

**ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΗΠΕΙΡΟΥ**

**ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ ΕΤΟΥΣ 2012**

Υποβάλω, κατά τα οριζόμενα στο αρ. 179 παρ. 4 του Ν. 3852/2010, την ετήσια έκθεση (έτους 2012) και παρακαλώ όπως μεριμνήσετε για την παρουσίαση και συζήτησή της, κατά την ειδική συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου, κατά τις διατάξεις του αρ. 185 του ίδιου ως άνω Νόμου.

**Εισαγωγή**

Με το άρθρο 179 του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), εισήχθη ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, σε επίπεδο Περιφέρειας. Από τον νομοθέτη κρίθηκε απαραίτητη η θεσμοθέτηση και λειτουργία ενός οργάνου καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και περιφερειακής διοίκησης για την έγκαιρη αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών, στα πλαίσια των αρχών της νομιμότητας, της ισότητας και της διαφάνειας.

Ο Έλληνας νομοθέτης υλοποίησε δι' αυτού την υπ. αρ. 757 του 1975 σύσταση της κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, με την οποία το τελευταίο εισηγήθηκε την καθιέρωση από τα κράτη – μέλη, του θεσμού Ombudsman (διοικητικού διαμεσολαβητή) σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στην Ελλάδα, η σύσταση αυτή υλοποιήθηκε το 1998 ως προς το Εθνικό σκέλος (με την έναρξη λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη) και

το 2010, με τον Ν. 3852 «περί Καλλικράτη», ως προς το δεύτερο και τρίτο σκέλος με τους θεσμούς του Συμπαραστάτη του Δημότη και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης.

Από το θεσμικό του ρόλο, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης καλείται να αντιμετωπίσει φαινόμενα εν γένει κακοδιοίκησης. Ο όρος «κακοδιοίκηση» περιλαμβάνει εφ' ενός μεν λειτουργικές αδυναμίες της διοίκησης, δηλαδή ελλείψεις υποδομών, ανεπαρκή στελέχωση και ιδίως οργανωτική ανεπάρκεια, που οδηγούν σε κακή διαχείριση των υποθέσεων των πολιτών και αφ' ετέρου πλημμελείς υπηρεσίες προς τους πολίτες, λόγω εσφαλμένης ή πλημμελούς ή άνισης εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου. Η τελευταία πάντως περίπτωση είναι η συνηθέστερη μορφή κακοδιοίκησης και κυρίως ως τέτοια την αντιλαμβάνεται και ο νομοθέτης στο αρθ. 179 του Ν. 3852/2010. Ως επί μέρους μορφές κακοδιοίκησης, με την παραπάνω έννοια, έχουν αντιμετωπισθεί τόσο από τον Έλληνα Συνήγορο του Πολίτη, όσο και από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή οι ακόλουθες διοικητικές ενέργειες ή παραλείψεις:

Η μη τήρηση προθεσμιών για την διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών.

Η μη τήρηση της ουσιαστικής νομιμότητας ή των διαδικαστικών τύπων.

Η ανεπαρκής ενημέρωση προς τους πολίτες.

Η αδράνεια της διοίκησης να απαντήσει εγκαίρως σε αιτούμενες πληροφορίες εκ μέρους των πολιτών.

Η παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης της αμεροληψίας και της ισότητας έναντι των πολιτών.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η κακοδιοίκηση υφίσταται σ' όλες τις περιπτώσεις στις οποίες δεν τηρείται η αρχή της νομιμότητας, δηλαδή **της ορθής εφαρμογής του νόμου**, ανεξαρτήτως των παραγωγικών αιτίων που οδήγησαν σ' αυτήν. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης συνδράμει τους πολίτες

και τις Επιχειρήσεις, όταν η κακοδιοίκηση εμφανίζεται ως παραβίαση της ανωτέρω αρχής.

