

## Ο ρόλος του πολίτη στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση

*Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα\**

### **1. Ο πελάτης - πολίτης στη δημόσια διοίκηση**

Πολλές κυβερνήσεις κρίθηκαν ως ιδιαίτερα παραγωγικές, αλλά οι πολίτες δεν είναι πάντα ευχαριστημένοι με αυτές, εφόσον η αύξηση της παραγωγικότητας δεν είναι αυτό που πάντα επιθυμούν. Όλες οι προσπάθειες για την επίτευξη των στόχων μιας κυβέρνησης είναι μάταιες, αν αυτές δεν ταυτίζονται με τις επιθυμίες των πολιτών.

Η γραφειοκρατία αναπαράγει την αναποτελεσματικότητα της διοίκησης και οδηγεί σε φθορά το προσωπικό της καθώς και σε παρεμπόδιση ανάπτυξης σημείων επαφής της με τους πολίτες. Η γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα παράγει συνήθως και κοινωνική απάθεια. Το ζητούμενο είναι η μετατροπή αυτής της απάθειας σε ενεργό συμμετοχή, αφού πιστεύουμε ότι δεν έχει τόση σημασία, πόσο κοντά στον πολίτη βρίσκεται μια εξουσία, αλλά πόσο ο πολίτης επηρεάζει τις αποφάσεις της και πόσο καλά εξυπηρετείται από τις υπηρεσίες της.

Όταν ο πολίτης είναι στο επίκεντρο των επιλογών και αποφάσεων μιας κυβέρνησης, όταν όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται κοντά στον πολίτη, όταν γίνονται έρευνες που ζητούν τη γνώμη του για τις πολιτικές επιλογές που τον επηρεάζουν, όταν του αποδίδεται ο σεβασμός που του αρμόζει και που του αξίζει, τότε η διοίκηση έχει ποιότητα. Ποιότητα σημαίνει σύγχρονες μέθοδοι διοίκησης, που αναβαθμίζουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Η αναβάθμιση αυτή αποτελεί επιταγή και όχι επιλογή, εφόσον κατευθύνεται στη βελτίωση των σχέσεων κράτους- πολίτη. Η ποιότητα της σχέσης αυτής δικαιώνει ή όχι την αποστολή των διοικητικών υπηρεσιών και επιτυγχάνει ή όχι την κοινωνική καταξίωση των στελεχών τους.

Οι πολίτες απαιτούν από τους υπαλλήλους να τους σέβονται σαν προσωπικότητες, να κατανοούν την αξία του χρόνου τους, να έχουν έγγραφα ακριβή, σύγχρονα και ανανεωμένα και να τους εξυπηρετούν πλήρως.

Η αύξηση των προσδοκιών των πολιτών από το έργο των δημοσίων υπαλλήλων δεν σημαίνει πως αυτοί οφείλουν να καλύψουν κάθε αίτημα με τις διαδικασίες που επιθυμεί ο πολίτης. Εξάλλου, ο πολίτης δεν είναι απλά καταναλωτής των δημοσίων υπηρεσιών με απαίτηση από τη διοίκηση να του συμπεριφέρεται ως απλό καταναλωτή. Είναι διαφορετικό το νόημα μιας διοίκησης προσανατολισμένης στις ανάγκες του πολίτη και μιας διοίκησης που να ικανοποιεί κάθε ανάγκη του πολίτη, όπως αυτός επιθυμεί και θέλει. Γιατί σε αντίθετη

---

\* Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (με τη συνεργασία της Βασιλικής Λυκογιάννη, Υπ. Διδάκτορα, υποτρόφου του Ευρωπαϊκού Προγράμματος «Ηράκλειτος»).

περίπτωση, οι κανόνες λειτουργίας δεν θα ετίθεντο στα πλαίσια ενός Κράτους Δικαίου, αλλά σύμφωνα με τους νόμους της αγοράς, όπου επικρατούν οι κανόνες της οικονομικής επιβίωσης και της κερδοφορίας.

