

## Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης

Ιωάννης Κοϊμτζόγλου\*

### 1. Εισαγωγή

Οι σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες καθιστούν σαφή την ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η συζήτηση για τη δρομολόγηση των αναγκαίων μεταρρυθμιστικών μέτρων παραμένει ανοικτή ενώ ταυτόχρονα επιχειρούνται ή απλώς εξαγγέλλονται αλλαγές χωρίς όμως να είναι βέβαιο ότι αυτές αποφασίζονται με βάση ένα στρατηγικό σχεδιασμό. Η βασική έννοια γύρω από την οποία φαίνεται να κινείται η σχετική συζήτηση είναι το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (NDM) ή New Public Management (NPM), του οποίου η επίκληση, χωρίς να είναι σαφείς οι αρχές και η λειτουργία του, προκαλεί σύγχυση ικανή όχι μόνον να ματαιώσει την αποτελεσματικότητα οποιασδήποτε προσπάθειας μεταρρύθμισης αλλά και να αγγίξει, ενδεχομένως κλονίζοντας, βασικές αρχές της έννομης τάξης. Σκοπός, λοιπόν, της παρούσας εργασίας είναι να καταγράψει, έστω ακροθιγώς, τις νομικές παραμέτρους ενδεχόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης επιχειρώντας μία σύγκριση αυτών με εκείνες που ήδη ισχύουν και προσδιορίζουν τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης.

### 2. Το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης και οι νομικές παράμετροί του

#### 2.1. Το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης

Συστήματα διοικητικής οργάνωσης<sup>1</sup> είναι οι τρόποι με τους οποίους οργανώνεται η άσκηση εξουσίας που φέρει η Δημόσια Διοίκηση, έτσι ώστε η εξουσία αυτή αφενός να ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής στο πλαίσιο λειτουργίας του Κράτους Δικαίου.

Σκοπός της διοικητικής οργάνωσης είναι η προστασία του γενικού συμφέροντος, υπό την έννοια της εξυπηρέτησης του Λαού, έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη του.

---

\* Δικηγόρος, Διδάκτωρ Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Διδάσκων (π. δ. 407/1980) Πανεπιστημίου Πειραιώς.

<sup>1</sup> G. Timsit: Τα νέα πρότυπα διοικήσεως (μετ. Ν. Μαρκουλάκη) Δ. Μεταρ. 3/1981, 9, Δ. Θεοχαροπούλου: Δίκαιο Διοικητικής οργανώσεως, α', 1982-1983, Σ. Φλογαΐτη: Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987, Δ. Θεοχαροπούλου: Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, 2002, Α. Τάχου: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2005, σ. 215 επ.

Τα **συστήματα διοικητικής οργάνωσης**, γενικότερα, έχουν τις εξής μορφές:

- το συγκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν μόνο τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, τα οποία εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους. Τα όργανα της περιφέρειας ασκούν απλώς εκτελεστική αρμοδιότητα. Το συγκεντρωτικό σύστημα είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της ενότητας και της ασφάλειας οποιουδήποτε Κράτους.
- το αποκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων ασκούν, σε όση έκταση εφαρμόζεται, και όργανα της διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του κράτους.
- το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης: σε αυτό, μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από ξεχωριστά όργανα, μη κρατικά, με δική τους ευθύνη. Οι υποθέσεις αυτές είναι δυνατό να αφορούν ορισμένο τόπο, οπότε γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση ή ορισμένο είδος αναγκών, οπότε γίνεται λόγος για ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Στην Ελλάδα συνυπάρχουν<sup>2</sup>, κατά το Σύνταγμα, τα τρία προαναφερόμενα συστήματα: οι κεντρικές υπηρεσίες ασκούν ειδικές αρμοδιότητες, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα (αρ. 101 παρ. 3 Σ). Τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους (αρ. 101 παρ. 1 και 3 Σ). Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (αρ. 102 Σ) ενώ δεν αγνοείται η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, όπως π.χ. των ΑΕΙ (αρ. 16 Σ). Συμπληρωματικά με τα προαναφερόμενα λειτουργούν οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

Η συνταγματική κατοχύρωση των προαναφερόμενων συστημάτων διοικητικής οργάνωσης σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει άμεσα ή έμμεσα κάποιο από αυτά, δύναται όμως να παρεμβαίνει ρυθμιστικά στη λειτουργία τους.

Η επιλογή πάντως του ενός ή του άλλου συστήματος διοικητικής οργάνωσης ανήκει<sup>3</sup> στην κυριαρχική εξουσία του κράτους που είναι ο φυσικός φορέας της οργανωτικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης και τελεί υπό την άμεση επίδραση παραγόντων ιστορικού, ιδεολογικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Από την πλευρά τους οι πολίτες είναι φορείς δημοσίου δικαιώματος, ατελούς και μη αγώγιμου, για την επιλογή από το κράτος διοικητικών συστημάτων, στο μέτρο που προβλέπονται από το Σύνταγμα.

