

07.2016

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα

**Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος
και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων**

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης ΕΚΠΑ
Λεωνίδας Χριστόπουλος
Υποψήφιος Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης ΕΚΠΑ
Ιούλιος 2016

Ομάδα Έργου

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Λεωνίδας Χριστόπουλος

Υποψήφιος Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ευχαριστίες

Ευχαριστούμε θερμά τους παρακάτω για τη συμβολή τους στη σύνταξη αυτής της μελέτης: Ν. Αλιβιζάτο, Β. Ανδρουλάκη, Α. Δεδούλη, Γ. Θεοδωρακόπουλο, Μ. Καραγιάννη, Φ. Μακαντάση, Α. Πετρόγλου, Δ. Πούλο, Π. Τόκα, Δ. Κονδύλη και G. Cusimano.

Ιδιαίτερως ευχαριστούμε τους επικεφαλής, τους ερευνητές και το προσωπικό του μη κερδοσκοπικού-ερευνητικού οργανισμού διαΝΕΟσις.

Περιγραφή της Μελέτης

1. Σύνοψη της Μελέτης
2. Αναλυτικός Πίνακας Περιεχομένων
3. Αντί Εισαγωγής: Γιατί μια Μελέτη για την Πολυνομία;
4. Αποσαφήνιση Εννοιών
5. Καταγραφή της Υφιστάμενης Κατάστασης στην Ελλάδα
6. Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών Χωρών
7. Προτάσεις – Παρεμβάσεις για τη Μείωση της Πολυνομίας και της Κακονομίας στην Ελλάδα
8. Βιβλιογραφία – Ηλεκτρονικές Πηγές
9. Ευρετήριο Πινάκων και Διαγραμμάτων
10. Ερωτηματολόγιο
11. Κατάλογος Συνεντεύξεων

Σύνοψη της Μελέτης

Η μελέτη αυτή αφορά στο φαινόμενο της πολυνομίας, της κακονομίας και της γραφειοκρατίας. Το φαινόμενο είναι ενιαίο, με τις τρεις διαστάσεις του να συνδέονται στενά μεταξύ τους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι, αν δεν υπήρχε πρόβλημα πολυνομίας και κακονομίας, δεν θα υπήρχε γραφειοκρατία. Ωστόσο, μεταξύ των άλλων παράγωγων αιτίων της γραφειοκρατίας, η πολυνομία και η κακονομία έχουν κύριο ρόλο. Η γραφειοκρατία μπορεί σε κάποιο βαθμό να παράγει ρυθμίσεις, για να διατηρήσει ή να επαυξήσει τη σημασία της στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Κυρίως όμως η ίδια η γραφειοκρατία αποτελεί σύμπτωμα της πολυνομίας και της κακονομίας. Ο συνδυασμός δεν χρειάζεται υπογράμμιση βλάπτει δραματικά το κράτος δικαίου, την υπέρβαση της τρέχουσας κρίσης και τις προοπτικές της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

Η Οπτική Γωνία και η Εμπειρική Βάση της Μελέτης

Η μελέτη αυτή εκκινεί από την οπτική της πολιτικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης, παρότι οι συγγραφείς ωφελήθηκαν πολύ από τη μελέτη της νομοθεσίας και νομικών κειμένων και, κυρίως, από προσωπικές συνεντεύξεις με καθηγητές νομικής, δικαστικούς και δικηγόρους. Πέραν των συνεντεύξεων, η μελέτη στηρίζεται στη συγκέντρωση και στην επεξεργασία στοιχείων από τη διεθνή εμπειρία, καθώς και στην καινούργια, εκτεταμένη εμπειρική έρευνα της νομοθεσίας στην Ελλάδα, από την οποία αναδείχθηκαν οι διαστάσεις του προβλήματος.

Οι Διαστάσεις του Προβλήματος

Στην Ελλάδα, σήμερα, πολυνομία παρατηρείται σε πολλούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, μεταξύ των οποίων «ξεχωρίζουν» η φορολογική πολιτική, η πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική και η πολιτική κοινωνικών ασφαλίσεων, και ειδικότερα των συντάξεων. Στη μελέτη αυτή δίνουμε ειδικότερα στοιχεία για την πολυνομία στον φορολογικό τομέα και στον τομέα κοινωνικών ασφαλίσεων, αλλά κυρίως προσφέρουμε μια πανοραμική εικόνα, στηριγμένη σε ποσοτική έρευνα των συγγραφέων που αφορά τη νομοθεσία σε όλους τους τομείς για την περίοδο 2001 έως 2015. Η έρευνα μας, η οποία διεξήχθη στα Τεύχη Α' και Β' της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

(ΦΕΚ) για την τελευταία 15ετία, έδειξε ότι στο ανωτέρω χρονικό διάστημα θεσπίστηκαν συνολικά 1.478 νόμοι, δηλαδή περίπου 100 νόμοι ετησίως (δεν ερευνήσαμε τα υπόλοιπα τεύχη του ΦΕΚ με τον ίδιο τρόπο, αφενός λόγω των χρονικών περιορισμών της παρούσας μελέτης και αφετέρου λόγω έλλειψης ρυθμίσεων που εμπεριέχονται σε αυτά και βρίσκονται σε στενή συσχέτιση με το αντικείμενο της μελέτης). Οι νόμοι από το 2001 μέχρι το 2015 που δεν είναι κυρώσεις διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών είναι περίπου οι μισοί, δηλαδή 749, με αποτέλεσμα η «καθαρή» εθνική παραγωγή να είναι κατά μέσον όρο 50 νόμοι τον χρόνο για την προαναφερόμενη περίοδο. Με συνοπτικό τρόπο, πρόσθετα ποσοτικά στοιχεία από την έρευνα είναι τα εξής:

Από το 2001 μέχρι το 2015 εκδόθηκαν 3.452 Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ), δηλαδή η αναλογία είναι 5 ΠΔ ανά 1 Νόμο, λαμβάνοντας υπόψη τη νομοθεσία, εξαιρουμένων των κυρώσεων διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών. Οι κανονιστικές και οι ατομικές διοικητικές πράξεις αριθμούν εκατοντάδες χιλιάδες, καθώς ο αριθμός των Τευχών Β' από το 2001 μέχρι το 2015 είναι 38.677, και κάθε τεύχος περιλαμβάνει τις περισσότερες φορές παραπάνω από 5 πράξεις. Οι νόμοι συμπεριλαμβάνουν 19.727 εξουσιοδοτήσεις σε περίπου 60.000 σελίδες νομοθεσίας. Τα τελευταία έτη, με την υπογραφή της πρώτης δανειακής σύμβασης (Μνημόνιο Ι, 2010), είναι αυξημένος ο αριθμός των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (67 σε σύνολο 80) και των Πολυνομοσχεδίων (24 σε σύνολο 25). Σε σχέση με τους τομείς πολιτικής, στο σύνολο των 704 νόμων που αναλύθηκαν από το 2002 μέχρι το 2015, η πλειονότητα (41%) εντάσσεται στην κατηγορία «Κράτος – Δημόσια Διοίκηση», ενώ οι άλλες δύο κατηγορίες, δηλαδή α) «Οικονομία – Αγορά – Ανάπτυξη» και β) «Κοινωνία», είναι μοιρασμένες: 27% και 28% αντίστοιχα.

Τα Αίτια της Πολυνομίας

Τα αίτια της πολυνομίας είναι πολλά και έως ένα βαθμό αναπόφευκτα. Η ρύθμιση ενός οποιουδήποτε θέματος από το νομοθέτη μπορεί να αποβεί λανθασμένη ή, με το πέρασμα του χρόνου, να ξεπερασθεί από οικονομικές και πολιτικές μεταβολές. Επίσης, είναι εύλογο στις δημοκρατίες ότι οι εκάστοτε κυβερνώντες θέλουν να επανεκλεγούν, και για το σκοπό αυτό, μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων δημόσιας πολιτικής, επιδιώκουν να δείξουν πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο. Για τους παραπάνω λόγους, φαινόμενα πολυνομίας έχουν αντιμετωπίσει και άλλες σύγχρονες δημοκρατίες. Η παρούσα μελέτη μας περιλαμβάνει καλές πρακτικές αντιμετώπισης της πολυνομίας σε άλλες χώρες.

Ειδικότερα, όμως, στην Ελλάδα η πολυνομία οφείλεται και σε άλλα αίτια. Όπως και σε άλλες χώρες με παρόμοια ιστορική διαδρομή και συγκρίσιμες σχέσεις κράτους-κοινωνίας, όπως κατά διαστήματα σε ορισμένες χώρες της Νότιας Ευρώπης, στην Ελλάδα η πολυνομία θα πρέπει να αποδοθεί

σε μακροχρόνια και πιο πρόσφατα αίτια. Αυτά διακρίνονται σε κοινωνικο-πολιτικά, διοικητικά/οργανωσιακά και νομικά αίτια.

Κοινωνικο-πολιτικά αίτια είναι το πελατειακό σύστημα, οι πιέσεις ομάδων συμφερόντων για εξαίρεσή τους από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία και, γενικότερα, η κοινωνική υποστήριξη προς την πολυνομία, γιατί χωρίς αυτή δεν θα μπορούσε η κάθε ομάδα, επαγγελματική ή άλλη, να διατηρήσει το δικό της, ιδιαίτερο επαγγελματικό, φορολογικό ή ασφαλιστικό καθεστώς.

Επίσης, τέτοιου είδους αίτια είναι και η τάση των εκάστοτε κυβερνώντων να νομοθετούν, συχνά εκ του περισσού, προκειμένου να υπερακοντίσουν τη νομοθετική «προσφορά» των προηγούμενων που βρίσκονταν στην κυβέρνηση. Και, ενώ αυτό αποτελεί γενική τάση σε πολλές δημοκρατίες, αποκτά οξεία μορφή σε δημοκρατίες με πολωμένα κομματικά συστήματα, όπως το ελληνικό, στο οποίο σπάνια υπάρχει συναίνεση στη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής. Ο πολωμένος δικομματισμός, δηλαδή, «τρέφει» την πολυνομία, όπως άλλωστε το κάνει και η τάση για συχνούς κυβερνητικούς ανασχηματισμούς. Ένα ακόμη αίτιο είναι η αδύναμη ως προς τις δεξιότητές της και ετερόνομη -καθότι μακροχρόνια κομματικοποιημένη- δημόσια διοίκηση και η συνακόλουθη δυσπιστία μεταξύ διοίκησης και πολιτικής εξουσίας.

Στα διοικητικά/οργανωσιακά αίτια συμπεριλαμβάνονται, πρώτον, η αναπόφευκτη νομοθετική παραγωγή σε ένα κράτος όπως το ελληνικό, με ιδιαίτερα συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, ακόμη και μετά την περιφερειακή και την τοπική αποκέντρωση των τελευταίων δύο δεκαετιών, και, δεύτερον, η διεύρυνση του ρόλου του κράτους. Το τελευταίο τόσο όταν ακολουθούσε παρεμβατικές πολιτικές, «εισβάλλοντας» σε πολλούς τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας, ώστε να τους ρυθμίζει, όσο και όταν άρχισε να αποσύρεται, π.χ., από την παραγωγή αγαθών ή την κοινωνική προστασία, πάλι χρειαζόταν να παράγει νόμους ρύθμισης των σχέσεων στα πεδία από τα οποία το ίδιο αποσυρόταν.

Στα νομικά αίτια περιλαμβάνονται, πρώτον, η σύνδεση του εθνικού με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, με την έννοια της εισαγωγής και της υιοθέτησης ρυθμίσεων οι οποίες προκύπτουν από διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η χώρα. Άλλωστε, ως χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα υποχρεούται να συγχρονίζει το βήμα της με τη νομοθετική παραγωγή της Ένωσης. Δεύτερον, η Ελλάδα διαθέτει ένα μάλλον μακροσκελές και υπερφορτωμένο σύνταγμα, το οποίο ανοίγει πολλές ευκαιρίες στον κοινό νομοθέτη να νομοθετεί. Του επιτρέπει να ψηφίζει νομοσχέδια στην Ολομέλεια και στα Τμήματα Διακοπών της Βουλής, να ψηφίζει επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια, να ψηφίζει νόμους-πλαίσια, να εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να εκδίδει πληθώρα κανονιστικών πράξεων με ειδική εξουσιοδότηση, ενώ επιτρέπει και στην κυβέρνηση να εκδίδει έναν πρακτικά απεριόριστο αριθμό Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ).

Κακονομία και Πολυνομία

Ακόμη και λίγοι νόμοι να υπήρχαν, δεν θα είχε απαραίτητα αποφευχθεί το παράλληλο πρόβλημα της κακονομίας. Τα συμπτώματά του είναι οι αντιφάσεις των νόμων μεταξύ τους, τα κενά δικαίου, οι δυσερμηνευτες και πολύπλοκες διατυπώσεις, η ατέλεια και η ανεπάρκεια των ρυθμίσεων, η θέσπιση νέων κανόνων δικαίου, προκειμένου αυτοί να ερμηνεύσουν τι πραγματικά εννοούσε ο νομοθέτης όταν θέσπιζε κάποιον προηγούμενο κακότεχνο κανόνα δικαίου, καθώς και τα αυξημένα -από ό,τι φαίνεται- φαινόμενα εκφραστικών και άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής.

Συνοπτικά, χωρίς αυτό να είναι το αποκλειστικό αίτιο, η πολυνομία παράγει κακονομία, αφού, μετά από κάποιο όριο αριθμητικής αύξησης των νόμων, οι αντιφάσεις μεταξύ τους είναι αναμενόμενες. Η δε κακονομία, με τη σειρά της, «τροφοδοτεί» την πολυνομία, αφού απαιτούνται νέοι νόμοι για να επιλυθούν τα προβλήματα που ήδη κατά τη θέσπισή τους τυχόν προκάλεσαν οι παλαιοί κακότεχνοι νόμοι.

Οι Συνέπειες της Πολυνομίας

Εκτός από την τάση προς κακονομία, υπάρχουν και άλλες δυσμενείς επιπτώσεις της πολυνομίας. Προφανέστερη είναι η δημιουργία περαιτέρω γραφειοκρατίας, επιφορτισμένης να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή. Ο κακός νομοθέτης γεννά τον κακό γραφειοκράτη. Επιπλέον, δημιουργείται η εντύπωση, αν δεν επιδιώκεται η θεσμοποίηση, της διακριτικής μεταχείρισης υπέρ κάποιων δημοφιλών ή ευνοούμενων κατηγοριών επιχειρήσεων, εργαζομένων ή ασφαλισμένων, που απολαμβάνουν διαφορετικό καθεστώς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων από τους υπολοίπους, μέσα σε ένα αδιαφανές θεσμικό πλαίσιο, καθότι είναι πυκνό και διογκούμενο. Η εφαρμογή των νέων νόμων καθυστερεί από τη διοίκηση, ιδίως όταν, όπως συμβαίνει συχνότατα, οι υπηρεσίες αναμένουν την έκδοση υπουργικών εγκυκλίων προς εφαρμογή κάποιου νόμου. Διογκώνεται η ύλη των δικαστηρίων, γεγονός το οποίο, μαζί με άλλους παράγοντες, οδηγεί στην καθυστέρηση της απονομής δικαιοσύνης. Οδηγείται, τέλος, η χώρα σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, πράγμα που αποθαρρύνει τους εγχώριους και, κυρίως, τους ξένους επενδυτές.

Παρεμβάσεις - Μέτρα Επίλυσης του Προβλήματος

Τα μέτρα επίλυσης του προβλήματος συνδέονται με τη διάγνωση των αιτιών και των συνεπειών του. Τα βαρύτερα αίτια, όπως ο πολωμένος κομματικός ανταγωνισμός ή η μακροχρόνια αδυναμία και εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική, δεν επιδέχονται άμεσες λύσεις. Χωρίς να χάνεται ο στόχος της αναβάθμισης της δημοκρατίας στο μέλλον, ώστε μαζί με αυτή να υποχωρήσει η πολυνομία, η έμφαση πρέπει να δοθεί σε μεσοπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις.

Οι μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις προϋποθέτουν αναθεώρηση του Συντάγματος, εφόσον ισχύει το συμπέρασμά μας ότι το Σύνταγμα, όπως έχει σήμερα, ευνοεί την πολυνομία. Μεσοπρόθεσμα θα πρέπει να ανασχεθεί η τάση του Συντάγματος να ωθεί τη Βουλή να επιταχύνει τη νομοθετική παραγωγή και να επιτρέπει σε βουλευτές και σε υπουργούς να διαγκωνίζονται για το ποιος θα παραγάγει περισσότερη νομοθεσία στη διάρκεια της θητείας τους. Οι επτά (7) μεσοπρόθεσμες προτάσεις, οι οποίες θα έχουν μέλλον εφόσον βέβαια συναντήσουν ευρύτερες πολιτικές συναινέσεις, παρουσιάζονται αναλυτικά στο τέλος της μελέτης και είναι επιγραμματικά οι εξής:

Επτά Προτάσεις-Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα

1. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας».
2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου, μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων, και συνταγματική προστασία των νέων κωδίκων.
3. Εξορθολογισμός και έλεγχος των βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών.
4. Ενοποίηση όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη Ανάλυση Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων.
5. Ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός με ανώτατα όρια ανά Υπουργείο στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας, βάσει ποσοτικών στόχων και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση.
6. Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ και αυτοδίκαιη κατάργηση νόμων δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους, εφόσον ψηφίστηκαν για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ή επείγουσες ανάγκες.
7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου και βαθμιαία μεταβολή της νομολογίας, ώστε τα δικαστήρια να ελέγχουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την ίδια τη διαδικασία παραγωγής νόμων από τη Βουλή.

Οι δώδεκα άμεσες παρεμβάσεις, που προτείνονται στο τελευταίο μέρος της μελέτης, θα ωφελούνταν βέβαια από τυχόν ευρύτερη κοινωνικο-πολιτική στήριξή τους, αλλά κυρίως επιζητούν ισχυρή και διαρκή πολιτική βούληση για την προώθησή τους. Δεν έχουν οικονομικό κόστος και οι περισσότερες είναι άμεσα εφαρμόσιμες. Πολλές είναι ήδη γνωστές, γιατί έχουν συζητηθεί στη δημόσια σφαίρα, ενώ άλλες παρουσιάζονται ίσως για πρώτη φορά εδώ, με βάση την ανάλυση της ελληνικής και της διεθνούς εμπειρίας σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας. Επιγραμματικά, οι προτεινόμενες άμεσες παρεμβάσεις ή λύσεις είναι οι εξής:

Δώδεκα Προτάσεις-Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα

1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος και χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ.
2. Αναδιαμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με σκοπό την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.
3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής και ανεξαρτητοποίησή της.
4. Δημιουργία Κυβερνητικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων.
6. Αναβάθμιση του Κοινοβουλίου - Δημιουργία Ειδικής Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
7. Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα.
8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών.
9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων.
10. Τήρηση του χρονικού ελαχίστου (minimum) για ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων.
11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή.
12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής (μείωση βουλευτών, αλλαγή εκλογικού νόμου).

Η Σημασία της Αντιμετώπισης του Προβλήματος

Η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας, καθώς και της πρόσθετης γραφειοκρατίας που αυτές προκαλούν, δεν είναι τεχνικό ζήτημα. Έχει ευρύτερη θεσμική και οικονομική σημασία. Πολυνομία και κακονομία είναι ψηφίδες του μεγάλου ψηφιδωτού κακών επιλογών και συνηθειών που οδήγησαν στον πρόσφατο εκτροχιασμό της Ελλάδας. Για αυτό και η αντιμετώπισή τους πρέπει να νοηθεί σε ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς, χωρίς περαιτέρω βλάβη της κοινωνικής συνοχής και της αναβάθμισης της δημοκρατίας, χωρίς περαιτέρω διολίσθηση σε άγνωστες αντιδημοκρατικές ατραπούς.

Περιεχόμενα

A	ΑΝΤΙ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ: ΓΙΑΤΙ ΜΙΑ ΜΕΛΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ;	13
B	ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΕΝΝΟΙΩΝ	19
	B1. Ο Ορισμός και τα Αίτια της Πολυνομίας	20
	B2. Πολυνομία και Κακονομία	26
	B3. Τα Αίτια της Πολυνομίας στην Ελλάδα	29
	B4. Πολυνομία και Γραφειοκρατία	33
	B5. Το Κόστος της Πολυνομίας	36
Γ	ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2001-2015)	40
	Γ1. Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα: Θεσμοί και Διαδικασίες	41
	Γ2. Ρυθμιστική Παραγωγή στην Ελλάδα: Αποτελέσματα νέας Εμπειρικής Έρευνας	54
	Γ3. Μελέτες Περίπτωσης: Τέσσερις Τομείς Πολιτικής	74
	Γ4. Η Αποτυχία των Προσπαθειών Αντιμετώπισης του Προβλήματος Μέχρι Σήμερα	85
Δ	ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ	89
Ε	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ- ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	101
ΣΤ	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	131
	ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	138
Ζ	ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ	141
Η	ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ	145

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Αντί Εισαγωγής:
Γιατί μια Μελέτη
για την Πολυνομία;



A. Αντί Εισαγωγής: Γιατί μια Μελέτη για την Πολυνομία;

Το 2017 θα συμπληρωθούν 20 χρόνια από τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), στην οποία τέθηκε ως υποχρέωση των κρατών-μελών (Κ-Μ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης η μέριμνα για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης (regulatory quality), η οποία πήρε την ονομασία «Καλή Νομοθέτηση». Μεταξύ άλλων, συμπεριελάμβανε την αξιολόγηση της αναγκαιότητας θέσπισης ρυθμίσεων, την ανάλυση των επιπτώσεων των υπό ψήφιση νομοσχεδίων και την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας, με στόχο τη μείωση της πολυνομίας. Μετά το 1997, και κυρίως από το 2000 και έπειτα, ακολούθησε πλήθος ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τα οποία τα κράτη-μέλη παροτρύνονταν να προχωρήσουν στην εφαρμογή αρχών, εργαλείων και δράσεων, για να υλοποιήσουν την Καλή Νομοθέτηση.¹

Η Ελλάδα εντός του συγκεκριμένου ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, ήδη από το 2000, επεδίωξε να ακολουθήσει τις εξελίξεις, παρεμβαίνοντας σε διάφορα επίπεδα, με στόχο τη σύγκλιση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν τόσο τη βελτίωση της ποιότητας των μεμονωμένων ρυθμίσεων όσο και την αναβάθμιση των θεσμών και των διαδικασιών παραγωγής τους. Εξάλλου, ποικίλες μελέτες είχαν αναγνωρίσει την πολυνομία και την κακονομία ως βασική παθογένεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με αρνητικές συνέπειες για την ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας, αλλά και για την ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.² Από τους πρώτους που διέγνωσαν το πρόβλημα, μετά τη Μεταπολίτευση, ήταν οι Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Νίκος Κ. Αλιβιζάτος και Βασίλης Σκουρής.³ Πιο πρόσφατα, σχετική μελέτη για την πολυνομία και τη ρυθμιστική κρίση έχει συντάξει ο Παναγιώτης Καρκατούλης.⁴

Με αποκορύφωμα την ψήφιση του Νόμου 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», η Ελλάδα προσπάθησε να υλοποιήσει πολιτικές για τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και τη μείωση των διοικητικών βαρών που προκύπτουν από τη νομοθεσία. Παρ' όλα αυτά, οι προσπάθειες υπήρξαν αποσπασματικές και ασυντόνιστες, με αποτέλεσμα να επισκιάσθούν από τη χρόνια και εμπεδωμένη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, που ευνοεί το

1. Για παράδειγμα: COM (2001) 428, "European Governance: A White Paper", E.C. (2001), "Mandelkern Report on Better Regulation", COM (2002) 278, "Simplifying and improving the regulatory environment", COM (2003) 71, "Updating and simplifying the Community acquis", COM (2005) 535, «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: Μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM (2005) 97, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", COM (2009) 15, «Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2015) 215, "Better regulation for better results - An EU agenda" κ.α.

2. OECD (2010), "Better Regulation in Greece", Paris, France. Διαθέσιμο στο http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf, OECD (2001), "Government capacity to assure high quality regulation in Greece", Paris, France, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf>, Επιτροπή για την εξέταση της μακροοικονομικής πολιτικής (1998), «Οικονομία και συντάξεις: Συνεισφορά στο δημόσιο διάλογο», Αθήνα, Hatzis A, Nalpanidou S. (2007), "From nothing to too much: Regulatory reform in Greece", ENBR Working Paper, No. 13/2007, διαθέσιμο στο <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>, ΟΚΕ (2006), «Γνώμη της ΟΚΕ: Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης», διαθέσιμο στο http://www.oke.gr/opinion/op_155.pdf

3. Αλιβιζάτος Ν. (1981), «Βουλή και Κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία», στο Πολιτική, τεύχος 1, σελ. 80, Δαγτόγλου Π. (1978), «Γενικό διοικητικό δίκαιο», τόμ. Α', Α. Σάκκουλας, Αθήνα, και Σκουρής Β. (1987), «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους», Α. Σάκκουλας, Αθήνα.

4. Καρκατούλης Π. (2008), «Η προϊού-

νομικισμό, την τυπολατρία και το ρυθμιστικό πληθωρισμό ως βασικό δείκτη επιτυχημένης κυβερνητικής θητείας. Ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Αθανάσιος Ράντος αναφέρει χαρακτηριστικά σχετικά με το τελευταίο σημείο: «Δεν νοείται υπουργός που να μην αισθάνεται ενδεχομένως και αποτυχημένος, αν δεν ψηφιστούν επί των ημερών του κάποιοι νόμοι, χωρίς τις περισσότερες φορές να εισφέρουν κάτι ουσιαστικό και νέο».⁵

Η πολυνομία ήταν και παραμένει κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής έννομης τάξης.⁶ Παρατηρείται σε πολλούς κλάδους του δικαίου, ακόμη και όταν δεν καλύπτει ουσιαστική ύλη, η οποία θα μπορούσε να χρήζει περιοδικής επαναρρύθμισης, αλλά και σε διαδικαστικές όψεις της απονομής δικαιοσύνης. Πολυνομία παρατηρείται στο διοικητικό δίκαιο, αλλά και στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο.⁷ Για παράδειγμα, ο Ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» αντικατέστησε το Ν. 2522/1997 και ανέθεσε την εκδίκαση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων στα διοικητικά εφετεία. Ο στόχος ήταν η ελάφρυνση του Συμβουλίου Επικρατείας από το μεγάλο όγκο υποθέσεων. Η διοικητική δίκη ρυθμίζεται επίσης και από το Ν. 3900/2010, όπως όμως αντικαταστάθηκε από το Ν. 4055/2012 «Περί εξορθολογισμού διαδικασιών για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις».⁸

Πολυνομία παρατηρείται τόσο σε παλιούς κλάδους του δικαίου, όπως το φορολογικό δίκαιο, όσο και σε ηλικιακά νέους, όπως για παράδειγμα στο σχετικά νέο δίκαιο περιβάλλοντος.⁹ Ενδεικτικά, ο Πάσχος Μανδραβέλης σε άρθρο του αναφέρει: «Την περίοδο 1974-2005 μετρήθηκαν 171.500 νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις. [...] Στα 37,5 χρόνια της μεταπολίτευσης (μέχρι τον Δεκέμβριο του 2012) ψηφίστηκαν 4.110 νόμοι. Αυτό σημαίνει ότι η Βουλή παρήγε ένα νόμο κάθε τρεις ημέρες, χωρίς να υπολογίζουμε τις διακοπές Χριστουγέννων, Πάσχα και καλοκαιριού».¹⁰

Πιο πρόσφατα, τόσο η Πρόεδρος των Διοικητικών Δικαστών Ειρήνη Γιανναδάκη όσο και ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Αθανάσιος Ράντος τόνισαν το πρόβλημα της πολυνομίας, της κακονομίας και της ανομίας στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικά ανέφεραν ότι από το 1975 μέχρι σήμερα έχουν ψηφιστεί 250 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος, «με άπειρες τροπολογίες διάσπαρτες σε διάφορους άλλους νόμους», όταν στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής από την ίδρυση τους έχουν ψηφιστεί πολύ λιγότεροι. Στο ζήτημα μάλιστα της επιτάχυνσης της δικαιοσύνης, έχουν ψηφιστεί τα τελευταία χρόνια 38 νόμοι, χωρίς βέβαια να έχει επιλυθεί το πρόβλημα.¹¹

Γιατί όμως είναι τόσο σημαντικό να υπάρξει μια πολιτική για την καλή νομοθέτηση και τη μείωση της πολυνομίας; Η ρυθμιστική λειτουργία της πολιτείας φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να αφορά κυρίως εσωτερικά ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, χωρίς να επηρεάζει άμεσα την καθημερινότητα του πολίτη. Είναι όμως ακριβώς έτσι και, αν όχι, πώς ακριβώς εμπλέκεται η πολυνομία στις καθημερινές

σα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), «Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος», Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 169-194.

5. Μάνδρου Ι. (2016), «Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες», Η Καθημερινή, 30 Ιανουαρίου 2016, άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagma-nomoystropologies?platform=hootsuite>

6. Ζουδιανός Δ. (2015), «Εισαγωγή στα νομικά», Α. Σάκκουλας, σελ. 252-254.

7. Σκουρής Β. και Τάχος Α. (2010), «Διοικητική Νομοθεσία – Κώδικες», 10η έκδοση, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 2010.

8. Κόρρος Δ. (2013), «Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου», τόμ. Β, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.

9. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε. (2008), «Δίκαιο του Περιβάλλοντος», 3η έκδοση, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, και Σιούτη Γ. (2011), «Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος», Α. Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 3-4.