Είναι όμως σαφές, ότι αντικείμενο ενδιαφέροντος και εξέτασης, εκ μέρους του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, αποτελούν συνάμα και οι λειτουργικές αδυναμίες και παθογένειες της οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών υπηρεσιών, εφ' όσον εξ αυτών επηρεάζεται η αποτελεσματικότητά τους, δηλαδή το επίπεδο της ποιότητας και ποσότητας των προσφερομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Για να επιτελέσει το έργο του αυτό ο Νομοθέτης προέβλεψε ώστε ο Συμπαραστάτης να εκλέγεται με ειδική πλειοψηφία από το σύνολο των μελών του Περιφερειακού Συμβουλίου, να λογοδοτεί μόνο σε αυτούς και να μην εντάσσεται στον Περιφερειακό Οργανισμό γεγονός που αποσκοπεί στη απόδοση σε αυτόν ανεξαρτησίας και πολιτικής ουδετερότητας.

Στόχος του θεσμού αυτού μελλοντικά, είναι η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του όπως έγινε και με τον θεσμό του Συνήγορου του Πολίτη κατά το χρονικό διάστημα από το έτος 1998 (έναρξη λειτουργίας του) έως σήμερα, ώστε να ανταποκριθεί με μεγαλύτερη επάρκεια στις ανάγκες των πολιτών.

### **Στατιστικά στοιχεία**

Καμία τεχνοκρατική προσέγγιση ή στατιστική αποτίμηση των υποθέσεων που απασχόλησαν το γραφείο του Συμπαραστάτη δεν μπορεί να αποτυπώσει τη δύσκολη πραγματικότητα, στην οποία κινήθηκε η κοινωνία της Ηπείρου το παρελθόν έτος. Άλλωστε αυτό θα ήταν ουσιαστικά αδύνατο, διότι πίσω από τους αριθμούς και τα στατιστικά στοιχεία κάθε υποθέσεως, υπάρχει ο ανθρώπινος παράγοντας.

Κατά τη διάρκεια του έτους 2012, προσέφυγαν στο Συμπαραστάτη με αιτήματά τους 296 πολίτες, 61 επιχειρηματίες και 32 ομάδες πολιτών από όλη την Ήπειρο, ήτοι συνολικά είχαμε 389 υποθέσεις που έπρεπε να αντιμετωπιστούν. Κατά περιοχές, από την Περιφερειακή Ενότητα Ιωαννίνων

είχαμε 309 προσφυγές, από Περιφερειακή Ενότητα Άρτας 19, από Περιφερειακή Ενότητα Πρέβεζας 24, από την Περιφερειακή Ενότητα Θεσπρωτίας 24, είχαμε δε και 13 προσφυγές αλλοδαπών.

Τα θέματα που απασχόλησαν το γραφείο του Συμπαραστάτη κατά αρμοδιότητα και κατηγορία είχαν ως εξής:

1. Ογδόντα δύο (82) υποθέσεις αφορούσαν διαφορές πολιτών και επιχειρηματιών με Τράπεζες σχετικά με δάνεια και κάρτες.
2. Εβδομήντα επτά (77) ήταν αρμοδιότητας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης Ηπείρου.
3. Σε πενήντα πέντε (55) υποθέσεις εμπλέκονταν Υπουργεία, Οργανισμοί του Δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ.
4. Τριάντα οκτώ (38) ήταν με υπηρεσίες διάφορων Δήμων της Ηπείρου.
5. Τριάντα δύο (32) περιπτώσεις αφορούσαν προβλήματα με ασφαλιστικούς οργανισμούς.
6. Τριάντα μία (31) υποθέσεις αφορούσαν εργασιακά δικαιώματα ή ήταν εργατικές διαφορές.
7. Είκοσι τέσσερις (24) υποθέσεις αφορούσαν το τέλος ακινήτων μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ.
8. Δέκα πέντε (15) υποθέσεις αφορούσαν πολεοδομικές διαφορές και εκκρεμότητες.
9. Τριάντα πέντε (35) δε περιπτώσεις ήταν διάφορες και ποικίλου περιεχομένου.

Από τις 77 υποθέσεις της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης Ηπείρου, 62 ήταν νόμιμες και βάσιμες, 11 ήταν αβάσιμες και 4 εκκρεμούσαν στα Δικαστήρια. Εκ των 62 βάσιμων αναφορών πολιτών και επιχειρηματιών επιλύθηκαν ή βρίσκονται στο στάδιο της επίλυσης 48 υποθέσεις, δεν

επιλύθηκαν δε 14 από αυτές. Παράλληλα το γραφείο του Συμπαραστάτη απάντησε σε 71 περιπτώσεις με γραπτά του κείμενα σε αιτήματα πολιτών.