**Μονάδες διοικητικής οργάνωσης** είναι οι δημόσιες υπηρεσίες και οι αρχές.

---

<sup>2</sup> Α. Τάχου: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2005, σ. 217, Π. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, 490 επ.

<sup>3</sup> Φ. Βεγλερή: Η διοικητική οργάνωση, 1963, σ. 102 επ., Α. Ράικου: Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, 2002, 935, Μ. Βροντάκη: Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη..., Τιμ. Τόμος ΣΤΕ, 181.

Οι αρχές είναι τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του κράτους ή των ΝΠΔΔ που ασκούν αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των αρχών είναι η άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας.

Οι δημόσιες υπηρεσίες, υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, είναι η δραστηριότητα δημόσιων νομικών προσώπων ή και ιδιωτών, που ενεργούν κατά παραχώρηση, με αντικείμενο τη θεραπεία βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Δημόσιες υπηρεσίες, υπό την τυπική ή οργανική έννοια του όρου, είναι διοικητικά όργανα στα οποία ανατέθηκε από το νόμο η διαχείριση ορισμένων διοικητικών υποθέσεων. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος.

Οι κανόνες<sup>4</sup> που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία, υπό την τυπική ή οργανική έννοια, είναι οι εξής:

- ιδρύεται με νόμο, διότι συνεπάγεται άσκηση δημόσιας εξουσίας και μονοπωλιακή διοίκηση - διαχείριση ορισμένων υποθέσεων
- προσαρμόζεται, ανάλογα με τις αναφύμενες ανάγκες, έτσι ώστε να θεραπεύει διαρκώς και αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον
- λειτουργεί συνεχώς, στο πλαίσιο της βασικής, συνταγματικά αναγνωρισμένης, αρχής που διέπει την κρατική εξουσία και συνίσταται στη διαρκής και αδιάλειπτη λειτουργία του κράτους.
- λειτουργεί με βάση την αρχή της ισότητας απέναντι στους πελάτες - χρήστες.
- λειτουργεί με ιεραρχική δομή και αυστηρή κατανομή αρμοδιοτήτων.

**Όργανα διοικητικής οργάνωσης** είναι τα φυσικά πρόσωπα τα οποία φέροντας δημόσια εξουσία εκφράζουν με τις πράξεις τους τη βούληση της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για τα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ τα οποία εκτελούν τη βούληση του κράτους ενεργώντας αντί γι' αυτό, το οποίο, με βάση την κρατούσα οργανική θεωρία, αναγνωρίζεται ως κοινωνική οντότητα, με βούληση ιδιαίτερη από εκείνη των οργάνων του. Τα βασικά γνωρίσματα των διοικητικών οργάνων είναι τα εξής<sup>5</sup>:

- ένταξη σε ιεραρχική δομή
- μυστικότητα στη δράση τους
- δυνατότητα ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

---

<sup>4</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 2001, 28, Κ. Ρέμελη: Η έννοια της διοικητικής αρχής, ΔιΔικ 1989, 767.

<sup>5</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 2001, 129 επ., Π. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, 559, Α. Τάχου - Ι. Συμεωνίδη: Ερμηνεία ΥΚ 1999, 184, Δ. Παπανικολαΐδη: Σύστημα διοικητικού δικαίου, 1992, 151 επ.

Τα προαναφερόμενα συστήματα, μονάδες και όργανα διοικητικής οργάνωσης, όπως ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη, συγκροτούν την έννοια της **δημόσιας γραφειοκρατίας**.

Πρόκειται για έννοια με ιστορική καταγωγή που ανάγεται στην αρχαία Αίγυπτο και στο σύστημα μανδρινίας της Κίνας και η οποία προκαλεί στο άκουσμα της, συνήθως, απαξιωτικά σχόλια. Η αρνητική εικόνα της προαναφερόμενης έννοιας στην απόλυτη εκδοχή της, η οποία πρέπει να αποδοθεί στη γενικότερη δυσλειτουργία της δημόσιας διοίκησης, την αδικεί διότι η γραφειοκρατικά δομημένη συμπεριφορά της δημόσιας διοίκησης, στο μέτρο που λειτουργεί υπό το κράτος της αρχής της νομιμότητας, διασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση γνωστών και οριοθετημένων δημόσιων προβλημάτων ελεγχόμενης φύσης. Το ζητούμενο θα έπρεπε να είναι, λοιπόν, στις περιπτώσεις αυτές, η μεγιστοποίηση της ικανότητας των γραφειοκρατικών οργανώσεων να διαχειριστούν με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα τα προβλήματα αυτά ανεξάρτητα από τα πρόσωπα που τα χειρίζονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Σε επίπεδο, πάντως, ελληνικής κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας η δημόσια γραφειοκρατία, συνδυαζόμενη με τη δεδομένη κανονιστική ασάφεια της ελληνικής έννομης τάξης, θεωρείται<sup>6</sup> τροχοπέδη της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης των επιχειρήσεων, τις οποίες επιβαρύνει δυσβάστακτα οικονομικά, σε ποσοστό ανώτερο του 7% της προστιθέμενης αξίας<sup>7</sup>. Η εδραιωμένη αυτή πεποίθηση, παραδεκτή εξάλλου και από την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση η οποία για να αντιμετωπίσει τη γραφειοκρατική δυσλειτουργία της ιδρύει<sup>8</sup> νέους γραφειοκρατικούς φορείς, όπως τα ΚΕΠ (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών), είναι εκείνη που προσφέρει, κατ' αρχήν, γόνιμο έδαφος για οποιαδήποτε προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης.