10. Μανδραβέλης Π. (2013), «Νομοθετικός Πληθωρισμός», Η Καθημερινή, 22 Μαΐου 2013, άρθρο γνώμης διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/735208/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/nomothetikos-plhthwrimos>

11. Μάνδρου Ι. (2016), «Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες», Η Καθημερινή, 30 Ιανουαρίου 2016, άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagma-nomoystropologies> Σύμφωνα με την ομιλία της Προέδρου των Διοικητικών Δικαστών Ειρήνης Γιανναδάκη, οι νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος που έχουν ψηφιστεί στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής από την ίδρυσή τους είναι 10. Από μελέτη των συγγραφέων της έρευνας, από το 1861 έως το 2003, σε ομοσπονδιακό επίπεδο στις ΗΠΑ, έχουν ψηφιστεί φορολογικοί νόμοι που αριθμητικά ανήκουν σε τάξη μεγέθους 60-70 νόμων. Ο ακριβής αριθμός τους εξαρτάται από το ποιοι από τους αναπτυξιακούς και άλλους νόμους θεωρούνται αμιγώς φορολογικοί (εδώ μπορείτε να βρείτε τον υπολογισμό των συγγραφέων: http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/forologikoi_nomoi_stis_hpa.xlsx).

δραστηριότητες του πολίτη και της επιχείρησης; Αυτό το ερώτημα θα απαντηθεί συνοπτικά στην παρούσα εισαγωγή.

Παγκοσμιοποίηση, Πολυνομία και Πολίτες

Πράγματι, η Καλή Νομοθέτηση αφορά τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής-ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και τη μείωση της πολυνομίας, ενώ έχει τις ρίζες της σε κινήματα και θεωρίες που βασίζονταν σε επικριτική θεώρηση για τον τρόπο οργάνωσης, μεγέθυνσης και παρέμβασης του κράτους στην οικονομία και στην κοινωνία. Η αδυναμία της αρχικής θεωρίας της απορρύθμισης να αντιμετωπίσει τις αποτυχίες της αγοράς και το έλλειμμα δημοκρατίας έφερε στην επιφάνεια την ανάγκη για μια σύνθεση θεωριών. Οι τελευταίες επιδίωκαν, αφενός, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της κρατικής λειτουργίας σε σχέση με την οικονομία και την κοινωνία και, αφετέρου, την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μέσω αναβαθμισμένων δημοκρατικών και συμμετοχικών διαδικασιών. Έτσι, από το κίνημα της απορρύθμισης (deregulation), της δεκαετίας του 1980, και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) ήρθαν στο προσκήνιο οι πιο σύγχρονες θεωρίες περί διακυβέρνησης (Governance) και Καλής Νομοθέτησης ή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (Better Regulation ή Regulatory Reform).

Οι θεωρίες αυτές έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την ανάγκη ενός πιο προσβάσιμου και συμμετοχικού κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς μέσω δικτύων πολιτικής. Η ρυθμιστική λειτουργία, ως βασική κρατική λειτουργία, δεν θα μπορούσε να μην ενσωματωθεί σε αυτές τις θεωρίες, οι οποίες σκιαγραφούσαν την πραγματικότητα στην παγκόσμια οικονομία.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), εκτός από την ποιότητα της δημοκρατίας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και ο αυξανόμενος διεθνής επιχειρηματικός ανταγωνισμός, σε συνδυασμό με τη διεθνοποίηση των ρυθμίσεων, μέσω της λειτουργίας των διεθνών οργανισμών ή της σύναψης διακρατικών συμφωνιών, έχουν καταστήσει τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σημαντική εθνική αναγκαιότητα.¹² Συνεπώς, η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας αποτελεί στρατηγική που επιβάλλεται όχι μόνο λόγω εθνικών επιλογών, αλλά και λόγω του τρόπου με τον οποίο πλέον λειτουργούν το παγκόσμιο οικονομικό σύστημα και οι συνθήκες διεθνούς ανταγωνισμού εντός αυτού.

Πώς όμως η παραπάνω μακροσκοπική ανάλυση φτάνει σε μικρο-επίπεδο, καθιστώντας τα αποτελέσματα της πολυνομίας κάτι παραπάνω από αισθητά στην καθημερινότητα των μεμονωμένων πολιτών και των επιχειρήσεων; Προβλήματα όπως οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση υποθέσεων, η νομική ανασφάλεια και ο χρόνος που απαιτείται για να γίνουν κατανοη-

¹² OECD (1995), "Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation," Paris, France.

τές οι ρυθμίσεις αποτελούν εκφάνσεις του γραφειοκρατικού φαινομένου, το οποίο προκαλείται από την πολυνομία και επηρεάζει τις καθημερινές συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση. Οι μηχανισμοί όμως που δημιουργούν το πρόβλημα, όπως στα περισσότερα ζητήματα που άπτονται του διοικητικού φαινομένου, δεν είναι πάντα ορατοί και κατανοητοί στους πολίτες, παρά μόνον εάν οι τελευταίοι έχουν εξειδικευμένες γνώσεις σχετικά με το αντικείμενο αυτό.

Ο τρόπος άσκησης της ρυθμιστικής λειτουργίας του Κράτους ή της Βουλής αποτελεί για τους περισσότερους πολίτες ένα «μαύρο κουτί», με το οποίο δεν συνδέεται απαραίτητα η καθημερινότητα που αντιμετωπίζουν στις δημόσιες υπηρεσίες. Για παράδειγμα, η συζήτηση που υπάρχει για την ανάγκη σύνταξης μιας τεκμηριωμένης Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ), ως συνοδευτικού κειμένου ενός σχεδίου νόμου, αφορά ενδεχομένως μια μικρή ομάδα εξειδικευμένων επιστημόνων χωρίς κανένα ενδιαφέρον για τους πολίτες.

Παρόλα αυτά, είναι ακριβώς αυτό το σημείο το οποίο είναι κομβικό για τον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών της πολυνομίας καθώς μια τέτοια ανάλυση θα μπορούσε να δείξει ότι: α) οι στόχοι της δημόσιας παρέμβασης μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά χωρίς την ύπαρξη ενός νέου νόμου ή β) οι αρνητικές συνέπειες ενός νέου νόμου, ακόμη και εάν αυτός είναι απαραίτητος, μπορούν να περιοριστούν στο ελάχιστο. Επιπλέον, η ύπαρξη μιας τέτοιας ανάλυσης αναβαθμίζει την ποιότητα του κοινωνικού και του κοινοβουλευτικού διαλόγου, και άρα τη βελτίωση των επιμέρους ρυθμίσεων, καθώς τα στοιχεία της τεκμηρίωσης είναι πλέον προσβάσιμα τόσο στους βουλευτές όσο και στους πολίτες.

Εάν γίνει αποδεκτό ότι η ρυθμιστική λειτουργία του κράτους είναι κεντρικής σημασίας για τη λειτουργία της κοινωνίας και της αγοράς, τότε ο τρόπος με τον οποίο ασκείται είναι και αυτός κομβικής σημασίας. Η υποβάθμιση της συζήτησης για την Καλή Νομοθέτηση σε μια ανταλλαγή τεχνικών απόψεων υπεραπλουστεύει τον ευρύτερο διάλογο γι' αυτή τη λειτουργία.

Συνεπώς, γίνεται φανερό πόσο σημαντικό είναι να επανέλθουν στο τραπέζι των συζητήσεων η Καλή Νομοθέτηση και ο περιορισμός της πολυνομίας. Γίνεται επίσης φανερό πόσο σημαντική -για την ευαισθητοποίηση των πολιτών και των διαμορφωτών της πολιτικής- είναι η σύνδεση όλων των επιμέρους στοιχείων της δημόσιας συζήτησης για την πολυνομία και τη γραφειοκρατία σε ένα συνεκτικό πλαίσιο πολιτικής, που θα συμπεριλαμβάνει παρεμβάσεις σε όλα τα επίπεδα σε βραχυ-, μεσο- και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, όπως οι παρεμβάσεις που προτείνονται στο τέλος αυτής της μελέτης. Η καταγραφή των προβλημάτων που φαίνεται να αφορούν κάτι τόσο μακρινό και άγνωστο προς το μέσο πολίτη είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη βελτίωση της καθημερινής λειτουργίας της κοινωνίας και της οικονομίας. Μόνον εάν αυτό γίνει πλήρως κατανοητό, θα διαμορφωθούν και τα κατάλληλα κίνητρα για μια ουσιαστική εφαρμογή των αναγκαίων αλλαγών.

Οι Στόχοι της Μελέτης

Η συγκεκριμένη μελέτη θα προσπαθήσει να αναδείξει πτυχές του προβλήματος, καταγράφοντας την υφιστάμενη κατάσταση και προτείνοντας κάποιες λύσεις, οι οποίες βασίζονται στις καλές πρακτικές άλλων χωρών-μελών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Πιο συγκεκριμένα, στόχοι της μελέτης είναι οι εξής:

- (α) Η αποσαφήνιση βασικών εννοιών και η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο, χρησιμοποιώντας παράλληλα τέσσερα πεδία πολιτικής για την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων. Τα πεδία [δύο οριζόντιας φύσης (i, ii) και δύο κάθετης (iii, iv)], τα οποία κρίνονται εξαιρετικώς σημαντικά για την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, είναι: i) η φορολογία με ιδιαίτερη επικέντρωση στο νέο Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών, ii) η ασφαλιστική νομοθεσία, iii) η νομοθεσία για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και iv) η νομοθεσία για την έναρξη και την πιστοποίηση συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων.
- (β) Η αναγνώριση και η αξιολόγηση των λόγων αποτυχίας των, μέχρι σήμερα, πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας στην Ελλάδα, και ιδίως:
 - Η αξιολόγηση της επιχειρηματολογίας κατά της μέριμνας για Καλή Νομοθέτηση κυρίως σε ό,τι αφορά τη μείωση της ρύθμισης -από το κράτος- των πεδίων της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.
 - Η αξιολόγηση της εφαρμογής ή μη των βασικών προβλέψεων που συμπεριλαμβάνονταν στις πρωτοβουλίες αντιμετώπισης του προβλήματος από το 2000 μέχρι σήμερα.
 - Η ανεπάρκεια των θεσμών [Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), Υπουργικό Συμβούλιο, Γραφείο Πρωθυπουργού κ.λπ.], των μέσων και των διαδικασιών που υιοθετήθηκαν μέχρι στιγμής, στην Ελλάδα, από διαδοχικές κυβερνήσεις, για την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας.
- (γ) Η αναγνώριση και η αξιολόγηση καλών πρακτικών στο πεδίο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, με συγκεκριμένες αναφορές σε χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία και η Ολλανδία.
- (δ) Η εκπόνηση συγκεκριμένων προτάσεων, με χρονική κλιμάκωση (βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες, μακροπρόθεσμες), βασιζόμενων στις διεθνείς καλές πρακτικές για την αντιμετώπιση του φαινομένου, δεδομένου ότι οι προτάσεις πρέπει να αφορούν τόσο τη μείωση του όγκου και της πολυπλοκότητας της υφιστάμενης νομοθεσίας, όσο και τη διασφάλιση του ελέγχου (ποσοτικού και ποιοτικού) της μελλοντικής ρυθμιστικής παραγωγής.

Μεθοδολογία της Έρευνας

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε συμπεριλαμβάνει έρευνα αρχείου και συνεντεύξεις, ήταν δηλαδή συνδυασμός διαφορετικών τεχνικών έρευνας. Συγκεκριμένα, για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας βελτιωτικών παρεμβάσεων, έγινε ερευνητική εργασία πεδίου (desk research) από βιβλιογραφικές πηγές και πραγματοποιήθηκε πρωτογενής ανάλυση των ΦΕΚ (κυρίως στα τεύχη Α΄ και Β΄) για το χρονικό διάστημα 2002-2015. Η έρευνα αυτή επεδίωξε να δείξει με απτά μεγέθη την έκταση του φαινομένου, συνδέοντάς το με πραγματικές συνθήκες της αγοράς σε τέσσερις τομείς πολιτικής, οι οποίοι κρίνονται από μία σειρά μελετών και εμπειρογνομώνων ως βαρύνουσας σημασίας για την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

Από τους τέσσερις τομείς πολιτικής οι δύο είναι οριζόντιας φύσης [φορολογία ειδικά σε ό,τι αφορά τον Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (ΚΦΔ) και ασφαλιστική νομοθεσία], δηλαδή ρυθμίσεις οι οποίες αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία όλων των επιχειρήσεων, και οι άλλοι δύο κάθετης φύσης (επαγγέλματα και έρευνα και τεχνολογία). Πιο συγκεκριμένα, ενώ έγινε μια γενική επισκόπηση της νομοθεσίας και των κανονιστικών ιδιοτεροτήτων όλων των πεδίων, στο μεν φορολογικό πεδίο η έρευνα επικεντρώθηκε στο νέο ΚΦΔ, ενώ στο πεδίο της επαγγελματικής δραστηριότητας επιλέχθηκαν ορισμένα σημαντικά επαγγέλματα, για να παρουσιαστεί ο όγκος της νομοθεσίας που τα διέπει.

Βάσει της παραπάνω έρευνας, προχωρήσαμε σε ευρύτερα συμπεράσματα για τη διαδικασία νομοθέτησης στην Ελλάδα και αναλύσαμε τις αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος, κυρίως αναφορικά με τις ποικίλες προσπάθειες περιορισμού του φαινομένου που έχουν εξαγγελθεί μέχρι σήμερα. Με άλλα λόγια, υπογραμμίσαμε ποιοι ήταν οι κρίσιμοι εκείνοι παράγοντες που εμπόδισαν την υλοποίηση των πολιτικών σχεδιασμών στο πεδίο αυτό και προτείναμε λύσεις υπέρβασής τους. Η εκπόνηση των προτάσεων στηρίχθηκε στα αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας, καθώς και σε συγκριτική ανάλυση καλών πρακτικών από χώρες-μέλη της ΕΕ.

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ
ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ
ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Αποσαφήνιση Εννοιών



B1. Ο Ορισμός και τα Αίτια της Πολυνομίας

Πολυνομία και Ρύθμιση

Η πολυνομία είναι το αποτέλεσμα της θέσεως σε ισχύ πολλών ρυθμίσεων. Πριν λοιπόν γίνει προσπάθεια να οριστεί, θα πρέπει να αποσαφηνισθεί η έννοια της ρύθμισης, ιδιαιτέρως σε αντιδιαστολή με άλλες μορφές παρέμβασης για την επίλυση ενός δημοσίου προβλήματος. Δεν υπάρχει ένας γενικά παραδεκτός ορισμός για τη ρύθμιση. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) την ορίζει ως μια δέσμη εργαλείων με τα οποία οι κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις στους πολίτες και στις επιχειρήσεις. Τέτοια εργαλεία προφανώς είναι οι νόμοι, τα διατάγματα, τυπικές ή άτυπες διαταγές και αποφάσεις, καθώς και δευτερογενείς αποφάσεις, οι οποίες παράγονται από όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Επίσης, συμπεριλαμβάνονται δευτερογενείς κανονισμοί, που εκδίδονται από μη-κυβερνητικές οργανώσεις ή αυτορυθμιζόμενες οργανώσεις στις οποίες το κράτος έχει δώσει τη σχετική εξουσιοδότηση. Ο ΟΟΣΑ, επιπλέον, ομαδοποιεί τις ρυθμίσεις σε τρεις (3) κατηγορίες:

- (α) Οικονομικές ρυθμίσεις, οι οποίες παρεμβαίνουν στην αγορά και προσπαθούν να επηρεάσουν τις συμπεριφορές και τις αποφάσεις των συμμετεχόντων σε αυτή.
- (β) Κοινωνικές ρυθμίσεις, οι οποίες προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον, έστω και εάν έχουν οικονομικές συνέπειες.
- (γ) Διοικητικές ρυθμίσεις, οι οποίες στοχεύουν στην οργάνωση και στη λειτουργία του κράτους, αλλά και στη δημιουργία διοικητικών διαδικασιών, μέσω των οποίων η διοίκηση συλλέγει την αναγκαία πληροφόρηση και παρεμβαίνει σε μεμονωμένες οικονομικές αποφάσεις πολιτών.

Εάν η ρυθμιστική παρέμβαση είναι μία από τις λειτουργίες του κράτους με τις οποίες μπορεί να επιλύσει κάποιο δημόσιο πρόβλημα, επηρεάζοντας συμπεριφορές ή δημιουργώντας περιορισμούς και κίνητρα, το ερώτημα είναι ποιες είναι οι άλλες επιλογές του. Ο ορισμός της ρύθμισης μπορεί να γίνει πιο σαφής σε αντιδιαστολή με τις άλλες μορφές παρέμβασης οι οποίες μπορεί να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Σύμφωνα με την αρμόδια για την Καλή Νομοθέτηση υπηρεσία της Μεγάλης Βρετανίας, υπάρχουν άλλες τέσσερις μορφές δημόσιας παρέμβασης:¹³

¹³. Department for Business, Innovation and Skills (2009), "Better Regulation, better benefits: getting the balance right- Main Report", σελ. 23.

- (α) Άμεση παροχή-δαπάνη, δηλαδή η απευθείας παροχή μιας υπηρεσίας στη σωστή τιμή προς αυτούς που θα ωφεληθούν από αυτή.
- (β) Οικονομικά εργαλεία-φορολογία, ως μηχανισμοί τροποποίησης των τιμών, για να καθοδηγήσουν τις επιλογές των ατόμων ή των επιχειρήσεων.
- (γ) Μηχανισμοί πειθούς, όπως οι καμπάνιες ευαισθητοποίησης, η παροχή πληροφόρησης κ.ά.
- (δ) Λύσεις του ιδιωτικού τομέα (market-based solutions), όπως παρεμβάσεις προς την αγορά για αυτορύθμιση, ώστε να λύσει τα προβλήματα από μόνη της.

Στο πλαίσιο αυτό, η ρύθμιση θεωρείται ως η νομική επιβολή υποχρεώσεων από το κράτος, σε συνδυασμό με την κυβερνητική δυνατότητα να υποστηριχθούν αυτές από κυρώσεις, και άρα να περιοριστούν οι επιλογές.

Το Παράλογο και το Εύλογο της Πολυνομίας

Εκ πρώτης όψεως, η πολυνομία δεν είναι παράλογο. Υπάρχουν φωνές που ισχυρίζονται ότι στις σύγχρονες πολιτείες η πολυνομία, παρότι συχνά είναι προβληματική, θα μπορούσε να θεωρηθεί αναπόφευκτη, αν όχι εύλογη¹⁴. Η εξέλιξη της τεχνολογίας προκαλεί την ανάγκη για πρόσθετες ρυθμίσεις, όταν υπάρχει κίνδυνος να θιγούν βασικά έννομα αγαθά, όπως π.χ, η ιδιωτικότητα (privacy), η οποία μπορεί να υποστεί βλάβη από την ανεμπόδιστη χρήση νέων τεχνολογιών επιτήρησης της ιδιωτικής σφαίρας του ατόμου. Δηλαδή, νέα ρύθμιση απαιτείται όταν φανεί πως ένα έννομο αγαθό που θεωρείται ότι προστατευόταν επαρκώς, εν τέλει, αυτό βλάπτεται με πρωτόγνωρους τρόπους.

Επιπλέον, νέες ρυθμίσεις συνηθίζεται να θεσπίζονται όταν κριθεί σκόπιμο να περιοριστεί μια συμπεριφορά η οποία για μεγάλο χρονικό διάστημα θεωρείτο ανεκτή. Έτσι, στο εταιρικό δίκαιο, με την ανάπτυξη της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance), έχει εισαχθεί πληθώρα διατάξεων οι οποίες, χωρίς να παρεμποδίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα, επιδιώκουν να την καταστήσουν πιο διαφανή, καθώς επίσης και να κάνουν τη διεύθυνση/διοίκηση των επιχειρήσεων που έχουν τη μορφή ανώνυμων εταιρειών υπόλογη στους μετόχους της.

Το κρίσιμο ζήτημα εδώ είναι εάν για τη μη αναμενόμενη ή πρωτόγνωρη βλάβη ενός έννομου αγαθού ή για τη ρύθμιση νέας ύλης, η οποία έως τη θέσπιση σχετικού νόμου παρέμενε αρρύθμιστη, απαιτείται εντελώς νέα διάταξη νόμου. Μήπως αρκεί ο συνδυασμός γενικών διατάξεων (διατάξεων του Συντάγματος, γενικών αρχών του αστικού δικαίου) με υφιστάμενες διατάξεις οι οποίες εφαρμόζονται αναλογικά σε νέες περιπτώσεις ή σε νέα πεδία; Το κατά πόσον θα προτιμηθεί το πρώτο (νέα διάταξη) ή το δεύτερο (συνδυασμός και αναλογική εφαρμογή) επαφίεται στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν είναι δυνατόν πάντοτε να κλίνει προς την πρώτη λύση.

¹⁴. Hale A., D. Borys και M. Adams (2011), "Regulatory overload: A behavioral analysis of regulatory compliance", Mercatus Center – George Mason University, σελ. 6-32, November 2011, διαθέσιμο στο http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg_Overload_HaleBorysAdams_WP1147_0.pdf

Το πρόβλημα της πολυνομίας δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό, αν και, όπως φαίνεται σε αυτή τη μελέτη, σε εμάς έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις, εδώ και τρεις τουλάχιστον δεκαετίες. Είναι διεθνές πρόβλημα, πράγμα που φαίνεται από το σχετικό προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί σε άλλες χώρες, όπως η Γαλλία και η Γερμανία¹⁵, καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ¹⁶. Οι κυριότερες αιτίες του διεθνούς αυτού φαινομένου είναι τουλάχιστον τέσσερις και παρατίθενται εδώ χωρίς ιεραρχική σειρά, ούτε πάντοτε με την πρόθεση αρνητικής κριτικής, αφού ορισμένες από τις παρακάτω αιτίες της πολυνομίας βρίσκονται στον πυρήνα του σύγχρονου κράτους και της δημοκρατίας.

Τα Αίτια της Πολυνομίας Διεθνώς

Πρώτη αιτία είναι η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, εις βάρος της νομοθετικής εξουσίας, στις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες. Μέσω μονοκομματικών κυβερνήσεων ή συνεκτικών κυβερνήσεων συνασπισμού που ελέγχουν την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η Βουλή, η οποία είναι ο συγκριτικά ανίσχυρος πόλος στο δίπολο Βουλή-Κυβέρνηση, καθίσταται ο εύπλαστος νομοθετικός βραχίονας της κυβέρνησης. Δεν ελέγχει τόσο την κυβέρνηση, όσο τη διευκολύνει να νομοθετεί. Η σχετική αδυναμία της Βουλής έναντι της κυβέρνησης είναι φαινόμενο που ανάγεται σε γενικότερες τάσεις του 20ού και 21ου αιώνα. Τέτοιες τάσεις, μεταξύ άλλων, είναι:

- η ανάγκη ταχείας προσαρμογής των εθνικών κυβερνήσεων, με τη θέσπιση νέων ρυθμίσεων, στο δυναμικά μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον ανοικτών οικονομιών,
- ο εξειδικευμένος και τεχνικός χαρακτήρας των προβλημάτων προς ρύθμιση, προς τον οποίο δύσκολα μπορεί να ανταποκριθεί ένα σώμα αντιπροσώπων χωρίς ειδικές γνώσεις το οποίο διαβουλεύεται, καθώς και –με βάση την εμπειρία της κατάρρευσης της φιλελεύθερης δημοκρατίας στα μέσα του 20ού αιώνα στην Ευρώπη –
- η προτεραιότητα στη σταθερότητα της κυβέρνησης μάλλον παρά στον αποσταθεροποιητικό και απρόβλεπτο δυναμισμό και στη ζωντάνια του Κοινοβουλίου.

Γι' αυτούς και άλλους λόγους, το ελληνικό και άλλα κοινοβούλια έχουν αποκτήσει εν μέρει ένα ρόλο περισσότερο διεκπεραιωτικό, παρά ουσιαστικό, ως προς την παραγωγή ρυθμίσεων.

Η δεύτερη αιτία του διεθνώς ορατού φαινομένου της πολυνομίας ανάγεται στη διεθνοποίηση των εθνικών νομοθεσιών, καθώς και στον εξευρωπαϊσμό της νομοθεσίας των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε διεθνές επίπεδο, συνθήκες μεταξύ κρατών, όπως οι διεθνείς συμβάσεις για τη ρύθμιση του παγκόσμιου εμπορίου ή την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, δημιουργούν στο εθνικό επίπεδο τάσεις αύξησης της σχετικής νομοθεσίας, πέραν της κύρωσης από τα κοινοβούλια των σχετικών διεθνών νομικών κειμένων.

¹⁵. Β. Σκουρής, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1987, σελ. 9-10, υποσημ. 1.

¹⁶. Βλ. αντί άλλων, Hale A., D. Borys και M. Adams (2011), "Regulatory overload: A behavioral analysis of regulatory compliance", working paper no. 11-47, διαθέσιμο στο http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg_Overload_HaleBorysAdams_WP1147_0.pdf, τελευταία πρόσβαση 22.4.2016, καθώς και Hampton Ph. (2004), "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement", HM Treasury, Crown copyright, December 2004, διαθέσιμο στο <http://corporateaccountability.org.uk/dl/regulation/hampton/hamptonintrepdec2004.pdf>, τελευταία πρόσβαση 19.04.2016.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρόμοιες τάσεις αύξησης της νομοθετικής παραγωγής παρατηρούνται εκ των άνω, δηλαδή από τις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο προς τις κυβερνήσεις των χωρών-μελών της Ένωσης. Παρατηρείται πίεση από τα κοινοτικά όργανα και από την άνιση σχέση κοινοτικού και εθνικού δικαίου, στην οποία σε ορισμένους τομείς υπερτερεί το πρώτο, με στόχο την ομογενοποίηση των κανόνων δικαίου σε όλες τις χώρες- μέλη. Τυπικό παράδειγμα είναι η ψήφιση νόμων για εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο οδηγιών ή συστάσεων που υιοθετούνται από ευρωπαϊκά κοινοτικά όργανα.

Η τρίτη αιτία του εν λόγω φαινομένου οφείλεται στη διεθνώς αποδεκτή αποστολή του κράτους να έχει την ευθύνη πλήθους τομέων της οικονομικής και της κοινωνικής ζωής. Η αποστολή αυτή, παρά την πρόσφατη διείσδυση νεοφιλελεύθερων ιδεών σε πολλές χώρες, θεσμικά δεν έχει εκλείψει. Άλλωστε, και εκεί ακόμη όπου αρχικά παρατηρήθηκε πρόθεση και πραγματική πίεση αναδίπλωσης του κράτους πρόνοιας, δηλαδή στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις ΗΠΑ κατά τη δεκαετία του 1980, το τελικό αποτέλεσμα απείχε πολύ από το επιπόλαιο και συχνά χωρίς τεκμηρίωση διαρκώς επαναλαμβανόμενο σύνθημα για τη «συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας».¹⁷

17. Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

Παράλληλα, τα σύγχρονα συντάγματα, μεταξύ των οποίων ίσως καθ' υπερβολή το ελληνικό Σύνταγμα, περιέχουν πλήθος διατάξεων οι οποίες αναθέτουν στο κράτος την αποστολή (τη «μέριμνα») και την ευθύνη ολόκληρων τομέων κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Είναι προφανές, ιδίως σε εποχή όξυνσης των ανισοτήτων εισοδήματος και πλούτου, που έχει δημιουργήσει η λειτουργία της παγκόσμιας ελεύθερης αγοράς,¹⁸ ότι η εν λόγω μέριμνα είναι απαραίτητη προκειμένου να κάμπτονται οι αρνητικές συνέπειες λειτουργίας της αγοράς.

18. Piketty T., *Το κεφάλαιο στον εικοστό πρώτο αιώνα*, Πόλις, Αθήνα 2014.

Ωστόσο, εκτός από την απαραίτητη κρατική παρέμβαση σε ό,τι αφορά το κράτος πρόνοιας, την απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις, για το θέμα που μας απασχολεί εδώ, δηλαδή τις αιτίες της πολυνομίας διεθνώς, το πλέγμα των συνταγματικών κανόνων που αντανakλούν τον παρεμβατικό, ακόμη και σήμερα, και σχετικά βαρύ ρόλο του κράτους είναι ευρύ και υποκινητικό της εισαγωγής νέων ρυθμίσεων σε πλήθος τομέων δημόσιας πολιτικής.¹⁹ Πρόκειται για πλέγμα συνταγματικών κανόνων που αφορούν την επιστήμη και τις τέχνες, την παιδεία, την υγεία, τον αθλητισμό, τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς και τον οικονομικό προγραμματισμό.

19. Σκουρής Β., *ό.π.*

Ως γνωστόν, πολλοί από αυτούς τους συνταγματικούς κανόνες έχουν συμβολικό χαρακτήρα αναγνώρισης δικαιωμάτων των πολιτών, χωρίς όμως να τους παρέχουν νομική αξίωση έναντι του κράτους (π.χ. δεν μπορεί ο πολίτης να αξιώσει από το κράτος την παροχή στέγης). Πάντως, το πλήθος και το εύρος των συνταγματικών κανόνων είναι εφελτήριο για την ανάπτυξη πληθωριστικών τάσεων στη νομοθετική παραγωγή.

Το φαινόμενο επιτείνεται βέβαια όταν, όπως έχει παρατηρήσει ο Γιώργος Τσεμπελής, συντάγματα όπως το ελληνικό Σύνταγμα, με τις είκοσι επτά χιλιά-

δες (27.000) λέξεις του, έχουν -συγκριτικά μιλώντας- πολύ μεγάλη έκταση.²⁰

Η τέταρτη και τελευταία αιτία της πολυνομίας ως διεθνούς φαινομένου συνδέεται στενά με την τρίτη και αφορά τον ρόλο του κράτους στη σύγχρονη κοινωνία και στην οικονομία. Στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες ο ρόλος αυτός από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου έως σήμερα υπήρξε ρυθμιστικός και παρεμβατικός ιδίως σε ό,τι αφορά την παροχή της κοινωνικής προστασίας.