## 5

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ένας σημαντικός αριθμός υποθέσεων που αφορούσαν κυρίως εργατικές διαφορές ή διαφορές με Τράπεζες δεν είναι καταγραμμένος στην παρούσα έκθεση, λόγω άρνησης των ενδιαφερομένων να δώσουν τα στοιχεία τους, είτε από φόβο για τυχόν συνέπειες στην πρώτη περίπτωση, είτε από αυξημένη αίσθηση αξιοπρέπειας στη δεύτερη.

Προς επίλυση των προβλημάτων πολιτών και επιχειρηματιών, όσον αφορά τις υποθέσεις που εμπλέκονταν υπηρεσίες της Περιφέρειας Ηπείρου, η συνεργασία μαζί τους ήταν πολύ καλή, γρήγορη και αποτελεσματική και βοήθησε τα μέγιστα στα καλά αποτελέσματα που υπήρξαν.

Δεν πρέπει να αγνοηθεί επίσης η καλή, σε μεγάλο βαθμό, συνεργασία που υπήρξε με την Επιθεώρηση Εργασίας, την Δ.Ο.Υ., την Δ.Ε.Η. και τους περισσότερους Δήμους της Ηπείρου.

Με τις Τράπεζες υπήρξε δυσκολία συνεργασίας λόγω της ακαμψίας τους έναντι των δανειοληπτών, για υποχρεώσεις τους έναντι των δευτέρων που δημιουργήθηκαν προς αυτές σε διαφορετική χρονική περίοδο και σε άλλες οικονομικές συνθήκες. Μια πιο ευέλικτη πολιτική εκ μέρους των Τραπεζών έναντι των πολιτών και των επιχειρήσεων και μια κατά περίπτωση αναπροσαρμογή και ρύθμιση των αξιώσεών τους θα βοηθούσε στη λύση ενός μεγάλου προβλήματος που τείνει να λάβει εκρηκτικές διαστάσεις. Οι κοινωνικές αντιδράσεις από την μη νομοθετική ρύθμιση του όλου προβλήματος και η αδιαλλαξία των Τραπεζών οδηγούν σε συνέπειες πολύ οδυνηρές.

Στον τομέα των εργασιακών σχέσεων επίσης, το επίπεδο αυτών μεταβλήθηκε προς το χειρότερο. Οι απολύσεις αυξήθηκαν, η ανεργία επίσης, οι συμβάσεις πλήρους απασχόλησης λιγόστεψαν σε σχέση με αυτές της μερικής ή της εκ περιτροπής, με τα περισσότερα μέτρα να στρέφονται σχεδόν μονομερώς εις βάρος του κόσμου της εργασίας. Όλα αυτά δείχνουν ότι η

συνεχιζόμενη οικονομική κρίση έχει μετατραπεί σε κοινωνική, με κίνδυνο την περιθωριοποίηση μεγάλων τμημάτων της κοινωνίας μας.

## 6

Στη συγκυρία αυτή πολίτες και επιχειρηματίες προστρέχουν στο γραφείο του Συμπαραστάτη, αναζητώντας στήριξη και βοήθεια, ακόμη και σε περιπτώσεις που γνωρίζουν πως δεν έχει την αντίστοιχη θεσμική αρμοδιότητα.

Προκειμένου να ανταποκριθεί στις μεγάλες αυτές προσδοκίες το γραφείο επέλεξε την πολιτική της εξωστρέφειας, με τη διεύρυνση του κύκλου των προς αντιμετώπιση προβλημάτων, εφόσον αυτή δεν έρχονταν σε αντίθεση με τις αρχές του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας.

Προς τούτο ασχολήθηκε με όλα σχεδόν τα προβλήματα των πολιτών είτε άμεσα, είτε έμμεσα δια του Συνηγόρου του Πολίτη με τον οποίο είχε άριστη συνεργασία.

Προς αυτή την κατεύθυνση θα βοηθούσε τα μέγιστα, αφενός μεν η νομοθετική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, αφετέρου δε η εκλογή των αντίστοιχων Συμπαραστατών στους τέσσερις μεγάλους Δήμους της Ηπείρου, γεγονός που δεν επιτεύχθηκε μέχρι σήμερα.

