διαφθορά, κλπ. Κατά συνέπεια δεν είναι εύκολο να εξάγουμε μετρήσιμα συμπεράσματα για την πορεία που έχει διανύσει η σχέση των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση προκειμένου να εξομαλυνθεί και να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική.

Το χρονικό διάστημα το οποίο εξετάζουμε (1998-2018) είναι αρκετά ικανό ώστε να διαμορφώσουμε μία ολοκληρωμένη εικόνα της λειτουργίας και του έργου του, της θέσης του μέσα στη δημόσια διοίκηση και την κοινωνία. Μέσα από τις αναφορές των πολιτών παρουσιάζεται ένα ευρύ φάσμα των προβλημάτων κακοδιοίκησης, το τμήμα εκείνο της κοινωνίας των πολιτών το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπο με αυτά, καθώς και η διαδραστική σχέση του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση.

Δεν τίθεται υπό καμία αμφισβήτηση ότι ο ΣτΠ αποτελεί για τα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έναν πρωτοπόρο θεσμό. Η σταθερά ενεργή παρουσία του από τη θέσπισή του έως και τώρα, η επιμονή του σε προτάσεις και υποδείξεις, οδηγεί στη υιοθέτηση μιας νέας διοικητικής συμπεριφοράς και νοοτροπίας και όχι στην επιβολή αποφάσεων. Έχει κατορθώσει να ξεπεράσει την παθογένεια της ελληνικής μεταρρυθμιστικής πολιτικής κατά την οποία είναι πιο εύκολη η νομοθέτηση σειράς μέτρων παρά η εφαρμογή και η υιοθέτηση της νοοτροπίας της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς.

Έχει επιτύχει να τοποθετήσει τον διάλογο, την επιχειρηματολογία, τη σύνθεση, τη συνεργασία στον αντίποδα της καταγγελίας, της γραφειοκρατικής δυσκαμψίας, της επιβολής (αποφάσεων ή κυρώσεων). Η συνέπεια διατήρησης των υψηλών ποσοστών αποδοχής των προτάσεων του σε όλη τη διάρκεια της λειτουργίας του το αποδεικνύει. Αυτή του η ιδιότητα τον διαχωρίζει από την πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της συναλλαγής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση οι οποίες, στην πορεία, παρέμειναν ανενεργές ή εφαρμόστηκαν σε περιορισμένο βαθμό έως ότου ατόνησαν.

Κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της λειτουργίας του ο χαρακτήρας του απέκτησε διπλή υπόσταση: τη διαμεσολαβητική του δράση, όπως αυτή περιγράφεται στον ιδρυτικό του νόμο και η οποία ενεργοποιείται από τις αναφορές των πολιτών, μετά την εμφάνιση του προβλήματος δηλαδή.

Σε αυτό το πλαίσιο ο ΣτΠ λειτούργησε ως ενεργός αποδέκτης των παραπόνων των πολιτών, την επίλυση των οποίων υποστήριξε στοιχειοθετημένα και όχι καταγγελτικά. Λειτούργησε καθοδηγητικά, με παιδευτική ιδιότητα, απέναντι στη δημόσια διοίκηση βοηθώντας τη να αναπτύξει μία νοοτροπία ουσιαστικότερης εξυπηρέτησης του πολίτη, όπως αποδεικνύεται και από το μεγάλο βαθμό αποδοχής των προτάσεών του. Με αντίστοιχα παιδευτικό τρόπο λειτούργησε και απέναντι στον πολίτη. Τον βοήθησε να αποβάλλει την αντίληψη της δικαστικής διεκδίκησης, η οποία μπορεί να εμπεριείχε και την έννοια της τιμωρίας ή της απειλής, και να υιοθετήσει μία περισσότερο συμμετοχική νοοτροπία, μία αντίληψη δημόσιας τοποθέτησης μέσω της επισήμανσης αστοχιών για τη βελτίωση της ζωής του συνόλου και όχι αποκλειστικά την ικανοποίηση του ατομικού συμφέροντος. Με τη στοιχειοθετημένη τοποθέτησή του και την ανταπόκρισή του, ακόμη και στις περιπτώσεις που δεν επιτυγχάνεται επίλυση του θέματος, βοήθησε, και εξακολουθεί να συμβάλει σε αυτό, ώστε να γίνει αντιληπτή η έννοια της χρηστής διοίκησης και από τα δύο μέρη. Η συμβουλευτική του θέση εκτός της προσφοράς λύσεων διαμορφώνει τρόπο σκέψης και στάση ζωής, ώστε αυτό να εξελιχθεί σε στοιχείο της καθημερινότητας της δημόσιας διοίκησης.

Η δεύτερη δράση του είναι αυτόνομη, στα πλαίσια της οποίας ο ρόλος του είναι ελεγκτικός,

συμβουλευτικός, ρόλος ισότιμου συνομιλητή στη νομοθετική διαδικασία, τη λήψη αποφάσεων, το σχεδιασμό πολιτικής και στοχεύει στην πρόληψη του προβλήματος.

Η νομοθετημένη αναγνώριση του ρόλου του στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην ορθή νομοθέτηση, στην σωστή οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, στην παρακολούθηση εφαρμογής της νομοθεσίας, αποτελεί απόδειξη αναγνώρισης και κυρίως αποδοχής του ουσιαστικού ρόλου που είχε διαδραματίσει στη διαχείριση των αναφορών των πολιτών.

Η σταθερότητα του αριθμού των υποβαλλόμενων αναφορών (μεταξύ των 10.000 και 20.000) αποδεικνύει ότι η κακοδιοίκηση αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί καθοριστικό στοιχείο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και ρυθμιστικό παράγοντα στη σχέση της με τον πολίτη. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής, ως αναγνώριση της αποτελεσματικότητάς της, διεύρυνε και το πεδίο των φαινομένων κακοδιοίκησης δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη διαχείρισής τους.

Ο αυξημένος αριθμός υποβαλλόμενων αναφορών από την αρχή της λειτουργίας του φανερώνει μία κοινωνία σε προσμονή για την αξιοποίηση εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισης των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης. Παρόλο που η κοινωνία είχε γαλουχηθεί στη λογική είτε της δικαστικής διεκδίκησης είτε της παθητικής αποδοχής, αναζητώντας έναν τρόπο “διευθέτησης” του ατομικού συμφέροντος, εντούτοις η άμεση αποδοχή του θεσμού καταδεικνύει την προθυμία συμμετοχής και την αντίληψη των προοπτικών που παρέχει η λειτουργία του. Η σταθερή απεύθυνση του κοινού προς τον ΣτΠ, ακόμα και αν αφορά σε θέματα εκτός αρμοδιότητας, αναδεικνύει τη θέση που έχει καταλάβει στη συνείδηση του ως ειλικρινής και αποτελεσματικός συμπαραστάτης στα προβλήματα της καθημερινότητας, διαμορφώνοντας έτσι ένα σημαντικό κριτήριο επιτυχίας του θεσμού. Κυρίως όμως παρουσιάζει την κοινωνία των πολιτών ενεργοποιημένη όχι μόνο ως προς την καταγγελία των γεγονότων αλλά πολύ περισσότερο ως προς τη συμμετοχή στο σχεδιασμό πολιτικής και στη διακυβέρνηση.

Αντίστοιχη, περισσότερο σαφής και ξεκάθαρη, είναι η στάση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στο θεσμό και τις προτάσεις του. Το ποσοστό απόρριψης των προτάσεων παραμένει σε χαμηλά επίπεδα καθ' όλη τη διάρκεια της συνεργασίας της με τον ΣτΠ (στην πλειοψηφία των ετών κάτω του 10% ενώ το υψηλότερο ποσοστό φτάνει στο 18%). Παρόλο που οι διαδικασίες στη δημόσια διοίκηση παρουσιάζουν μία γενική δυσκαμψία, ιδιαίτερα απέναντι στην ενσωμάτωση των αλλαγών, εντούτοις η αντίσταση απέναντι στο θεσμό είναι σταθερά μικρή. Εξαιρέση αποτελούν οι Ο.Τ.Α. και οι ασφαλιστικοί φορείς οι οποίοι διακρίνονται τόσο ως φορείς της δημόσιας διοίκησης που συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό αναφορών όσο και ως φορείς που

παρουσιάζουν άρνηση συνεργασίας με τον ΣτΠ. Μπορούν όμως να αποτελέσουν ένα ξεχωριστό πεδίο δράσης για τον ΣτΠ προκειμένου να ξεκινήσει ένας διάλογος ώστε να συμφωνηθούν τα πεδία παθογένειας (είτε σε επίπεδο αποφάσεων, είτε σε επίπεδο εφαρμογής και διαδικασιών) και να σχεδιαστούν οι διαδικασίες για τη διαχείρισή τους.