Οι σύγχρονοι κανόνες διοίκησης επιτάσσουν ένα ολοένα και λιγότερο παρεμβατικό ρόλο του κράτους στην αγορά και στην κοινωνία. Και όπως υποστηρίζει και ο Naom Chomsky, όταν ελαχιστοποιείται το κράτος, μεγιστοποιείται κάτι άλλο, και το ερώτημα είναι αν μεγιστοποιείται ο έλεγχος από το λαό ή η εξουσία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας<sup>1</sup>.

Είναι χαρακτηριστικά τα παραδείγματα που αναφέρουν στο έργο τους οι Davis και Walker<sup>2</sup> σχετικά με την ανάθεση υπηρεσιών ενός τοπικού οργανισμού σε ιδιώτες. Αναφέρουν λοιπόν, πως σε μια τέτοια συμφωνία έχουν τα μέλη αναπόφευκτα διαφορετικούς στόχους. Ο ιδιώτης συμβαλλόμενος έχει ως κεντρικό στόχο του την οικονομική του επιβίωση και γι' αυτό επικεντρώνει τις προσπάθειές του όχι στην παροχή όσο το δυνατόν καλύτερων τοπικών υπηρεσιών, αλλά στην παροχή καλύτερων τοπικών υπηρεσιών, σύμφωνα με τους όρους του συμβολαίου του. Η κερδοφορία και η οικονομική επιβίωση αποτελούν τους κύριους σκοπούς του ιδιώτη, όπου οι υπηρεσίες αποτελούν απλά ένα μέσο για την επίτευξη αυτών. Η λειτουργία των υπηρεσιών σύμφωνα με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή αξιών στο λειτουργικό σύστημα των δημοσίων οργανισμών. Υπάλληλοι και ηγεσία κινούνται συχνά σε ασαφείς περιοχές, όπου δεν είναι πάντα θεσμικά κατοχυρωμένη η δόκιμη συμπεριφορά που πρέπει να υιοθετήσουν. Χρειάζεται σχεδιασμός, πίστη σ' αυτόν και σταθερότητα στην εφαρμογή του. Οι απότομες αλλαγές γεννούν συχνά βίαιες αντιδράσεις. Πρέπει να χιτίζεις αργά, υποστηρίζει ο Naom Chomsky<sup>3</sup>, για να διασφαλίζεις πως το επόμενο βήμα σου θα προκύψει μέσα από ό,τι έχει ήδη ριζώσει στις συνειδήσεις και στις τάσεις των ανθρώπων, στην αντίληψή τους για το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και στις συνθήκες κάτω από τις οποίες είναι δυνατό να επιδιωχθεί.

## **2. Η έννοια του «πολίτη - πελάτη»**

Συχνά γίνεται χρήση της λέξης «πολίτης» και υπό μια άλλη έννοια, αυτής του «πολίτη - πελάτη».

Ο πελάτης ενός οργανισμού είναι άτομο, που αποφασίζει να αγοράσει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που παρέχει ο οργανισμός αυτός. Ως «πελάτες» λοιπόν θεωρούνται το σύνολο

---

<sup>1</sup> Βλ. Chomsky Naom, Το Κοινό Καλό, Συνεντεύξεις με τον David Barsamian, εκδόσεις Scripta, Αθήνα 1999, σ. 94.

<sup>2</sup> Βλ. Davis Howard / Walker Bruce, Trust and Competition: blue collar services in local government σε Andrew Coulson (ed.), Trust and contracts: relationships in local government, health and public services, The Policy Press, 1998, σ.σ. 167-168.

<sup>3</sup> Βλ. Chomsky Naom, op.cit., σ. 160.

των ατόμων που είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν την προκαθορισμένη από την αγορά τιμή για την απόκτηση των προϊόντων αυτών ή των υπηρεσιών.