## Προτάσεις

### A. ΓΕΝΙΚΑ

.\_ Σύμφωνα με τον νομοθετικό σχεδιασμό του Καλλικράτη, με αυτόν επιχειρείται η μεταφορά μέρους της εξουσίας από το κέντρο προς την Περιφέρεια. Σε επίπεδο διακυβέρνησης, ενισχύονται οι δήμοι, καταργούνται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και συγκροτούνται οι Περιφέρειες και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις. Γίνεται δηλαδή προσπάθεια νέας κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Το κριτήριο του πληθυσμιακού μεγέθους που πρώτευσε αποδείχθηκε προβληματικό, διότι σε πολλές περιπτώσεις αγνόησε λειτουργικές δομές και σχέσεις που ήταν αποτελεσματικές και δεν ήταν αναγκαία η αλλαγή τους. Δεν ελήφθησαν υπόψη ούτε η προϋπάρχουσα στελέχωση, ούτε η συσσωρευμένη εμπειρία των διοικητικών μονάδων (τεχνογνωσία και υλικοτεχνική υποδομή),

αλλά και δεν αξιολογήθηκε σωστά η σημασία των γεωγραφικών αποστάσεων. Είναι ανάγκη λοιπόν, με την υπάρχουσα εμπειρία, να γίνει επαναξιολόγηση της λειτουργίας και της οργάνωσης των νέων υπηρεσιών ώστε να παρακαμφθούν οι δυσλειτουργίες που δημιουργούνται.

.\_ Ανέκαθεν η κεντρική διοίκηση είχε τη δυνατότητα να παραλλάσει ή εξουδετερώνει συστηματικά τις όποιες επιλογές του νομοθέτη σε επίπεδο γραφειοκρατίας. Ο ασφαλέστερος τρόπος για το σκοπό αυτό ήταν οι περίφημες εγκύκλιοι των Υπουργείων, οι οποίες ενώ φαίνεται ότι προσπαθούν να διευκρινίσουν ή ερμηνεύσουν νομοθετικές διατάξεις, ουσιαστικά τις ανατρέπουν, βασιζόμενες είτε σε ασάφειες των νόμων είτε των ιδίων, στην προσπάθειά τους κατά τα άλλα να διευκολύνουν επιχειρηματίες και πολίτες.

Σε κάθε περίπτωση, καμία εγκύκλιος δεν μπορεί να παράγει δίκαιο αντίθετο από αυτό του νόμου, ούτε να «αποσαφηνίζει» τον νόμο προς το χειρότερο.

.\_ Προϋπόθεση για κάθε μορφής ανάπτυξη είναι η ασφάλεια δικαίου, που συνίσταται στη διαμόρφωση σταθερών κανόνων με απλή, διαφανή και αποτελεσματική νομοθεσία, που θα επιτρέπει και θα βοηθάει οποιαδήποτε οικονομική και επιχειρηματική δραστηριότητα και δεν θα αποτελεί τροχοπέδη της.

Στη χώρα μας σήμερα επικρατεί ένας ατέλειωτος νομικισμός, ο οποίος περιπλέκει περισσότερο αντί να επιλύει προβλήματα. Χαρακτηριστικά πρέπει να σημειωθεί ότι βρίσκονται σε ισχύ περισσότεροι από 300.000 νόμοι, οι οποίοι πολλές φορές έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους, αλληλοκαλύπτονται και αυτοαναιρούνται.

Αρκετοί άνθρωποι της διοίκησης προκειμένου να έχουν το «κεφάλι τους ήσυχο» καταφεύγουν στη τυπολατρία και στη δυσμενέστερη εκδοχή του νόμου, αντί να προσφεύγουν στο πνεύμα αυτού και στην επιεικέστερη για τον πολίτη ερμηνεία όπως είναι υποχρέωσή τους να κάνουν.

## 8

Συνέπεια του καθεστώτος αυτού είναι πως, ενώ υπάρχουν οι βασικές και κύριες προϋποθέσεις που θέτει η νομοθεσία για τη λειτουργία π.χ. μιας επιχείρησης, οι πρόσθετες και υπερβολικές προϋποθέσεις και εγγυήσεις που απαιτεί προς τούτο η διοίκηση, να αποτελούν εμπόδιο κάθε αναπτυξιακής προσπάθειας.