Η συχνή παρουσία στις Ετήσιες Εκθέσεις του φαινομένου της πολυνομίας, της ευκαιριακής νομοθέτησης, της αντιφατικής νομοθεσίας, των ελλিপών διατάξεων αναδεικνύει μία εκδοχή της κακοδιοίκησης πέρα από τη διαχειριστική αδυναμία, την έλλειψη πόρων και ανθρώπινου δυναμικού ή τη λάθος αξιοποίησή τους, τις ελλειπείς υποδομές και την περιορισμένη τεχνολογική χρήση. Αναδεικνύει τη μορφή της κακοδιοίκησης η οποία παράγεται από τη λανθασμένη ή ελλιπή ή περιορισμένη χάραξη πολιτικής που καθιστά δύσκολη έως αδύνατη την εφαρμογή της σε βάθος χρόνου. Ως αποτέλεσμα δημιουργείται καθεστώς συνεχών μεταβολών του νομοθετικού πλαισίου και παράγονται φαινόμενα κακοδιοίκησης τα οποία με τη σειρά τους ευνοούν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς και παρανομίας στο δημόσιο τομέα.

Η εικόνα που σχηματίζεται ωστόσο είναι ότι και η δημόσια διοίκηση γνωρίζει τις δικές της παθογένειες, αναγνωρίζει το ρόλο του πολίτη απέναντί της και χρειάζεται ένα παρακινητικό παράγοντα ο οποίος θα την ενεργοποιήσει και θα της υποδείξει μία διέξοδο. Από την ουδετερότητα που χαρακτηρίζει τον τρόπο λειτουργίας του, ο ΣτΠ αναδεικνύεται όχι μόνο υπερασπιστής των δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και προστάτης της αξιοπιστίας και του κύρους του δημοσίου τομέα, και αξιόπιστος σύμβουλος για την ορθή διαχείριση και τη στοχευμένη λήψη αποφάσεων. Η δημόσια διοίκηση βρήκε στον ΣτΠ την πηγή ανατροφοδότησης που ήταν απαραίτητη προκειμένου να λύσει ή να διορθώσει τα υπάρχοντα κακώς κείμενα αλλά και να προχωρήσει στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής στη βάση των αναγκών του πολίτη. Η άποψη του πολίτη, έτσι όπως εκφράζεται μέσα από τη διατύπωση των προτάσεων του ΣτΠ τοποθετείται ουσιαστικά στη βάση της λήψης των αποφάσεων και του σχεδιασμού της πολιτικής.

Από τα στοιχεία που διαθέτουμε δεν μπορούμε να γνωρίζουμε το βάρος των υποθέσεων που δεν επιλύονται ώστε να συμπεράνουμε εάν η δημόσια διοίκηση αντιστέκεται σθεναρά για ζητήματα μείζονος σημασίας ή αν είναι άλλοι οι παράγοντες (τεχνικοί, νομικοί κλπ.) οι οποίοι δεν της επιτρέπουν την υιοθέτηση των προτάσεων του ΣτΠ, εκτός ίσως από τις περιπτώσεις παραπομπής σε εισαγγελική αρχή. Δεν διαθέτουμε επίσης στοιχεία αναφορικά με τη μείωση των δικαστικών προσφυγών των πολιτών για το ίδιο χρονικό διάστημα ώστε να αποδώσουμε ένα ακριβέστερο μέγεθος της επίδρασης του έργου του ΣτΠ.

Μπορούμε όμως με βεβαιότητα να ισχυριστούμε ότι ο διάλογος μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη έχει ανοίξει, παραμένει ανοιχτός και ενεργός και παράγει αποτελέσματα τόσο

σε ηθικό επίπεδο (νοοτροπία, αντίληψη, αντιμετώπιση) όσο και σε θεσμικό (λήψη αποφάσεων, νομοθέτηση).

Ο ρόλος του πολίτη δεν περιορίζεται στην παθητική αποδοχή, τη διαμαρτυρία ή τη δικαστική καταγγελία. Έχει αναβαθμιστεί σε παράγοντα αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών που του παρέχονται, ενώ παράλληλα λειτουργεί ως έναυσμα για τη λήψη αποφάσεων.

Ο ρόλος του ΣτΠ δεν περιορίζεται στη διαχείριση αναφορών ως προς την ατομική επίλυσή περιπτώσεων. Επεκτείνεται και στην αξιοποίησή τους διαχρονικά, προκειμένου να εντοπιστεί μία δυσμενής συνθήκη η οποία προκύπτει επαναλαμβανόμενα, από σειρά αναφορών, και να διευθετηθεί προς όφελος της συνολικής διοικητικής λειτουργίας. Γι' αυτό και κατά την εξέλιξη της λειτουργίας του οι Ετήσιες Εκθέσεις του ΣτΠ δεν περιορίζονται στην παράθεση περιπτώσεων και του τρόπου αντιμετώπισης αυτών. Αναπτύσσουν μία κριτική συνολική θεώρηση των προβλημάτων της διοίκησης, αξιολογώντας και ανατροφοδοτώντας την με συμπεράσματα και προτάσεις.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ¹

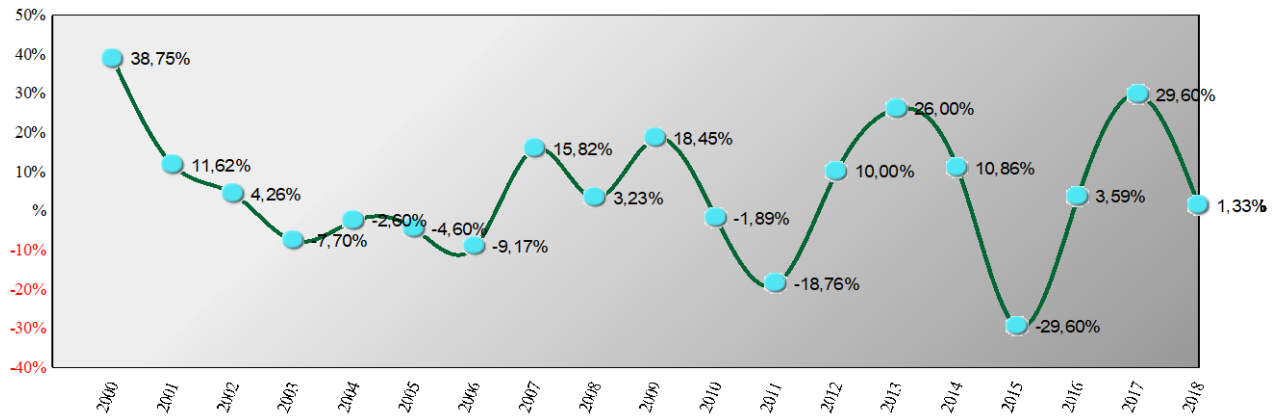
ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

Πίνακας 1

ΥΠΟΒΑΛΛΟΜΕΝΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	
ΕΤΟΣ	ΝΕΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ
1998	1.430
1999	7.284
2000	10.107
2001	11.282
2002	11.762
2003	10.850
2004	10.571
2005	10.087
2006	9.162
2007	10.611
2008	10.954
2009	13.433
2010	13.179
2011	10.706
2012	11.702
2013	14.738
2014	16.339
2015	11.502
2016	11.915
2017	15.438
2018	15.644