Εναλλακτικά, θα μπορούσαμε να δώσουμε στην έννοια αυτή τον ορισμό, ότι: «Πελάτης είναι το άτομο ή η ομάδα ατόμων που λαμβάνει το παραγόμενο αποτέλεσμα - εκροή (outrput) μιας εργασίας (work)»<sup>4</sup>.

Ο ορισμός αυτός είναι ευρύτερος, γιατί περιλαμβάνει στην έννοια του πελάτη και τον χρήστη των προϊόντων του δημοσίου τομέα. Στο δημόσιο τομέα, αντίθετα με τον ιδιωτικό, υπάρχει μια διαφορά. Πελάτες δεν θεωρούνται μόνο όσοι πληρώνουν για τη χρήση των υπηρεσιών του. Στο δημόσιο τομέα, τα προϊόντα παράγονται για κατανάλωση από όλους τους πολίτες, οι οποίοι δεν πληρώνουν γι' αυτά άμεσα, με καθορισμένο από την αγορά αντίτιμο, αλλά έμμεσα, μέσω της φορολογίας<sup>5</sup>.

Οι πελάτες των δημοσίων οργανισμών αποτελούν μια ευρύτατη γκάμα πολιτών με αποκλίνουσες και συχνά αλληλοσυγκρουόμενες απαιτήσεις. Έτσι, οι οργανισμοί προσπαθούν να σχεδιάσουν τη δράση τους κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να πληρούνται όλες οι προσδοκίες, πράγμα ανέφικτο<sup>6</sup>.

Το κράτος μεριμνά για την προαγωγή του κοινωνικού συμφέροντος και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Αυτός πρέπει να έχει γνώση των δικαιωμάτων του κατά την επικοινωνία του με τη δημόσια διοίκηση. Ο πολίτης-χρήστης των υπηρεσιών της, έχει απαιτήσεις από αυτήν, οι οποίες προσλαμβάνουν τη μορφή δικαιωμάτων<sup>7</sup>.

Έτσι, έχουν διαμορφωθεί δυο κατηγορίες δικαιωμάτων των πολιτών<sup>8</sup>:

- α) Τα διαδικαστικά δικαιώματα (procedural rights), τα οποία πηγάζουν από τη σχέση του πολίτη με μια συγκεκριμένη υπηρεσία, και τα οποία μπορούν να θεμελιώσουν αξίωση για αποζημίωση. Η κατηγορία αυτή των δικαιωμάτων αφορά κυρίως διαδικασίες διαχείρισης παραπόνων και κοινοποίηση ή δημοσιοποίηση πληροφοριών για τις δημόσιες υπηρεσίες υπό μορφή ενός Χάρτη Δικαιωμάτων.
- β) Τα ουσιαστικά δικαιώματα, τα οποία δίνουν έμφαση στη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των κοινών στόχων του κοινωνικού συνόλου.

<sup>4</sup> Βλ. Γρηγορούδη Ευάγγελο / Σίσκο Ιωάννη, Ποιότητα Υπηρεσιών και Μέτρηση Ικανοποίησης του πελάτη - το σύστημα MUSA, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών, Αθήνα 2000, σ. 20.

<sup>5</sup> Βλ. Donnelly Mike / Wisniewski Mik / Dalrymple John / Curry Adrienne, Measuring service quality in local government: the SERVQUAL approach, International Journal of Public Sector Management, Vol. 8 No. 7, 1995, σ. 15-20.

<sup>6</sup> Βλ. Koehler Jerry / Pankowski Joseph, Quality Government: Designing, Developing and Implementing TQM, St. Lucie Press, Delray Beach, Florida.

<sup>7</sup> Βλ. Κατσούλη Δημήτρη, Τα δικαιώματα των πολιτών στην καθημερινή ζωή και η αποδοχή τους από τη δημοτική αυτοδιοίκηση, Αυτοδιοίκηση και πολιτικό σύστημα., Διημερίδα 12-13 Μαρτίου 1999, Εταιρία Πολιτικού Προβληματισμού Νίκος Πουλιαντζάς, Αθήνα, Απρίλιος 2001, σ. 30.