Ήταν ρόλος καθοδηγητικός της κοινωνίας και της οικονομίας, και συνδέθηκε με αυτό που οι διοικητολόγοι ονομάζουν «ρυθμιστική» και «παροχική» δημόσια διοίκηση.²¹ Σε αυτό το πλαίσιο, και δεδομένης της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης, μιας αρχής θεμελιώδους σημασίας για το φιλελεύθερο κράτος δικαίου, δεν είναι παράξενο που η διοικητική δράση εκδιπλώθηκε μέσα σε ένα νομικό πλαίσιο το οποίο διογκωνόταν και διαφοροποιούνταν συνεχώς. Δηλαδή, η πολυνομία ήταν έως ένα βαθμό αναπόφευκτη, αν όχι επιθυμητή.

Μόλις από τη δεκαετία του 1990, ο ρόλος του κράτους αρχίζει να μετατοπίζεται προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης μάλλον, παρά της εκ των άνω καθοδήγησης της κοινωνίας και οικονομίας (the enabling state).²² Ωστόσο, είναι προς διερεύνηση εάν η μετατόπιση αυτή οδήγησε διεθνώς σε μείωση της πολυνομίας. Αφενός, όπως σημειώθηκε και παραπάνω, η οπισθοχώρηση του κράτους πάνω στις νεοφιλελεύθερες ράγες συνέβη σε περιορισμένο αριθμό κρατών, στον αγγλοσαξονικό κόσμο και σε χώρες της Λατινικής Αμερικής, με αποτέλεσμα τη μείωση, αλλά όχι τη συρρίκνωση της «παροχικής διοίκησης».

Αφετέρου, παρά τη διάδοση ιδεών περί απόσυρσης του κράτους από την οικονομία και της λειτουργίας του με κριτήρια ιδιωτικής οικονομίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ), το αποτέλεσμα ήταν διαφορετικό από το αναμενόμενο. Οι μεταρρυθμίσεις της διοίκησης δεν οδήγησαν στην αναμόρφωση και στη λειτουργία της πλέον με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια. Στις περισσότερες περιπτώσεις, διαμορφώθηκαν μείγματα παλαιών και νέων διοικητικών μοντέλων.²³

Μάλιστα, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της πολυνομίας, έγινε προφανές ότι η απόσυρση του κράτους από ορισμένους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας απαιτεί και αυτή, με τη σειρά της, ρύθμιση. Δηλαδή, απαιτεί προσδιορισμό του νέου ρόλου του κράτους, ενός ρόλου ενδυνάμωσης των κοινωνικών και των οικονομικών φορέων και διευκόλυνσης της δράσης τους, πράγμα που σημαίνει ότι απαιτεί νέα, πρόσθετη νομοθετική παραγωγή. Για παράδειγμα, σε πολλές χώρες απαιτήθηκε πρόσθετη νομοθεσία για:

- την ίδρυση και τη λειτουργία των ανεξάρτητων διοικητικών και ρυθμιστικών αρχών (Συνήγορος του Πολίτη, Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης κ.ά.),

20. Τσεμπελής Γ. (2014), «Η συνταγματική αναθεώρηση ξεκινά από το άρθρο 110», Το Βήμα της Κυριακής, 5 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=638048>, τελευταία πρόσβαση 23.04.2016.

21. Δαγτόγλου Π. (1978), Γενικό διοικητικό δίκαιο, τόμ. Α΄, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 29 και 38, όπου και αναφορά στην πολυνομία ειδικά του διοικητικού δικαίου.

22. Gilbert N. and B. Gilbert (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford: Oxford University Press, και Wallace J. (2013), "The Rise of the Enabling State: A Review of Evidence and Policy across the UK and Ireland", Dunfermline: Carnegie UK Trust, διαθέσιμο στο <http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/4e46dc7f-cf10-47f9-b770-d50131bd2a39/The-Rise-of-the-Enabling-State.aspx>, τελευταία πρόσβαση 23.04.2016.

23. Pollitt C. και G. Bouckaert (2011), "Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State", Oxford: Oxford University Press.

- τις νέες μορφές δράσης που βρίσκονται στην τομή δύο συνόλων, εκείνου της διοίκησης με αυτό της ιδιωτικής οικονομίας (συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα – ΣΔΙΤ), καθώς και
- την ανάπτυξη και τον πολλαπλασιασμό νέων κρατικών βραχιόνων του κράτους, δημόσιων οργανώσεων και εταιρειών (agencification), δίπλα στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή σε αντικατάσταση μέρους των κεντρικών υπηρεσιών²⁴.

²⁴. Verhoest K., S. V. Thiel, G. Bouchaert, P. Laegreid και S. Van Thiel (επιμ.) (2012), "Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries", London: Palgrave Macmillan.

Συνοπτικά, η πολυνομία, παρότι, όπως εξηγείται στην παρούσα μελέτη, αποτελεί φαινόμενο ιδιαίτερα οξυμένο στη χώρα μας, οφείλεται σε διεθνείς και διαχρονικές τάσεις. Ορισμένες από αυτές είναι δύσκολο να καμφθούν (π.χ. ο εντεινόμενος ανταγωνισμός ανοικτών οικονομιών, προς τον οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις προσπαθούν να προσαρμοστούν, εισάγοντας νέες ρυθμίσεις). Άλλες τάσεις, πάλι, όπως η τάση για κρατική επέμβαση στην ελεύθερη αγορά, προκειμένου να αμβλυνθούν οι αρνητικές συνέπειές της (π.χ. η ανεργία των νέων), και η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, δεν θα έπρεπε να καμφθούν. Στις παραπάνω διεθνείς διαστάσεις του προβλήματος προστίθενται όμως επιβαρυντικά και οι εγχώριες, δηλαδή οι αιτίες της πολυνομίας που αφορούν ειδικά την Ελλάδα. Πριν από αυτό, θα δούμε πώς η πολυνομία διαπλέκεται με την κακονομία.

B2. Πολυνομία και Κακονομία

Η κακονομία είναι φαινόμενο που δύσκολα μπορεί να ορισθεί με μεγάλη ακρίβεια, αλλά σχετικά εύκολα αναγνωρίζεται, όταν και όπου συμβαίνει. Με τα λόγια του Αντώνη Αργυρού:

«...Πώς να γνωρίζεις έναν νόμο του οποίου το κείμενο έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις, συμπληρώσεις, τροποποιήσεις σε παραγράφους, εδάφια, περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις, εξαιρέσεις, αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων, όπως και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί, όταν ένας νόμος “κουρελού” περιλαμβάνει π.χ. 80 άρθρα και χιλιάδες ρυθμίσεις σε άσχετα σημεία;»²⁵.

25. Αντώνης Αργυρός, «Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας», διαθέσιμο στο <http://news247.gr/eidiseis/gnomes/antonis-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-ths-moiras-mas.3711950.html>, 11 Οκτωβρίου 2011. Ανακτήθηκε στις 21 Μαρτίου 2016.

Ο Γιώργος Γεραπετρίτης σημειώνει:

«Χαρακτηριστικό όσο και θεσμικά σοκαριστικό είναι το παράδειγμα της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 9ης Νοεμβρίου 2012 “Επιμέρους Ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016” (ΦΕΚ Α' 224/12.11.2012). Με την Πράξη αυτή τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του Ν. 4093/2012, ο οποίος ψηφίστηκε την ίδια ημέρα με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που τον τροποποίησε (9 Νοεμβρίου 2011) και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ επίσης την ίδια ημέρα με την τροποποιητική πράξη (12 Νοεμβρίου 2012). Σε ορισμένα μάλιστα σημεία του, η Πράξη επανέφερε τη διατύπωση του νομοσχεδίου όπως είχε εισαχθεί αρχικώς στη Βουλή, πριν το νομοθετικό σώμα προβεί σε τροποποίησή του!»²⁶.

26. Γεραπετρίτης Γ. (2012), «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;» στο Νομικό Βήμα, τόμ. 60, τεύχος 10/2012, σελ. 2781.

Η κακονομία παραπέμπει νοηματικά σε κακοδιοίκηση ή φαύλη διοίκηση και σε κακή απονομή της δικαιοσύνης, αλλά τι από αυτά αποτελεί αίτιο και τι αποτέλεσμα της κακονομίας; Όπως υποστηρίζεται στην εν λόγω μελέτη, αν και η τυχόν χαμηλή ποιότητα της διοίκησης μπορεί να οδηγήσει σε ποιοτικά κακή νομοθέτηση και σε νομικό πληθωρισμό, η αιτιώδης σχέση είναι αντίστροφη: η κακονομία και η πολυνομία είναι δύο -αλλά όχι οι μόνες- αιτίες της κακής διοίκησης, της προβληματικής απονομής της δικαιοσύνης και της γραφειοκρατίας.

Σε δημόσια ομιλία του στις 17 Μαρτίου 2016 ο Πρόεδρος της Δημοκρα-

τίας, Προκόπης Παυλόπουλος, έκανε τον εξής σχολιασμό σχετικά με την πολυνομία και την κακονομία:

*«Πολυνομία και κακονομία είναι, κατ' ακολουθίαν, οι "θρυαλλίδες" οι οποίες δυναμιτίζουν τόσο την αποτελεσματική εφαρμογή του κανόνα δικαίου από εκείνους που έχουν τη θεσμική υποχρέωση υπακοής σε αυτόν, όσο και το ίδιο το υπόβαθρο του κράτους δικαίου».*²⁷

27. Προκόπης Παυλόπουλος, «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής», 17 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Προεδρίας της Δημοκρατίας, <http://www.presidency.gr/?p=10917>, ανακτήθηκε στις 22 Μαρτίου 2016.

Συχνά η πολυνομία και η κακονομία δεν διακρίνονται με σαφήνεια, ενώ η πρώτη παραπέμπει σε ποσοτικό μέγεθος και η δεύτερη σε ποιοτικό. Άρα, θα πρέπει η κακονομία να αντιδιασταλεί προς την πολυνομία.

Σχέσεις Κακονομίας και Πολυνομίας

Η κακονομία και η πολυνομία σχετίζονται και αλληλοτροφοδοτούνται, αλλά δεν ταυτίζονται, ούτε μπορεί η μία -για παράδειγμα, η κακονομία- να θεωρηθεί μόνο αποτέλεσμα της άλλης. Και τούτο γιατί μπορεί κανείς, θεωρητικά, να υποθέσει ότι μερικά από τα κριτήρια ή χαρακτηριστικά που καθιστούν μια έννομη τάξη προβληματική («κακόνομη») είναι δυνατόν να εμφανιστούν και σε χώρες ή σε τομείς της δημόσιας πολιτικής όπου δεν υπάρχει πολυνομία. Για να αποφανθούμε ότι υπάρχει κακονομία, θα αρκούσε, για παράδειγμα, δύο νόμοι να είναι εντελώς αντιφατικοί μεταξύ τους, εισάγοντας ασύμβατες ρυθμίσεις, ή ένας νόμος να είναι τόσο κακοδιατυπωμένος, ώστε να δημιουργεί νοηματικά κενά.

Άρα, αφενός δεν απαιτείται πολυνομία για να παρατηρηθούν φαινόμενα κακονομίας. Η πολυνομία είναι ικανή, αλλά όχι αναγκαία συνθήκη για την πρόκληση κακονομίας. Αφετέρου, βέβαια, όταν παρατηρείται νομικός πληθωρισμός, τότε αυξάνονται οι πιθανότητες αντιφατικών ρυθμίσεων ή νοηματικών κενών στη νομοθεσία.

Τα κριτήρια για να θεωρήσουμε ότι σε μια έννομη τάξη υπάρχει καθεστώς κακονομίας είναι πολλά και παρατίθενται εδώ. Δεν είναι απαραίτητο να ισχύουν όλα ταυτοχρόνως αλλά (προτείνουμε ότι), αν ισχύουν συνήθως τρία από αυτά, τότε μπορεί κανείς να μιλήσει για καθεστώς κακονομίας.

- Αντιφατικές ή ακόμη και ευθέως αλληλοαναιρούμενες ρυθμίσεις νόμων για το ίδιο ζήτημα.
- Αντιφατικές ρυθμίσεις κανόνων διαφορετικών επιπέδων, όπως π.χ. μια υπουργική εγκύκλιος που αναιρεί έναν νόμο, με αποτέλεσμα να προκύπτει νομική αβεβαιότητα, παρότι ο νόμος ισχύει έναντι της εγκυκλίου.
- Προφανής αντισυνταγματικότητα.
- Αντίθεση μιας εγχώριας ρύθμισης προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο (*acquis communautaire*) ή/και θεμελιώδεις διεθνείς συμβάσεις, όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

- Νομικά κενά τόσο σημαντικά, ώστε να καθιστούν μια ρύθμιση ανεργό.
- Εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας.
- Εκφραστικά, συντακτικά και γραμματικά λάθη.
- Κανονιστική, αντί για κοινοβουλευτική, νομοθέτηση μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) ή άλλων μη κοινοβουλευτικών μέσων.²⁸

28. Οι αρχικές ιδέες αυτού του καταλόγου προέρχονται από το Θεόδωρο Ψυχογιό. Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Ευχαριστούμε τον Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Θεόδωρο Ψυχογιό.

Αιτίες της Κακονομίας

Μια προφανής αιτία της κακονομίας, πέραν της πολυνομίας, είναι η πίεση για νομοθέτηση. Αυτή μπορεί να είναι χρονική πίεση, προερχόμενη για παράδειγμα από μια έκτακτη συνθήκη (φυσική καταστροφή, ανθρωπιστική καταστροφή, γρήγορη τεχνολογική εξέλιξη κ.ά.). Μπορεί επίσης να είναι θεσμική πίεση, όπως για παράδειγμα καθυστερημένη συμμόρφωση του εθνικού νομοθέτη προς Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή επιβολή προστίμου από την Ευρωπαϊκή Ένωση για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Δυστυχώς, υπάρχει ακόμη ένα είδος πίεσης, που πρέπει να σημειωθεί, και αυτή είναι η κομματική ή ιδεολογική πίεση. Η τελευταία αφορά, για παράδειγμα, προεκλογική υπόσχεση κυβερνώντος κόμματος που δεν μπορεί να υλοποιηθεί, λόγω ανίσχυρης ή ελλιπούς κοινοβουλευτικής υποστήριξης προς το κόμμα ή προς τη συγκεκριμένη ρύθμιση, η οποία, έτσι, προκειμένου να μην υποστεί την κοινοβουλευτική δοκιμασία, δρομολογείται με άλλο θεσμικό μέσο, όπως η υπουργική απόφαση ή η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ). Το γεγονός ότι η τελευταία απαιτείται, εκ του Συντάγματος (άρθρο 44 παράγραφος 1), να συμπεριληφθεί σε νόμο που θα ζητηθεί και θα ψηφιστεί από τη Βουλή σε χρόνο μεταγενέστερο από το χρονικό σημείο έκδοσης της ΠΝΠ ελάχιστα απαλύνει το πρόβλημα. Οι έννομες συνέπειες της ΠΝΠ θα έχουν πραγματοποιηθεί σε μικρότερο ή σε μεγαλύτερο βαθμό, και η Βουλή θα έχει παρακαμφθεί.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η κακονομία είναι σοβαρό πρόβλημα και, ορθολογικά μιλώντας, η πολιτεία με προβλήματα κακονομίας θα πρέπει να τα αντιμετωπίσει.

B3. Τα Αίτια της Πολυνομίας στην Ελλάδα

Σχεδόν κανένας νόμος δεν θα ήταν αναγκαίος εάν η ορθή συμπεριφορά στις οικονομικές και στις κοινωνικές σχέσεις ήταν σε όλους προφανής και τηρούνταν από όλους. Καθώς αυτό δεν συμβαίνει, ούτε μπορεί να συμβεί, νέοι νόμοι θεσπίζονται και προστίθενται στην υπάρχουσα νομοθεσία, κάθε φορά που, μεταφορικά μιλώντας, ανακαλύπτονται στο «καλάθι με τα μήλα ένα ή περισσότερα σάπια μήλα».²⁹ Με άλλα λόγια, ακόμη και αν το κράτος ευλαβικά απέφευγε να παρέμβει στην ελεύθερη οικονομία, οι συμπεριφορές των δρώντων, ιδιωτών ή επιχειρήσεων, δεν θα ήταν πάντοτε προβλέψιμες και αποδεκτές. Θα μπορούσαν να υπερβούν έναν κύκλο αποδεκτών από την παράδοση ή το έθιμο επαγγελματικών ή επιχειρηματικών συμπεριφορών. Στην περίπτωση αυτή θα καθίστατο αναγκαία κάποιου είδους κύρωση, η οποία θα περιβαλλόταν το ένδυμα του νόμου.

²⁹. Morse N. (2007), "Regulatory Overload", *Mortgage Banking*, 67, 7, April 2007, σελ. 44-48.

Ωστόσο, είναι προφανές ότι, στη χώρα μας τουλάχιστον, πίσω από την τάση για πολυνομία κρύβεται μια διάχυτη αντίληψη για τη διαρκή δυνατότητα δημοσιονομικής επέκτασης, μια διάθεση ρύθμισης της ύλης των οικονομικών και άλλων σχέσεων, ανεξάρτητα από το κόστος που προξενούν οι πρόσθετες ρυθμίσεις. Δεν υπάρχει δηλαδή στο αναλυτικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο λειτουργεί ο νομοθέτης, μέριμνα για το εξής: τα διάφορα είδη διοικητικού και οικονομικού κόστους, έως ένα βαθμό αναμενόμενα κατά την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων, διογκώνονται όταν για το ίδιο ζήτημα, το οποίο τυχόν χρήζει ρύθμισης, αίφνης θεσπίζεται πλήθος διαδοχικών ρυθμίσεων.

Ενδεικτικά για τη φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2013-2015, ψηφίστηκαν συνολικά τουλάχιστον δώδεκα (12) νόμοι και θεσπίστηκαν τρεις (3) Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), με βάση το άρθρο 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος, που περιείχαν φορολογικές ρυθμίσεις. Όσον αφορά τις συντάξεις, κατά την ίδια περίοδο ψηφίστηκαν συνολικά περισσότεροι από οκτώ (8) νόμοι.

Η κατακλυσμιαία εισαγωγή νέων ρυθμίσεων δεν διπλασιάζει ή τριπλασιάζει απλώς τα διαφορετικά είδη διοικητικού και οικονομικού κόστους. Το πιθανότερο είναι ότι τα αυξάνει με ένα μη γραμμικό τρόπο, δηλαδή τα αυξάνει θεαματικά. Τούτο συμβαίνει, αφενός γιατί το σύνολο των ρυθμίσεων για ένα ζήτημα δεν συμπεριλαμβάνεται σε ένα νομοθέτημα, αλλά έχει διασπαρεί σε

πολλά, και αφετέρου διότι είναι σχεδόν αναπόφευκτο ότι σε μια κοινωνία που έχει χαρακτηριστικά «δικομανίας», όπως η ελληνική, η πληθώρα των ρυθμίσεων θα δώσει λαβή σε αντιφατικές ερμηνείες του νόμου, στηρίζόμενες σε διαφορετικές υφιστάμενες παλαιές ή νέες διατάξεις.³⁰

Κομματικός Ανταγωνισμός, Πολιτική Κουλτούρα και Πολυνομία

Στο πλαίσιο της κομματικής διαμάχης, απαραίτητης όψης κάθε σύγχρονης δημοκρατίας, κάθε κυβέρνηση που επιδιώκει την επανεκλογή της θα θέλει να παρουσιάσει έργο. Αυτό δεν μεταφράζεται μόνο σε απτά έργα, αλλά και σε νέες ρυθμίσεις, για τις οποίες η εκάστοτε κυβέρνηση θα ισχυρίζεται ότι είναι καλύτερες από εκείνες των προκατόχων της. Την ίδια τάση θα παρουσιάζουν σχεδόν αναπόφευκτα και διαδοχικοί υπουργοί, οι οποίοι φροντίζουν με την ψήφιση νέων νόμων να δείξουν ότι είναι παραγωγικοί, συγκρινόμενοι τόσο με προκατόχους τους, μέλη προηγούμενων κυβερνήσεων ή άλλων κομμάτων, όσο και με ανταγωνιστές τους υπουργούς του ίδιου κυβερνώντος κόμματος.

Η κατίσχυση ή μη αυτής της τάσης, που συνδέεται με την εσωτερική λογική του πολυκομματικού συστήματος και της προσωπικής πολιτικής ανέλιξης κάθε πολιτικού στελέχους πρώτης γραμμής, συναρτάται προς την κυρίαρχη –σε κάθε χώρα και εποχή– πολιτική κουλτούρα. Σε μια πολωμένη πολιτική κουλτούρα, όπως αυτή που τροφοδότησε και τροφοδοτήθηκε από το ελληνικό κομματικό σύστημα της Μεταπολίτευσης, αλλά και την τρέχουσα περίοδο της οικονομικής κρίσης, οι τάσεις για πολυνομία θα είναι εντονότερες. Αυτό συμβαίνει, επειδή τα κόμματα επιδιώκουν τη συνολική σύγκρουση και την πλήρη αντικατάσταση του ενός από το άλλο στην πολιτική εξουσία. Ταυτόχρονα, οι υπουργοί του ίδιου ή διαφορετικών κομμάτων υπερακοντίζουν ο ένας τον άλλο. Άρα, η πολυνομία συνδέεται και με ευρύτερα φαινόμενα πολιτικής κουλτούρας, όπως η συγκρουσιακή ελληνική κουλτούρα. Η πολυνομία δεν εμφανίζεται, με τον ίδιο οξύ βαθμό, σε όλα τα πολυκομματικά συστήματα. Είναι ηπιότερης έντασης εκεί όπου κυριαρχεί μια κουλτούρα συναίνεσης, με τις αναπόφευκτες περιόδους βραχείας όξυνσης της κομματικής διαμάχης (π.χ. στη δημοκρατική Ισπανία και στην Πορτογαλία, μετά την πτώση των αυταρχικών καθεστώτων του Φράνκο και του Σαλαζάρ αντιστοίχως).³¹

Διοικητική Κουλτούρα και Αντιλήψεις Σχετικά με το Ρόλο της Ρύθμισης

Είναι δεδομένο ότι, πέραν του κομματικού ανταγωνισμού και της πολιτικής κουλτούρας, ίδια τάση φαίνεται να ενυπάρχει και στο διοικητικό μηχανισμό της χώρας μας. Η πολυνομία εδώ προκύπτει ως αποτέλεσμα δύο κυρίως παραμέτρων: α) της αντίληψης ότι μέσω της παραγωγής ρυθμίσεων εκπληρώνει την αποστολή της και δικαιολογείται ο ρόλος της, κάτι που δημιουργεί αντικίνητρα για τη μείωση του όγκου και της πολυπλοκότητας των

30. Επ' αυτού είναι ενδεικτικό ότι από το Δεκέμβριο του 2010 η ελληνική πολιτεία προσπάθησε να μειώσει τον όγκο των ποινικών υποθέσεων που περιέχονταν στο σύστημα δικαιοσύνης με πρωτοβουλία των πολιτών, με το να αυξήσει από δύο έως δέκα φορές τα δικαστικά έξοδα της ποινικής διαδικασίας (κοινή υπουργική απόφαση Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης 123827/23-12-2010, ΦΕΚ Β' 1991/23-12-2010).

31. Gunther R., Diamandouros N., and Sotiropoulos D. A. (επιμ.) (2006), "Democracy and the State in the New Southern Europe", Oxford: Oxford University Press.

ρυθμίσεων, και β) της κουλτούρας του νομικισμού, ο οποίος δεν επιτρέπει τη θεώρηση της διοικητικής δράσης έξω από τα στενά όρια της έκδοσης κανονιστικών πράξεων.

Η τάση της διοίκησης να εισηγείται και να συντάσσει νομοθεσία, θεωρώντας πως αυτός είναι ο «πραγματικός» της ρόλος, ευθύνεται ιδιαίτερα για την ύπαρξη της πολυνομίας. Εάν αυτή η δυνατότητα περιοριστεί σημαντικά, τότε η διοίκηση θα θεωρήσει πως ένα ζωτικό κομμάτι της λειτουργίας της και της ύπαρξης της καταργείται. Εάν αυτό συνδυαστεί με την έμφυτη καχυποψία της διοίκησης σχετικά με την εικόνα και τις προθέσεις της κοινωνίας προς αυτήν, γίνεται φανερό πως η συνεχής παραγωγή νομοθεσίας καθίσταται προϋπόθεση της ίδιας της ύπαρξης της. Εν ολίγοις, η δημόσια διοίκηση προτιμά τον ανορθολογισμό της πολυνομίας, για να δικαιολογήσει την από μέρους της απαίτηση πόρων και ζωτικού ρόλου, παρά την όποια προσπάθεια απλούστευσης και περιορισμού της, η οποία ενέχει κινδύνους για την απρόσκοπτη συνέχιση της λειτουργίας της.

Επιπλέον, η δημόσια διοίκηση προτιμά να κατηγορηθεί για υπερβολική ρυθμιστική παραγωγή, προκειμένου να ελέγξει ένα πρόβλημα, παρά για αποτυχία αντιμετώπισής του μέσω της μη-ρύθμισης.³² Βεβαίως, σε αυτές τις περιπτώσεις, και επειδή η διοίκηση δρα και ως εφαρμοστής του νόμου, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος κακονομίας και κακοδιοίκησης, που επιδρά αρνητικά στον περιορισμό του φαινομένου. Ένα πολύπλοκο και υπερτροφικό ρυθμιστικό περιβάλλον δημιουργεί νομική ανασφάλεια σε σημαντικά κομμάτια της δημόσιας διοίκησης (ελεγκτικά, παροχής υπηρεσιών κ.λπ.), που ενεργούν ως εφαρμοστές του νόμου, με αποτέλεσμα αφενός να δημιουργούνται προβλήματα γραφειοκρατίας και αφετέρου να προκαλείται περιπτωσιολογική και αποσπασματική αντίδραση, με έκδοση νέας ρύθμισης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις εμφανίζεται έντονο το δομικό πρόβλημα του ελλείμματος εμπιστοσύνης, καθώς η πολυνομία προκύπτει είτε ως αποτέλεσμα της καχυποψίας της δημόσιας διοίκησης για τον απειλούμενο ρόλο της είτε ως αποτέλεσμα της παραδοξότητας να εμφανίζεται η νομική ανασφάλεια στη διοικητική δράση, εξαιτίας ενός φαινομένου στη δημιουργία του οποίου η ίδια η διοίκηση έχει συμβάλει.

Θεσμικά Προβλήματα ως Αίτιο της Πολυνομίας

Σε αυτό το πλαίσιο μπορούν να ενταχθούν πολλές παθογένειες στη λειτουργία του κράτους. Για παράδειγμα, η κοινοβουλευτική διαδικασία και ο τρόπος που αυτή ασκείται παίζουν σημαντικό ρόλο στην εδραίωση του φαινομένου. Εάν το Κοινοβούλιο, ως ο κατεξοχήν χώρος της νομοθετικής εξουσίας, λειτουργεί ως απλός επικυρωτής των κυβερνητικών παρεμβάσεων, χωρίς κριτική και παρεμβατική διάθεση προς τον τρόπο νομοθέτησης, τότε είναι προφανές πως η ρυθμιστική ύλη θα τείνει να έχει αυξητικές τάσεις.

³². Hale A., Borys D. and Adams M. (2011), "Regulatory Overload: a behavioral analysis of regulatory compliance", Mercatus Center-George Mason University, σελ. 6, διαθέσιμο στο http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg_Overload_HaleBorysAdams_WP1147_0.pdf

Η τάση της εκτελεστικής εξουσίας είναι να νομοθετεί γρήγορα και ενδεχομένως πολλές φορές πρόχειρα, για να επιλύσει τα προβλήματα που ανακύπτουν στη διακυβέρνηση της χώρας. Η τάση αυτή είναι φυσιολογική, εάν σκεφτεί κάποιος ότι η κυβέρνηση πρέπει να ανταποκριθεί γρήγορα στο εκλογικό της ακροατήριο και να επιλύσει προβλήματα ή, σε κάθε περίπτωση, να υλοποιήσει επείγουσες δεσμεύσεις είτε προεκλογικές είτε άλλου είδους. Σε αυτή την περίπτωση, έχει κάθε κίνητρο να επιδιώκει τη συντόμευση των κοινοβουλευτικών διαδικασιών μέχρι την έκδοση των νόμων. Ας αναλογιστούμε την έκρηξη παραγωγής νόμων μέσα από επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες ή την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Ακόμη και αν η έκρηξη αυτή δικαιολογείται εν μέρει από το επείγον της υλοποίησης διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, είναι φανερό πως στη νομοθετική παραγωγή συμπεριλαμβάνονται και διατάξεις που δεν έχουν αυτό το χαρακτηριστικό. Εάν λοιπόν η νομοθετική εξουσία δεν αντιληφθεί το ρόλο της ως θεματοφύλακα της ρυθμιστικής ποιότητας, τότε τα κίνητρα της εκτελεστικής εξουσίας υπερισχύουν, με αποτέλεσμα η ποιότητα και η ποσότητα της νομοθεσίας να καθίστανται προβληματικές.