## **2.2. Οι νομικές παράμετροι**

Οι νομικές παράμετροι του κλασικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης προσδιορίζονται από τις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης και είναι τρεις:

---

<sup>6</sup> Α. Μακρυδημήτρη: Ανταγωνιστικότητα και Γραφειοκρατία, Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 17.7.2005, Σ. Παπαθεμελή: Κράτος τίμιο, ευέλικτο και αποτελεσματικό, Εφημ. «ΒΗΜΑ» 26.6.2005, Σ. Τσουκαντά: «...παθογένεια της χαμηλής παραγωγικότητας της κρατικής μηχανής» Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 26.6.2005, Λ. Στεργίου: «...μέτρα για μείωση της γραφειοκρατίας...», Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 12.8.2005.

<sup>7</sup> Στην τελευταία ετήσια έρευνα του World Economic Forum για την περίοδο 2004-2005 η γραφειοκρατία αποδεικνύεται το σημαντικότερο εμπόδιο για την επιχειρηματικότητα.

<sup>8</sup> Οι οποίοι, πάντως, αυξάνουν την απασχόληση (βλ. Σ. Κωνσταντινίδη: Η γραφειοκρατία αυξάνει την απασχόληση, Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 23.7.2005).

- Η **αρχή της νομιμότητας**<sup>9</sup>, η οποία σημαίνει την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στο ιεραρχικά δομημένο σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται. Σημαίνει, ειδικότερα, αφενός ότι οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να είναι αντίθετες στους προαναφερόμενους κανόνες δικαίου και αφετέρου ότι πρέπει, οι ενέργειες αυτές, να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες αυτούς. Οι κανόνες θεμελιώνουν τις οργανωτικές αρχές της έννομης τάξης βασικότερες από τις οποίες είναι: η αρχή της ισότητας, η αρχή αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της αξιοκρατίας. Παράβαση της αρχής της νομιμότητας συνεπάγεται την παρανομία και ακύρωση ή ανάκληση των πράξεων και καταλογισμό ευθύνης, ιδίως εάν συντρέχει υπαιτιότητα, στο όργανο που την προκάλεσε.
- Η **προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος**<sup>10</sup>, η άμεση ή έμμεση ικανοποίησή του, είναι ο σκοπός δράσης της δημόσιας διοίκησης. Το δημόσιο συμφέρον, κατά κανόνα, συμπίπτει άμεσα με το συμφέρον όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτά ή μεγάλες ομάδες, όπως λ.χ. δημόσια τάξη, υγεία κ.α. Ενδέχεται, όμως, το δημόσιο συμφέρον να είναι αντίθετο προς συγκεκριμένα άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κοινωνίας. Στην περίπτωση αυτή η προστασία του δημοσίου συμφέροντος προηγείται. Σε κάθε περίπτωση, ο προσδιορισμός της συγκεκριμένης, κάθε φορά, έκφανσης του δημοσίου συμφέροντος υλοποιείται από τη δημόσια διοίκηση η οποία είναι δυνατό να ελεγχθεί δικαστικά για τη χρήση της παρεχόμενης σχετικής διακριτικής ευχέρειας. Τα κριτήρια προσδιορισμού του εννόμου συμφέροντος ενδέχεται να είναι ποσοτικά, ποιοτικά, σε κάθε περίπτωση όμως οφείλουν να είναι προσαρμοσμένα στις εκάστοτε κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες.

---

<sup>9</sup> Α. Τάχου: Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον, 1973, Α. Τσούτσου: Η αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως, Διοίκησης και Δίκαιον, 1979, 85, Π. Παυλόπουλου: Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975, Σύγχρονα θέματα 7/1980, 86, Π. Παυλόπουλου: Η αρχή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων ... ΕΕΕ, 1987, 193, Α. Λιγμένου: Η αρχή του Κράτους Δικαίου, Διδικ 1993, 50, Α. Μακρυδημήτρη: Κράτος και Κοινωνία, η ευρωπαϊκή πρόκληση, ΤοΣ 1994, 759.

<sup>10</sup> Α. Μανιτάκη: Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος ΤοΣ, 1978, 433, Π. Δαγτόγλου: Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα, ΤοΣ 1986, Ε. Βενιζέλου: Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990, Χ. Δετσαρίδη: ...ανάκληση άδειας παραμονής-εργασίας αλλοδαπού και η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος, Διδικ 2001, 1176.