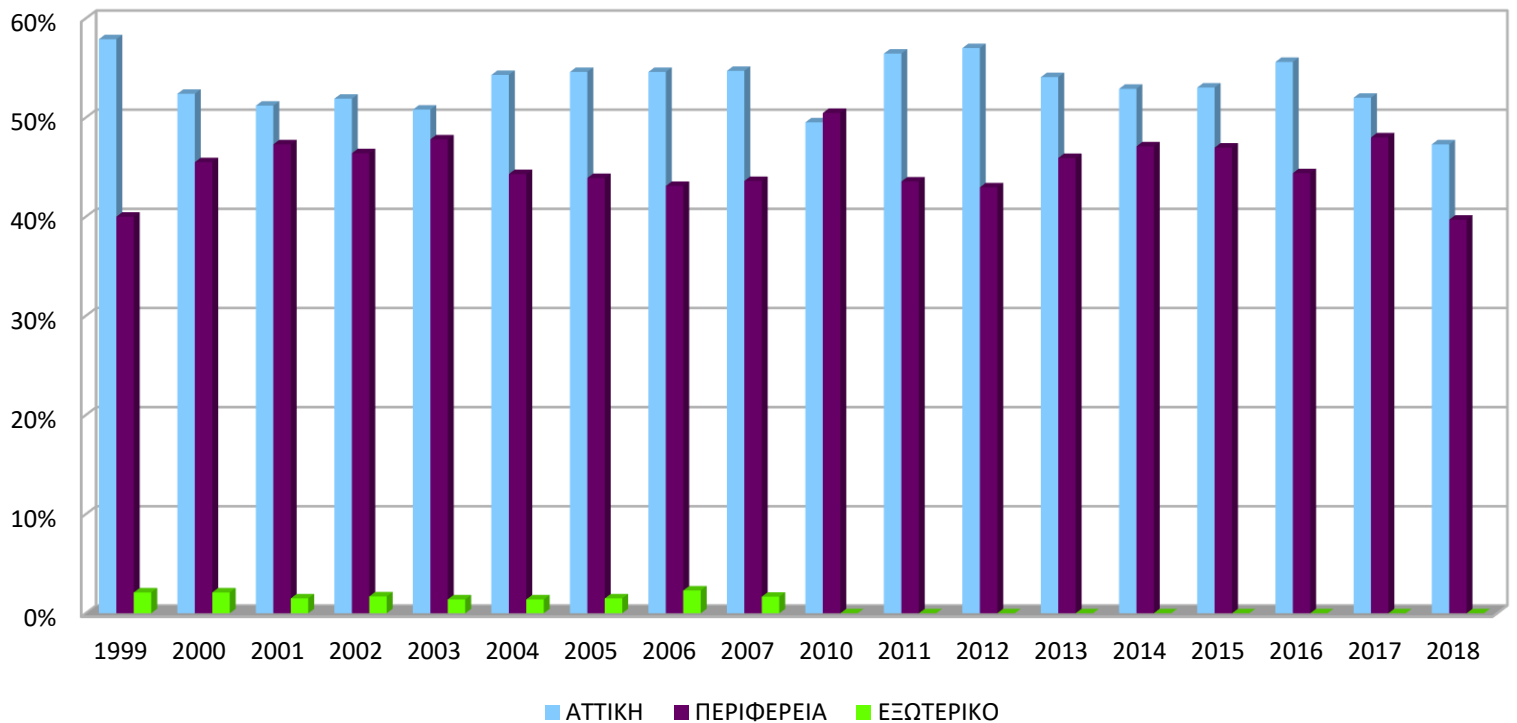
¹ Τα στοιχεία του πίνακα 1 και των διαγραμμάτων (1-15) προέρχονται από τις Ετήσιες Εκθέσεις του ΣτΠ 1998-2018

ΡΥΘΜΟΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ



Διάγραμμα 1

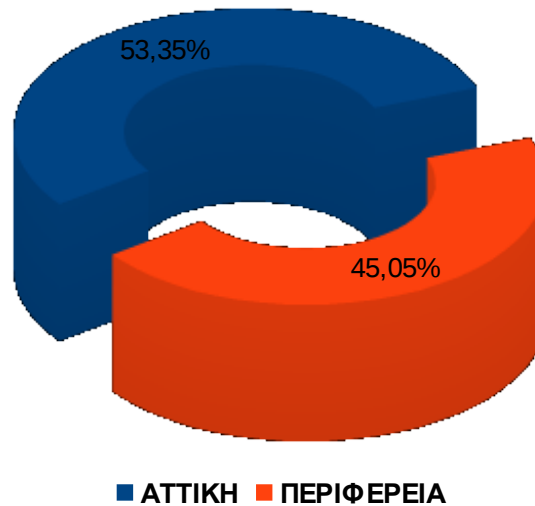
ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ



Διάγραμμα 2

Μ.Ο. ΥΠΟΒΑΛΛΟΜΕΝΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

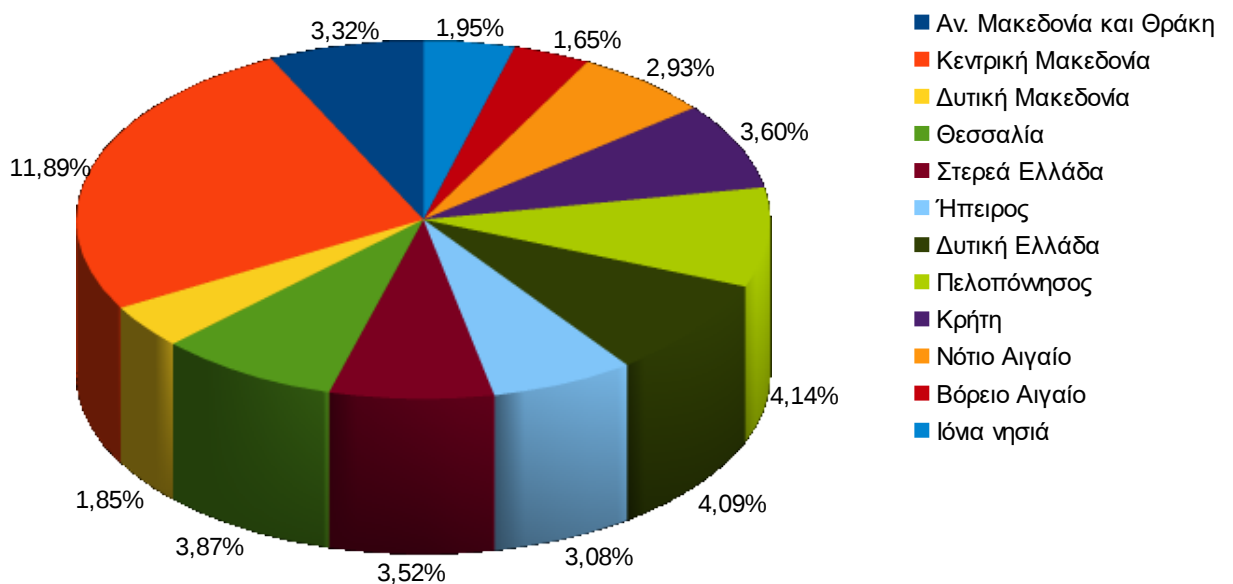
1999-2018



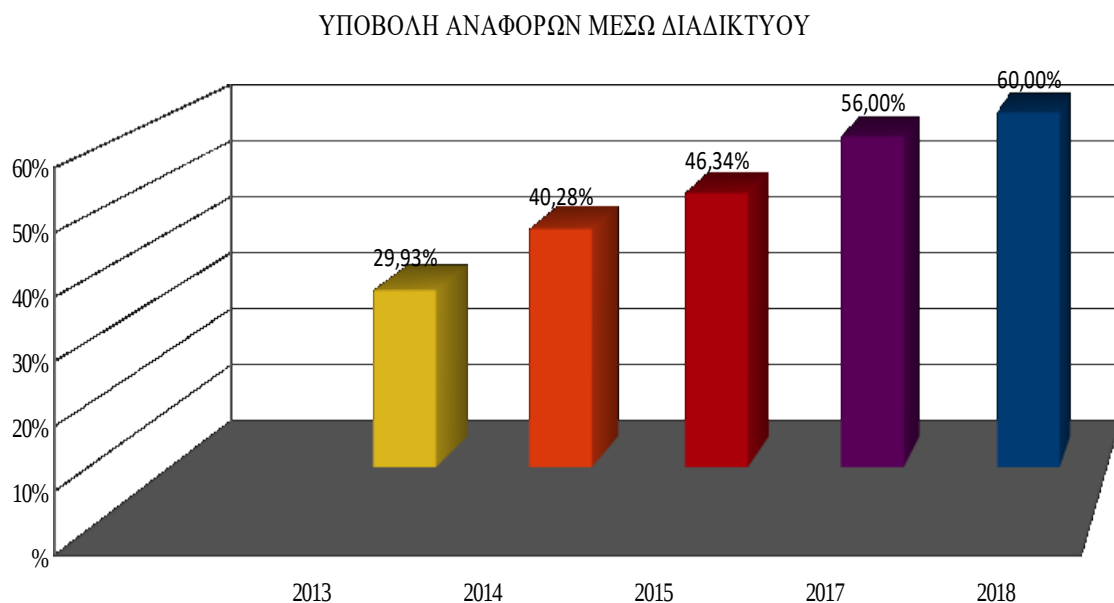
Διάγραμμα 3

Μ.Ο. ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

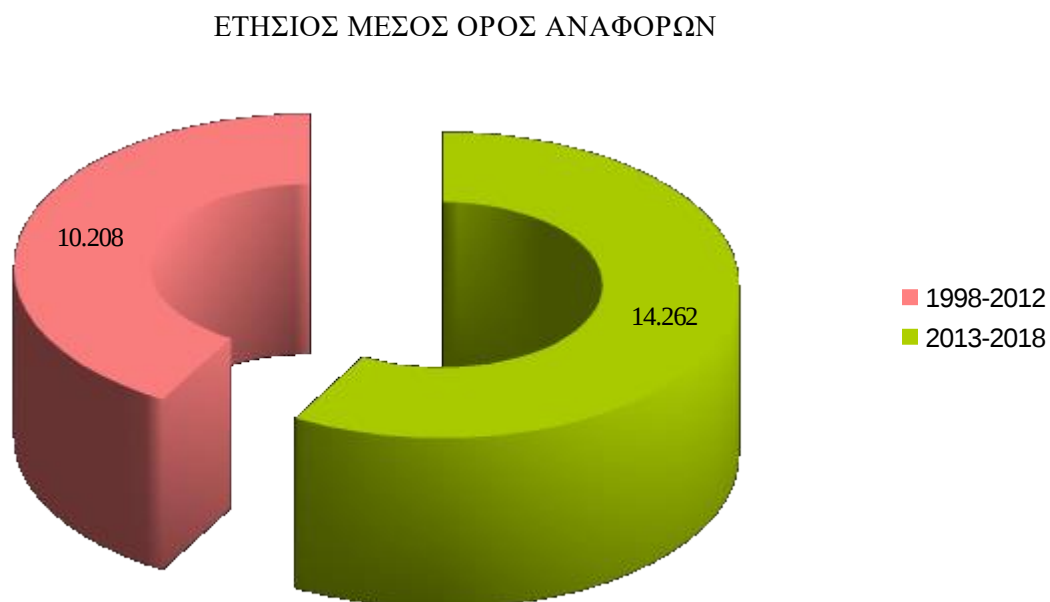
1999-2018



Διάγραμμα 4

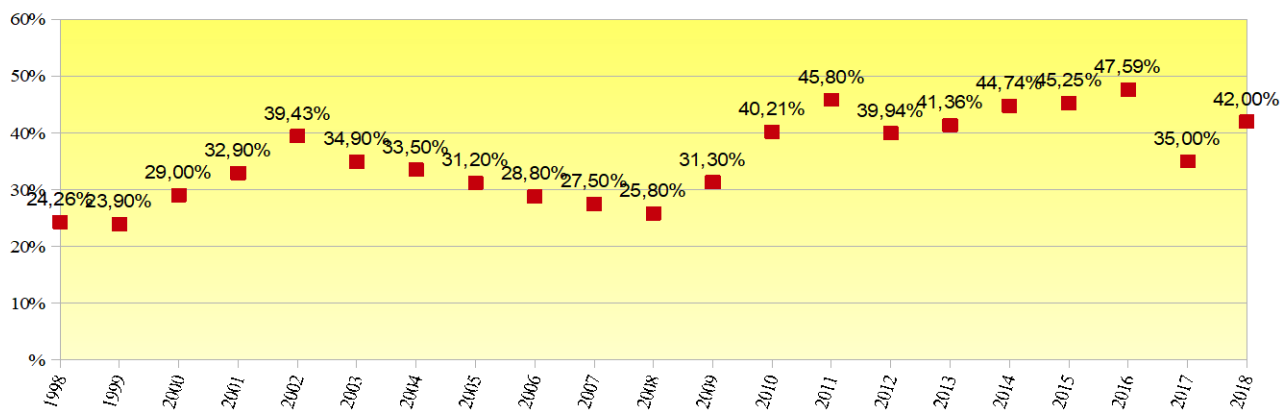


Διάγραμμα 5



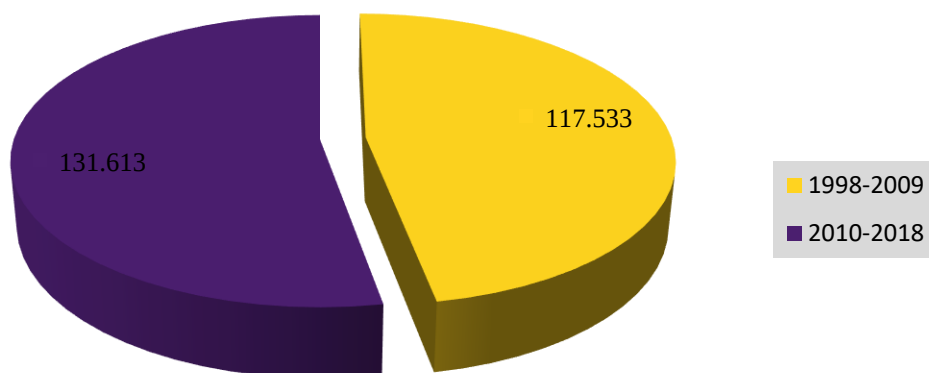
Διάγραμμα 6

ΑΡΧΕΙΟΘΕΤΗΣΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ



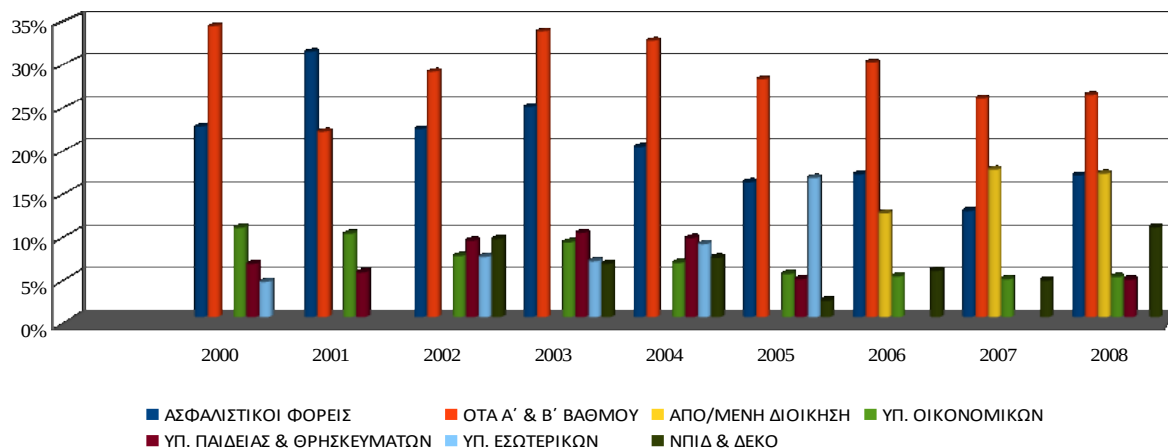
Διάγραμμα 7

ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΑΦΟΡΩΝ



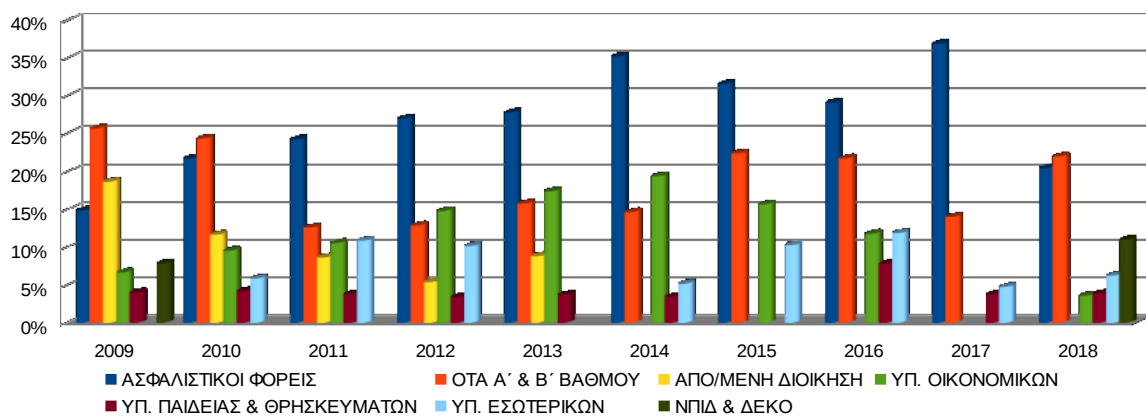