<sup>8</sup> Βλ. Gaster Lucy, Quality in public services, Open University Press, Buckingham - Philadelphia 1995, σ. 26.

Τα πιο πάνω δικαιώματα δεν είναι από νομική άποψη ατομικά δικαιώματα, ώστε να είναι αγωγή, δεν είναι κοινωνικά δικαιώματα και δεν ανήκουν στην παραδοσιακή κατηγορία των πολιτικών δικαιωμάτων, αν και έχουν πολιτική διάσταση. Τα δικαιώματα αυτά είναι πολύ σημαντικά για τις ομάδες που βρίσκονται στα όρια κοινωνικού αποκλεισμού, οι οποίες θέλουν να συμμετάσχουν, όχι για ιδεολογικούς σκοπούς, αλλά για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους.

### **3. Διακυβέρνηση ανοικτή στους πολίτες**

Τα κύρια χαρακτηριστικά μιας διακυβέρνησης ανοικτής στους πολίτες είναι η διαφάνεια στις δράσεις της, η υπευθυνότητά της για τις πράξεις ή παραλείψεις της, η αμεροληψία και ο σεβασμός προς το νόμο και τα υψηλά πρότυπα ηθικής συμπεριφοράς. Όμως, ο παράγοντας που κρίνει το πόσο καλή είναι μια διακυβέρνηση, είναι πόσο ανοικτή και προσβάσιμη είναι αυτή στον πολίτη, πόσο εκτιμά και δίνει αξία στη γνώμη του και τον εμπλέκει από νωρίς στις αποφάσεις της. Επιτυχημένη είναι μια διακυβέρνηση, όταν τα διοικητικά όργανα δεν λαμβάνουν αποφάσεις ερήμην των πολιτών, αλλά προωθούν την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων<sup>9</sup>.

Για να θεωρηθεί η διακυβέρνηση ανοικτή στον πολίτη, πρέπει αυτή να έχει τρεις βασικές διαστάσεις. Να είναι δηλαδή διαφανής, προσβάσιμη και ανταποκρίσιμη σε νέες ιδέες, απαιτήσεις και ανάγκες.

Παρά το γεγονός ότι αυτές οι τρεις διαστάσεις συνδέονται πολύ στενά, στην πραγματικότητα είναι και παραμένουν διακριτές. Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στις διαστάσεις αυτές και κυρίως στη δυνατότητα της διοίκησης να ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες και απαιτήσεις, που έχει γίνει το ζητούμενο των προτάσεων πολλών ευρωπαϊκών διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Μια τέτοια διοίκηση είναι κατανοητή σε όλους, ο τρόπος δράσης της είναι διαφανής και ο έλεγχος των πράξεών της συνεχής. Οι οργανισμοί που εφαρμόζουν μια τέτοια διοίκηση, εμπλέκουν τους πολίτες στην καθημερινή λειτουργία τους, ενώ ο στόχος τους είναι η ικανοποίηση των αναγκών τους<sup>10</sup>.

Όμως, σε ό,τι αφορά την υιοθέτηση διαφανών διαδικασιών, δεν υπάρχει μια πολιτική που να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά αρχές καλών πρακτικών που έχουν επιτυχημένα δοκιμαστεί.

---

<sup>9</sup> Βλ. Demos Research Findings, Literature Review. [www.demosproject.org](http://www.demosproject.org).

<sup>10</sup> Βλ. Putting Citizens First, Portuguese Experience in Public Management Reform, Public Management Occasional Papers, No 13, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996, σ. 46.

Τα τελευταία χρόνια, πολλές χώρες του ΟΟΣΑ έχουν προβλέψει πολλές ρυθμίσεις που σχετίζονται με την πληροφόρηση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και την εξωστρέφεια της διοικητικής δράσης. Η εξωστρέφεια αυτή γίνεται αντιληπτή μέσα από την παροχή πρόσβασης στις διοικητικές πληροφορίες.