- Η **προστασία του διοικουμένου**<sup>11</sup> είναι μία από τις αρχές που διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Σημαίνει η αρχή αυτή ότι τα όργανα της διοίκησης δεν επιτρέπεται να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των διοικουμένων παρά μόνον υπό τις προϋποθέσεις του νόμου και στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος. Πρόκειται, στην περίπτωση αυτή, για εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας η οποία αποτελεί θεμέλιο το κράτους δικαίου. Στις περιπτώσεις που η διοίκηση παρανομεί ο πολίτης έχει συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και πρόκλησης διοικητικού ελέγχου με τις διοικητικές προσφυγές. Αποκατάσταση της παράνομης ζημίας που, ενδεχομένως, θα προκληθεί σε βάρος των διοικουμένων από τη συμπεριφορά των κρατικών οργάνων αποκαθίσταται με το σύστημα καταλογισμού αστικής, ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης σε βάρος των δημοσίων οργάνων.

### **2.3. Η αποτελεσματικότητα του κλασικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης και η ανάγκη μεταρρύθμισής του**

Είναι γνωστό σε όλους ότι το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, τουλάχιστον στην ελληνική εφαρμογή του, εάν δεν απέτυχε, πάντως, δεν έχει την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργικότητα που θα έπρεπε.

Το κράτος - εργοδότης δεν είναι ικανοποιημένο από την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού τόσο όσον αφορά την επίτευξη στόχων (λ.χ. είσπραξη δημοσίων εσόδων) όσο και την ποιοτική και ποσοτική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Τα όργανα του εν λόγω συστήματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι, παραπονούνται<sup>12</sup> για χαμηλές αμοιβές, για έλλειψη κινήτρων απόδοσης, για μη εφαρμογή της αξιοκρατίας, για ελλιπή υλικοτεχνική υποδομή.

Οι πολίτες, οι οποίοι βιώνουν τα αποτελέσματα εφαρμογής του συστήματος, διαπιστώνουν ανισότητες, διαφθορά, δυσλειτουργία και γενικότερα ανασφάλεια στις συναλλαγές τους με το δημόσιο φορέα. Ανησυχητικά ενδιαφέρον είναι ότι η διαφθορά τείνει πλέον να γίνει

---

<sup>11</sup>Σ. Δεληκωστόπουλου: Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω, 1969, Ν. Σακελλαρίου: Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης... ΤοΣ 1979, 282, Σ. Παππά: Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ΔιοικΜεταρ 1987, 80, Ε. Κουτούπα: Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ. 1995, 1380, Α. Μακαρούνη: Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, ΕΚΔΑ 1997, 1.

<sup>12</sup> Αν και μερικές κατηγορίες υπαλλήλων αμείβονται «ακατανόητα» πλούσια (βλ. Σ. Παπαθεμελή: Κράτος τίμιο, ευέλικτο και αποτελεσματικό, Εφημ. «ΒΗΜΑ» 26.6.2005).

αποδεκτή πολιτικά και κοινωνικά. Τάση που ενισχύεται από άστοχες <sup>13</sup>ενέργειες πολιτειακών οργάνων τα οποία θα έπρεπε με αυστηρότερο τρόπο να καταστέλλουν τη διαφθορά έχοντας στόχο την ανατροπή της κυρίαρχης κοινωνικής αντίληψης που τη θεωρεί, περίπου, φυσιολογική κατάσταση.

Παράγοντες, οι βασικότεροι τουλάχιστον, που συντέλεσαν στη δημιουργία της προαναφερόμενης κατάστασης πρέπει να θεωρηθούν οι ακόλουθοι:

- Η σχέση του δημόσιου τομέα με την πολιτική εξουσία και ειδικότερα με την εκάστοτε Κυβέρνηση<sup>14</sup>. Υποστηρίζεται<sup>15</sup>, ότι στη χώρα μας δεν έχουμε κομματική αλλά κομματικοκρατική δημοκρατία. Η κομματικοκρατία από τη συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού τον 19<sup>ο</sup> αιώνα ως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού. Εξελικτικές εκδοχές της κομματικοκρατίας είναι ο «κυβερνητισμός»<sup>16</sup> και ο «κορπορατισμός»<sup>17</sup>. Με τον πρώτο νοείται η συγκέντρωση της εξουσίας στην Κυβέρνηση και το περιβάλλον αυτής, ακόμη και εξωθεσμικό. Με το δεύτερο νοείται η συσσωμάτωση (incorporation) των κοινωνικών ομάδων στον κορμό του κράτους, φαινόμενο που στην ελληνική πραγματικότητα εμφανίζεται από το 1910 και μετά, τα χρόνια δηλ. εμφάνισης των πρώτων μαζικά οργανωμένων κομμάτων. Φορείς ενίσχυσης των προαναφερόμενων πολιτικών καταστάσεων είναι<sup>18</sup> και οι κοινωνικές ομάδες πίεσης που αποτρέπουν οποιαδήποτε προσπάθεια ανατροπής τους.
- Η ίδρυση και λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών με αρμοδιότητες είτε συμπληρωματικές είτε συγκρουόμενες. Υπηρεσίες καταργούνται, συγχωνεύονται με άλλες, χωρίς να εξετάζεται η λειτουργικότητα, οι οικονομικές επιπτώσεις και οι επείγουσες κοινωνικές ανάγκες. Οι καταγιγιστικότερες των αλλαγών πραγματοποιούνται<sup>19</sup>, συνήθως, με αφορμή κυβερνητικές

---

<sup>13</sup> Λ.χ. η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου αποφασίζει κατά πλειοψηφία ότι λόγω ελλείψεως ήθους (χαρτοπαιξία, αμέλεια εκπλήρωσης καθηκόντων) δικαστής ήταν αποβλητέος από το δικαστικό σώμα αλλά αποδεκτός από τη δημόσια διοίκηση (ΔΦΝ 2005, 899).