Διάγραμμα 8

ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
2000-2008



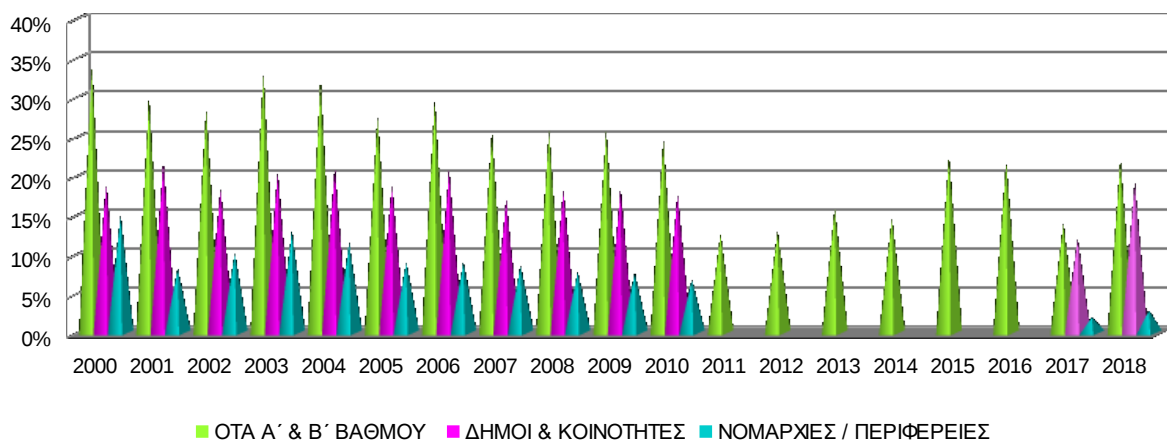
Διάγραμμα 9^α

ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
2009-2018



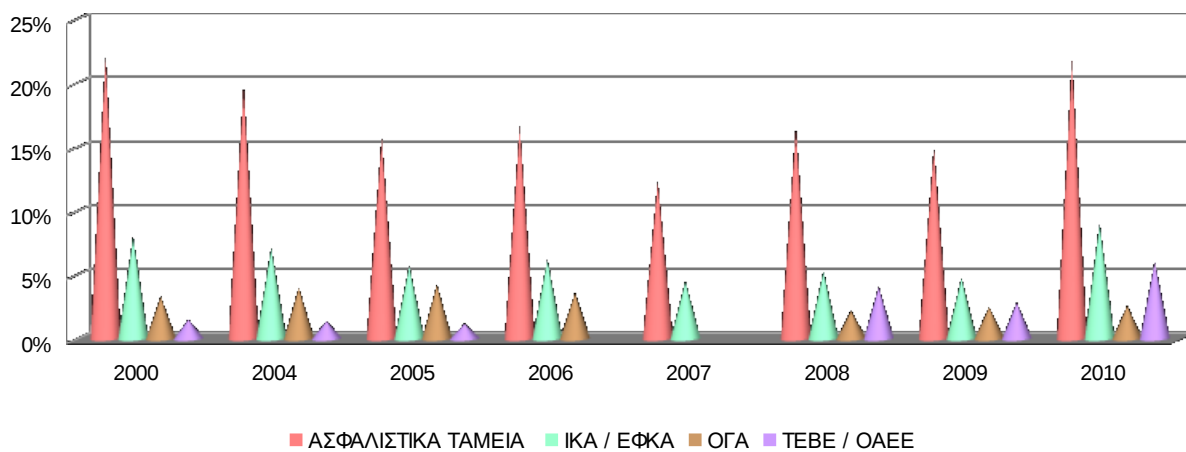
Διάγραμμα 9^β

ΟΤΑ Α' & Β' ΒΑΘΜΟΥ



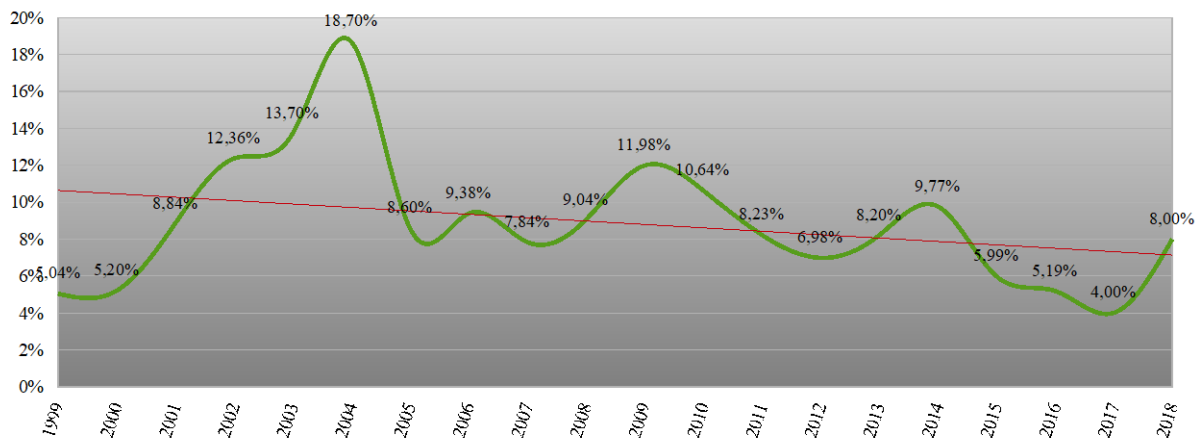
Διάγραμμα 10

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ



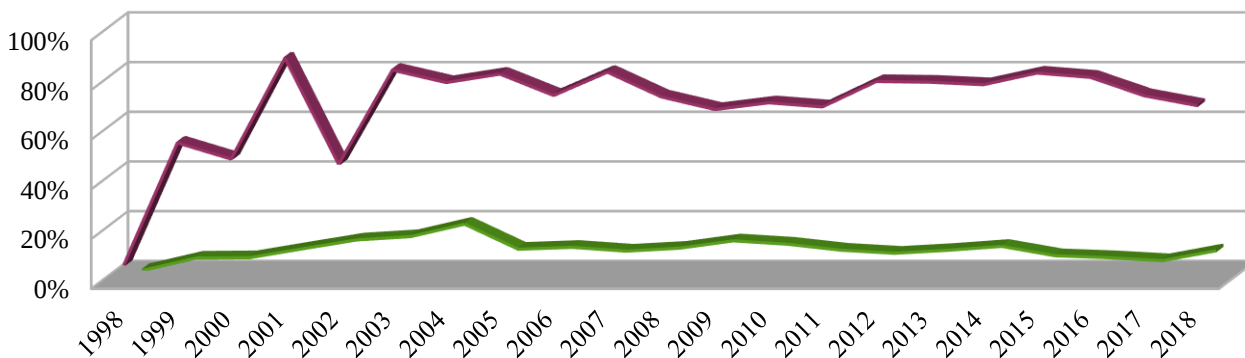
Διάγραμμα 11

ΜΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ



Διάγραμμα 12

ΕΚΒΑΣΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ



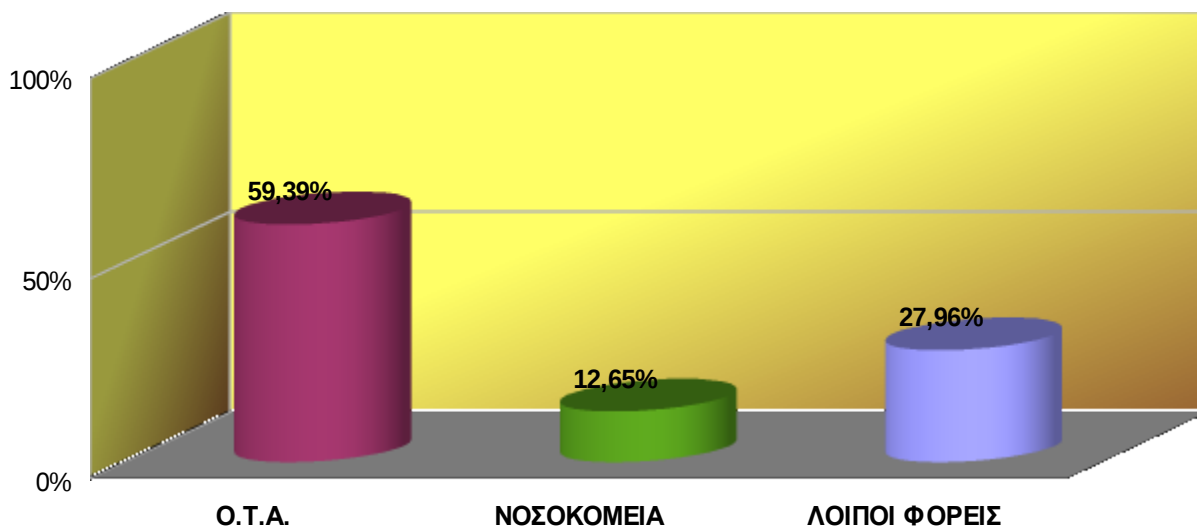
■ ΘΕΤΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ ΕΠΙ ΤΩΝ ΒΑΣΙΜΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

■ ΜΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΒΑΣΙΜΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Διάγραμμα 13

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

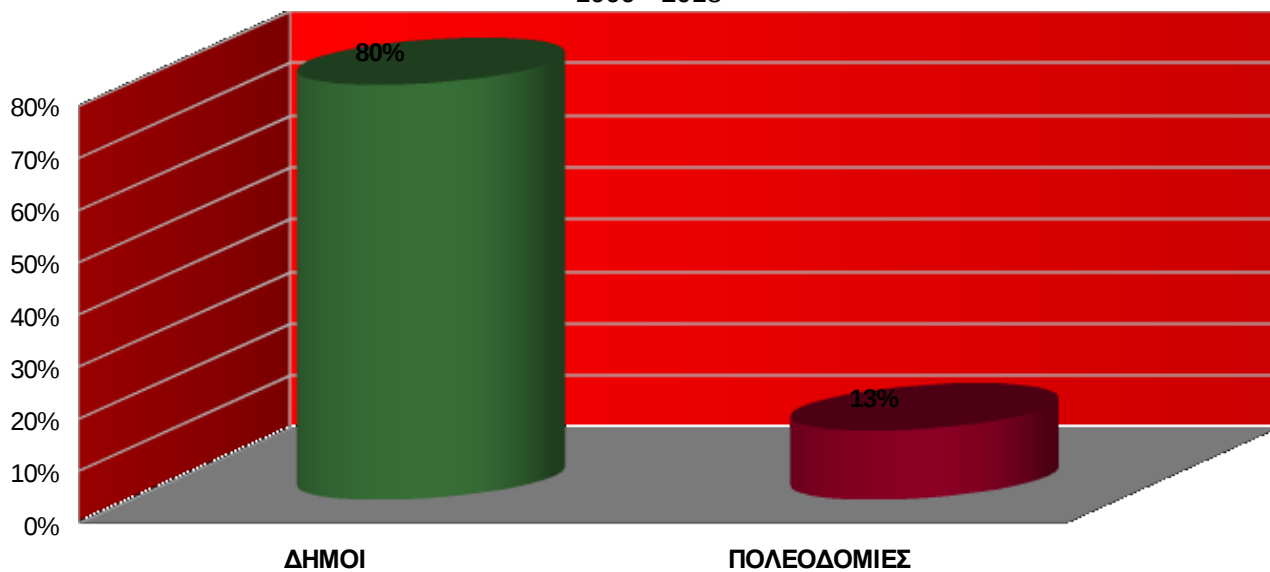
1999-2018



Διάγραμμα 14^α

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ Ο.Τ.Α. ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

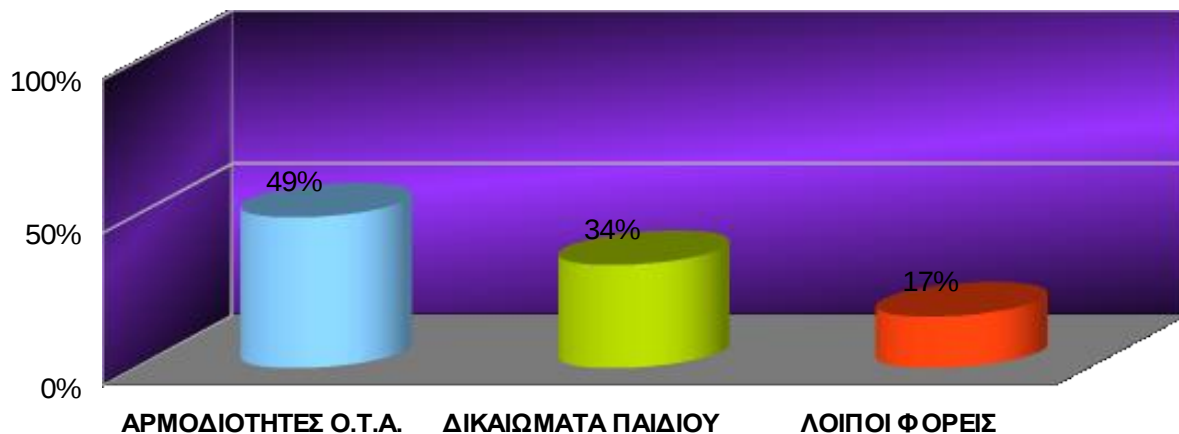
1999 - 2018



Διάγραμμα 14^β

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΕ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΗ ΑΡΧΗ