Το δικαίωμα στην πληροφόρηση έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά στην τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος, το 2001<sup>11</sup>. Πράγματι, το άρθρο 5<sup>Α</sup> αυτού ορίζει πως:

*«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατό να επιβληθούν με νόμο, μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων.*

*2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9<sup>Α</sup> και 19».*

Πολλές ρυθμίσεις έχουν εισαχθεί για να καταστεί δυνατή η πρόσβαση του πολίτη στη διοικητική πληροφορία και η έκφραση των παραπόνων του για ηθελημένη ή μη αδυναμία της διοίκησης να ικανοποιήσει τα αιτήματά του. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ) καθώς και η δημιουργία συμβουλευτικών φορέων για γνώση των πολιτών και των δικαιωμάτων που έχουν, όπως και η ίδρυση διαμεσολαβητικών σωμάτων, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Ο βαθμός διαφάνειας της διοικητικής δράσης, είναι συνυφασμένος με την εκάστοτε διοικητική κουλτούρα. Έτσι, για παράδειγμα, οι σκανδιναβικές χώρες έχουν, συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, υψηλό βαθμό διαφάνειας στις κεντρικές και τοπικές υπηρεσίες. Ενδεικτικά, αναφέρεται, ότι η φορολογική υπηρεσία της Σουηδίας είναι υποχρεωμένη να παρέχει πληροφορίες σχετικά με τη δήλωση εισοδήματος κάποιου πολίτη, από οποιοδήποτε αυτό ζητηθεί.

Όμως, χωρίς αμφιβολία έχει και ο τύπος, τόσο σε εθνικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο, ένα σημαντικό ρόλο, όσον αφορά τη συμβολή του στη διασφάλιση της διαφάνειας της δράσης των δημοσίων οργανισμών. Γι' αυτό, στις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τη διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δράσεις, εντάσσονται και οι νόμοι για την ελεύθερη και τη χρηστή λειτουργία των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

---

<sup>11</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλο, γενικό εισηγητή της πλειοψηφίας, Συνεδρίαση Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 8.3.2001.

Η αρχή της διαφάνειας πρέπει να διέπει όλο το φάσμα των λειτουργιών της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, συμπεριλαμβάνοντας και τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις (πολιτική διαφάνεια). Η «Διοίκηση με Διαφάνεια» αποτέλεσε έναν από τους πέντε στόχους του Υπουργείου Εσωτερικών για τη Δημόσια Διοίκηση του 21<sup>ου</sup> αιώνα<sup>12</sup>. Η έκδοση του «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» (Ν. 2690/1999) μάλιστα, εντάχθηκε μέσα στο πλαίσιο της ενίσχυσης της διαφάνειας της διοικητικής δράσης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δίνοντας νομοθετική ισχύ σε νομολογιακά διαμορφωμένες αρχές που διέπουν τη σχέση του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες<sup>13</sup>.

Ο δημόσιος οργανισμός που θέλει να παρέχει διαφανείς δράσεις, αποζητά ποιότητα στις υπηρεσίες του, απαιτώντας την προηγούμενη εμπλοκή του πολίτη στην παροχή αυτών.

---

<sup>12</sup> Από την ομιλία του τότε Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στη διημερίδα «Διοικητική Μεταρρύθμιση: Πρόκληση και Αναγκαιότητα», υπό την αιγίδα των ΕΚΔΔ, ΥΠΕΣΔΔΑ, ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 9-10 Μαΐου 2002.

<sup>13</sup> Βλ. Μπουντάλη Β. / Σπηλιωτόπουλου Γ., Οι κατευθύνσεις της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης προς τη Διοίκηση της Ηθικής, Δημοσιογραφικά, 22/1/02 αρ. φύλλου 190.