<sup>14</sup> Α. Τάχου: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 28 επ.

<sup>15</sup> Ν. Μουζέλη: Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις; στο «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», Εκδόσεις Παπαζήση.

<sup>16</sup> Α. Μακροδημήτρη: Κυβερνητισμός, Εφημ. «ΒΗΜΑ» 13.12.2003.

<sup>17</sup> Α. Καζαμία: Η άνοδος και πτώση του κρατικού κομματισμού στο «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», Εκδόσεις Παπαζήση.

<sup>18</sup> Θ. Πελαγίδη: Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα, προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος σε, «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», Εκδόσεις Παπαζήση.

<sup>19</sup> Σ. Τσουκαντά: Κανείς δεν ασχολείται με την παθογένεια της χαμηλής παραγωγικότητας της κρατικής μηχανής, Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 26.6.2005.

αλλαγές ή αλλαγές σε κυβερνητικά πρόσωπα. Μετά μία πρώτη περίοδο εντυπωσιακής αισιοδοξίας, η οποία ακολουθεί τις αλλαγές αυτές, επέρχεται το οργανωτικό χάος που διαρκεί, κατά κανόνα, πάνω από το μισό της εκάστοτε κυβερνητικής θητείας.

- Η επιλογή προσωπικού με κριτήρια είτε κοινωνικά είτε ακαδημαϊκά, τα οποία όμως δεν αφορούν την προσωπικότητα του υποψήφιου υπαλλήλου και την ικανότητα του να ενταχθεί λειτουργικά και αποτελεσματικά στο εργασιακό περιβάλλον.
- Η έλλειψη επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης του προσωπικού. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης<sup>20</sup>, το οποίο λειτουργεί εδώ και 21 χρόνια, καλείται, ως φορέας επιμόρφωσης, να καλύψει το υπάρχον, δυσανάλογο προς τις δυνάμεις του, κενό στο δημόσιο τομέα.
- Οι δημοσιονομικές δυσχέρειες οι οποίες ματαιώνουν κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εφαρμογής σύγχρονης υλικοτεχνικής υποδομής.
- Η καθιέρωση διοικητικών διαδικασιών οι οποίες είναι δαιδαλώδεις, χρονοβόρες και οι οποίες, δυστυχώς, διαιωνίζονται. Οι προσπάθειες μείωσης του χρόνου που απαιτείται για τη χορήγηση αντιγράφου ποινικού μητρώου, οι οποίες εξαγγέλθηκαν πανηγυρικά πρόσφατα, δεν μπορεί να θεωρηθούν παρά επιβεβαίωση<sup>21</sup> της προηγούμενης διαπίστωσης.
- Η έλλειψη προσαρμοστικότητας του δημόσιου τομέα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Οι προαναφερόμενες συνθήκες καταλήγουν σε αμφισβήτηση της έννοιας του Κράτους (γίνεται λόγος για «αποτυχία του κράτους») και τροφοδοτούν τη συζήτηση για εισαγωγή στη διοικητική οργάνωση μεθόδων που ήδη λειτουργούν αποτελεσματικά στον ιδιωτικό τομέα δράσης.

Συνάγεται, λοιπόν, ότι η μετάβαση από τη δημόσια γραφειοκρατία στο «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (NDM) ή New Public Management (NPM) είναι αναγκαία και στον ελληνικό χώρο, ιδίως, εάν ληφθεί υπόψη η λειτουργία των σύγχρονων κρατών στο πλαίσιο του απαιτητικού διεθνούς περιβάλλοντος.

### **3. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM) και οι νομικές παράμετροί του**

#### **3.1. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM)**

---

<sup>20</sup> [www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr).

<sup>21</sup> Σ. Τσουκαντά: Κανείς δεν ασχολείται με την παθογένεια της χαμηλής παραγωγικότητας της κρατικής μηχανής, Εφημ. «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 26.6.2005.



Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (στο εξής ΝΔΜ)<sup>22</sup> είναι εκείνο το μοντέλο διοικητικής οργάνωσης στο οποίο η διοίκηση εκλαμβάνεται ως τεχνική που αποσκοπεί στην ικανοποίηση οικονομικών στόχων και επιδιώξεων. Οι δύο βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφεται είναι αφενός οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και αφετέρου η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής.