Θεσμικά βεβαίως, εάν δεν υπάρχουν μηχανισμοί είτε στην εκτελεστική είτε στη νομοθετική εξουσία για τον έλεγχο της παραγωγής ρυθμίσεων ή για την εκ των υστέρων αξιολόγηση και κατάργησή τους, γίνεται φανερό πως η νομοθετική ύλη θα έχει αυξητική τάση. Η τάση αυτή υποκινείται από το Σύνταγμά μας. Το πλέγμα των συνταγματικών κανόνων που αναφέρθηκε παραπάνω είναι πολύ ευρύ στο Σύνταγμά μας (βλ., π.χ., άρθρο 16 παρ. 1 και παρ. 9 για την επιστήμη, την τέχνη και τον αθλητισμό, άρθρο 21 για την οικογένεια και την «προαγωγή του Έθνους», άρθρο 106 παρ. 1 για τον οικονομικό προγραμματισμό, άρθρο 108 παρ. 1 για τη «διατήρηση των δεσμών» του απόδημου Ελληνισμού «με τη Μητέρα Πατρίδα»). Επιπλέον, το Σύνταγμά μας ιδιαίτερα υποκινεί το νομικό πληθωρισμό σε τομείς πολιτικής όπως η εκπαίδευση, όπου έχει υιοθετήσει λύσεις που είναι διεθνώς ακραίες. Τυπικό παράδειγμα εδώ είναι η ανάθεση στο κράτος της αποκλειστικής ευθύνης για την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ αποκλείονται από αυτήν μη κρατικοί φορείς (άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος).³³

³³. Αλιβιζάτος Ν. (2007), Πέρα από το άρθρο 16, Μεταίχμιο, Αθήνα.

B4. Πολυνομία και Γραφειοκρατία

Κατ' αρχάς, μια πρώτη παρατήρηση που μπορεί να γίνει είναι ότι πολλές φορές η πολυνομία συγχέεται με τη γραφειοκρατία. Η σύνδεση αυτή βεβαίως υπάρχει και προκαλεί εξαιρετικά αρνητικά αποτελέσματα. Οι δύο έννοιες ωστόσο δεν είναι ταυτόσημες, καθώς η γραφειοκρατία αφενός προέρχεται εν μέρει από την πολυνομία και αφετέρου δεν είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά αυτής. Η ύπαρξη μιας πλειάδας ρυθμίσεων δεν σημαίνει απαραίτητα και τη διόγκωση των γραφειοκρατικών διατυπώσεων ή την αύξηση των καθυστερήσεων και του συναλλακτικού κόστους, εάν οι ρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από απλότητα, εσωτερική συνοχή και σαφήνεια.

Παρ' όλα αυτά, είναι εμπειρικά αποδεκτό ότι η πολυνομία αποτελεί μία από τις βασικές πηγές της εμφάνισης της γραφειοκρατίας, εφόσον ο όγκος της νομοθεσίας η οποία απευθύνεται τόσο προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες όσο και προς την ίδια τη διοίκηση είναι μεγάλος. Μάλιστα, συμπεριλαμβάνει, στις περισσότερες περιπτώσεις, αντικρουόμενες και ασαφείς διατάξεις. Αποτέλεσμα αυτού είναι η νομική ανασφάλεια ακόμη και κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων από την ίδια τη διοίκηση. Μια τέτοια ανασφάλεια οδηγεί σε κατασπατάληση πόρων (όχι μόνο άμεσων, χρηματικών, αλλά και έμμεσων), άρα σε αύξηση των διοικητικών και ενδο-διοικητικών βαρών, και κατ' επέκταση σε αύξηση της γραφειοκρατίας.

Δεύτερον, η πολυνομία ως φαινόμενο συνδέεται με ελλειμματικούς θεσμούς συντονισμού της ρυθμιστικής παραγωγής και αξιολόγησης της υφιστάμενης νομοθεσίας. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον η γραφειοκρατία μπορεί να προκύψει από δύο είδη ρύθμισης, όπως αναφέρει ο Bozeman: το πρώτο είδος είναι η ρύθμιση που γεννήθηκε κακή και το δεύτερο η ρύθμιση που έγινε κακή (rule born bad vs rule gone bad).³⁴

Στην πρώτη περίπτωση, οι νόμοι είναι κακής ποιότητας από τη στιγμή της σύλληψής τους, με αποτέλεσμα να επιβάλλουν βάρη δυσανάλογα, χωρίς να ικανοποιούν το σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκαν. Στη δεύτερη περίπτωση, νόμοι οι οποίοι ξεκίνησαν με επιτυχία, ξεπεράστηκαν από τις εξελίξεις και κατάντησαν παρωχημένοι, χωρίς όμως να αξιολογηθούν και να καταργηθούν.³⁵ Στην τελευταία περίπτωση, έχουμε μια κατάσταση κατά την οποία, όπως πολύ γλαφυρά αναφέρει ο Bozeman, “ο ορθολογισμός

³⁴. Bozeman B., (1993), “A Theory of Government Red Tape” in Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, τόμ. 3, τεύχος 3, σελ. 273-303.

³⁵. Ο Bozeman θεωρεί ότι οι γενεσιουργές αιτίες των ρυθμίσεων που «γεννήθηκαν κακές» είναι οι εξής: α) η ανεπαρκής κατανόηση, β) η ιδιοτέλεια, η αυτο-αύξηση και η παράνομη λειτουργία (self-aggrandizement and illegitimate functions), γ) ο συμβιβασμός αρνητικού αθροίσματος, δ) ο υπέρμετρος έλεγχος και ε) η διαδικασία αρνητικού αθροίσματος. Από την άλλη, οι ρυθμίσεις που «έγιναν κακές» προκύπτουν από 8 αιτίες: α) το ρυθμιστικό ρεύμα (rule drift), β) τη ρυθμιστική εντροπία, γ) την αλλαγή στην υλοποίηση, δ) την αλλαγή στο λειτουργικό σκοπό, ε) την αλλαγή στη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα, στ) το ρυθμιστικό όγκο (rule strain), ζ) τη ρυθμιστική επικάλυψη και η) την κακή εφαρμογή.

που προστίθεται στον ορθολογισμό μπορεί να αθροιστεί σε ανορθολογισμό”.³⁶

^{36.} Στο ίδιο, σελ. 289.

Πολυνομία, Συμμόρφωση, Εμπιστοσύνη και Διαφθορά

Είναι σημαντικό όμως να τονιστεί στο πλαίσιο αυτό ότι η ταλαιπωρία ενός πολίτη ή μιας επιχείρησης είναι ίσως το μικρότερο κακό που μπορεί να προκαλέσει μια τέτοια κατάσταση. Το βασικό πρόβλημα είναι ότι η εν λόγω παθογένεια επηρεάζει τη συμμόρφωση και εν τέλει αυξάνει τη διαφθορά και διαβρώνει την εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς. Σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ, το έλλειμμα συμμόρφωσης προς τα προβλεπόμενα σε μια ρύθμιση είναι απόρροια τριών παραγόντων:

- (α) του βαθμού στον οποίο η ομάδα-στόχος (target group) ξέρει ή μπορεί να κατανοήσει τη ρύθμιση,
- (β) του βαθμού στον οποίο η ομάδα-στόχος είναι πρόθυμη να συμμορφωθεί, είτε λόγω οικονομικών κινήτρων, θετικών συμπεριφορών (που προέρχονται από την αίσθηση του «καλού πολίτη») και αποδοχής των στόχων της πολιτικής είτε μέσω της πίεσης από την επιβολή του νόμου,
- (γ) του βαθμού στον οποίο μια ομάδα-στόχος έχει πράγματι τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με τη ρύθμιση.³⁷

^{37.} OECD (2000), “Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance”, σελ. 7.

Εντός ενός δαιδαλώδους, κανονιστικού περιβάλλοντος με συχνά αντικρουόμενους και ασαφείς κανόνες, καμία από τις παραπάνω τρεις προϋποθέσεις δεν φαίνεται να μπορεί να ικανοποιηθεί. Ιδιαίτερα, όσον αφορά τα κίνητρα που υπονοούνται στο σημείο (β), αυτά τείνουν να εξαφανιστούν καθώς υπεισέρχεται η καχυποψία για τη σταθερότητα του νομοθετικού πλαισίου, ακόμη και αν αυτό έχει θετικές επιπτώσεις για το υποκείμενο.

Τέτοιες καταστάσεις, όπως είναι φανερό, μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντική και αμφίδρομη διάβρωση της εμπιστοσύνης. Με άλλα λόγια, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις είναι καχύποπτες ως προς την πρόθεση του κράτους να θέσει αποτελεσματικά τους κανόνες του παιχνιδιού και να τους εφαρμόσει, βάσει ξεκάθαρων κινήτρων προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Από την άλλη, και η Δημόσια Διοίκηση είναι καχύποπτη ως προς τις προθέσεις των διοικουμένων σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση, καθώς, όπως το έχει θέσει ο Waldo, ήδη από το 1946 «η γραφειοκρατία του ενός ανθρώπου είναι το σύστημα ενός άλλου».³⁸ Όλα αυτά οδήγησαν τον Bozeman να συγκροτήσει τον περίφημο ορισμό του για τη γραφειοκρατία ως ένα μείγμα οργανωτικών κανόνων, ρυθμίσεων και διαδικασιών που παραμένουν σε ισχύ και εμπεριέχουν μεγάλο κόστος συμμόρφωσης, αλλά δεν εξυπηρετούν κανένα σκοπό, σύμφωνα με τις αξίες που τους δίνει μια συγκεκριμένη ομάδα μετόχων.

^{38.} Waldo D., (1946), “Government by Procedure” in Fritz Morstein-Marx (ed.) Elements of Public Administration, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Ακριβώς αυτή η υποκειμενική διάσταση δημιουργεί τις εκατέρωθεν αντιλήψεις περί της γραφειοκρατίας ως φαινομένου που προκύπτει μέσα από την πολυνομία. Όμως, αυτός ο φαύλος κύκλος δημιουργεί κίνητρα για

την αποφυγή των ρυθμιστικών περιορισμών, πολλές φορές, με αθέμιτους τρόπους, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται φαινόμενα διαφθοράς και να διαβρώνεται περαιτέρω η εμπιστοσύνη.

Η ανάλυση αυτή υποστηρίζεται και από δείκτες παγκόσμιων οργανισμών, όπως η Διεθνής Διαφάνεια, οι οποίοι μετρούν την αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης και την ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Πράγματι, στο Δείκτη Αντιλήψεων για τη Διαφθορά της Διεθνούς Διαφάνειας, η Ελλάδα το 2015 κατατάσσεται αρκετά πίσω από τις χώρες-εταίρους της στην ΕΕ μαζί με την Ιταλία, τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία (58η στις 168 χώρες με δείκτη 46 στα 100), παρότι έχει βελτιώσει τη θέση της τα τελευταία χρόνια.³⁹ Παρομοίως, στο βαρόμετρο για τη διαφθορά της Διεθνούς Διαφάνειας φαίνεται ότι μεταξύ του 2007 και του 2010 το 75% του ελληνικού πληθυσμού θεωρεί πως η διαφθορά έχει αυξηθεί. Προβληματικοί ως προς την αντίληψη της κοινής γνώμης εμφανίζονται όλοι οι θεσμοί, με αρνητικούς «πρωταθλητές» τα πολιτικά κόμματα, τη Βουλή, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και τη Δημόσια Διοίκηση.

³⁹. Όσο πιο κοντά στο 100, στην κλίμακα 1-100, τοποθετείται μια χώρα, τόσο πιο διεφθαρμένη θεωρείται. Περισσότερες πληροφορίες μπορεί κάποιος να βρει στον ιστότοπο της Διεθνούς Διαφάνειας και, πιο συγκεκριμένα, στο Transparency International (2015), "Corruption Perceptions Index", στο <https://www.transparency.org/country/#GRC>

B5. Το Κόστος της Πολυνομίας

Οι προσπάθειες να προσδιορισθεί μια ακριβής τιμή για το κόστος της πολυνομίας είναι λίγο-πολύ αυθαίρετες. Για παράδειγμα, σύμφωνα με μια πηγή, το Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο (US Chamber of Commerce) έχει ισχυριστεί ότι, το ετήσιο κόστος της πολυνομίας στο καθεστώς που διέπει τις μικρές επιχειρήσεις στις ΗΠΑ φθάνει τις 10.000 δολάρια ανά υπάλληλο.⁴⁰ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση το κόστος της πολυνομίας όσον αφορά τις επιχειρήσεις μετράται ως κόστος διοικητικών-γραφειοκρατικών βαρών που προκύπτουν από υποχρεώσεις του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και εάν αυτό έχει ενσωματωθεί σε εθνικό δίκαιο. Σύμφωνα με μια πιλοτική μελέτη της ΕΕ που διεξήχθη το 2006⁴¹, το κόστος της γραφειοκρατίας σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ-25 ήταν 3,5% του ΑΕΠ. Στον πίνακα 1, που ακολουθεί, παρουσιάζεται το γραφειοκρατικό βάρος ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά κράτος-μέλος της ΕΕ.⁴² Αξίζει να σημειωθεί ότι στην αναφορά της ΕΕ για την Ευρωπαϊκή Ανταγωνιστικότητα (European Competitiveness Report, 2006) εκτιμάται ότι, εάν σε βάθος εικοσαετίας μειωθούν τα διοικητικά-γραφειοκρατικά βάρη κατά 25% το ΑΕΠ της Ελλάδας θα αυξηθεί 2,4 ποσοστιαίες μονάδες.⁴³

Ωστόσο, δεν είναι πάντοτε ακριβείς οι μετρήσεις της ποσότητας της νομοθετικής υπερπαραγωγής. Αυτή άλλωστε δεν αποτελεί μόνο ελληνικό πρόβλημα, αλλά σχετίζεται με την ανάπτυξη και την εμπέδωση της γραφειοκρατίας σε χώρες με παρόμοια με την ελληνική σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτών και σχέση δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικής οικονομίας. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, θεωρείται ότι στις τέσσερις δεκαετίες της περιόδου 1960-2000 θεσπίστηκαν περισσότεροι από 150.000 νόμοι⁴⁴.

Το πρόβλημα της πολυνομίας έχει διοικητικές και οικονομικές όψεις, πολλές από τις οποίες δεν είναι μετρήσιμες. Πιο συγκεκριμένα, είναι προφανές ότι θα υπάρξει πρόσθετο δημοσιονομικό κόστος για τις δημόσιες υπηρεσίες που καλούνται να εφαρμόσουν τυχόν επιπρόσθετες διατάξεις, καθώς και χρονικό, πιθανώς και οικονομικό κόστος για τους ιδιώτες και ειδικά τις επιχειρήσεις που θα κληθούν να προσαρμοστούν στις νέες ρυθμίσεις. Το ζήτημα όμως είναι ότι συχνά δεν είναι προβλέψιμα τα μεγέθη των παραπάνω διαφορετικών ειδών κόστους, πράγμα που προκύπτει εάν αναλογιστεί κανείς ότι οι εκάστοτε νέες ρυθμίσεις προκαλούν τόσο φανερά όσο και κρυφά είδη κόστους.

⁴⁰. Trager C. (2011), "Overload of regs raises local ire", Cain's New York Business, 27.14, 4 Απριλίου 2011, σελ. 2.

⁴¹. Wifo and CEPS (2006), "Pilot project on Administrative Burdens", Prepared by Wifo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC, σελ. 140.

⁴². COM 23 (2007), "Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση" σελ. 5.

⁴³. European Competitiveness Report (2006), σελ. 65, διαθέσιμο στο <http://bookshop.europa.eu/en/european-competitiveness-report-2006-pbNBAK06001/>

⁴⁴. Magone J.M. (2003), "The Politics of Southern Europe: Integration into the European Union", London: Praeger, σελ. 107.

Πίνακας 1: Υπολογισμός Διοικητικών Βαρών από Νομοθεσία ανά Κ-Μ της ΕΕ

Χώρα	Κατώτερη εκτίμηση συνολικών διοικητικών βαρών	Ανώτερη εκτίμηση συνολικών διοικητικών βαρών
	Ως % του ΑΕΠ	
Φινλανδία	1,2	1,5
Σουηδία	1,2	1,5
Ηνωμένο Βασίλειο	1,2	1,5
Δανία	1,6	1,9
Ιρλανδία	1,9	2,4
Βέλγιο	2,2	2,8
Τσεχία	2,6	3,3
Γαλλία	2,9	3,7
Γερμανία	2,9	3,7
Ολλανδία	2,9	3,7
Σλοβενία	3,3	4,2
Αυστρία	3,6	4,6
Ιταλία	3,6	4,6
Πορτογαλία	3,6	4,6
Σλοβακία	3,6	4,6
Ισπανία	3,6	4,6
Πολωνία	4,0	5,0
Ελλάδα	5,4	6,8
Ουγγαρία	5,4	6,8

Πηγή: Wifo and CEPS (2006), "Pilot project on Administrative Burdens" Prepared by Wifo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC

Τα Διαφορετικά Είδη Κόστους μιας Νέας Ρύθμισης

Κάθε φορά που εισάγεται νέα ρύθμιση ή σύνολο νέων ρυθμίσεων, ακόμη και αν πρόκειται για βέλτιστες ρυθμίσεις, προκύπτουν διαφορετικά είδη κόστους, όπως τα παρακάτω:

- Το κόστος εκμάθησης των νέων ρυθμίσεων από τους αρμόδιους υπαλλήλους των επιχειρήσεων ή τους ιδιώτες (π.χ. επαγγελματίες) τους οποίους αφορά η νέα νομοθεσία. Αυτό μπορεί να είναι χρονικό κόστος ή κόστος μεταφραζόμενο σε δαπάνες για την επανεκπαίδευση υπαλλήλων, όπως για παράδειγμα η επί πληρωμή συμμετοχή τους σε σεμινάρια εξοικείωσης με τη νέα νομοθεσία.
- Το κόστος ανάπτυξης και εφαρμογής των νέων διαδικασιών, στο εσωτερικό των επιχειρήσεων, προκειμένου αυτές να συμμορφωθούν προς τη νέα νομοθεσία.
- Το κόστος των νέων περιορισμών που τυχόν επιβάλλονται από τη νέα νομοθεσία στην επιχειρηματική δραστηριότητα.
- Το κόστος επίλυσης των διαφορών μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών που προκύπτει από την τυχόν διαφωνία για το ακριβές περιεχόμενο μιας διάταξης νόμου ή τη μη συμμόρφωση προς αυτήν.⁴⁵

⁴⁵ Radin A.J. (2013), "The Effects of Regulatory Overload: High Costs and Few Benefits", The CPA Journal, Φεβρουάριος 2013, σελ. 13-15.

Τα παραπάνω διαφορετικά είδη κόστους, παρότι μη ακριβώς προβλέψιμα, είναι αναμενόμενα, γιατί συνοδεύουν την οποιαδήποτε εισαγωγή νέας νομοθεσίας. Το ότι προκύπτουν αυτά δεν αποτελεί επιχείρημα εναντίον της μεταβολής της νομοθεσίας, ή ακόμη και της επέκτασής της, όταν υπάρχει ύλη προς ρύθμιση. Ούτε άλλωστε μπορεί να προβληθεί συνολικό επιχείρημα, στηριζόμενο στους ανωτέρω προβληματισμούς, υπέρ του δραστικού περιορισμού του αριθμού και του εύρους των νόμων γενικά. Οι υπερασπιστές της θέσπισης ενός ακόμη νόμου, στο τάδε ή στο δείνα πεδίο πολιτικής, συνήθως ισχυρίζονται ότι η νέα ρύθμιση επιβάλλεται προκειμένου να προστατευτεί, για παράδειγμα, ο παραγωγός ή ο καταναλωτής, ή μερικές φορές και οι δύο. Άρα, δεν προτείνεται εδώ μια γενική αρχή, όπως η αρχή νομοθέτησης της αμερικανικής Securities and Exchange Commission (SEC), η οποία χρονολογείται από το 1933 και η οποία ζητά από τον νομοθέτη να ρυθμίζει το πεδίο των ιδιωτικών επενδύσεων και αγορών, με γνώμονα το αν με τη νέα διάταξη νόμου προωθούνται η αποτελεσματικότητα, η ανταγωνιστικότητα και ο σχηματισμός ιδιωτικών κεφαλαίων.⁴⁶

⁴⁶. Τμήμα 3f, Securities Exchange Act, 1933.

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος

Ιούλιος 2016

Καταγραφή Υφιστάμενης Κατάστασης στην Ελλάδα (2001-2015)



Γ. Καταγραφή Υφιστάμενης Κατάστασης στην Ελλάδα (2001-2015)

Η ελληνική αντίδραση στα ζητήματα σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας υπήρξε αποσπασματική και χαρακτηρίζεται μέχρι σήμερα από ασυνέχειες και υποχωρήσεις. Τον Απρίλιο του 2000, η τότε ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε ως προτεραιότητά της τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης, μαζί με τη βελτίωση της σχέσης Δημόσιας Διοίκησης – πολιτών και την περαιτέρω διοικητική αποκέντρωση.

Από την άλλη, ο ΟΟΣΑ σε έκθεσή του το 2001, για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, αναγνώριζε τις προσπάθειες που είχαν γίνει μέχρι εκείνο το σημείο για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και το άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό. Παρ' όλα αυτά, τόνιζε ότι η χώρα χρειαζόταν πολύ δρόμο ακόμη, ειδικά σε ό,τι αφορά τις μεταρρυθμίσεις από την πλευρά της προσφοράς, δηλαδή διαρθρωτικές αλλαγές, όπως η κανονιστική μεταρρύθμιση. Για παράδειγμα, στους δείκτες του Οργανισμού για τις ρυθμίσεις της αγοράς προϊόντων η Ελλάδα το 1998 είχε καταταγεί στην 20ή θέση από τις 21 χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ.⁴⁷

⁴⁷. OECD (2001), "Regulatory Reform in Greece", σελ. 27.

Το βασικό ερώτημα είναι τι έχει γίνει έκτοτε και κατά πόσον οι πρωτοβουλίες για τη μεταρρύθμιση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και τη μείωση της πολυνομίας έχουν επιτύχει. Στην παρούσα ενότητα το ερώτημα αυτό θα προσεγγιστεί μέσα από μια πολύπλευρη ανάλυση, η οποία βασίζεται: α) στην αξιολόγηση των θεσμών και των διαδικασιών της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπως έχουν μετεξελιχθεί μέσα στην τελευταία κυρίως δεκαετία, β) στην παρουσίαση αναλυτικής καταγραφής της νομοθετικής και της κανονιστικής παραγωγής της τελευταίας 15ετίας, ώστε να διαφανεί εάν οι όποιες θεσμικές παρεμβάσεις έχουν πράγματι βελτιώσει την κατάσταση, και γ) στη συνοπτική ανάλυση τεσσάρων τομέων πολιτικής, ιδιαίτερης σημασίας για την καθημερινότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων, προκειμένου να επιβεβαιωθεί το συμπέρασμα.

Γ1. Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα: Θεσμοί και Διαδικασίες

Στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες χώρες, η παραγωγή πρωτογενών ρυθμίσεων μπορεί να διακριθεί σε τρία βασικά στάδια: α) το στάδιο της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας, β) το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και γ) το στάδιο της εφαρμογής. Σε κάθε στάδιο πρωταγωνιστούν διαφορετικοί θεσμικοί «παίκτες».

Στάδιο Προ-Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας

Στο στάδιο αυτό γίνεται προετοιμασία του σχεδίου νόμου από τις αρμόδιες υπηρεσίες ή από νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, προκειμένου να κατατεθεί στη Βουλή, μαζί με όλα τα συνοδευτικά του έγγραφα. Το στάδιο αυτό δεν έχει κάποιο χρονικό όριο, παρά μόνον εκείνο που θέτει άτυπα η πολιτική ηγεσία. Βεβαίως, ενδέχεται να υπάρχουν και τυπικές προθεσμίες, που τίθενται από διεθνείς ή κοινοτικές υποχρεώσεις για την ενσωμάτωση νομοθετικών υποχρεώσεων από την ελληνική κυβέρνηση, αλλά αυτές αποτελούν μάλλον την εξαίρεση στον κανόνα.

Στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο βασικοί θεσμικοί «παίκτες» είναι η Κυβέρνηση και τα Υπουργεία (ή τα κόμματα της αντιπολίτευσης, εάν πρόκειται για πρόταση νόμου), το Υπουργείο Οικονομικών - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ), το οποίο συντάσσει την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), η οποία υπάγεται στην αρμοδιότητα της τελευταίας. Εσχάτως, από το 2013, έχει προστεθεί και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, υπηρεσία του πρωθυπουργού, οι αρμοδιότητες της οποίας όμως αναφορικά με το νομοπαρασκευαστικό έργο δεν έχουν αποσαφηνιστεί. Στο βαθμό που η συγκεκριμένη υπηρεσία καλείται να συντονίσει το κυβερνητικό έργο, και αυτό με τη σειρά του εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό μέσα από τη νομοθετική-ρυθμιστική λειτουργία, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και ρόλων είναι φανερές, και μέχρι σήμερα δεν έχουν επιλυθεί.

Ωστόσο, η πρωτοκαθεδρία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) κατά τη διάρκεια του προ-κοινοβουλευτικού σταδίου δεν έχει αμφισβητηθεί μέχρι σήμερα. Πέραν της κατάθεσης των σχεδίων νόμων στη Βουλή, ώστε να ξεκινήσει η κοινοβουλευτική διαδικασία, η Γενική Γραμματεία της Κυ-

βέρνησης ασκεί ουσιαστικό, συντονιστικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Παρότι φαίνεται από τις αρμοδιότητές της να έχει ευρύτερο ρόλο στη λειτουργία της κυβέρνησης, η εμπειρία έχει δείξει πως επί της ουσίας η βασική της αποστολή της έγκειται στον έλεγχο της νομοθετικής παραγωγής της κυβέρνησης. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ως Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης επιλέγεται σχεδόν αποκλειστικά νομικός με μεγάλη εμπειρία.

Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συμπεριλαμβάνονται το Νομικό Γραφείο, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης. Όσον αφορά τις υπηρεσίες που οργανικά ανήκουν στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, στο Παράρτημα Ι της μελέτης μας παρουσιάζονται οι αρμοδιότητες που σχετίζονται, έστω και έμμεσα, με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) προβλέπεται από τα άρθρα 72 και 85 του Προεδρικού Διατάγματος 63/2005. Με την πρόσφατη απόφαση του πρωθυπουργού Υ152/1.4.2015 (ΦΕΚ Β' 499) καθορίστηκαν εκ νέου η οργάνωση και λειτουργία της ΚΕΝΕ. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή επεξεργάζεται, εφόσον παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, σχέδια κανονιστικών διαταγμάτων πριν από την αποστολή τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας και σχέδια κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η ΚΕΝΕ διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, ενώ ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζοντας παράλληλα τα συνοδευτικά τους έγγραφα. Τέλος, εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου. Στις συνεδριάσεις της ΚΕΝΕ μπορούν να παρίστανται εκπρόσωποι της διοίκησης που έχουν ετοιμάσει τα σχέδια νόμου, μέλη του Νομικού Γραφείου και του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ, καθώς και όποιος άλλος εμπειρογνώμονας κριθεί αναγκαίος.

Καίτοι φαινομενικά σημαντικός ο ρόλος της Επιτροπής, η πραγματική λειτουργία της κατά τα τελευταία χρόνια εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο η πολιτική ηγεσία, στην οποία υπάγεται, είναι πρόθυμη να τη χρησιμοποιήσει. Σύμφωνα με πρώην μέλος της ΚΕΝΕ: «Η Επιτροπή κάνει παρατηρήσεις νομιμότητας και νομοτεχνικές παρατηρήσεις. Τα τελευταία χρόνια όμως δεν περνά σχεδόν τίποτε από αυτήν. Ο θεσμικός ρόλος της ΚΕΝΕ είναι σωστός ως έχει, απλά δεν έχει την απαραίτητη πολιτική υποστήριξη από τον πρωθυπουργό. Επιπλέον, τις περισσότερες φορές που έρχεται σχέδιο νόμου στην ΚΕΝΕ, ο χρόνος που δίνεται για την όποια επεξεργασία είναι πολύ μικρός, ακόμη και 2 ημέρες»⁴⁸.

⁴⁸. Συνέντευξη με το πρώην μέλος της ΚΕΝΕ κ. Ηλία Μικρούλεα.

Τέλος, ειδική μνεία πρέπει να γίνει στις Μονάδες Νομοθετικής Πρωτοβουλίας που προβλέπονται στο Ν. 4048/2012 και οι οποίες έχουν συσταθεί με τα νέα Προεδρικά Διατάγματα των οργανισμών των υπουργείων το 2014. Οι μονάδες αυτές θα έπρεπε να λειτουργούν ως αποκεντρωμένες δομές του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με βασική αποστολή την παρακολούθηση και την υποστήριξη των υπηρεσιών για την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης. Παρ' όλα αυτά, στα περισσότερα υπουργεία δεν έχουν ακόμη λειτουργήσει πλήρως, ενώ η εμπλοκή τους στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία παραμένει αμφίβολη. Ίσως είναι νωρίς για να αξιολογηθεί.

Πάντως, σε αυτό το πρώτο στάδιο διενεργούνται τυπικές ή άτυπες διαβουλεύσεις με εμπλεκόμενους φορείς, συναρμόδιες υπηρεσίες κ.ά., και συντάσσονται τα συνοδευτικά κείμενα του σχεδίου νόμου. Τα εν λόγω κείμενα είναι η αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 του Συντάγματος), η έκθεση και η ειδική έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) για την επιβάρυνση του Προϋπολογισμού (άρθρο 75 του Συντάγματος). Επιπρόσθετα, υπάρχει μία σειρά κειμένων που προστέθηκαν με την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής το 2010 και με το Ν. 4048/2012, όπως η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης και η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης (άρθρο 85 του Κανονισμού της Βουλής). Επιπλέον, και ανάλογα με τη φύση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, προβλέπονται η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, καθώς και κάθε στοιχείο το οποίο μπορεί να διευκολύνει τη συζήτηση σε περιπτώσεις ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου.