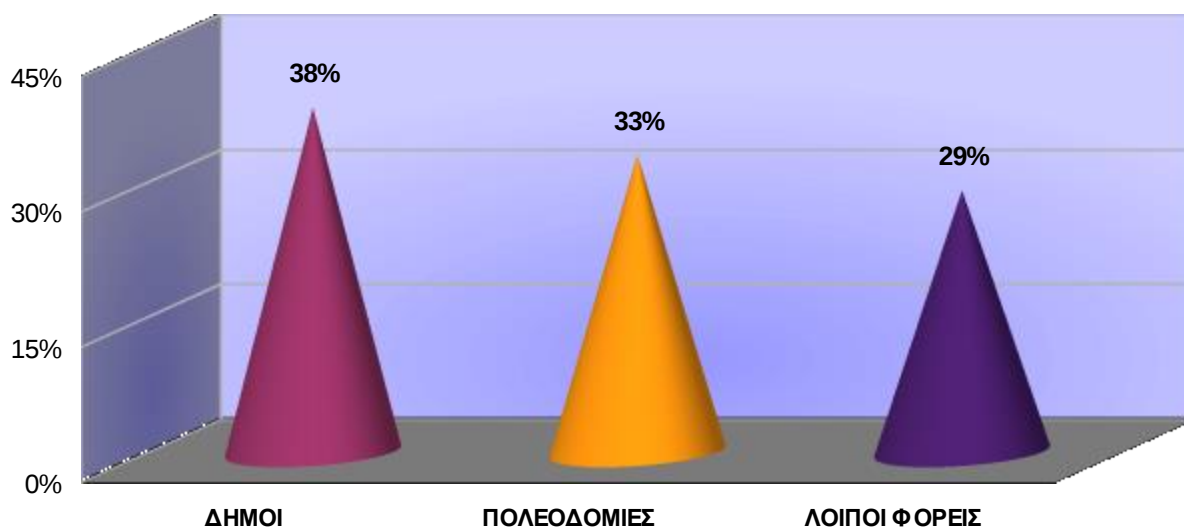
1999 - 2018



Διάγραμμα 15^α

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ Ο.Τ.Α. ΣΕ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΗ ΑΡΧΗ

1999 - 2018



Διάγραμμα 15^β

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Citizens as partners in policy making (2001), Focus: Public Management Newsletter n. 21, p.1 [Online] στο: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/2536857.pdf> (ανακτήθηκε: 12/1/2020)
2. Diamandouros, N. Leaving the National Arena: adapting the recipe to the supranational level, International Ombudsman Institution, Stockholm: Conference, 2009, pp. 2-10. [Online] στο: <https://www.theioi.org/publications/Stockholm-2009-conference-papers> (Ανακτήθηκε 01-03-2020)
3. Gottehrer, D. Fundamental elements of an effective Ombudsman Institution, International Ombudsman Institution, Stockholm: Conference, 2009, pp. 2-17. [Online] στο: <https://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers> (Ανακτήθηκε 01-03-2020)
4. Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management, n.4, pp. 1-25. [Online] στο: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf (Ανακτήθηκε: 13/1/2020)
5. Hood, C., (1991). A public management for all seasons? Public administration, 69, p.p. 3-19. doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
6. International Ombudsman Association (www.ombudsassociation.org)
7. Jacobzone, S. Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities: A Comparative Overview across OECD Countries in: OECD, Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, p. 33-36 [Online] στο: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> (Ανακτήθηκε 2/3/2020)
8. Karkatsoulis, P. Setting up Independent Regulatory Authorities in Greece in: OECD, Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, p. 38-40 [Online] στο: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory->

- policy/35028836.pdf (Ανακτήθηκε 2/3/2020)
9. OECD (2001). Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making. Paris, OECD. [Online] στο: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/> (Ανακτήθηκε: 15/1/2020)
 10. OECD (2001). Government capacity to assure high quality regulation in Greece. Paris, OECD. [Online] στο: <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf> (Ανακτήθηκε 9/3/2020)
 11. OECD Public Management Policy Brief. Engaging citizens in policy making information, consultation and public participation. PUMA Policy Brief, no. 10, Organisation for Economic Co-operation and Development, July 2001 [Online] στο: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35063274.pdf> (Ανακτήθηκε: 23/2/2020)
 12. OECD (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Summary in English. OECD Studies on Public Engagement [Online] στο: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264048874-summary.pdf?expires=1582476748&id=id&accname=guest&checksum=C885C7936DC72D5574196F7AAB163825> (Ανακτήθηκε: 23/2/2020)
 13. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1975. Recommendation 757 on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18-19 April 1974). [Online] Διαθέσιμο: <https://www.Ombudsman.europa.eu/el/historical/en/4658> (Ανακτήθηκε: 7/1/2020)
 14. Reif, Linda (2004). The Ombudsman good governance and the International Human Rights System. Boston, Martinus Nijhoff Publishers
 15. Riksdagens Ombudsman (<https://www.jo.se/en/About-JO/History/>)
 16. Tyndall, P. (2018). Research handbook on the Ombudsman, ed. Hertogh, M. - Kirkham, R, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
 17. www.ypes.gr/programma-politeia/ (15/1/2020)
 18. <http://www.syzeffixis.gov.gr/> (15/1/2020)
 19. www.ypes.gr (15/1/2020)
 20. www.hellaskps.gr (15/1/2020)
 21. www.opengov.gr (15/1/2020)

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο Νόμου “Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις.”. [Online] στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/D-ASTIK-eis.pdf> [Ανακτήθηκε 9/5/2020]
2. Ασπρίδης, Γ., (2013). Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους. Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός.
3. Απόφαση ΔΙΑΚ/Φ.37/21778 (ΦΕΚ 1218/Β’/4/10/2000) “Σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης”
4. Βενιζέλος, Ε., 2007. Η διαφάνεια ως πολιτικό αλλά και κοινωνικό πρόβλημα, Ομιλία σε συνέδριο με θέμα «Αποτελεσματική κοινωνία για ανοιχτή και διαφανή δημόσια διοίκηση». [Online] στο: <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/76-conferencespeech2007/337--3.html> [Ανακτήθηκε: 09-1-2020]
5. Βενιζέλος, Ε.2007. Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων, Ομιλία σε διημερίδα με θέμα «Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία». [Online] στο: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1115-2009-05-01-11-03-44.html> [Ανακτήθηκε: 08-12-2019]
6. Γαρόζη, Ε., 2014. *Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της Ε.Ε. Σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα*. Τελική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
7. Δαμάσκου Α., 2012. Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας: Ελλάδα, 2012. Αθήνα, ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΕΛΛΑΣ. [Online] στο: http://globalsustain.org/files/ekthesi_aksiologisis_diethnis_diafaneia_ellas.pdf (Ανακτήθηκε 7/1/2020)
8. Διαμαντούρος, Ν., 2012. *Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του Ombudsman*. Πανεπιστήμιο Κύπρου. [Online] στο: www.europarl.europa.eu/cyprus (Ανακτήθηκε: 7/1/2020).
9. Διαμαντούρος, Ν., Ομιλία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, καθηγητή Νικηφόρου Διαμαντούρου, στο Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας με θέμα “Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ως προαγωγός της διαφάνειας και αρωγός στον αγώνα κατά της διαφθοράς” [Online] στο:

<https://www.Ombudsman.europa.eu/mt/speech/el/333;jsessionid=E110FB16AB2BBA91D76DC1C6A9652405> (Ανακτήθηκε 10/1/2020).

10. Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (L113/15/1994) “Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1994, σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του” [Online] στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&from=EL> Ανακτήθηκε (11/1/2020)
11. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_el (Τελευταία σύνδεση 7/1/2020)
12. European Commission, 2017. Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Καταπολέμηση της Διαφθοράς [Online] στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf (Ανακτήθηκε 7/1/2020)
13. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (<https://www.Ombudsman.europa.eu/el/>)
14. Καβαδέλλα, Μ., (2017). *Ο θεσμός της διαμεσολάβησης ως νέα μορφή εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών σε εμπορικές και αστικές υποθέσεις*. Διπλωματική Εργασία, Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Πανεπιστημίου Πειραιώς
15. Καρκατσούλης, Π., (2001). Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 7, 205-224.
16. Κριεμάδης, Θ., Χρηστάκης, Μ., (2009). *Αρχές και πρότυπα μάνατζμεντ για τη δημόσια διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
17. Κουλούρης, Ν., (2001). *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Στο: Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
18. Κουτσουμπίνας, Σ. (επιστημονικός συνεργάτης – εισηγητής) Έκθεση επί του σχεδίου νόμου “για την προστασία της ελευθερίας ανταπόκρισης και επικοινωνίας”. Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμου. [Online] στο: www.hellenicparliament.gr>NOM_NOM_EPE_HA23
19. Λαδής, Σ., (2010). Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη. *Επιστήμη και Κοινωνία*, ν. 24, σ. 79-98.