Ειδικότερα το ΝΔΜ, χαρακτηρίζεται<sup>23</sup> από τα εξής:

- Εξωστρέφεια (ο πολίτης - λήπτης της υπηρεσίας θεωρείται πελάτης και αντιμετωπίζεται με τον τρόπο αυτό).
- Ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες.
- Αποτελεσματικότητα (ποιοτική και οικονομική).
- Έλλειψη κάθετης ιεραρχίας (οργανώνεται «δικτυακά» και η αρμοδιότητα λήψης απόφασης επικεντρώνεται σε ένα σημείο “one stop”).
- Διεπιστημονικότητα (Κοινωνιολογία, Οικονομία, Νομική, Ψυχολογία, Πολιτική Επιστήμη είναι οι επιστήμες που υποστηρίζουν τη λειτουργία του).

Οι λόγοι που συνέβαλαν<sup>24</sup> καταλυτικά στην εμφάνιση και εδραίωση του ΝΔΜ είναι οι εξής:

- Η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων σε συνθήκες χρηματοοικονομικής στενότητας.
- Η πληροφοριακή και τεχνολογική έκρηξη.
- Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η διεθνής ανταγωνιστικότητα.
- Οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών-πελατών των δημοσίων υπηρεσιών για ποιοτικές υπηρεσίες και η δυσπιστία τους για την ικανότητα των κρατικών οργάνων να την παρέχουν.
- Η αναζήτηση από τους εργαζόμενους εργασιών που παρέχουν δυνατότητα ανάπτυξης προσωπικότητας και όχι απλώς μία αμοιβή.

---

<sup>22</sup> Ν. Μιχαλόπουλου: Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, Εκδ. Παπαζήση, σ. 18 επ., Χ. Ζιανίκα: Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο δημόσιο, Εκδ. Σιδέρη, σ. 43 επ., Μ. Barzelay: The new public management, Univer. Of California, 2001, L. Lynn: Public management, Sage Publications, 2001, Claise: La modernization administrative en France, Ed. Toonen, 1995.

<sup>23</sup> P. Aucoin: The new public management, Institute for research on Public policy, 1995, R. Batley - G. Stoker: Local government in Europe, Ed. MacMillan, 1991, A. Bentz: Kooperative Verwaltung Functionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, J. Coleman: Foundations of social theory, Press of Harvard University Press, R. Elgie: Political leadership in Liberal Democracies, London MacMillan, 1995.

<sup>24</sup> F. F. Ridley: The new public management in Europe, 1996, p. 17-18, S. Borins: The new public management is here to stay, Canadian Public Administration, 1995, p. 123.

Ιστορικά<sup>25</sup> το ΝΔΜ εμφανίζεται στις αρχές της δεκαετίας 1980 (επί Μ.Thatcher στο Ην. Βασίλειο το 1979) και αποκτά το χαρακτήρα διεθνούς τάσης. Οι πρώτες εφαρμογές του εντοπίζονται<sup>26</sup> σε αγγλοσαξωνικές χώρες (Ηνωμένο Βασίλειο, Αυστραλία και Νέα Ζηλανδία). Ειδικότερα, στη Ν. Ζηλανδία η διοικητική μεταρρύθμιση με την εφαρμογή του ΝΔΜ κατέλαβε<sup>27</sup> όλους τους τομείς διοικητικής δράσης με βάση έναν τριετή στρατηγικό σχεδιασμό βασισμένο σε οικονομικές θεωρίες οργάνωσης και διακυβέρνησης.

Οι **δράσεις** που συνθέτουν<sup>28</sup> το ΝΔΜ είναι ποικίλες και είναι δυνατό να ταξινομηθούν ως εξής:

- Ο στρατηγικός προγραμματισμός πολιτικής (policy). Στο πλαίσιο του οι δημόσιες οργανώσεις νοούνται ως θεσμοί ανάπτυξης πολιτικών και όχι ως θεσμοί παροχής υπηρεσιών (delivery policies). Το κράτος έχει χαρακτήρα επιτελείου με στόχο το σχεδιασμό και τη διαμόρφωση θεσμών «οιονεί αγοράς» στο πλαίσιο των οποίων κατανέμονται και συντονίζονται οι διαθέσιμοι πόροι.
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων με την υλοποίηση προγραμμάτων παροχής υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες με στόχο την αποτελεσματικότητα.
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας η οποία στοχεύει στην αξιοπιστία, στην ακεραιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση με την αντικατάσταση χρονοβόρων διαδικασιών με απλούστερες και ταχύτερες στο πλαίσιο του διαδικτύου.
- Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking) και το controlling. Ο έλεγχος δηλ. επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων μέσα από τη διαδικασία συγκεκριμενοποίησης στόχων, μέτρησης και ποσοτικοποίησης αποτελεσμάτων, κριτικής ανάλυσης χρηματοοικονομικών πόρων, ελέγχου του κόστους λειτουργίας.
- Η κατάρτιση προϋπολογισμού και η μισθοδοσία υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης. Θεσμοθέτηση συμβολαίων αποδοτικότητας με καθορισμό στόχων και αμοιβαίων υποχρεώσεων έτσι ώστε να αποκτήσουν οι υπάλληλοι κίνητρα απόδοσης.

---

<sup>25</sup> D. Garson - S. Overman: Public Management Research in the United States, Praeger, New York, 1983, P. Dunleavy - C. Hood: From Old Public administration to new public management, 1994.

<sup>26</sup> C. Pollit - H. Summa: Trajectories of reform: Public management, Change in four countries, Public Money and management, 1997.