Στάδιο της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας

Με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή⁴⁹ αρχίζει η κοινοβουλευτική διαδικασία. Στο στάδιο αυτό σημαντικό ρόλο έχουν οι εξής φορείς: ο Πρόεδρος της Βουλής και η Διάσκεψη των Προέδρων (στο βαθμό που απαιτείται η έγκρισή της για ορισμένες διαδικασίες), οι διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές⁵⁰ και οι ειδικές επιτροπές του άρθρου 42 του Κανονισμού της Βουλής⁵¹ (ΚτΒ). Ρόλο επίσης διαδραματίζει η Ειδική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, η οποία αξιολογεί τα προσχέδια πράξεων της ΕΕ με κανονιστικό περιεχόμενο. Τέλος, στη διαδικασία εμπλέκεται η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής σε ό,τι αφορά τη νομοτεχνική του επεξεργασία, με την επισήμανση συνήθως συνταγματικών ζητημάτων ή νομοτεχνικών και ερμηνευτικών ατελειών.

Η νομοθετική λειτουργία του Κοινοβουλίου ρυθμίζεται από τα Κεφάλαια 4, 5 και 6 του Τμήματος Γ' του Συντάγματος και από τα άρθρα 84 έως 123 του Κανονισμού της Βουλής. Η νομοθετική λειτουργία διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής: α) την Τακτική Νομοθετική Διαδικασία, β) τις Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες και γ) τις Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες.⁵²

49. Επικεντρωνόμαστε στα σχέδια νόμων ή στα νομοσχέδια που εισηγείται η κυβέρνηση, καθώς αυτά τυχάνουν μεγαλύτερης προσοχής και ψηφίζονται ως νόμοι του κράτους, συμβάλλοντας στην αύξηση του φαινομένου της πολυνομίας. Αντιθέτως, οι προτάσεις νόμου που προέρχονται από τη Βουλή, παρότι τηρούν την κοινοβουλευτική διαδικασία, ως επί το πλείστον δεν καταλήγουν να ψηφιστούν.

50. Οι διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, σύμφωνα με το άρθρο 31 του ΚτΒ, είναι οι εξής έξι (6): α) Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, β) Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων, γ) Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, δ) Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, ε) Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και στ) Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου.

51. Επιτροπές οι οποίες συστήνονται ad hoc με απόφαση του Προέδρου της Βουλής για σημαντικά νομοσχέδια ή εφόσον το νομοθετικό έργο της Βουλής κρίνεται βεβαρημένο. Οι ειδικές επιτροπές διαρκούν για όσο χρονικό διάστημα πραγματοποιείται η επεξεργασία του νομοσχεδίου ή του ζητήματος για το οποίο συστάθηκαν και σίγουρα διαλύονται αυτοδικαίως με τη λήξη των εργασιών της τακτικής συνόδου στην οποία συστάθηκαν.

52. Οι συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες αφορούν νομοσχέδια και προτάσεις νόμων χαρακτηρισμένα ως επείγοντα και κατεπείγοντα, ενώ οι ειδικές νομοθετικές διαδικασίες αφορούν 13 ειδικές περιπτώσεις, μεταξύ των οποίων ό,τι σχετίζεται με τον Προϋπολογισμό, τον Απολογισμό και το Γενικό Ισολογισμό του Κράτους και της Βουλής, η κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, διεθνών συμβάσεων, συνθηκών ή κωδίκων, οι προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος και για την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής κ.ά.

Η τακτική νομοθετική διαδικασία ασκείται είτε από την Ολομέλεια είτε από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 70-72 του Συντάγματος, ενώ μπορεί να ολοκληρωθεί και από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, σύμφωνα με τα άρθρα 70 παράγραφος 2 και 72 παράγραφος 2 του Συντάγματος. Το Σύνταγμα, ωστόσο, προβλέπει συγκεκριμένα θέματα, τα οποία μπορούν συζητηθούν και να ψηφιστούν μόνο από την Ολομέλεια της Βουλής⁵³.

⁵³. Όπως αναφέρονται στο άρθρο 72 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

Προβλέπονται επίσης ανασχετικές δικλίδες ή αναχώματα για να μην είναι πιεστική η παραγωγή νόμων. Μόλις τα νομοσχέδια κατατεθούν στη Βουλή, παραπέμπονται από τον Πρόεδρό της στις επιτροπές (διαρκείς ή ειδικές) για συζήτηση. Το χρονικό διάστημα μεταξύ κατάθεσης και συζήτησης δεν μπορεί να είναι μικρότερο από μία εβδομάδα. Με την παραπομπή ο Πρόεδρος της Βουλής μπορεί να θέσει ημερομηνία ολοκλήρωσης των εργασιών της (είτε για την υποβολή της έκθεσης είτε για την ψήφιση). Οι συζητήσεις στις επιτροπές πραγματοποιούνται σε δύο αναγνώσεις και σε τέσσερις συνεδριάσεις το ανώτερο (ή πέντε συνεδριάσεις, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, για πολύ σημαντικά νομοσχέδια, αλλά αυτό αποτελεί εξαίρεση). Μεταξύ των δύο αναγνώσεων μεσολαβεί διάστημα επτά πλήρων ημερών, εντός το οποίου οι βουλευτές μπορούν να καταθέσουν βελτιωτικές προτάσεις προς τον αρμόδιο υπουργό. Εντός αυτού του χρονικού διαστήματος, το οποίο βέβαια μπορεί να μειωθεί με την παραπάνω απόφαση του Προέδρου της Βουλής ή με απαίτηση του υπουργού, πραγματοποιείται και η ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων ή φορέων, η οποία έχει το χαρακτήρα κοινοβουλευτικής διαβούλευσης. Δυστυχώς, λόγω των συχνά εξωτερικών, πιεστικών καταστάσεων, αλλά και της επιπόλαιης σπουδής πολλών κυβερνήσεων, καμία από τις παραπάνω ανασχετικές δικλίδες δεν εμπόδισε το νομικό πληθωρισμό.

Με τη λήξη των εργασιών των διαρκών επιτροπών, η έκθεσή τους με τις προτάσεις ή τις αποφάσεις αποστέλλεται στη Βουλή και διανέμεται στους βουλευτές τουλάχιστον δύο ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στο Τμήμα ή στην Ολομέλεια. Επιπλέον, αξίζει να τονιστεί -για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης- ότι κάθε νομοσχέδιο ανά πάσα στιγμή μπορεί να παραπεμφθεί από τον Πρόεδρο της Βουλής στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής για νομοτεχνική και επιστημονική επεξεργασία. Η επεξεργασία αυτή, παρότι δεν είναι προαπαιτούμενο για να εισαχθεί και να συζητηθεί το νομοσχέδιο, αποτελεί συχνά σημαντική συμβολή στην κοινοβουλευτική διαδικασία.

Μετά από τρεις ημέρες το λιγότερο από την υποβολή της έκθεσης της διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, το νομοσχέδιο εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη και ξεκινά η συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής (ή στο Τμήμα Διακοπών). Ο κανόνας είναι ότι τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται μία φορά επί της αρχής, κατ' άρθρον και στο σύνολο, πλην των περιπτώσεων που το νομοσχέδιο συζητήθηκε και ψηφίστηκε από την

αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, οπότε εισάγεται για συζήτηση και ψήφιση ενιαία και για τις τρεις κατηγορίες. Επιπλέον, εάν το νομοσχέδιο έγινε ομόφωνα αποδεκτό, ή από τα 4/5 της επιτροπής, ακολουθείται συνοπτική διαδικασία και ψηφίζεται χωρίς καν συζήτηση στην Ολομέλεια. Δεν υπάρχει χρονικό όριο για τη διεξαγωγή της συζήτησης στο Κοινοβούλιο, πέραν της περίπτωσης που υπάρχουν προσθήκες άρθρων ή τροπολογιών μετά την ψήφιση κατ' άρθρο και κατά τη διάρκεια της ψήφισης στο σύνολο. Ουσιαστικά, η συζήτηση και η ψήφιση στην Ολομέλεια έγκεινται, σε μεγάλο βαθμό, στη διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Βουλής και της Διάσκεψης των Προέδρων.

Ένα τελευταίο σημείο που πρέπει να τονιστεί σχετικά με την κοινοβουλευτική διαδικασία, το οποίο συνδέεται άμεσα κυρίως με την κακονομία, αλλά και με την πολυνομία, είναι οι υπουργικές ή βουλευτικές προσθήκες-τροπολογίες κατά τη διάρκεια της συζήτησης στην Ολομέλεια ή στα Τμήματα. Οι βασικές συνταγματικές επιταγές σχετικά με αυτές είναι ότι: α) απαγορεύεται να εισάγονται για συζήτηση, εάν είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, β) θα πρέπει να μη συνεπάγονται βάρος στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ ή μείωση εσόδων ή περιουσίας, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο, εφόσον είναι βουλευτικές τροπολογίες, γ) εάν έχουν επιβάρυνση του προϋπολογισμού, μπορούν να αποστέλλονται στο ΓΛΚ, το οποίο υποβάλλει έκθεση εντός τριών (3) ημερών, και δ) υπάρχει περιορισμός, με κάποια ευελιξία βέβαια, όσον αφορά το χρόνο που αυτές προτείνονται από την κυβέρνηση ή τους βουλευτές.

Το ζητούμενο με τις τροπολογίες-προσθήκες είναι βεβαίως το κατά πόσο οι συνταγματικές επιταγές και οι αντίστοιχες του Κανονισμού της Βουλής τηρούνται. Δυστυχώς, είναι ευρέως γνωστή η πρακτική να εντάσσονται εντελώς άσχετες διατάξεις, μέσω υπουργικών ή βουλευτικών προσθηκών ή τροπολογιών, στα νομοσχέδια. Και, παρότι πράγματι ο Κανονισμός της Βουλής και το Σύνταγμα δίνουν την ευελιξία στον Πρόεδρο της Βουλής και στην κυβερνητική πλειοψηφία να ερμηνεύσουν τα διάφορα ζητήματα με απλή ψηφοφορία (π.χ. τη σχετικότητα της διάταξης με το κύριο αντικείμενο του νόμου), η ουσία είναι ότι η ευελιξία αυτή έχει χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά. Η αθρόα εισαγωγή τροπολογιών έχει «πληγώσει» τη νομοθετική διαδικασία και την εμπιστοσύνη της κοινωνίας προς το Κοινοβούλιο, ενώ και τα δικαστήρια δέχονται πάγια ότι τα ζητήματα αυτά δεν ελέγχονται ως αναγόμενα στην εσωτερική διαδικασία της Βουλής, πράγμα που -όπως εξηγούμε στις προτάσεις- θα μπορούσε εν μέρει να διορθωθεί.

Στάδιο της Εφαρμογής

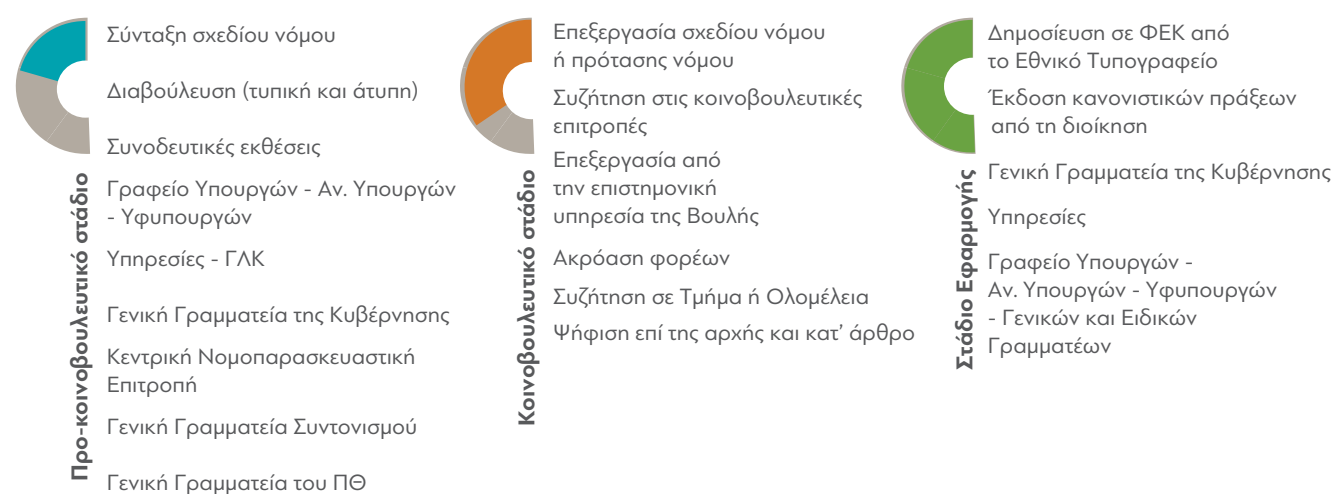
Στο στάδιο της εφαρμογής, κατά κύριο λόγο, εμπλέκονται οι υπηρεσίες που εκδίδουν τη δευτερογενή νομοθεσία κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, καθώς και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία την ελέγχει. Πριν βεβαίως γίνει αυτή η εργασία, το Εθνικό Τυπογραφείο δημοσιεύει στο Φύλλο

Εφημερίδας της Κυβέρνησης (ΦΕΚ) το Νόμο. Στα Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ) εμπλέκονται και οι νομικές υπηρεσίες της Προεδρίας της Δημοκρατίας, καθώς και το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), το οποίο αποφαινεται επί της συνταγματικότητας των ΠΔ. Επ' αυτού θα επανέλθουμε στις προτάσεις μας, προτείνοντας τη διεύρυνση της σχετικής αρμοδιότητας του ΣτΕ.

Σε αυτό το στάδιο, δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την πολυνομία και την κακονομία. Κατ' αρχάς, ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων που περιλαμβάνει ο νόμος ο οποίος ψηφίστηκε. Είναι πασιφανές πως, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός, τόσο πιο δύσκολα εφαρμόζεται ο νόμος, και βεβαίως με μεγάλες καθυστερήσεις. Το δεύτερο χαρακτηριστικό αφορά την ετοιμότητα της διοίκησης να ανταποκριθεί στην εφαρμογή του νόμου, έχοντας προετοιμάσει είτε την απαραίτητη δευτερογενή νομοθεσία (ΠΔ, Υπουργικές Αποφάσεις κ.λπ.) είτε τις απαραίτητες εγκυκλίους, για να ενημερώσουν τις υπηρεσίες που θα κληθούν να εφαρμόσουν το νόμο.

Η πρακτική στην ελληνική διοικητικο-νομική κουλτούρα είναι να επαφίενται πολλά θέματα σε ευρείες και γενικές εξουσιοδοτήσεις των νόμων. Το αποτέλεσμα είναι ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν να ρυθμιστούν πρωτογενώς από το νομοθέτη να αφήνονται στη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας, με ό,τι αυτό συνεπάγεται από τη συχνή εναλλαγή υπουργών ή άλλων στελεχών της Διοίκησης. Στο Διάγραμμα 1, που ακολουθεί, παρουσιάζονται συνοπτικά οι τρεις φάσεις της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Διάγραμμα 1: Τα Τρία Στάδια της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας στην Ελλάδα



Έχοντας περιγράψει συνοπτικά τα τρία στάδια της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, θα πρέπει στη συνέχεια να γίνει ιδιαίτερη μνεία στα τρία θεσμικά ορόσημα της τελευταίας δεκαετίας, τα οποία έχουν οριοθετήσει το πλαίσιο συζήτησης για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα. Τα τρία αυτά ορόσημα τέμνουν οριζόντια και τα τρία στάδια της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Το κάθε ορόσημο στοχεύει στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα.

Ορόσημο Α': Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006

Τον Ιούλιο του 2006 εκδόθηκε η εγκύκλιος Υ190 του Πρωθυπουργού, η οποία αναγνώριζε ως προβληματικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης: «την ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών, τη ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα και την υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων».⁵⁴

54. Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

Ειδική μνεία έχει γίνει, ήδη από την εισαγωγή, στη σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την ανάπτυξη της οικονομίας και την ανταγωνιστικότητα, και κυρίως στις εξελίξεις στα άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ. Επιπλέον, η εγκύκλιος κυρίως παρείχε οδηγίες σε όλα τα υπουργεία να ενσωματώσουν στη διαδικασία νομοθέτησης, στο πεδίο της αρμοδιότητας του κάθε υπουργείου, μια εκτίμηση ανάλυσης των συνεπειών ή μια εκτίμηση των επιπτώσεων (Risk Impact Assessment) των εκάστοτε μέτρων πολιτικής που προωθούνταν προς ψήφιση από τη Βουλή.⁵⁵

55. Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

Το πρώτο μέρος της εγκυκλίου περιέγραφε τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, και ιδιαίτερα τον προσδιορισμό του προβλήματος, την αξιολόγηση του οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντίκτυπου, καθώς και την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή στη διαδικασία θέσπισης κανόνων. Τα υπόλοιπα μέρη της εγκυκλίου περιέγραφαν τα εργαλεία που θα έπρεπε να χρησιμοποιούν τα υπουργεία, και κυρίως: την ανάλυση των επιπτώσεων, την αξιολόγηση της εφαρμογής μιας ρύθμισης κατά το πρώτο έτος εφαρμογής της και τις ενέργειες κωδικοποίησης κάθε υπουργείου για να μειώσει το ρυθμιστικό όγκο της αρμοδιότητάς του.

Η εγκύκλιος αυτή συνέπεσε και με τη δημιουργία για πρώτη φορά του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του ΕΣΠΑ 2007-2013, το οποίο θα εξασφάλιζε τους αναγκαίους πόρους για την υλοποίηση των μέτρων που προέβλεπε το έγγραφο του Πρωθυπουργού. Δυστυχώς, η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού δεν στάθηκε ικανό εργαλείο για να επιβάλει την αναγκαία αλλαγή αντιλήψεων στους υπουργούς, ώστε να εφαρμοστεί η πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση. Τόσο η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το Υπουργείο Εσωτερικών όσο και το Επιχειρησιακό

Πρόγραμμα, ως μηχανισμός παροχής κινήτρων, απέτυχαν να προσδώσουν την απαραίτητη δυναμική για τις αλλαγές. Η Καλή Νομοθέτηση και η μείωση της πολυνομίας έμειναν ασκήσεις επί χάρτου, με κάποιες φωτεινές εξαιρέσεις σε έργα μείωσης διοικητικών βαρών που προκύπτουν από τη νομοθεσία.

Επιπλέον, ενδο-κυβερνητικές προστριβές, σχετικά με τον κεντρικό, συντονιστικό ρόλο που θα διαδραμάτιζε πλέον το Υπουργείο Εσωτερικών στην εποπτεία και στην παρακολούθηση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και παραγωγής όλων των υπουργείων, κατέστησαν το εγχείρημα σχεδόν ανεφάρμοστο. Η λογική της Καλής Νομοθέτησης επέβαλλε ότι ένας υπουργός θα έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να αναπέμψει σχέδιο νόμου, εάν δεν τηρούσε τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης. Στον πραγματικό κόσμο της εφαρμοσμένης πολιτικής, αυτό ήταν μια σημαντική αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της κυβέρνησης, αλλά οι συνθήκες δεν ήταν ακόμη ώριμες για ένα τέτοιο βήμα.

Παρ' όλα αυτά, η αξία της εγκυκλίου έγκειται στο ότι άνοιξε τη σχετική συζήτηση για την αναγκαιότητα θέσπισης κανόνων και αρχών νομοθέτησης. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα μάλιστα, παρότι δεν κατάφερε να δώσει τα κατάλληλα κίνητρα, ενσωμάτωσε μία σειρά δράσεων, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διάχυση της γνώσης και την ευαισθητοποίηση της διοίκησης, που θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά σε πιο ώριμες συνθήκες.

Ορόσημο Β': Παρεμβάσεις 2009-2010

Από το 2006 μέχρι το 2010, που γίνεται η επόμενη σημαντική παρέμβαση, οι δράσεις που κατά κύριο λόγο υλοποιήθηκαν είχαν να κάνουν με τη μείωση διοικητικών βαρών. Εξαίρεση υπήρξε το εγχειρίδιο του 2007 που εξέδωσε η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για τη συμπλήρωση των Αναλύσεων Επιπτώσεων της Νομοθεσίας, το οποίο επικαιροποιήθηκε το 2009, συνοδευόμενο πλέον και από Υπόδειγμα για όλες τις υπηρεσίες.

Το 2010 η νέα κυβέρνηση αποφάσισε να ακολουθήσει έναν πιο τολμηρό δρόμο, τροποποιώντας τον Κανονισμό της Βουλής. Η τροποποίηση αφορούσε την υποχρέωση κάθε σχέδιο νόμου να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης πριν κατατεθεί στη Βουλή, δημιουργώντας έτσι μια θεσμική-νομική πλέον υποχρέωση για τη χρήση του εργαλείου και τη συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης.⁵⁶ Παράλληλα, δημιουργήθηκε ο ιστότοπος Orengon.gr, με σκοπό τη διενέργεια ψηφιακών διαβουλεύσεων για τα σχέδια νόμων.

Με το Προεδρικό Διάταγμα 17/2009 τροποποιήθηκε ο Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, ώστε να δημιουργηθεί το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, με σκοπό να υποστηριχθεί αποτελεσματικά η εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής. Η εν λόγω δομή αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων

56. Πιο συγκεκριμένα, η παράγραφος 3 του άρθρου 85 τροποποιήθηκε ως εξής: «Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικώς από αιτιολογική έκθεση, που πρέπει να περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων, καθώς και ολόκληρο το κείμενο των διατάξεων που αναφέρεται στο νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ότι τροποποιούνται. Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται, εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111-112 και 114-123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση, απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης».

και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των υπουργείων, προκειμένου, αφενός, να τηρούνται οι αρχές και οι διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και, αφετέρου, να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου.

Η υποχρέωση που θεσμοθετήθηκε το 2010 με τον Κανονισμό της Βουλής έδωσε μια εκ νέου ώθηση και δυναμική στα ζητήματα της Καλής Νομοθέτησης. Τα υπουργεία και οι φορείς ξεκίνησαν πλέον με εντατικούς ρυθμούς να συμπληρώνουν τα υποδείγματα και να εφαρμόζουν τη διαβούλευση μέσα από το σχετικό ιστότοπο.

Το πρόβλημα, πλέον, δεν ήταν το νομικό κενό σχετικά με την υποχρέωση, αλλά αφορούσε δύο βασικά ζητήματα: α) την έλλειψη δεδομένων που ήταν αναγκαία για να γίνει μια ουσιαστική ανάλυση επιπτώσεων και β) το γεγονός ότι δίπλα στα παραδοσιακά συνοδευτικά κείμενα προστέθηκαν άλλα δύο, αυξάνοντας δραματικά το ενδο-διοικητικό βάρος της Δημόσιας Διοίκησης όταν προετοίμαζε σχέδια νομοθεσίας.

Όσον αφορά το πρώτο σημείο, η Δημόσια Διοίκηση, ως επί το πλείστον, δεν διατηρεί την απαραίτητη θεσμική μνήμη και τα δεδομένα που είναι αναγκαία για να μπορέσει να εφαρμόσει σύγχρονες τεχνικές μέτρησης κόστους-οφέλους ή διαχείρισης κινδύνου. Αυτά όμως είναι τα απαραίτητα στοιχεία για να συμπληρωθεί μια ολοκληρωμένη ανάλυση επιπτώσεων. Σε συνδυασμό με το δεύτερο σημείο, την αύξηση του ενδο-διοικητικού βάρους, ήταν επόμενο οι αναλύσεις επιπτώσεων να καταντήσουν μια γραφειοκρατική άσκηση, η οποία απλώς επαναλάμβανε αυτά που ήδη γράφονταν στις αιτιολογικές εκθέσεις ή στις εκθέσεις του ΓΛΚ. Επ' αυτού, στις προτάσεις της μελέτης εξηγούμε ότι θα μπορούσαν να ενοποιηθούν κάποια από τα ανωτέρω συνοδευτικά κείμενα σε μια ανάλυση επιπτώσεων, ώστε να γίνει πιο ουσιαστική.

Ορόσημο Γ': Ν. 4048/2012

Το 2012 ήταν μια χρονιά-ορόσημο για τα ζητήματα της Καλής Νομοθέτησης, καθώς ψηφίστηκε, βάσει σχετικής υποχρέωσης του Μνημονίου, ο Νόμος 4048 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Ο νόμος αυτός αποσκοπούσε στη ρύθμιση των ζητημάτων της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας και της παραγωγής νόμων στην Ελλάδα κυρίως στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο. Ήταν η πρώτη φορά που δημιουργήθηκε ένας νόμος για τους νόμους, με στόχο «τη βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου ... για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, τη μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου».

Ο νόμος, παρότι δεν εισήγαγε για πρώτη φορά τις αρχές και τις διαδικασίες

της Καλής Νομοθέτησης, ενσωμάτωσε σε ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο όλες τις προβλέψεις που μέχρι εκείνη τη στιγμή είχαν θεσπιστεί και τις προώθησε περαιτέρω με νέες ρυθμίσεις, όπως:

- Θεσπίστηκε για πρώτη φορά η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού της κυβέρνησης. Ο κάθε υπουργός υποχρεούται να δηλώνει στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) τον αριθμό και το αντικείμενο των σχεδίων νόμων που προτίθεται να εισαγάγει στη Βουλή. Εξαίρεση αποτελούν συγκεκριμένες νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως η κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ή διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών, επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια και νομοσχέδια που ενσωματώνουν κοινοτικές οδηγίες.
- Θεσπίστηκε η εκ των υστέρων αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων μετά από μια τριετία εφαρμογής τους, και όχι πριν από την παρέλευση πενταετίας. Επιπλέον, θεσμοθετήθηκε η ετήσια υποχρέωση των υπουργείων να δηλώνουν κάθε Νοέμβριο στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) ποιες ρυθμίσεις θα ενταχθούν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής.
- Προβλέφθηκε η δημιουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα υπουργεία, με σκοπό την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων του νόμου και την επικοινωνία με την κεντρική συντονιστική μονάδα της ΓΓΚ. Τα Γραφεία δημιουργήθηκαν ήδη με τα προεδρικά διατάγματα των οργανισμών των υπουργείων το 2014, αλλά δεν έχουν ακόμη ξεκινήσει την ουσιαστική λειτουργία τους.
- Δημιουργήθηκε, αν και δεν λειτούργησε ποτέ, η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου, με αρμοδιότητα όχι μόνο την κωδικοποίηση της νομοθεσίας αλλά και την αναμόρφωση αυτής, όπου κρίνεται απαραίτητο. Επιπλέον, οι αρμοδιότητες της συγκεκριμένης επιτροπής συμπεριελάμβαναν και τη σύνταξη και υποβολή στον πρωθυπουργό και στο γενικό γραμματέα της κυβέρνησης, μέσα στο πρώτο δεκαπενθήμερο κάθε ημερολογιακού έτους, μιας έκθεσης, για την αποτίμηση της κατάστασης της υφιστάμενης νομοθεσίας σε σχέση με το πρόβλημα της πολυνομίας.

Δυστυχώς, η εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου είναι μέχρι σήμερα ελλιπής. Τόσο ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων όσο και η μείωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, μέσα από την απλούστευση, την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση δικαίου, έχουν σταματήσει. Οι λόγοι είναι πολλοί. Ένας πρώτος λόγος είναι ότι δεν έχουν λειτουργήσει ακόμη μέχρι σήμερα τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα υπουργεία με το προσωπικό και τα εργαλεία που θα έπρεπε. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να επαναλαμβάνεται η πρακτική των προηγούμενων ετών, με την ανάλυση των επιπτώσεων να είναι ένα ακόμη από τα πολλά συνοδευτικά έγγραφα του σχεδίου νόμου και αντιγραφή σε μεγάλο βαθμό των υπολοίπων.

Επιπλέον, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, από το τέλος του 2012 και μετά, δεν προώθησε με δυναμικό τρόπο την εφαρμογή του νόμου από τα υπουργεία. Βεβαίως, το ελαφρυντικό είναι ότι συνέπεσε με μια μεγάλη ρυθμιστική παραγωγή κατεπείγοντος χαρακτήρα, λόγω της υλοποίησης των Μνημονίων. Παρ' όλα αυτά, ακόμη και σε νομοθεσία που εισήχθη με κανονικές διαδικασίες και με μικρή σχέση με τις μνημονιακές δεσμεύσεις, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης δεν φρόντισε να εποπτεύσει αποτελεσματικά την υλοποίηση του νόμου.

Μία ακόμη παράμετρος είναι η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, με βασική αποστολή το συντονισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, μέρος του οποίου είναι και η ρυθμιστική λειτουργία. Οι δύο υπηρεσίες με αλληλεπικαλυπτόμενες, έως ένα βαθμό, αποστολές, βρέθηκαν σε μια γκρίζα ζώνη, σε ό,τι αφορά την Καλή Νομοθέτηση. Το θέμα περιέπλεξε ακόμη περισσότερο το γεγονός ότι η Γενική Γραμματεία Συντονισμού ζητούσε, βάσει του ιδρυτικού της νόμου, από τα υπουργεία την αποστολή ετήσιων σχεδίων δράσης, τα οποία θα συμπεριελάμβαναν και το ρυθμιστικό προγραμματισμό, αλλά και δράσεις απλούστευσης της νομοθεσίας.

Υφιστάμενη Νομοθεσία: Μετρήσεις Διοικητικών Βαρών και Κωδικοποίηση

Αναφορικά με τις δράσεις που αφορούν την υφιστάμενη νομοθεσία, οι ελληνικές κυβερνήσεις επεδίωξαν ήδη από το 2006 να υλοποιήσουν, κατά κύριο λόγο, προγράμματα μέτρησης και μείωσης διοικητικών βαρών προς τις επιχειρήσεις⁵⁷, με αποκορύφωμα τη συνεργασία με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) τη διετία 2012-2014, στο πλαίσιο των δεσμεύσεων του Μνημονίου με τους εταίρους. Η συγκεκριμένη συνεργασία κατέληξε σε μια ουσιαστική μείωση διοικητικών βαρών σε 13 τομείς πολιτικής⁵⁸, μέσα από συγκεκριμένες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες απλούστευσης μεμονωμένων υποχρεώσεων. Παρότι σημαντικά, τα προγράμματα αυτά επικεντρώθηκαν μεν στη μείωση της γραφειοκρατίας, αλλά δεν αντιμετώπισαν το πρόβλημα του αυξημένου ρυθμιστικού όγκου. Παραμένει το γεγονός ότι σημαντικοί τομείς της νομοθεσίας είναι παρωχημένοι, και συνεπώς υπάρχει ανάγκη πολύ πιο ριζικής παρέμβασης σε αυτούς.