### B. ΕΙΔΙΚΑ

.\_ Για να αποφεύγεται η καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των εκκρεμοσών υποθέσεων, κρίνεται αναγκαία η εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος, το οποίο θα δίδει την πληροφόρηση σε καθημερινή βάση, ποιά αιτήματα εισήλθαν στην κάθε Δ/νση, σε ποιο υπάλληλο χρεώθηκαν και ποια είναι η πορεία της κάθε υποθέσεως.

.\_ Αναγκαία είναι η κωδικοποίηση των διαδικασιών για την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και τυποποίηση των χρησιμοποιούμενων εντύπων εγγράφων.

.\_ Μετά την προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια απαιτείται αναμόρφωση και προσαρμογή του Οργανισμού της, για βελτίωση της εσωτερικής λειτουργίας τμημάτων αυτής (π.χ. Επιτροπή ιδιοκτησιακών διαφορών κ.λ.π.).

.\_ Επίλυση του προβλήματος της σύγχυσης αρμοδιοτήτων μεταξύ Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, Δήμων και Αποκεντρωμένης Διοίκησης (π.χ. μεταφορά μαθητών, άδειες περιπτέρων κ.λ.π.).

.\_ Κάλυψη της θέσης του ελεγκτή νομιμότητας σύμφωνα με τα άρθρα 216 επόμενα του Ν. 3852/2010.

.\_ Ουσιαστική απάντηση επί του τεθέντος αιτήματος του πολίτη και όχι τυπική απάντηση για την τήρηση μόνο της προθεσμίας που θέτει ο νόμος.

### Συμπερασματικά

Η επιδείνωση των οικονομικών δεδομένων, είχε δυσμενείς επιπτώσεις σε όλο το φάσμα των σχέσεων μεταξύ διοίκησης και πολιτών. Το υποκειμενικό στοιχείο, δικαιολογημένο ως ένα βαθμό, βάρυνε από την πλευρά των οργάνων της διοίκησης έναντι των πολιτών και επιχειρηματιών. Ο φόβος των απολύσεων, των μετατάξεων, της εφεδρείας, καθώς και η μείωση των αποδοχών, έφερε το διοικητικό προσωπικό σε ιδιαίτερα δύσκολη θέση αυτή την περίοδο.

Αλλά και η περιστολή των δημόσιων δαπανών επηρέασε προς το χειρότερο τη λειτουργία της διοίκησης ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί με επάρκεια στις ανάγκες που διαμορφώθηκαν στην παρούσα συγκυρία. Μειωμένες υπηρεσίες πρόνοιας, καθυστερήσεις πληρωμών, καθυστερήσεις στην απονομή των συντάξεων, χειροτέρευση εργασιακών σχέσεων, υπερφορολόγηση, επιθετικότητα των Τραπεζών, είναι μια σειρά θεμάτων που κυριάρχησαν στα αιτήματα των πολιτών.

Κλείνοντας την έκθεσή μου αυτή, πιστεύω πως στην παρούσα συγκυρία, θα πρέπει να στηριχθούν οι βασικές αρχές του Κράτους – Πρόνοιας και να αυξηθούν τα μέτρα προς τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, ώστε και η Δημοκρατία μας να μπορέσει, να βελτιώσει τη ζωή των πολιτών.

Η ισορροπία μεταξύ κράτους Πρόνοιας και κράτους Δικαίου είναι δυναμική και όχι στατική έννοια, διότι αυτές συμπλέουν, συνυπάρχουν και αλληλοσυμπληρώνονται, η καλύτερη δε μεταξύ τους λειτουργία και ισορροπία, βοηθάει, όλα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της Δημοκρατίας.

Την περασμένη χρονιά, οι προσδοκίες των πολιτών της περιοχής Ηπείρου προς το θεσμό του Συμπαραστάτη, αυξήθηκαν, αλλά το χειρότερο

όλων είναι τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των αιτημάτων τους, που έχουν σχέση με τη δυσμενή οικονομική κατάσταση που αυτοί πολλαπλά βιώνουν.

10

Αυτή είναι και η μεγάλη πρόκληση προς τον ίδιο, που για να ανταποκριθεί στο νέο του ρόλο, θα πρέπει να προσεγγίσει όλη την κλίμακα προβλημάτων, με την ανάλογη επιμέλεια και ευαισθησία.

**Ιανουάριος 2013**