<sup>27</sup> A. Schick: Reflections on the new Zealand Model, New Zealand treasury, 2001.

<sup>28</sup> P. Thomas: Beyond the buzzwords: coping with changes in the public sector, International Review of administrative Sciences, 1996, E. Ferlie - A. Pettigrew - I. Ashburner - I. Fitzgerald: The new public management in action, Oxford University Press, Oxford 1996.

- Η κανονιστική μεταρρύθμιση με την έννοια της δομικής αναδιάρθρωσης (reengineering). Άσκηση διοίκησης με τη χρήση συμβάσεων και όχι της ιεραρχίας με αποτέλεσμα τη δημιουργία χαλαρών δομών σε τοπικό επίπεδο.

### **3.2. Οι νομικές παράμετροι**

Το ΝΔΜ βασίζεται<sup>29</sup> στην εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και το διαρκή έλεγχο του φορέα που διαχειρίζεται την απονεμόμενη εξουσία. Η εφαρμογή του δεν οδηγεί στην ακύρωση του δικαϊκού συστήματος του κράτους δικαίου και των αρχών που το συγκροτούν αλλά καταλήγει στον εμπλουτισμό του με έννοιες όπως λ.χ. η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η παραγωγικότητα και η ποιότητα. Με βάση τα προηγούμενα, η εντύπωση που σχηματίζεται είναι ότι οι νομικές παράμετροι του ΝΔΜ δεν φαίνεται να διαφοροποιούνται ιδιαίτερα από εκείνες του κλασικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης.

Ειδικότερα παρατηρούμε τα εξής:

- Όριο στις δράσεις του ΝΔΜ αποτελεί η τήρηση της αρχής της νομιμότητας με την έννοια που της αποδίδεται στην ισχύουσα έννομη τάξη. Αυτό σημαίνει ότι οποιεσδήποτε ανακατανομές αρμοδιοτήτων, ίδρυση νέων, κατάργηση παλαιών πρέπει να κινούνται εντός των ορίων της νομιμότητας και ιδίως της συνταγματικής. Συνεπώς, θεσμοί κατοχυρωμένοι συνταγματικά (λ.χ. τοπική αυτοδιοίκηση, καθ' ύλην αυτοδιοίκηση ΑΕΙ κ.α.) δεν είναι επιτρεπτό να θιγούν.
- Κατάργηση δημοσίων υπηρεσιών και ΝΠΔΔ είναι νόμιμη στο μέτρο που δεν θίγει, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο, τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές και ιδίως εκείνο της μονιμότητας.
- Η ανάθεση σε ιδιώτες δραστηριοτήτων οι οποίες ανήκαν στην κρατική αρμοδιότητα πρέπει να διέπεται από τη διαφάνεια, την αμεροληψία της αναθέτουσας αρχής και την παροχή ίσων ευκαιριών σε όλους τους υποψηφίους αναδόχους. Η νομική μορφή υλοποίησης των συγκεκριμένων δράσεων του ΝΔΜ είναι η κατάρτιση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας<sup>30</sup> οι οποίες υπόκεινται σε πανηγυρικό τύπο (λ.χ. δημοσίευση στο ΦΕΚ ή κύρωση από το Κοινοβούλιο).

<sup>29</sup> Ν. Μιχαλόπουλου: Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, Εκδ. Παπαζήση, σ. 27 επ.

<sup>30</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 2001, 391, Π. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, 771, Ε. Τροβά: Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, Διδικ 2003, 603, Ι. Κοϊμτζόγλου: Συμβάσεις παραχώρησης, ΚΔΕΟΔ Αποκρατικοποιήσεις...1998, 69.

- Η ιδιωτική δράση αντί της κρατικής δεν καταλήγει σε αποστέρωση δικαστικής προστασίας από τους πολίτες. Μέσα διασφάλισης της προστασίας αυτής είναι η αναγνωρισμένη τριτενέργεια<sup>31</sup> των συνταγματικά κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, η νομοθετική κατοχύρωση δικαιωμάτων των πολιτών (λ.χ. δικαιώματα καταναλωτών), η δυνατότητα πρόκλησης αστικής ευθύνης σε βάρος του δημοσίου από πράξεις ιδιωτών στους οποίους έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας, η υποχρέωση τήρησης από τους προαναφερόμενους ιδιώτες της αρχής της νομιμότητας, η αποτελεσματική και γρήγορη παροχή δικαστικής προστασίας στους πολίτες.
- Η εφαρμογή συστημάτων αξιολόγησης των υπαλλήλων και υπηρεσιών καθώς και η μισθοδοσία και η κατάρτιση προϋπολογισμού με βάση κρινόμενες επιδόσεις και αποτελέσματα συνδέεται με την εφαρμογή της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της αξιοκρατίας<sup>32</sup> και για το λόγο αυτό συμβαδίζει με την ισχύουσα συνταγματική νομιμότητα.
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση συμβάλλει στην ενίσχυση της «κοινωνίας των πολιτών» και είναι δυνατό να δώσει βήμα λόγου στους πολίτες και δυνατότητα συμμετοχής στην δημόσια ζωή της χώρας ενισχύοντας τα, ήδη υπάρχοντα στο πολιτικό σύστημα, στοιχεία άμεσης δημοκρατίας (λ.χ. με τη διενέργεια ηλεκτρονικών δημοψηφισμάτων).