Στο πεδίο αυτό, καθώς δεν λειτούργησε ποτέ η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου, τα αποτελέσματα ήταν περιορισμένα. Η κωδικοποίηση ελάχιστα έχει συνεισφέρει κατά τα τελευταία χρόνια στη μείωση της πολυνομίας. Έχουν ολοκληρωθεί, θεσπιστεί και κυρωθεί ελάχιστοι κώδικες (6) από το 2003, που συστάθηκε η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), μέχρι σήμερα. Πιο συγκεκριμένα:

1. Κώδικας νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (κυρώθηκε με το ΠΔ 63/2005, Α' 98).

57. Τέτοιες προσπάθειες μετρήσεων και μειώσεων έγιναν, για παράδειγμα, στη διαδικασία σύστασης και αδειοδότησης επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα μέρος των συστάσεων να υιοθετηθούν στο Ν. 3853/2010 «Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών κεφαλαιουχικών εταιρειών και άλλες διατάξεις», στο Ν. 3982/2011 «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματιών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις» και στο Ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων και άλλες διατάξεις».

58. Οι τομείς πολιτικής που επιλέχθηκαν για τη συγκεκριμένη δράση ήταν οι εξής: 1. Εταιρικό Δίκαιο και Ετήσιοι Λογαριασμοί, 2. Φορολογία (ΦΠΑ), 3. Δημόσιες Προμήθειες, 4. Τουρισμός, 5. Ενέργεια, 6. Αγροτική Ανάπτυξη (Επιδοτήσεις), 7. Εργασιακές Σχέσεις, 8. Φαρμακευτική Πολιτική, 9. Αλιεία, 10. Τηλεπικοινωνίες, 11. Στατιστική, 12. Περιβάλλον και 13. Ασφάλεια Τροφίμων. Οι λεπτομέρειες για τις μετρήσεις, καθώς και τα τελικά αποτελέσματα περιλαμβάνονται στην τελική έκθεση του ΟΟΣΑ: OECD (2014), *"Measurement and reduction of administrative burdens in Greece: an overview of 13 sectors"*. Τα διοικητικά βάρη που μετρήθηκαν υπολογίστηκαν στο ποσό των €3,28 δισ. από ένα σύνολο €4,08 δισ., που είναι το συνολικό διοικητικό κόστος, με το 76% περίπου αυτών να προέρχονται από 3 τομείς πολιτικής: Φορολογία, Εταιρικό Δίκαιο και Δημόσιες Προμήθειες. Η μείωση επιτεύχθηκε τελικά με την ψήφιση των Ν. 4250/2014 και 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας».

2. Κώδικας νόμων για τα ναρκωτικά (κυρώθηκε με το Ν. 3459/2006, Α' 103).
3. Κώδικας κανονιστικών πράξεων για τα ναρκωτικά (κυρώθηκε με το ΠΔ 148/2007, Α' 191).
4. Κώδικας νόμων για την υγιεινή και την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους (κυρώθηκε με το Ν. 3850/2010, Α' 84).
5. Κώδικας νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (κυρώθηκε με το Ν. 4129/2013, Α' 52).
6. Σχέδιο κώδικα για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (κυρώθηκε με το ΠΔ 28/2015, Α' 34).

Πέραν των παραπάνω έξι (6) κωδίκων, η ΚΕΚ έχει επεξεργαστεί και ολοκληρώσει τα σχέδια για άλλους οκτώ (8) κώδικες. Όμως, η υιοθέτησή τους δεν έχει προχωρήσει, παρότι αφορούν, μεταξύ άλλων, πολύ σημαντικούς τομείς πολιτικής. Τα σχέδια κωδίκων είναι τα εξής:⁵⁹

1. Σχέδιο Κώδικα νόμων για την προστασία του καταναλωτή, η επεξεργασία του οποίου ολοκληρώθηκε το 2010. Παρ' όλα αυτά, και λόγω πολλών παράλληλων νομοθετικών παρεμβάσεων, δεν κυρώθηκε ποτέ.
2. Σχέδιο Κώδικα του Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου. Η επεξεργασία του ολοκληρώθηκε από την ΚΕΚ το 2008 και το σχέδιο κυρωτικού νόμου εστάλη το ίδιο έτος και εκ νέου το έτος 2009. Δεν κυρώθηκε ποτέ.
3. Σχέδιο Κώδικα των δικονομικών διατάξεων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η επεξεργασία του σχεδίου του κώδικα ολοκληρώθηκε από την ΚΕΚ το 2010.
4. Σχέδιο Κώδικα νόμων για το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (ΝΑΤ). Η επεξεργασία του σχεδίου του κώδικα ολοκληρώθηκε από την ΚΕΚ το 2011. Όμως, ενόψει των σημαντικών και επανειλημμένων νομοθετικών παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό και στο συνταξιοδοτικό σύστημα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης η επικαιροποίηση του σχεδίου του κώδικα δεν ήταν δυνατόν να ολοκληρωθεί.
5. Σχέδιο Κώδικα της Εργατικής Νομοθεσίας, εκτός από τη νομοθεσία που αφορά την υγιεινή και την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους. Η επεξεργασία του σχεδίου του κώδικα δεν ολοκληρώθηκε.
6. Σχέδιο Κώδικα των κανονιστικών πράξεων για την υγιεινή και την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους. Η επεξεργασία του σχεδίου κώδικα δεν ολοκληρώθηκε.
7. Σχέδιο Κώδικα για το Εθνικό Σύστημα Υγείας. Η επεξεργασία του δεν ολοκληρώθηκε.
8. Η ΚΕΚ ολοκλήρωσε τον Ιούλιο του 2013 σχέδιο κώδικα της νομοθεσίας για την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Λόγω των σημαντικών όμως παρεμβάσεων τη διετία 2013-2014, το σχέδιο κώδικα δεν κυρώθηκε.⁶⁰

59. Όλα αυτά τα στοιχεία οφείλονται σε ενημέρωση εκ μέρους του Κώστα Μενουδάκου, πρώην Προέδρου του ΣτΕ και της ΚΕΚ, στο πλαίσιο συνέντευξης μαζί του.

60. Ευχαριστούμε τον Κώστα Μενουδάκο για την πολύτιμη παροχή όλων αυτών των πληροφοριών.

Βέβαια, στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι, εκτός από τους κώδικες που συντάσσει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποιήσεων, βάσει του εγχειριδίου

που δημιουργήθηκε το 2003, έχουν συνταχθεί από τα ίδια τα υπουργεία νόμοι με την ίδια ονομασία.

Οι κώδικες αυτοί δεν έχουν ακολουθήσει την οδό της ΚΕΚ, αλλά αποτελούν ένα εξ ολοκλήρου νέο νομοθέτημα, το οποίο αντικαθιστά διάσπαρτες ρυθμίσεις ή εκσυγχρονίζει παρωχημένες ρυθμίσεις. Παραδείγματα τέτοιων κωδίκων είναι οι εξής:

1. Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας
2. Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας
3. Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
4. Πτωχευτικός Κώδικας
5. Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
6. Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ
7. Κύρωση της Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα
8. Κώδικας Δικηγόρων
9. Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος
10. Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών

Γ2. Ρυθμιστική Παραγωγή στην Ελλάδα: Αποτελέσματα Νέας Εμπειρικής Έρευνας

Παρουσιάζουμε, στη συνέχεια, τα στοιχεία μιας νέας ποσοτικής έρευνας για την πολυνομία στην Ελλάδα.⁶¹ Η έρευνα βασίστηκε στην καταγραφή των περιεχομένων του Τεύχους Α' από το 2001 μέχρι το 2015 και στον αριθμό των Τευχών Β' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως για την ίδια περίοδο. Η καταγραφή των ΦΕΚ, σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο, φιλοδοξεί να μας δείξει την έκταση του προβλήματος σε μια εκτεταμένη χρονοσειρά μίας 15ετίας.

Ακολούθησε η ανάλυση των νόμων που ψήφισε η Βουλή από το 2002 μέχρι σήμερα.⁶² Η ανάλυση επικεντρώθηκε στα εξής χαρακτηριστικά: α) στον αριθμό των σελίδων και των άρθρων του νόμου, β) στον αριθμό συναφών ή άλλων διατάξεων, γ) στον αριθμό μεταβατικών διατάξεων είτε σε ξεχωριστό άρθρο είτε μέσα στο κείμενο (οι μεταβατικές διατάξεις έχουν μετρηθεί σε επίπεδο παραγράφου), δ) στον αριθμό και στο είδος των εξουσιοδοτήσεων (κανονιστικό εργαλείο και διάκριση μεταξύ κανονιστικής και ατομικής διοικητικής πράξης στο μέτρο του δυνατού), ε) στον αριθμό των εξουσιοδοτήσεων που απαιτούν τη συνυπογραφή του υπουργού Οικονομικών (ως υπουργού με οριζόντια αρμοδιότητα επί των διοικητικών υποθέσεων) και, τέλος, στ) στην ένταξη του κάθε νόμου σε τομέα και υποτομέα πολιτικής, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2 που ακολουθεί.

Ο κάθε ένας από τους παρακάτω τομείς πολιτικής αφορά επί της ουσίας το είδος/κατηγορία του νόμου και προσιδιάζει στην κατηγοριοποίηση του ΟΟΣΑ σχετικά με τις διοικητικές, οικονομικές και κοινωνικές ρυθμίσεις. Ο πρώτος τομέας ονομάζεται Κράτος-Διοίκηση και αφορά ρυθμίσεις οι οποίες αναφέρονται στη δράση του σκληρού πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Συνεπώς, πέρα από τα αμιγώς ενδο-οργανωτικά ζητήματα της διοίκησης, σε αυτή την κατηγορία θα βρει κάποιος τον υποτομέα της Δικαιοσύνης, της Εθνικής Άμυνας και Εσωτερικής Ασφάλειας, των Διεθνών Σχέσεων, της Διαφάνειας κ.ά. Επιπλέον, στο συγκεκριμένο τομέα εντάσσονται και τα οικονομικά θέματα τους Κράτους όπως η φορολογία και η δημοσιονομική διαχείριση.

Ο δεύτερος τομέας αφορά την Οικονομία - Αγορά - Ανάπτυξη, δηλαδή επικεντρώνεται σε ρυθμίσεις διαφόρων υποτομέων πολιτικής, που έχουν

⁶¹. Παρόμοια εμπειρική μελέτη για προγενέστερο στάδιο (1974-2005) έχει κάνει ο Παναγιώτης Καρκατσούλης. Βλ. Καρκατσούλης Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 169-194. Η μελέτη των συγγραφέων καλύπτει το διάστημα της τελευταίας 15ετίας, με έμφαση στα χρόνια της κρίσης.

⁶². Το γεγονός ότι σε ορισμένους πίνακες το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

ως στόχο την παρέμβαση στην οικονομία για την υποστήριξή της, την παροχή κινήτρων και την επιρροή των συμμετεχόντων στην αγορά. Εδώ ενσωματώνονται υποτομείς, όπως Χρηματοοικονομικά, Ενέργεια, Αγροτική Ανάπτυξη, Τουρισμός, Επιχειρηματικότητα - Βιομηχανία - Εμπόριο, Έρευνα και Τεχνολογία, Επαγγέλματα, Απασχόληση - Εργασιακές Σχέσεις και Μεταφορές - Ναυτιλία.

Πίνακας 2: Τομείς και Υποτομείς Πολιτικής της έρευνας

	Τομέας Πολιτικής			
	Α. Κράτος-Διοίκηση	Β. Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη	Γ. Κοινωνία	Δ. Πολυνομοσχέδιο
Υποτομείς Πολιτικής	Οργάνωση και λειτουργία Κυβέρνησης-Κράτους	Επιχειρηματικότητα (Επενδύσεις, Εμπόριο, Βιομηχανία, Ανταγωνισμός)	Ανθρώπινα Δικαιώματα-Κοινωνικές σχέσεις	Πολυνομοσχέδιο
	Δημοσιονομική διαχείριση	Χρηματοοικονομικά	Πολιτισμός	
	Φορολογία	Ενέργεια	Προστασία καταναλωτή	
	Εσωτερική Ασφάλεια	Γεωργία-Αλιεία	Υγεία	
	Εθνική Άμυνα	Έρευνα, Τεχνολογία, Καινοτομία	Πρόνοια-Κοινωνική συνοχή	
	Δημόσιες Συμβάσεις	Τουρισμός	Αθλητισμός	
	Δικαιοσύνη	Μεταφορές-Ναυτιλία	Παιδεία	
	Ιθαγένεια-Μεταναστευτική Πολιτική	Τηλεπικοινωνίες	Κοινωνική Ασφάλιση	
	Διαφάνεια - Πληροφόρηση	Επαγγέλματα (Πρόσβαση, Άσκηση, Δικαιώματα)	Αστικό Περιβάλλον-Χωροταξία-Υποδομές	
	Διεθνείς Σχέσεις- Κύρωση Διεθνών Συμβάσεων	Απασχόληση-Εργασιακές σχέσεις	Φυσικό Περιβάλλον	

Ο τομέας της Κοινωνίας συμπεριλαμβάνει ρυθμίσεις που ως στόχο έχουν την προστασία δημοσίων αγαθών, τη ρύθμιση κοινωνικών σχέσεων κ.ά. Σε αυτό τον τομέα η κατηγοριοποίηση των υποτομέων είναι ως εξής: Ανθρώπινα Δικαιώματα, Κοινωνικές Σχέσεις, Πρόνοια - Κοινωνική Συνοχή, Υγεία, Αθλητισμός, Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Παιδεία, Τριτοβάθμια Παιδεία και Διά Βίου Μάθηση, Πολιτισμός, Φυσικό Περιβάλλον και Αστικό Περιβάλλον - Χωροταξία - Υποδομές.

Τέλος, υπάρχει και η κατηγορία Πολυνομοσχέδιο (Omnibus law), που αφορά κατά κύριο λόγο νόμους της τελευταίας 5ετίας (Μνημόνιο), όπου με μια νομοθετική παρέμβαση ρυθμίζονται μία σειρά θεμάτων διαφόρων τομέων πολιτικής ή υπουργείων προς εκπλήρωση συγκεκριμένης δέσμευσης ή πολιτικής (Μνημόνιο, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο κ.λπ.). Η διαφορά από το λεγόμενο «νόμο-σκούπα» είναι ότι αυτός ρυθμίζει μία σειρά ανομοιογενών θεμάτων, που ανήκουν όμως στο ίδιο πεδίο πολιτικής ή στο ίδιο Υπουργείο.

Το σύνολο των Τευχών ΦΕΚ Α' για την τελευταία 15ετία είναι 4.168 και των Τευχών Β' 38.677. Όλα παρουσιάζονται αθροιστικά ανά έτος στον Πίνακα 3 που ακολουθεί:

Πίνακας 3: Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Α' και Β' (2001-2015)

	Έτος	Αριθμός Τευχών Α'	Αριθμός Τευχών Β'
Προ μνημονίου	2001	304	1831
	2002	338	1633
	2003	317	2007
	2004	270	1997
	2005	321	1996
	2006	284	1953
	2007	295	2515
	2008	266	2739
	2009	239	2644
	2010	248	2265
Μνημόνιο	2011	275	3326
	2012	257	3594
	2013	288	3438
	2014	281	3696
	2015	185	3043
	ΣΥΝΟΛΑ	4168	38677

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2015)

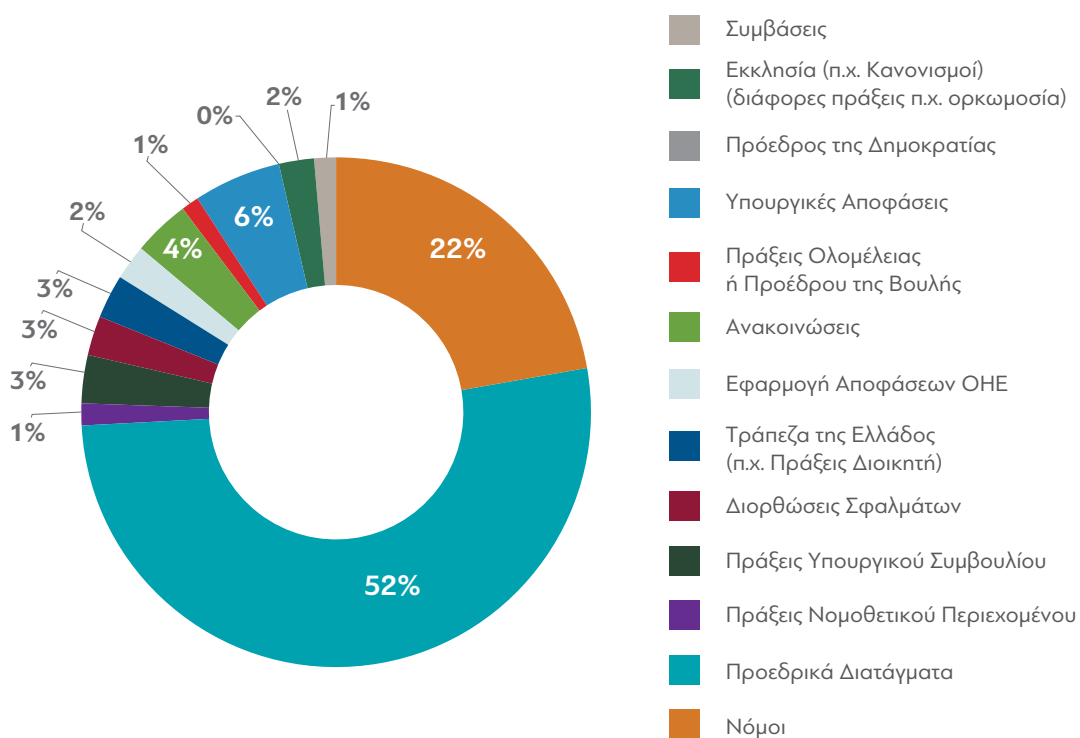
Το ερώτημα που ανακύπτει είναι τι είδους ρυθμίσεις συμπεριλαμβάνονται στο κάθε τεύχος και σε τι αριθμούς. Στον παρακάτω Πίνακα 4 παρουσιάζεται η πλήρης картоγράφηση του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως από το 2001 μέχρι το 2015. Το χρονικό αυτό διάστημα διακρίνεται σε δύο περιόδους, όπως και στον προηγούμενο πίνακα, στην περίοδο πριν από την ένταξη της χώρας στους μηχανισμούς στήριξης και στην περίοδο μετά την ένταξη.

Η συγκεκριμένη διάκριση έχει σημασία για να διαπιστωθεί κατά πόσον η ρυθμιστική παραγωγή έχει διαφοροποιηθεί μεταξύ των δύο περιόδων τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Φαίνεται λοιπόν πως σε ένα σύνολο 4.168 Τευχών Α' οι νόμοι είναι 1.478 (συμπεριλαμβανομένων και των κυρώσεων διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών), δηλαδή το 22% των συνολικών ρυθμίσεων του Τεύχους αυτού, όπως φαίνεται στο Γράφημα 2. Η πλειονότητα (52%) αφορά προεδρικά διατάγματα. Μετά τους νόμους και τα προεδρικά διατάγματα, τρίτο σε συχνότητα είδος ρύθμισης είναι οι Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου (6%).

Πίνακας 4: Ανάλυση Περιεχομένων του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβέρνησης (2001-2015)

	Προ Μνημονίου									Μνημόνιο						ΣΥΝΟΛΟ
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ΦΕΚ Α' Σύνολο	304	338	317	270	321	284	295	266	239	248	275	257	288	281	185	4168
Νόμοι	103	111	125	86	127	93	106	103	81	93	129	67	122	95	37	1478
Προεδρικά Διατάγματα	409	390	353	268	264	258	246	200	194	152	138	136	177	178	89	3452
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	1	3	0	0	1	0	1	0	7	2	7	27	6	6	19	80
Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου	17	23	13	16	14	13	3	4	9	11	14	23	10	10	26	206
Διορθώσεις Σφαλμάτων	23	11	8	13	24	13	19	5	11	6	6	10	9	8	9	175
Τράπεζα της Ελλάδος	44	31	27	37	24	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	182
Εφαρμογή Αποφάσεων ΟΗΕ	9	9	4	6	8	13	7	13	9	10	13	8	9	12	12	142
Ανακοινώσεις	48	32	27	31	42	15	29	4	0	2	4	0	5	1	1	241
Βουλή	4	1	2	3	7	7	2	7	5	9	8	9	9	1	3	77
Υπουργικές Αποφάσεις	44	46	38	37	38	36	23	25	14	9	8	9	13	8	5	353
Πρόεδρος της Δημοκρατίας	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	4
Εκκλησία	3	9	3	6	6	8	3	8	4	29	8	11	11	16	28	153
Συμβάσεις	9	9	3	11	15	4	8	9	10	0	2	1	0	0	1	82

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2015)

Διάγραμμα 2: Ποσοστιαία Κατανομή Περιεχομένων του Τεύχους Α' του ΦΕΚ' (2001-2015)

Ωστόσο, σε οποιαδήποτε ουσιαστική σύγκριση και αξιολόγηση των μεγεθών της ρυθμιστικής παραγωγής που συμπεριλαμβάνεται στο Τεύχος Α' για την τελευταία 15ετία θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των νόμων, χωρίς να συμπεριλαμβάνονται οι κυρώσεις διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων. Δανειζόμενοι από την ορολογία της οικονομικής επιστήμης, και για λόγους σαφήνειας των εξεταζόμενων οντοτήτων, θα ονομάσουμε το σύνολο των νόμων που συμπεριλαμβάνει τις κυρώσεις διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών «μεικτό» σύνολο (gross), ενώ το σύνολο που προκύπτει εάν αφαιρέσουμε τη νομοθεσία που κυρώνει διεθνείς συμφωνίες ή συμβάσεις θα το ονομάσουμε «καθαρό» (net). Επιπλέον, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η ενσωμάτωση κοινοτικού δικαίου (Οδηγιών), έχει συμπεριληφθεί στην «καθαρή» νομοθεσία, καθώς μπορεί μεν να προέρχεται από υπερεθνικά όργανα, αλλά ο εθνικός νομοθέτης έχει μεγάλη ευχέρεια να διαμορφώσει το τελικό ρυθμιστικό κείμενο με δικές του προβλέψεις (το φαινόμενο της επιχρύσωσης - gold plating). Τόσο το μεικτό όσο και το καθαρό σύνολο νομοθεσίας της τελευταίας 15ετίας, ανά έτος και συνολικά, φαίνονται στον Πίνακα 5 που ακολουθεί.

Πίνακας 5: Μεικτό και Καθαρό Σύνολο Νομοθεσίας ανά έτος (2001-2015)

	Έτος	Μεικτό σύνολο	Καθαρό σύνολο	ΠΔ
Προ μνημονίου	2001	103	45	409
	2002	111	45	390
	2003	125	57	353
	2004	86	40	268
	2005	127	56	264
	2006	93	51	258
	2007	106	51	246
	2008	103	50	200
Μνημόνιο	2009	81	27	194
	2010	93	70	152
	2011	129	56	138
	2012	67	46	136
	2013	122	61	177
	2014	95	63	178
	2015	37	31	89
	ΣΥΝΟΛΑ	1478	749	3452

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2015)

Συνάγεται ότι στο σύνολο των νόμων της τελευταίας 15ετίας (μεικτό σύνολο) μόνο το 50% περίπου αφορά «καθαρή» νομοθεσία εθνικής ή κοινοτικής προέλευσης. **Ακόμη και έτσι, βεβαίως, εξακολουθεί να ισχύει το γεγονός ότι στην Ελλάδα παράγεται ένας (1) νόμος κάθε εβδομάδα, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις ημερολογιακές ημέρες του έτους.**

Οι 1.478 νόμοι της μεικτής νομοθεσίας μεταφράζονται σε περίπου 60.000 σελίδες νομοθετικής ύλης και σε 22.800 άρθρα για την τελευταία δεκαπενταετία, όπως φαίνεται αναλυτικά και ανά έτος στον Πίνακα 6 που ακολουθεί.

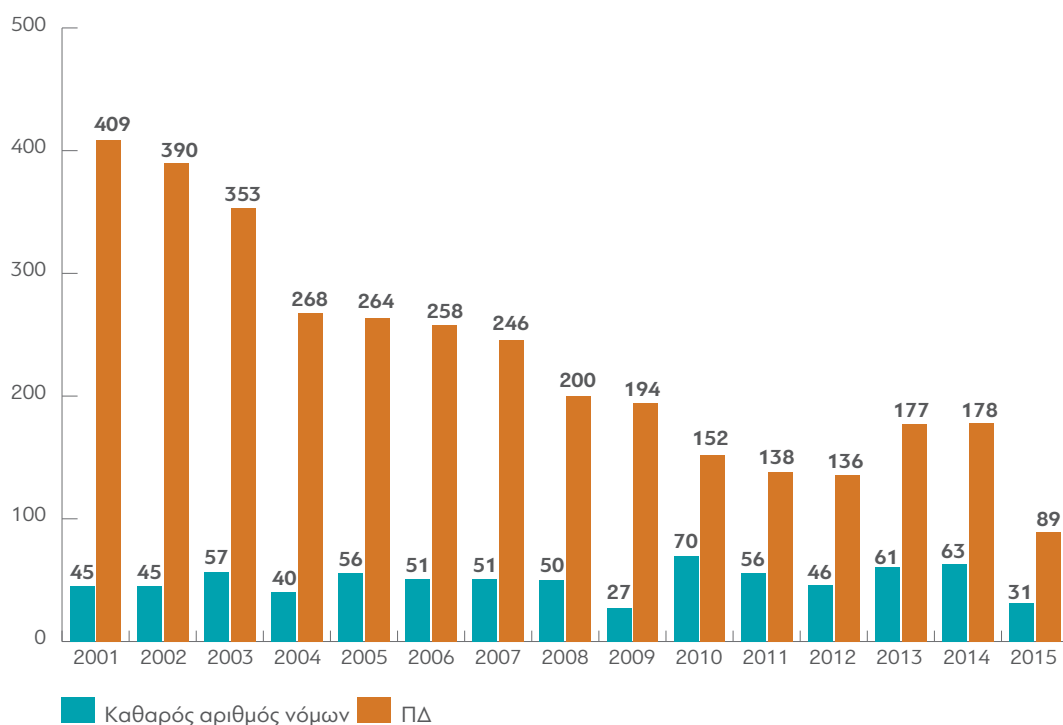
Πίνακας 6: Αριθμοί Σελίδων και Άρθρων των Νόμων ανά έτος (2002-2015)

Έτος	Αριθμός Σελίδων	Αριθμός Άρθρων
2002	3118	1091
2003	3248	1418
2004	4206	926
2005	3842	1758
2006	1451	1317
2007	3458	1311
2008	2866	1674
2009	5690	909
2010	3539	1963
2011	6168	2284
2012	3449	1794
2013	3874	2350
2014	6196	3078
2015	8288	893
ΣΥΝΟΛΟ	59393	22766

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2015)

Αναφορικά με τα προεδρικά διατάγματα, η εικόνα είναι ακόμη πιο προβληματική. Στο παρακάτω Διάγραμμα παρουσιάζεται η παραγωγή του καθαρού συνόλου της νομοθεσίας σε σχέση με την παραγωγή προεδρικών διαταγμάτων. Από το συγκεκριμένο διάγραμμα προκύπτει ότι η συγκεκριμένη σχέση μεταξύ καθαρής νομοθεσίας προς τα προεδρικά διατάγματα κυμαίνεται μεταξύ του 1 προς 12 (2003) με 1 προς 2 (2010 και 2011). Στο αθροισμένο σύνολο η σχέση βρίσκεται στο 1 προς 5 (749 νόμοι προς 3.452 προεδρικά διατάγματα).