[Online] στο:

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/904/927>

(Ανακτήθηκε 15/1/2020)

20. Λαδής, Σ. - Νταλάκου, Β., (2016). Ανάλυση δημόσιας πολιτικής, 2η εκδ.. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
21. Λιανός, Α. (2007). Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
22. Μαΐστρος, Π. (2009). Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015], Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
23. Μακρυδημήτρης, Α. (2006). Κράτος των πολιτών: προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη
24. Μαρκαντωνάτου, Μ., (2011). Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις “καλές πρακτικές” και την iso προτυποποίηση. ΘΕΣΕΙΣ ν. 116.
[Online] στο
http://www.theseis.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1152
(Ανακτήθηκε 12/1/2020)
25. Μιχαλόπουλος, Ν., (2001). Μέθοδοι διοίκησης και οργάνωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη. Στο: Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
26. Μιχαλόπουλος, Ν., (2003). Από τη γραφειοκρατία στο δημόσιο μάνατζμεντ. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
27. Μπακογιάννης, Κ., Συνήγορος του Πολίτη: Ταυτότητα της Αρχής και ενδείξεις ως προς τη δυνατότητα συμβολής της σε κάποιες σημαίνουσες αλλαγές. Στο: Α. Μακρυδημήτρης κ.α.(επιμ.) *Αναδιοργάνωση της διοίκησης του κράτους στη μετά το “μνημόνιο” εποχή*. Πρακτικά 5ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων (Κομοτηνή 28-30 Νοεμβρίου 2013), Κομοτηνή, σ.σ. 85-95 [Online] στο:
http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SD_E_2013/Conference_Proceedings.pdf (Ανακτήθηκε 5/1/2020)
28. Μπεσίλα – Βήκα, Ε. Ο ρόλος του πολίτη στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση. [Online] Διαθέσιμο
<http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/S>

DE_2005/Papers/Besila_Vika_Evridiki.pdf (Ανακτήθηκε: 13/1/2020)

29. Νικολάκη, Α., 2018. *Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών και η βελτίωση της λειτουργίας τους. Μελέτη περίπτωσης: ο Συνήγορος του Πολίτη*. Τελική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
30. Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α'/18-4-1997) "Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης"
31. Ν. 2667/1998 (ΦΕΚ 281/Α'/18-12-1998) Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής"
32. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ 9/Α'/30-1-2001) "Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις"
33. Ν. 3013/2002 (ΦΕΚ 102/Α'/1-5-2002) "Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις"
34. Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α'/20-9-2002) "Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις".
35. Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α'/22-1-2003) "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις"
36. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α'/11-2-2004) "Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις"
37. Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102/Α'/24-5-2004) "Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α."
38. Ν. 3293/2004 (ΦΕΚ 231/Α'/26-11-2004) "Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις".
39. Ν. 3304/2005 (ΦΕΚ 16/Α'/27-1-2005) "Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού"
40. Ν. 4319/2006 (ΦΕΚ 33/Α'/27-2-2016) "Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια, αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις"
41. Ν. 3488/2006 (ΦΕΚ 191/Α'/11-9-2006) "Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, στους όρους και στις συνθήκες εργασίας και

άλλες συναφείς διατάξεις

42. Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α'/13-7-2010) “Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διαύγεια” και άλλες διατάξεις
43. Ν. 3839/2010 (ΦΕΚ 51/Α'/29-3-2010) “Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π) και λοιπές διατάξεις”
44. Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α'/7-5-2010) “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης”
45. Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ 7/Α'/26-1-2011) “Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ “σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών” και λοιπές διατάξεις”
46. Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ 34/Α'/23-2-2012) “Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης”
47. Ν. 4152/2013 (ΦΕΚ 107/Α'/9-5-2013) “Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012, και 4127/2013”
48. Ν. 4228/2014 (ΦΕΚ 7/Α'/10-1-2014) “Κύρωση του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών”
49. Ν. 4322/2015 (ΦΕΚ 42/Α'/27-4-2015) “Μεταρρυθμίσεις ποινικών διατάξεων, κατάργηση των καταστημάτων κράτησης Γ' τύπου και άλλες διατάξεις”
50. Ν. 4332/2015 (ΦΕΚ 76/Α'/9-7-2015) “Τροποποίηση διατάξεων Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας – Τροποποίηση του Ν. 4251/2014 για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2011/98/ΕΕ σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους πολίτες τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους-μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζόμενους από τρίτες χώρες που διαμένουν μονίμως σε κράτος-μέλος και 2014/36/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία και άλλες διατάξεις”

51. Π.Δ. 273/1999 (ΦΕΚ Α'/229/3-11-1999) “Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη”
52. Παπαγιαννίδης, Α. (2000). Ο Συνήγορος του Πολίτη σε αναζήτηση πολιτών στο: Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.) *Ο Συνήγορος του Πολίτη: η Δημοκρατία σε βάθος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 191-208
53. Ραμματά, Μ. (2001). Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
54. Σπανού, Κ., (2001). Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική. Στο: Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
55. Συνήγορος του Πολίτη, (1999). Ετήσια Έκθεση 1998 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
56. Συνήγορος του Πολίτη, (2000). Ετήσια Έκθεση 1999 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
57. Συνήγορος του Πολίτη, (2001). Ετήσια Έκθεση 2000 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
58. Συνήγορος του Πολίτη, (2002). Ετήσια Έκθεση 2001 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
59. Συνήγορος του Πολίτη, (2003). Ετήσια Έκθεση 2002 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
60. Συνήγορος του Πολίτη, (2004). Ετήσια Έκθεση 2003 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
61. Συνήγορος του Πολίτη, (2005). Ετήσια Έκθεση 2004 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
62. Συνήγορος του Πολίτη, (2006). Ετήσια Έκθεση 2005 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
63. Συνήγορος του Πολίτη, (2007). Ετήσια Έκθεση 2006 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
64. Συνήγορος του Πολίτη, (2008). Ετήσια Έκθεση 2007 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)
65. Συνήγορος του Πολίτη, (2009). Ετήσια Έκθεση 2008 [Online] στο www.synigoros.gr (Ανακτήθηκε 20/10/2019)

66. Συνήγορος του Πολίτη, (2010). Ετήσια Έκθεση 2009 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
67. Συνήγορος του Πολίτη, (2011). Ετήσια Έκθεση 2010 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
68. Συνήγορος του Πολίτη, (2012). Ετήσια Έκθεση 2011 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
69. Συνήγορος του Πολίτη, (2013). Ετήσια Έκθεση 2012 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
70. Συνήγορος του Πολίτη, (2014). Ετήσια Έκθεση 2013 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
71. Συνήγορος του Πολίτη, (2015). Ετήσια Έκθεση 2014 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 7/1/2020)
72. Συνήγορος του Πολίτη, (2016). Ετήσια Έκθεση 2015 [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
73. Συνήγορος του Πολίτη, (2017). Ετήσια Έκθεση 2016: [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
74. Συνήγορος του Πολίτη, (2018). Ετήσια Έκθεση 2017: [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
75. Συνήγορος του Πολίτη, (2019). Ετήσια Έκθεση 2018: [Online] στο www.synigoros.gr
(Ανακτήθηκε 20/10/2019)
76. Συνήγορος του Πολίτη Ανεξάρτητη Αρχή. www.synigoros.gr
77. Τζέμος, Β., (2014). Ο θεσμός του Ombudsman (Συνήγορος του Πολίτη)
δικαιοσυγκριτικά [Online] στο:
<http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202014/4.pdf> (Ανακτήθηκε 10/1/2020)
78. Τζώνος, Θ., 2010. Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση
79. Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008
80. Τσουντας, Κ., Τριανταφυλλοπούλου Α. (2009). Η οργάνωση και οι λειτουργίες της
Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση
81. Φαναριώτης, Π., (1999). Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών τ.2. Αθήνα:
Εκδόσεις Σταμούλης
82. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Online] στο: [_https://eur-](https://eur-)

lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri= *ELEX:12012P/TXT&from=EN*

(Ανακτήθηκε: 7/1/2020).