### **3.3. Συγκριτική αξιολόγηση του ΝΔΜ**

Η βασική διαφοροποίηση του ΝΔΜ από το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης είναι ότι το ΝΔΜ οργανώνει τις δράσεις με βάση τις ανάγκες των πολιτών και κρίνει την επιτυχία της λειτουργίας του από τα αποτελέσματα που οι δημόσιες υπηρεσίες επιτυγχάνουν. Αντίθετα, το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης δίνει έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής των αποτελεσμάτων. Ειδικότερα και συστηματικότερα, συγκρίνοντας το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης με το ΝΔΜ εντοπίζουμε τα εξής:

- Το πρώτο έχει βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό ενώ το δεύτερο μακροπρόθεσμο.
- Το πρώτο έχει πάγιους στόχους ενώ το δεύτερο τους προσδιορίζει δυναμικά και ευέλικτα.
- Το πρώτο λειτουργεί στη λογική της «αποφυγής λαθών» έτσι ώστε να μην υπάρξει καταλογισμός ευθύνης. Το δεύτερο έχει στόχο την επιδίωξη επιτυχίας.

<sup>31</sup> Κ. Μαυριά: Συνταγματικό Δίκαιο, 2002, σ. 231, Κ. Χρυσόγονου: Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2002, σ. 32 επ., Α. Παπακωνσταντίνου: Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, ΤοΣ 1998, 1129, Γ. Κατρούγκαλου: το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, 1998.

<sup>32</sup> Ι. Κοϊμτζόγλου: Η αρχή της αξιοκρατίας στο δημόσιο δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2003.

- Το πρώτο φέρει ιεραρχική και άκαμπτη δομή ενώ το δεύτερο λιτή και προσαρμοστική.
- Το πρώτο δεν ευνοεί τη εκχώρηση εξουσίας και αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων το δεύτερο την ενθαρρύνει.
- Το πρώτο δίνει έμφαση στους τύπους το δεύτερο στα αποτελέσματα.

Συνάγεται από τα προηγούμενα ότι τα πλεονεκτήματα του ΝΔΜ είναι εμφανή σε σχέση με την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ανασχετικοί, όμως, παράγοντες εμποδίζουν την ευρεία εφαρμογή του. Τέτοιου είδους παράγοντες, πέραν της αναμενόμενης προσπάθειας αυτοσυντήρησης της δημόσιας γραφειοκρατίας, είναι και η υπάρχουσα κατακερματισμένη οργανωτική δομή, η ασάφεια σχετικά με τις αρμοδιότητες των δημοσίων οργάνων, η πολυνομία, οι εγνωσμένες δημοσιονομικές ελλείψεις, η τεχνολογική υστέρηση της χώρας, η έλλειψη ερεισμάτων αποδοχής του ΝΔΜ στους πολίτες και στους υπαλλήλους.

Ο κίνδυνος που ενυπάρχει σε κάθε προσπάθεια συνολικής ή μερικής εφαρμογής του ΝΔΜ εντοπίζεται αφενός στην προσβολή κατοχυρωμένων συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών και των δημοσίων υπαλλήλων (λ.χ. μονιμότητα) και αφετέρου στην ενδεχόμενα βεβιασμένη και πρόχειρη υλοποίηση του.

#### **4. Επίλογος**

Επιχειρήθηκε με την παρούσα εργασία μία νομική προσέγγιση της μετάβασης από το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η μετάβαση αυτή, φαίνεται, ότι δεν θίγει την υπάρχουσα νομιμότητα και τις δομές της έννομης τάξης. Νομικές, επομένως, ενστάσεις για την υλοποίηση της μετάβασης δεν υπάρχουν. Η ολοκλήρωση της μετάβασης αυτής δεν εναπόκειται στη διάθεση των εκάστοτε διαχειριστών της δημόσιας εξουσίας. Εξελίσσεται, εξαιτίας της διεθνούς περιβάλλοντος και της ένταξης της χώρας μας σε διεθνή κρατικά σχήματα, ανεξάρτητα από τις πρωτοβουλίες που λαμβάνονται από τους διαχειριστές αυτούς. Η οικειοθελής και αποτελεσματική, όμως, συνδρομή τους είναι αναγκαία προκειμένου η μετάβαση αυτή να γίνει ομαλά και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας. Οι κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές συνθήκες που δομούν το περιβάλλον εντός του οποίου η μετάβαση θα γίνει έχουν ωριμάσει. Απομένει η ουσιαστική συνεργασία<sup>33</sup> φορέων ιδιωτικής και δημόσιας εξουσίας προκειμένου η μετάβαση να ολοκληρωθεί ομαλά και νόμιμα.

---

<sup>33</sup> Χ. Τσοούκα: Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία, «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα» Εκδ. Παπαζήση, 2005, σ. 83 επ.