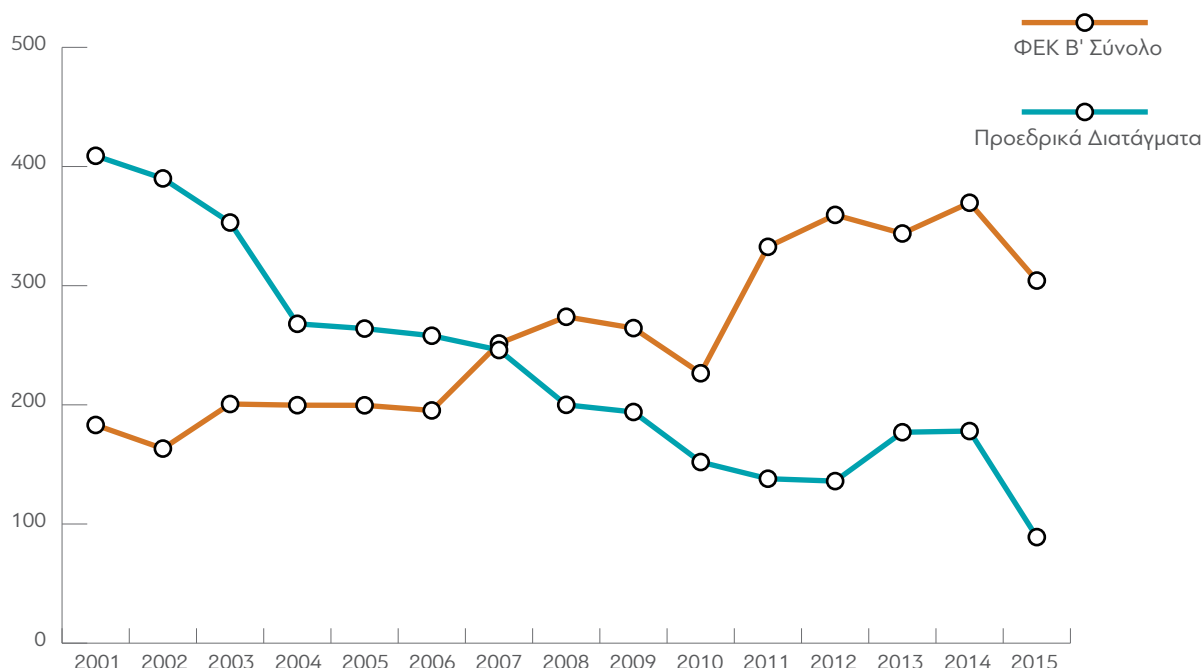
Διάγραμμα 3: Αναλογία Καθαρής Νομοθεσίας προς Προεδρικά Διατάγματα (2001-2015)



Αυτό που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η πτωτική τάση της χρήσης των προεδρικών διαταγμάτων ως εργαλείων παραγωγής ρυθμίσεων από το 2001 μέχρι το 2015. Φαίνεται πως ο νομοθέτης προτιμά πλέον τη χρήση Υπουργικών Αποφάσεων για την εφαρμογή της νομοθεσίας, ίσως γιατί αυτές -από την άποψη της διαδικασίας- θεωρούνται πιο ευέλικτες και σύντομες, αφού δεν εμπλέκουν τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως τα προεδρικά διατάγματα. Με εξαίρεση τη διετία 2013-2014, όπου φαίνεται να υπάρχει μια σχετική αύξηση της παραγωγής προεδρικών διαταγμάτων, η τάση είναι ξεκάθαρα πτωτική.

Η υπόθεση αυτή επιβεβαιώνεται από τον αριθμό των Τευχών Β' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, η οποία συμπεριλαμβάνει τις κανονιστικές αποφάσεις της Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση, ΟΤΑ Α' και Β', Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές κ.ά.) για την εφαρμογή της πρωτογενούς νομοθεσίας. Στο διάγραμμα 4, που ακολουθεί, γίνεται η σύγκριση της παραγωγής προεδρικών διαταγμάτων με τον αριθμό των ΦΕΚ Τεύχος Β'. Από το 2007 και έπειτα η σχέση αλλάζει: σημειώνονται πτώση της παραγωγής προεδρικών διαταγμάτων και άνοδος του πλήθους των διοικητικών πράξεων (κανονιστικών ή ατομικών) του ΦΕΚ Β'. Βεβαίως, η πιο σωστή σύγκριση θα ήταν η σχέση μεταξύ προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, καθώς μεγάλο μέρος του ΦΕΚ Β' καταλαμβάνεται από την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων (π.χ. αδειοδοτήσεων ή κτήσης ιθαγένειας). Παρ' όλα αυτά, εμπειρικά φαίνεται πως η σχέση αυτή έχει αντιστραφεί κατά τα τελευταία χρόνια, έστω και αν η αναλογία δεν είναι ακριβώς αυτή που παρουσιάζεται στο διάγραμμα.

Διάγραμμα 4: Αναλογία Προεδρικών Διαταγμάτων προς Σύνολο Αριθμού Τευκών Β' του ΦΕΚ (2001-2015)



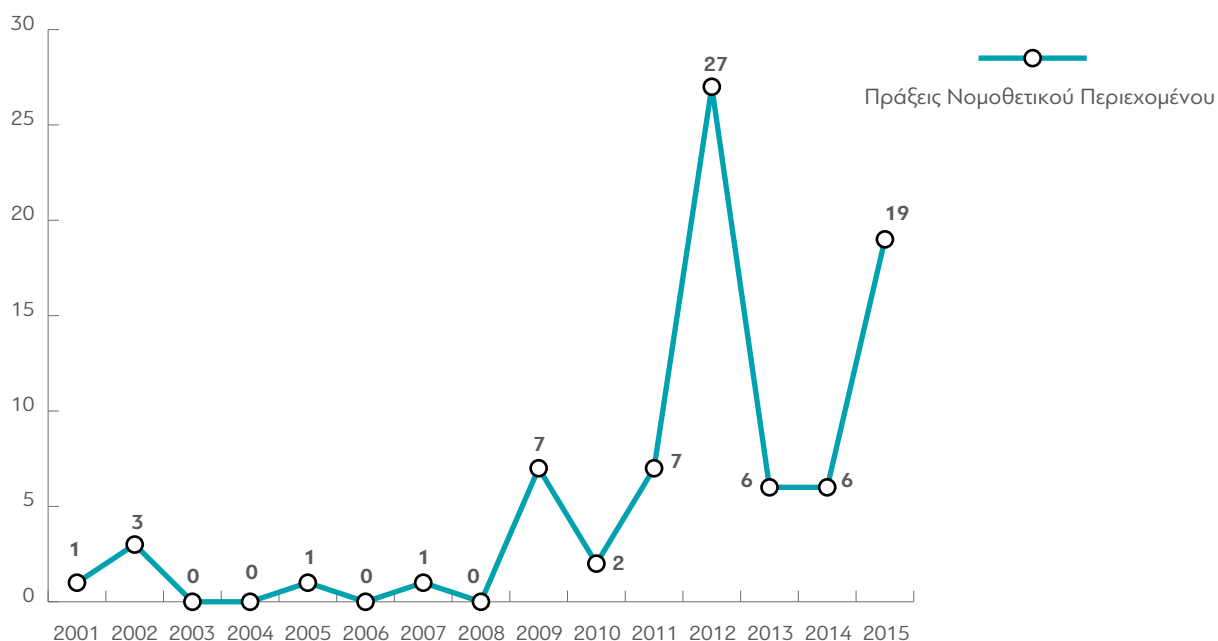
Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η χρήση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, οι οποίες, ως γνωστόν αποτελούν εργαλεία που σχετίζονται με επείγουσες ή έκτακτες ανάγκες. Φαίνεται πως η χρήση τους την τελευταία 15ετία αυξάνεται διαρκώς, με αποκορύφωμα το 2012, όπου αυτές φτάνουν τον αριθμό των 27, για να μειωθούν και πάλι κατά τα δύο επόμενα χρόνια. Το 2015 παρατηρείται μια αύξηση εκ νέου, και οι ΠΝΠ φτάνουν τις 19.

Συγκριτικά, το διάστημα 2001-2009 εκδίδονται 13 ΠΝΠ, ενώ κατά την περίοδο του Μνημονίου 67. Το γεγονός αυτό βέβαια δικαιολογείται από τις έκτακτες ή κατεπείγουσες ανάγκες που προέκυψαν λόγω της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων, που πλείστες φορές ήταν κατεπείγουσας φύσης. Η προσφυγή στις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ήταν, σε αυτές τις περιπτώσεις, μια «λύση» για την εκτελεστική εξουσία, ώστε να ξεπεράσει τις χρονοβόρες διαδικασίες της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής. Είναι όμως επίσης κατανοητό πως η όλο και πιο συχνή προσφυγή στο συγκεκριμένο ρυθμιστικό εργαλείο δημιούργησε σοβαρές πολιτικές εντάσεις και αψιμαχίες, και λειτούργησε διαβρωτικά ως προς την εμπιστοσύνη στους θεσμούς και, ειδικά, ως προς τη νομοθετική λειτουργία.

Η κρίση και η χρήση πιο ευέλικτων εργαλείων, σε συνδυασμό με το έλλειμμα συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων ως προς αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως έδρασε επικουρικά στην απονομιμοποίηση των πολιτειακών θεσμών και των συνταγματικών επιταγών της λαϊκής κυριαρχίας,

που εκφράζεται μέσα από τη νομοθετική εξουσία. Η τελευταία -ακόμη περισσότερο- φάνηκε ως απλώς επικυρωτής των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.

Διάγραμμα 5: Χρονική εξέλιξη παραγωγής Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (2001-2015)



Το φαινόμενο της πολυνομίας όμως δεν εξηγείται και δεν γίνεται αισθητό μόνον από την απλή απαρίθμηση της νομοθεσίας. Πρέπει να συνοδεύεται από την ανάλυση των ρυθμίσεων που «γεννά», δηλαδή ανάλυση της δευτερογενούς κανονιστικής ύλης που προκύπτει από εξουσιοδοτήσεις της πρωτογενούς νομοθεσίας. Κατ' αρχάς, θα πρέπει να αποσαφηνιστούν οι μεθοδολογικές παραδοχές που έγιναν για την καταγραφή των επιμέρους στοιχείων της νομοθεσίας.

Σχετικά με τις εξουσιοδοτήσεις, μετρήθηκαν τόσο εκείνες που αφορούν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων όσο και εκείνες που αφορούν τις ατομικές διοικητικές πράξεις. Η τρίτη κατηγορία που αναγνωρίζεται στο δημόσιο δίκαιο, δηλαδή η ατομική πράξη γενικής εφαρμογής, εντάχθηκε ως επί το πλείστον, για αναλυτικούς λόγους, στην κατηγορία των κανονιστικών πράξεων.

Επιπλέον, μετρήθηκαν οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών και κοινών υπουργικών αποφάσεων (συμπεριλαμβανομένων αποφάσεων Διυπουργικών Επιτροπών και Άλλων Διοικητικών Αρχών - ΑΔΑ). Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται γενικοί ή ειδικοί γραμματείς (π.χ. γενικός γραμματέας Δημοσίων Εσόδων), Οργανισμοί

Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού (δήμαρχοι και περιφερειάρχες), πρόεδροι ή συλλογικά όργανα Ανεξάρτητων Αρχών (π.χ. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) ή και άλλων φορέων του Δημοσίου (Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς κ.λπ.). Στον Πίνακα 7, που ακολουθεί, δίνονται μερικά παραδείγματα κανονιστικών έναντι ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως μετρήθηκαν σε αυτή τη μελέτη.

Πίνακας 7: Παραδείγματα Ατομικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων

α/α	Α. Ατομικές Διοικητικές Πράξεις	Β. Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις
1	Επιβολή κυρώσεων/ποινών κλπ	Κανονισμοί λειτουργίας
2	Παροχή/ανάκληση/τροποποίηση αδειών	Ατομική πράξη γενικής εφαρμογής
3	Διορισμοί/τοποθετήσεις κλπ	Συγκρότηση Επιτροπών/Ομάδων/ΔΣ
4	Ορισμοί μελών σε συμβούλια/επιτροπές	Καθορισμός προϋποθέσεων, δικαιολογητικών κλπ
5	Μετατάξεις/αποσπάσεις/μετακινήσεις	Καθορισμός ή αναπροσαρμογή ύψους παραβόλων, τελών κλπ

Αναφορικά λοιπόν με τις εξουσιοδοτήσεις, στον Πίνακα 8, που ακολουθεί, παρουσιάζονται τα τελικά αριθμητικά σύνολα εξουσιοδοτήσεων που προκύπτουν μέσα από την ανάλυση της νομοθεσίας 2002-2015.

Πίνακας 8: Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων και Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων για την Έκδοση Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων (2002-2015)

Είδος	Σύνολο 2002-2015
Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων (κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις)	19.727
Εξουσιοδοτήσεις για κανονιστικές διοικητικές πράξεις	16.798

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων 2002-2015

Τα σύνολα αυτά δείχνουν πως από το σύνολο των 1.375⁶³ νόμων της μεικτής, πρωτογενούς νομοθεσίας για την περίοδο 2002-2015 προκύπτει μια δευτερογενής κανονιστική παραγωγή 12 φορές μεγαλύτερη, δηλαδή σε κάθε νόμο αντιστοιχούν 12 με 13 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων. Εδώ βεβαίως βρίσκεται ο διάβολος που κρύβεται στη λεπτομέρεια: σπάνια έως ποτέ, οι νόμοι που κυρώνουν συμβάσεις δεν περιέχουν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Αυτό επί της ουσίας σημαίνει πως οι 16.798 εξουσιοδοτήσεις πρέπει να συγκριθούν όχι με τον αριθμό της μεικτής νομοθεσίας αλλά με εκείνον της καθαρής για την περίοδο 2002-2015, που είναι 704.⁶⁴ Σε αυτή την περίπτωση, η αναλογία φτάνει στο διπλάσιο, δηλαδή για κάθε νόμο έχουμε 24 εξουσιοδοτήσεις.

Το εύρος της πολυνομίας φαίνεται και από τη σχέση μεταξύ εξουσιοδοτήσεων για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων και συνολικών άρθρων της νομοθετικής παραγωγής της περιόδου 2002-2015. Στο σύνολο των 22.766 άρθρων της μεικτής νομοθεσίας, το 73% περιέχει τέτοιου είδους εξουσιοδοτήσεις. Με άλλα λόγια, σε κάθε 100 άρθρα περιέχονται 73

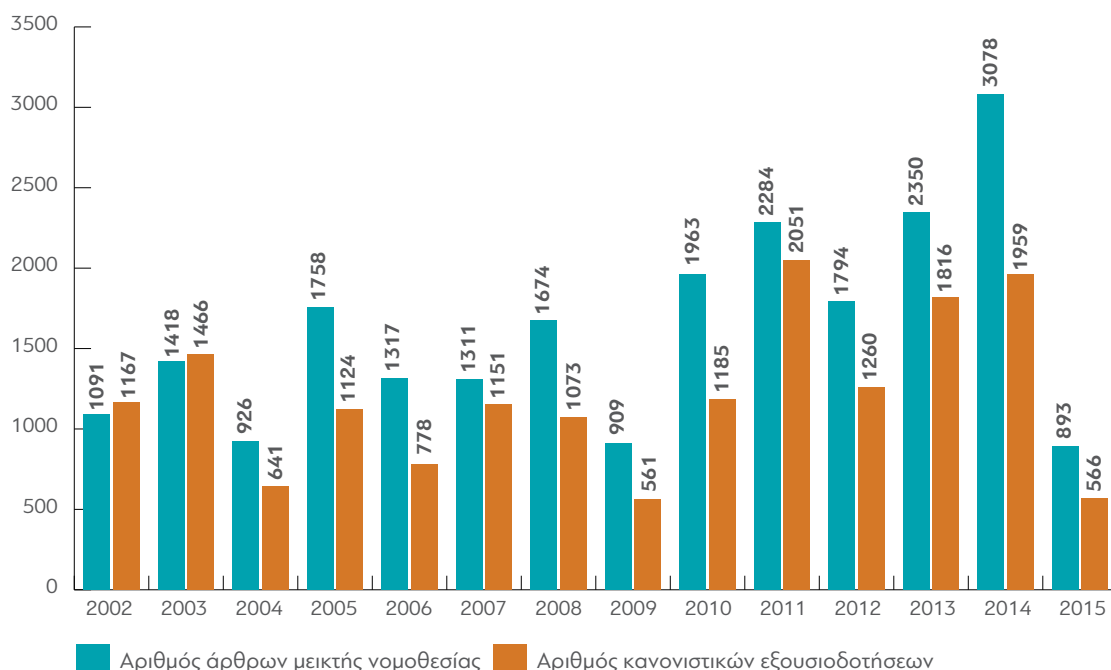
⁶³. Οι 1.375 νόμοι προκύπτουν εάν από το σύνολο των 1.478 νόμων της περιόδου 2001-2015 αφαιρέσουμε τους 103 νόμους του έτους 2001, για τους οποίους δεν έχουμε στοιχεία συνόλου των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Με αυτό τον τρόπο, η σύγκριση γίνεται πιο ακριβής. Ωστόσο, θεωρούμε πως, ακόμη και εάν είχε γίνει η μέτρηση, το αποτέλεσμα δεν θα άλλαζε ουσιαστικά.

⁶⁴. Όπως στην παραπάνω υποσημείωση, εάν από το σύνολο των 749 καθαρών νόμων της περιόδου 2001-2015 αφαιρέσουμε τους 45 του έτους 2001.

εξουσιοδοτήσεις. Το σύνολο των άρθρων αποτυπώνει, σε μεγάλο βαθμό, και την καθαρή νομοθεσία, αφού οι κυρώσεις συμβάσεων συνήθως αποτελούνται από 2 με 3 άρθρα, άρα δεν επηρεάζουν πολύ αυτή τη σχέση.

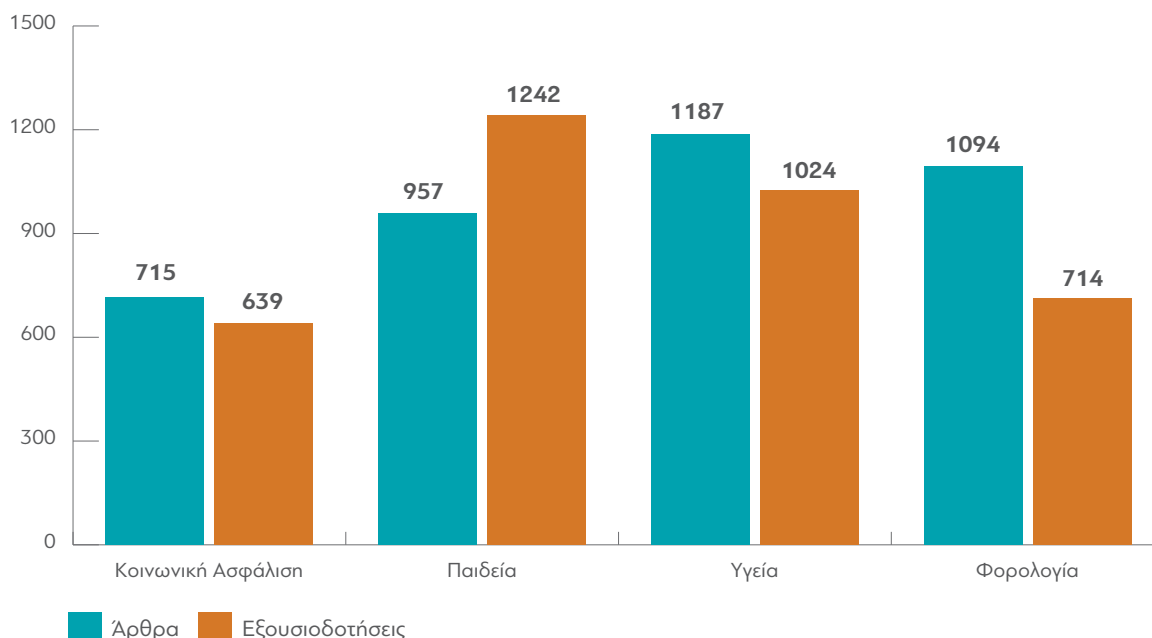
Η πραγματική παραγωγή δευτερογενούς κανονιστικής ύλης είναι βεβαίως μεγαλύτερη των 16.798, καθώς από μια εξουσιοδοτική ενδέχεται να προκύπτουν παραπάνω από μία όμοιες κανονιστικές πράξεις. Επειδή όμως δεν είναι δυνατόν να είναι εκ των προτέρων γνωστός ο αριθμός τέτοιων πράξεων που προκύπτουν από μια εξουσιοδότηση, αυτή έχει μετρηθεί μία φορά. Στο Διάγραμμα 6, που ακολουθεί, φαίνεται η αναλογία άρθρων με εξουσιοδοτήσεις ανά έτος.

Διάγραμμα 6: Αναλογία Αριθμού Άρθρων Μεικτής Νομοθεσίας προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις (2002-2015)



Οι αριθμοί αυτοί αλλάζουν ανάλογα με τον υποτομέα. Για παράδειγμα, διαπιστώθηκε πως στον υποτομέα «Παιδεία» γίνεται χρήση των εξουσιοδοτήσεων σε αρκετά μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στον Υποτομέα «Υγεία» ή «Κοινωνική Ασφάλιση». Έτσι, στην Παιδεία μετρήθηκαν 1.242 εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, σε ένα σύνολο 957 άρθρων (με 201 συναφείς ή άλλες διατάξεις να αφορούν κατά κύριο λόγο την παιδεία). Αντιθέτως, στην Υγεία σε 1.187 άρθρα οι εξουσιοδοτήσεις είναι 1.024, ενώ στην Κοινωνική Ασφάλιση σε 715 άρθρα οι εξουσιοδοτήσεις είναι 639 (βλ. το Διάγραμμα 7 που ακολουθεί).

Διάγραμμα 7: Αναλογία Άρθρων προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις σε Επιλεγμένους Υποτομείς (2002-2015)



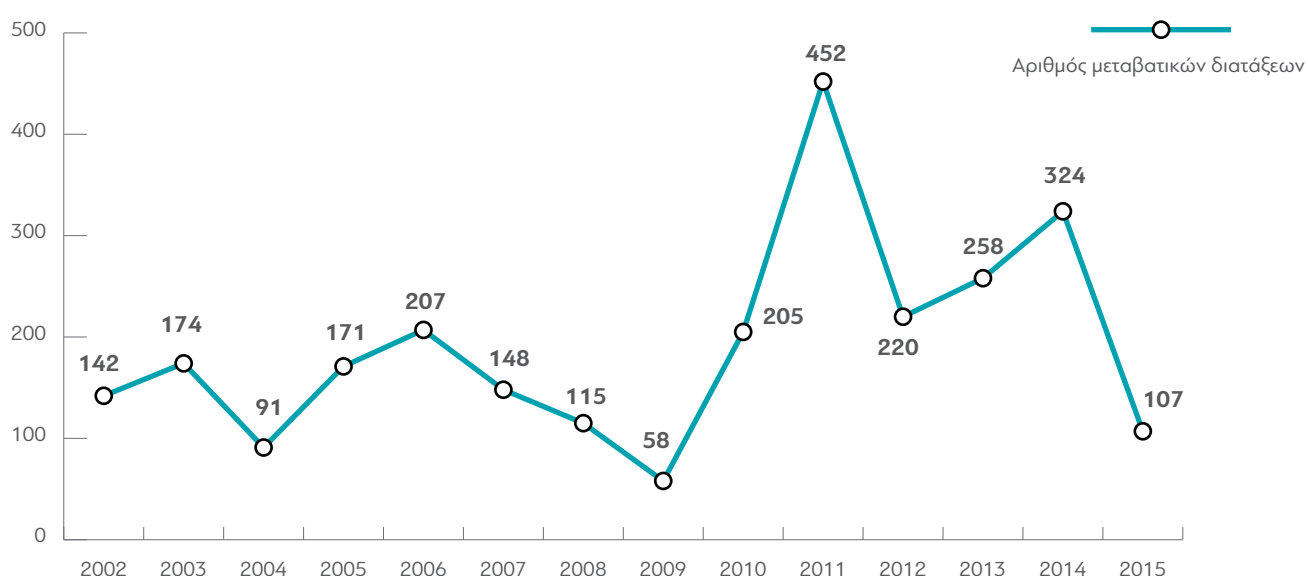
Οι μεταβατικές διατάξεις αποτελούν μία ακόμη σημαντική παθογένεια όχι μόνο του νομοθετικού περιβάλλοντος, αλλά και της διοικητικής πραγματικότητας εν γένει. Ο λόγος είναι ότι φανερώνουν το εύρος της κακής εφαρμογής της νομοθεσίας και των δημοσίων πολιτικών. Οι μεταβατικές διατάξεις έχουν ως στόχο να υπάρξει ομαλή μετάβαση στο πάγιο καθεστώς και να ρυθμίσουν άμεσα κάποια θέματα, μέχρι να εφαρμοστεί πλήρως ο νόμος, χωρίς την ύπαρξη νομοθετικών κενών. Δεν είναι όμως σπάνιο το φαινόμενο -είτε λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης ή εναλλαγής των υπουργών είτε λόγω ελλείμματος διοικητικής ικανότητας- οι μεταβατικές διατάξεις να παραμένουν σε ισχύ για πολλά χρόνια. Κατ' αυτό τον τρόπο, δημιουργούνται ανασφάλεια δικαίου και κίνητρα σε ομάδες οι οποίες δεν επιθυμούν τις πάγιες διατάξεις να κινητοποιηθούν ώστε να μην εφαρμοστούν ποτέ.

Υπάρχουν πολλά τέτοια παραδείγματα σε ένα εύρος ζητημάτων, από τις άδειες τηλεοπτικών σταθμών και ηλεκτρονικού στοιχήματος μέχρι το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, τις επιλογές προϊσταμένων στο Δημόσιο, την πιστοποίηση του επαγγέλματος των φορτοεκφορτωτών, τη ναυτική εκπαίδευση, την πολεοδομία κ.ά. Δυστυχώς, για την παρούσα μελέτη δεν υπήρχε ο απαραίτητος χρόνος να βρεθούν όλα τα πεδία πολιτικής τα οποία λειτουργούν σε μεταβατικό καθεστώς για πάνω από ένα έτος. Αλλά είναι μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα άσκηση για να αποτυπωθεί με ακόμη πιο δηκτικό τρόπο η κακονομία στην Ελλάδα.

Η παρούσα μελέτη θα παρουσιάσει απλώς τις μεταβατικές διατάξεις σε επίπεδο παραγράφου (δηλαδή όχι μόνον όσες μετρήθηκαν στα οικεία

άρθρα με τίτλο «Μεταβατικές διατάξεις», αλλά και εκείνες που ήταν ενσωματωμένες σε κανονικά άρθρα). Σε σύνολο 704 νόμων λοιπόν (αφού οι κυρώσεις διεθνών συμβάσεων δεν έχουν συνήθως μεταβατικές διατάξεις) καταγράφηκε ένα σύνολο 2.672 μεταβατικών παραγράφων, δηλαδή περίπου 4 μεταβατικές διατάξεις ανά νόμο. Τονίζεται πως ο αριθμός δεν κρίνεται ιδιαίτερα μεγάλος (βλ. το Διάγραμμα 8 που ακολουθεί).

Διάγραμμα 8: Χρονική Εξέλιξη Αριθμού Μεταβατικών Διατάξεων σε Επίπεδο Παραγράφου (2002-2015)



Δεν θα μπορούσε να λείπει από την αποτύπωση της πολυνομίας και της κακονομίας η κατηγορία των συναφών ή άλλων διατάξεων. Η καταγραφή της έγινε με ένα βαθμό ευελιξίας, καθώς δεν υπάρχει τυποποιημένη πρακτική που να μπορεί να διαχωρίσει το είδος των διατάξεων και θα πρέπει ανά περίπτωση να κρίνεται εάν οι άλλες διατάξεις είναι αναγκαίες για την πραγμάτωση του βασικού σκοπού του νόμου.

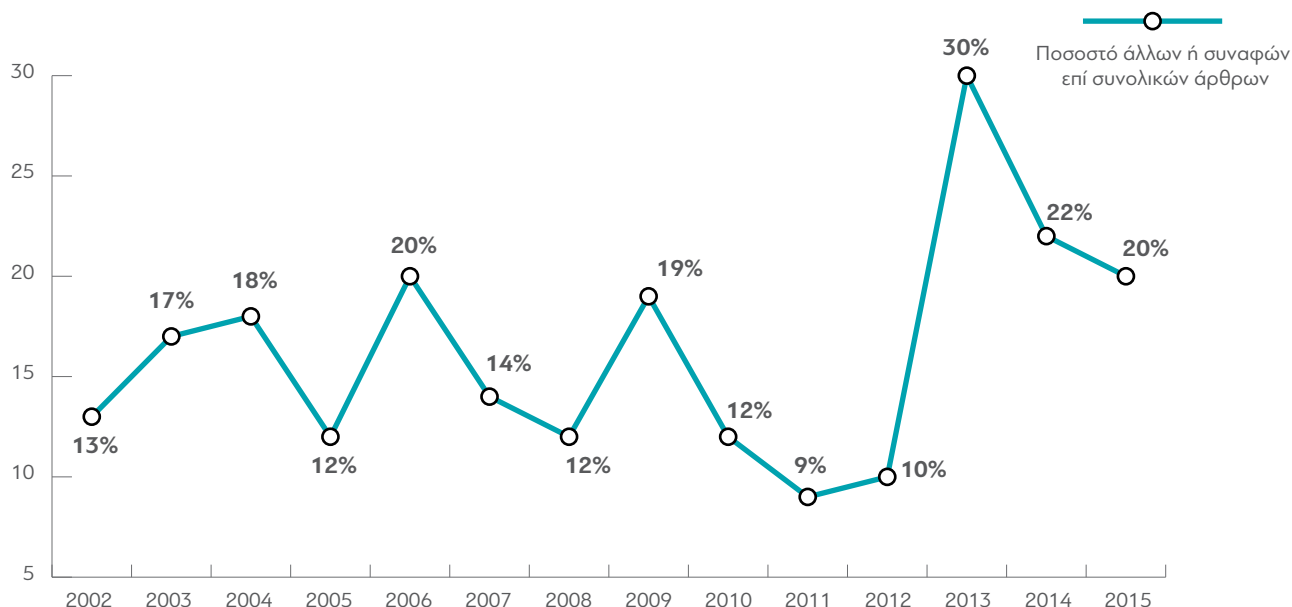
Για παράδειγμα, σε κάποιους νόμους οι «άλλες διατάξεις» είναι του ίδιου υπουργείου ή στον ίδιο τομέα πολιτικής, αλλά δεν έχουν σχέση με το βασικό αντικείμενο που ρυθμίζει ο νόμος (π.χ. διατάξεις για την πρωτοβάθμια/ δευτεροβάθμια παιδεία σε νομοσχέδιο για τα ΑΕΙ-ΤΕΙ). Σε κάποιους άλλους νόμους οι «άλλες διατάξεις» όχι μόνον είναι φανερά άσχετες με το βασικό αντικείμενο, αλλά εντάσσονται και σε εντελώς άλλη θεματική (π.χ. διατάξεις κοινωνικής ασφάλισης σε νόμο για τις τράπεζες και τα πιστωτικά ιδρύματα). Η προσπάθεια που έγινε είναι να καταγραφούν όλες αυτές οι διατάξεις, είτε εντάσσονται σε ιδιαίτερο μέρος του νόμου με τον τίτλο «Άλλες διατάξεις» είτε είναι σε άρθρα εκτός αυτού και δεν έχουν άμεση σχέση με το βασικό αντικείμενο του νόμου.

Επίσης, στους νόμους που περιείχαν ρυθμίσεις μίας σειράς θεμάτων ενός τομέα πολιτικής ή ενός υπουργείου, χωρίς να είναι πολυνομοσχέδια, με τον ορισμό που δίνεται στην παρούσα μελέτη, δώσαμε τη γνωστή, δημοσιογραφική ονομασία «νόμοι-σκούπα». Η κατηγορία αυτή, χωρίς τα πολυνομοσχέδια, μετρά 63 νόμους, ενώ, εάν προστεθούν και τα πολυνομοσχέδια από το 2002 μέχρι το 2015, μετρά 88 νόμους. Συγκριτικά, την περίοδο 2002-2009 ψηφίστηκαν 38 «νόμοι-σκούπα» και 1 πολυνομοσχέδιο, ενώ την περίοδο 2010-2015 (μνημονιακή περίοδο) ψηφίστηκαν 25 «νόμοι-σκούπα» και 24 πολυνομοσχέδια.

Οι άλλες ή συναφείς διατάξεις αποτελούν σημαντικό πρόβλημα κυρίως όσον αφορά την ποιότητα του νόμου, και άρα την κακονομία, και λιγότερο την πολυνομία. Στο βαθμό βεβαίως που συμπεριλαμβάνουν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, συμβάλλουν και στην πολυνομία. Το βασικό ζήτημα όμως, πέραν της αντισυνταγματικότητας αυτής της πρακτικής, είναι ότι η διασπορά διατάξεων άσχετης φύσης δημιουργεί νομική ανασφάλεια τόσο στις δημόσιες υπηρεσίες όσο και στους πολίτες. Πάντως, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη πως η βασική αιτία ύπαρξης των άλλων διατάξεων είναι η αντιμετώπιση έκτακτων ζητημάτων, και δεν είναι πάντα αρνητική η ύπαρξή τους. Με άλλα λόγια, ελλείψει του μηχανισμού των άλλων διατάξεων και της επίλυσης επιτακτικών προβλημάτων μέσω αυτού, θα έπρεπε να πολλαπλασιαστούν οι τυπικοί νόμοι που παράγονται από την ελληνική Βουλή. Συνεπώς, το τελικό αποτέλεσμα με όρους ποσότητας της νομοθεσίας ενδεχομένως να μην αλλάζε.

Τα τελικά αποτελέσματα της μέτρησής μας δείχνουν ότι από ένα σύνολο 22.766 άρθρων στους νόμους, κατά την περίοδο 2002-2015, οι άλλες ή συναφείς διατάξεις αντιπροσωπεύουν ένα ποσοστό 17% (3.768). Ιδιαίτε- ρως τα έτη 2013-2015, το ποσοστό κυμαίνεται μεταξύ 20% και 30% (βλ. το Διάγραμμα 9 που ακολουθεί).

Διάγραμμα 9: Χρονική Εξέλιξη του Ποσοστού “Άλλων ή Συναφών Διατάξεων” προς το Σύνολο των Άρθρων (2002-2015)

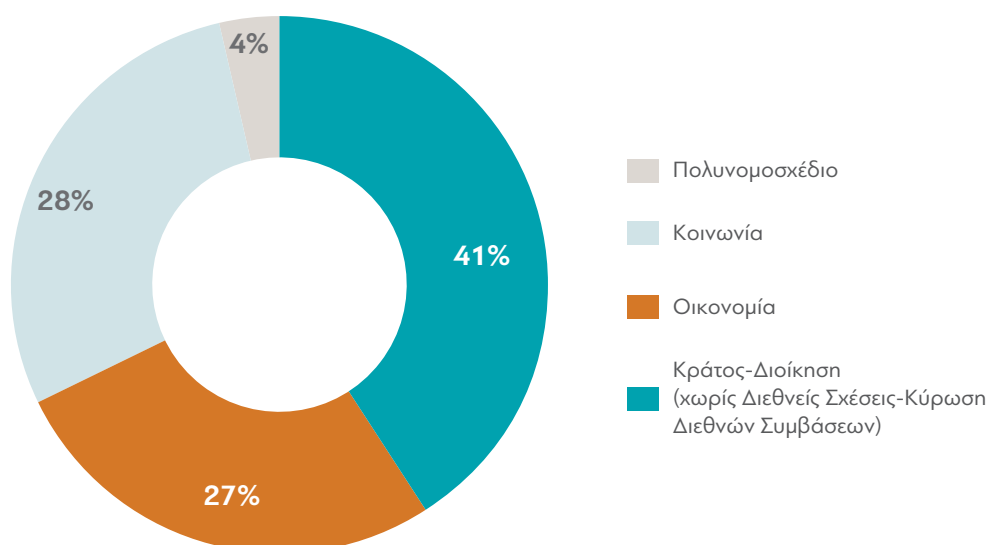


Ενδιαφέρον, τέλος, παρουσιάζει η κατανομή της καθαρής νομοθεσίας σε τομείς πολιτικής, με κριτήριο τη βασική στόχευση του κάθε νόμου, δηλαδή εάν αφορά «σκληρά» ζητήματα κρατικής εξουσίας (φορολογία, δημοσιονομική διαχείριση, δικαιοσύνη, άμυνα και ασφάλεια κ.ά.) ή εάν σχετίζεται με τις πιο εξωστρεφείς κρατικές λειτουργίες, οι οποίες θα μπορούσαν να παρασχεθούν εναλλακτικά και από τον ιδιωτικό τομέα (οικονομία, κοινωνία κ.ά.). Φαίνεται πως κατά την τελευταία 15ετία η πλειονότητα των νόμων εντάσσεται στον τομέα «Κράτος - Διοίκηση» (41%), ενώ οι υπόλοιποι είναι διαμοιρασμένοι στους δύο άλλους τομείς. Υπάρχει και ένα 4% που εντάσσεται στην κατηγορία «Πολυνομοσχέδιο» και συμπεριλαμβάνει ρυθμίσεις από όλους τους τομείς. Η κατηγορία «Πολυνομοσχέδιο» αφορά ένα νόμο που ρυθμίζει πολλούς τομείς πολιτικής, αρμοδιότητας πολλών υπουργείων, και συνήθως αναφέρεται στην επίτευξη ή στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου σκοπού (μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα, μνημονιακές δεσμεύσεις κ.λπ.).

Πρέπει βεβαίως να τονιστεί ότι μπορεί το βασικό κριτήριο για τη διάκριση των τομέων να είναι οι πιο εξωστρεφείς, «σκληρές» πολιτειακές λειτουργίες, σε σχέση με τις πιο εξωστρεφείς, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι οι μεν δεν επηρεάζουν τις δε. Για παράδειγμα, η φορολογία ή οι δημόσιες δαπάνες ή η προστασία του καταναλωτή επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία της οικονομίας και την ανάπτυξη. Αντίστοιχα, ζητήματα εργασιακών σχέσεων σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους ή η κοινωνική ασφάλιση με τις δημόσιες δαπάνες και το εργοδοτικό κόστος των επιχειρήσεων στην οικονομία. Αλλά σε κάθε περίπτωση μια πρώτη διάκριση με το κριτήριο που προαναφέρθηκε, και το οποίο προσιδιάζει

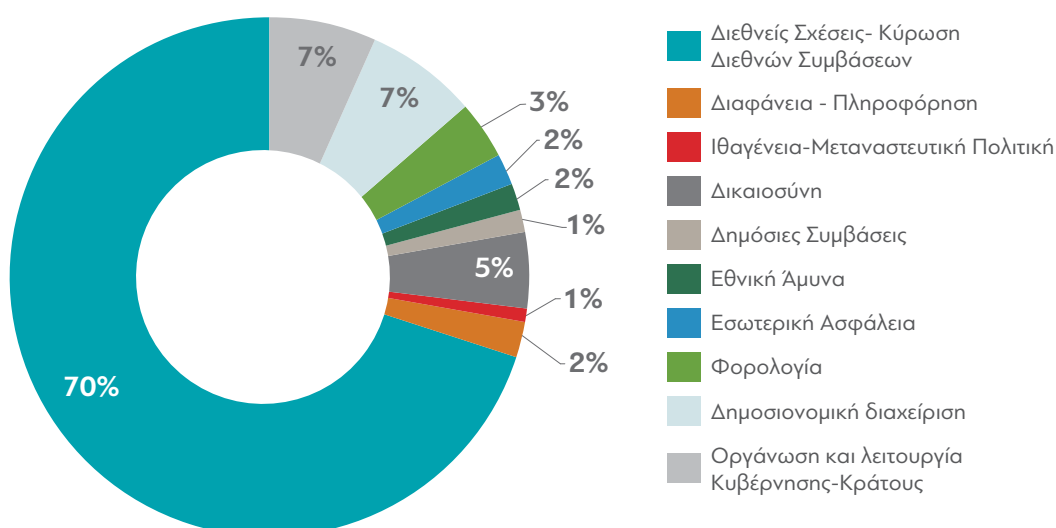
και στη βασική κατηγοριοποίηση των ρυθμίσεων από τον ΟΟΣΑ, αποτελεί σημαντικό εργαλείο ανάλυσης για να χαρτογραφηθεί το ρυθμιστικό τοπίο της τελευταίας 15ετίας (βλ. το Διάγραμμα 10 που ακολουθεί).

Διάγραμμα 10: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων Μεταξύ Τομέων Πολιτικής (2002-2015)



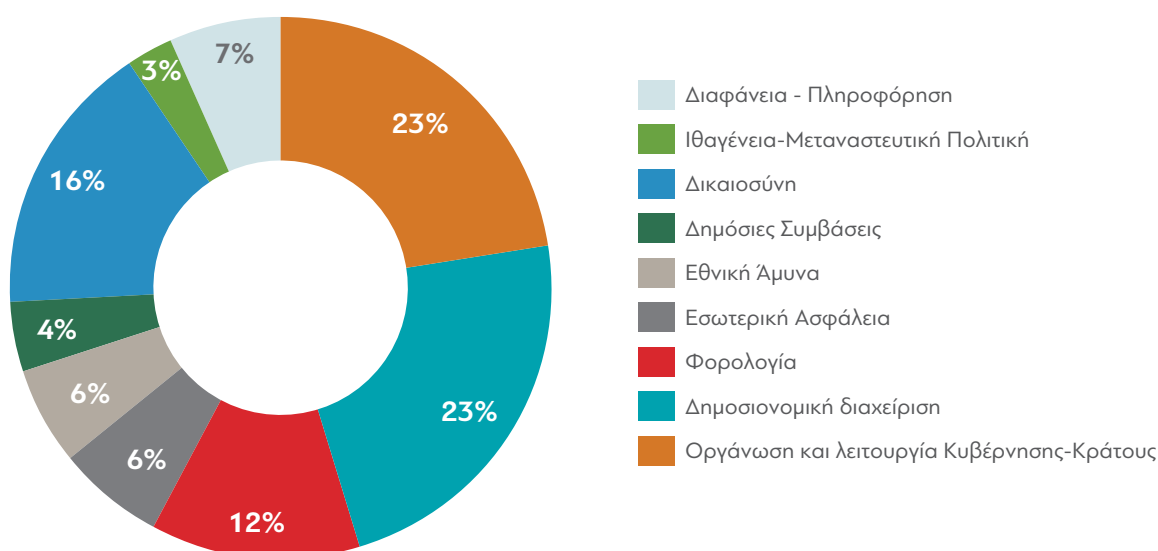
Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν τα ευρήματα ανά υποτομέα πολιτικής για τον κάθε τομέα ξεχωριστά. Τα ποσοστά στον τομέα «Κράτος - Διοίκηση» φαίνονται στο Διάγραμμα 11 που ακολουθεί.

Διάγραμμα 11: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων Μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος-Διοίκηση» (2002-2015, Μεικτή Νομοθεσία)



Είναι φυσικό πως ο υποτομέας «Διεθνείς Σχέσεις - Κύρωση Διεθνών Συμβάσεων» αποτελεί τη μεγαλύτερη πηγή παραγωγής νομοθεσίας (70% στο σύνολο), καθώς κάθε διεθνής συμφωνία πρέπει να περιβληθεί τον τύπο του νόμου. Η εν λόγω ρυθμιστική παραγωγή είναι φυσιολογική σε ένα σύγχρονο, δυτικό κράτος, το οποίο έχει ενταχθεί πλήρως σε όλους τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς και το οποίο έχει σημαντική διεθνή παρουσία. Παρ' όλα αυτά, αυτό που έχει σημασία είναι η αναλογία της ρυθμιστικής παραγωγής στο καθαρό σύνολο της νομοθεσίας του συγκεκριμένου τομέα «Κράτος -Διοίκηση».

Διάγραμμα 12: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων Μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα “Κράτος-Διοίκηση” (2002-2015, καθαρή νομοθεσία)



Στο Διάγραμμα 12, που προηγείται, φαίνεται πως ο μεγαλύτερος όγκος της ρυθμιστικής παραγωγής βρίσκεται στα ζητήματα της οργάνωσης και της λειτουργίας της κυβέρνησης και του κράτους (γενικά οργανωτικά ζητήματα, διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, εκλογικοί νόμοι, κυβερνητικά όργανα κ.λπ.), καθώς και στα ζητήματα δημοσιονομικής διαχείρισης (εδώ, πέραν της κύρωσης των προϋπολογισμών, των απολογισμών και των ισολογισμών του κράτους, έχουμε και νόμους που αφορούν αποκρατικοποιήσεις, το δημόσιο λογιστικό, δημοσιονομικούς ελέγχους και το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα).

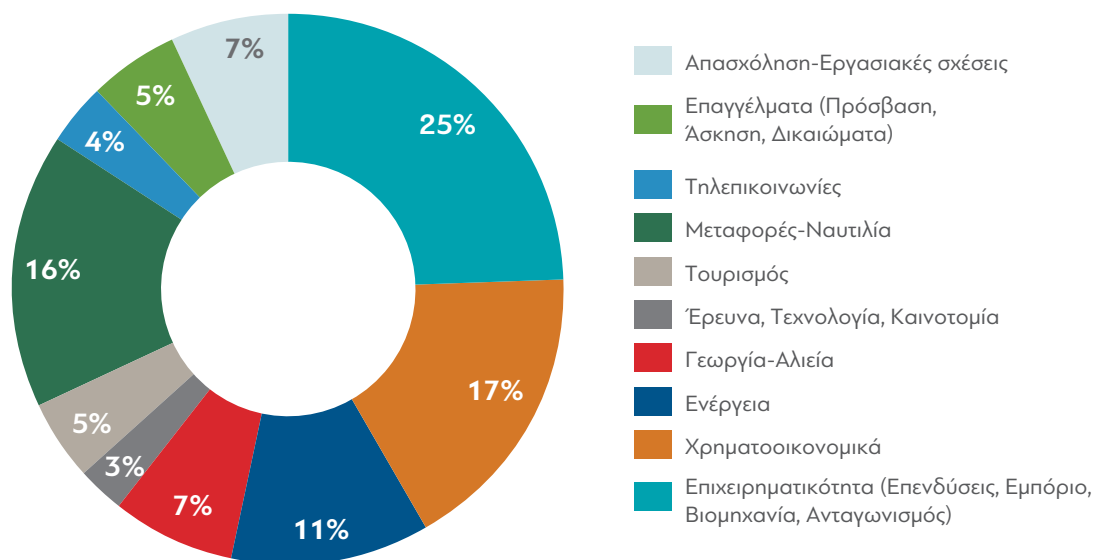
Πάντως, καλό είναι να τονιστεί εκ νέου πως και στους υποτομείς υπάρχουν επικαλύψεις, ενώ η κατανομή που κάναμε έχει γίνει με καθαρά λειτουργικό κριτήριο. Για παράδειγμα, νομοθεσία που αφορά την οργάνωση των φορολογικών ελέγχων ή την οργάνωση των υπηρεσιών που ασκούν τους ελέγχους αυτούς έχει ενταχθεί στη φορολογία, και όχι στην οργάνωση και στη λειτουργία της κυβέρνησης. Αντιστοίχως, η σύσταση ενός νομικού προσώπου, λόγου χάριν για τον πολιτισμό ή τον αθλητισμό, δεν έχει ενταχθεί

στον υποτομέα «Οργάνωση και Λειτουργία της Κυβέρνησης – Κράτους», αλλά στον υποτομέα που αφορά την αποστολή και τη λειτουργία του (δηλαδή τον Πολιτισμό ή τον Αθλητισμό, άρα στον τομέα «Κοινωνία»).

Επιπλέον, εάν κάποιος δεχτεί πως η φορολογία αποτελεί ουσιαστικά το σκέλος των εσόδων της δημοσιονομικής πολιτικής και διαχείρισης, και άρα είναι υποσύνολό της, τότε η νομοθεσία για τη δημοσιονομική διαχείριση θα ήταν η πολυπληθέστερη, με ποσοστό 35%. Αναφορικά με τη φορολογία, πάντως, θα γίνει ιδιαίτερη μνεία στο επόμενο κεφάλαιο της μελέτης μας.

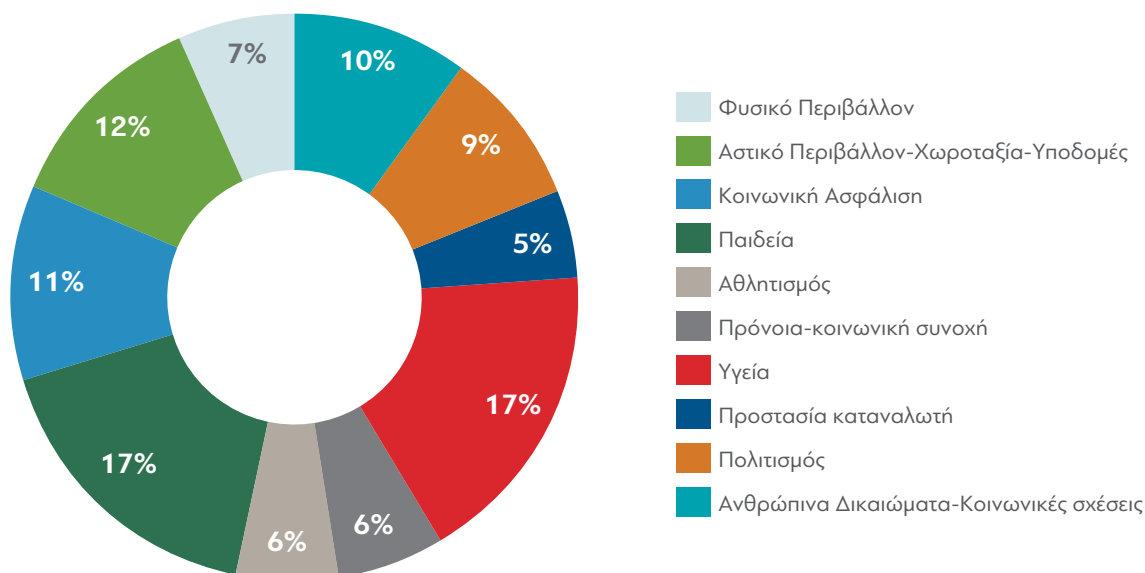
Στον τομέα «Οικονομία - Αγορά - Ανάπτυξη» το μεγαλύτερο ποσοστό αφορά την επιχειρηματικότητα γενικά, το οποίο όμως συμπεριλαμβάνει νόμους που σχετίζονται με μια πλειάδα θεμάτων, όπως: αδειοδοτήσεις, επενδύσεις, εμπόριο και βιομηχανία, ζητήματα ανταγωνισμού κ.λπ. Τα χρηματοοικονομικά και ο υποτομέας «Μεταφορές - Ναυτιλία» έρχονται στη δεύτερη και στην τρίτη θέση, με 17% και 16% αντίστοιχα, ενώ ακολουθεί η Ενέργεια με 11% (βλ. το Διάγραμμα 13 που ακολουθεί).

Διάγραμμα 13: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων Μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα “Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη” (2002-2015)



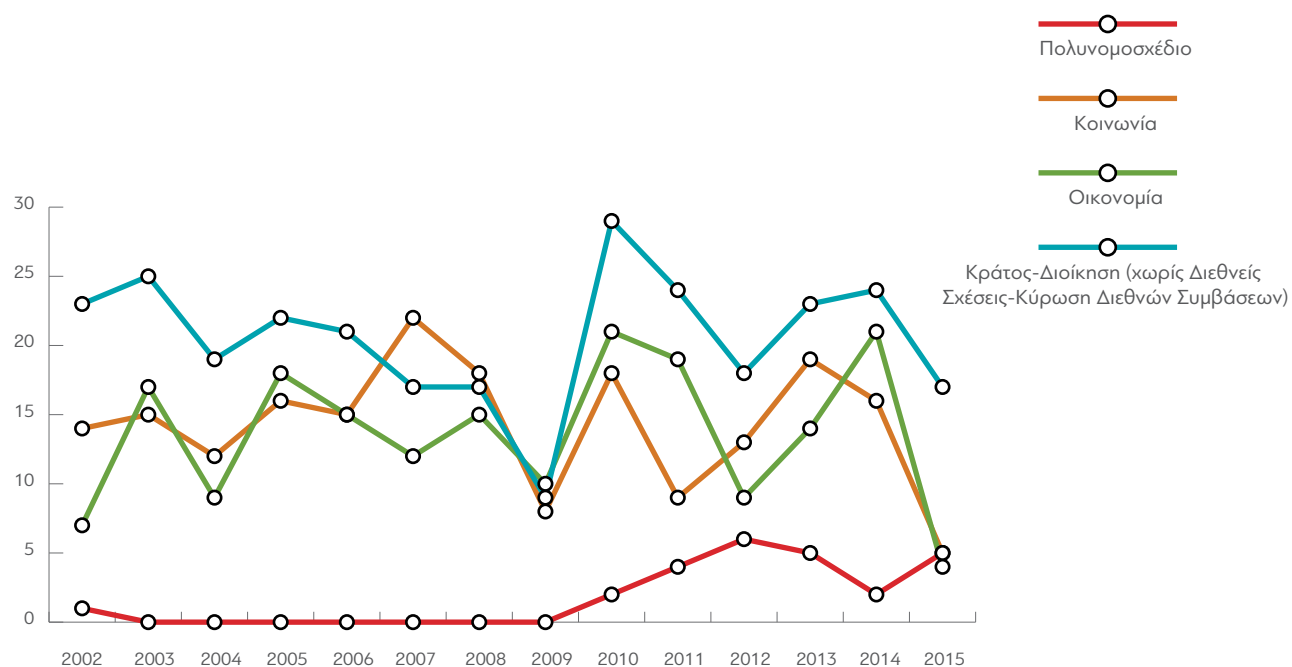
Τέλος, στον τομέα «Κοινωνία» η ποσοστιαία κατανομή των νόμων σε υποτομείς φαίνεται στο Διάγραμμα 14 που ακολουθεί. Σε αυτό τον τομέα η Παιδεία και η Υγεία είναι οι υποτομείς με τη μεγαλύτερη ρυθμιστική παραγωγή (17%).

Διάγραμμα 14: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων Μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα “Κοινωνία” (2002-2015)



Στο Διάγραμμα 15, που ακολουθεί, φαίνεται η χρονική εξέλιξη της νομοθεσίας ανά τομέα Πολιτικής. Είναι φανερό πως η κατηγορία «Πολυνομοσχέδιο», με τον ορισμό που έχει δοθεί για της σκοπούς της παρούσας μελέτης, αυξάνεται από το 2010 και μετά. Από μηδενικά αθροίσματα, η εν λόγω κατηγορία φτάνει να αποτελεί σημαντικό κομμάτι της νομοθετικής διαδικασίας. Ο λόγος είναι πασιφανής, καθώς οι μνημονιακές υποχρεώσεις ή τα μέτρα σε συμφωνία με το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα έπρεπε και πρέπει να νομοθετούνται σε χρόνους απαγορευτικούς για μια κανονική νομοθετική λειτουργία. Από την άλλη, με εξαίρεση το 2015, φαίνεται πως η νομοθετική παραγωγή των τομέων του «Κράτους» και της «Οικονομίας» κορυφώνεται το 2010, χρονιά ένταξης στο Μνημόνιο. Αυτό μοιάζει λογικό, καθώς τότε λαμβάνονται τα περισσότερα μέτρα περιστολής δαπανών και φορολογικής πολιτικής, σε συμφωνία με τις υποχρεώσεις του Μνημονίου, αλλά και σε συνδυασμό με την αλλαγή διακυβέρνησης της χώρας. Αντίθετα, η κορύφωση σχετικά με τα κοινωνικά μέτρα παρατηρείται το 2007.

Διάγραμμα 15: Χρονική Εξέλιξη του Αριθμού των Νόμων ανά Τομέα Πολιτικής (2002-2015)



Γ3. Μελέτες Περίπτωσης: Τέσσερις Τομείς Πολιτικής

Οι μελέτες περίπτωσης συντελούν στο να εντοπιστούν τα πιο ποιοτικά χαρακτηριστικά των προβλημάτων της πολυνομίας και της κακονομίας. Οι τομείς στους οποίους θα εστιάσει η μελέτη είναι τέσσερις και αφορούν, κατά κύριο λόγο, την επιχειρηματικότητα. Οι δύο εξ αυτών θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν οριζόντιας φύσης, καθώς επηρεάζουν όλο το φάσμα των επιχειρήσεων, ενώ οι άλλοι δύο κάθετης, και αφορούν συγκεκριμένες λειτουργίες της αγοράς.

Μέσα από αυτή την ανάγνωση θα γίνει μια προσπάθεια να παρουσιαστούν συνοπτικά οι παθογένειες του ελληνικού νομοθετικού συστήματος. Από συγκεκριμένα και απτά παραδείγματα θα προκύψουν χρήσιμα συμπεράσματα αφενός για το πρόβλημα και τις λύσεις του και αφετέρου για τη σύνδεση με τη γραφειοκρατία και τη νομική ανασφάλεια, τις οποίες υποδαυλίζουν η πολυνομία και η κακονομία.

Φορολογία

Το πεδίο της φορολογίας έχει αναγνωριστεί από όλους τους νομικούς και εμπειρογνώμονες, με τους οποίους πραγματοποιήθηκε συνέντευξη στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, ως ένα από τα πιο προβληματικά πεδία σε επίπεδο ποσότητας και ποιότητας ρυθμιστικής παραγωγής. Για να αξιολογηθεί σωστά ο εν λόγω υποτομέας, θα παρουσιαστούν τα βασικά μεγέθη, όπως αυτά προκύπτουν από την ανάλυση του ΦΕΚ Α'.

Πίνακας 9: Ανάλυση Νομοθεσίας για τη Φορολογία: 36 Νόμοι την Τελευταία 14ετία (2002-2015)

	Νόμοι Φορολογίας	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο συναφών ή άλλων διατάξεων	Σύνολο μεταβατικών διατάξεων	Σύνολο κανονιστικών εξουσιοδοτήσεων	Σύνολο διάσπαρτων διατάξεων
2002	2	44	39	7	4	30	14
2003	1	10	22	13	2	17	7
2004	3	307	130	40	7	52	4
2005	3	48	94	40	13	44	1
2006	3	59	65	21	7	35	3
2007	3	31	51	16	10	44	11
2008	2	28	72	7	3	40	1
2009	3	64	113	47	0	79	20
2010	6	118	123	15	30	87	16
2011	1	56	52	0	0	92	16
2012	0	0	0	0	0	0	22
2013	6	169	283	97	32	177	64
2014	0	0	0	0	0	0	45
2015	3	22	50	7	0	17	14
ΣΥΝΟΛΑ	36	956	1094	310	108	714	238

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2015)

Οι αμιγώς φορολογικοί νόμοι από το 2002 μέχρι σήμερα είναι 36, γεγονός που σημαίνει ότι σε μια χρονική διάρκεια 14 ετών (2002-2015) έχουν ψηφιστεί 2,5 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος ανά έτος. Ο κάθε νόμος συμπεριλαμβάνει, κατά μέσον όρο, 20 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τρεις (3) μεταβατικές διατάξεις. Η κορύφωση της ψήφισης νόμων φορολογικού ενδιαφέροντος συναντάται σε δύο χρονιές, το 2010 και το 2013 (από 6 νόμους κάθε χρονιά). Η πρώτη (2010) είναι η χρονιά ένταξης στο πρώτο Μνημόνιο, ενώ η δεύτερη (2013) είναι η πρώτη χρονιά υλοποίησης των βασικών μεταρρυθμίσεων του δεύτερου Μνημονίου, όταν ψηφίζονται και οι μεγάλοι νόμοι, όπως ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών και ο νόμος για τον ΕΝΦΙΑ.

Ο τομέας αυτός χαρακτηρίζεται και από ένα σχετικά μεγάλο αριθμό διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων σε άλλους νόμους. Στην τελευταία 14ετία μετρήθηκαν 238 τέτοιες διάσπαρτες διατάξεις, που σημαίνει ότι σε κάθε νόμο φορολογικού αναλογούν περίπου 7 διατάξεις-άρθρα σε άσχετους νόμους ή πολυνομοσχέδια.

Πρέπει να τονιστεί εδώ πως, όταν γίνεται λόγος για διάσπαρτες διατάξεις σε πολυνομοσχέδια, μπορεί να συμπεριλαμβάνονται και πολύ σημαντικές και εκτενείς ρυθμίσεις, οι οποίες όμως, λόγω της διαφορετικής αριθμησης που επικράτησε κατά τα τελευταία χρόνια, λογίζονται ως ένα άρθρο. Ενώ, για παράδειγμα στο Ν. 4093/2012 υπάρχει η υποπαράγραφος Ε1, που συμπεριλαμβάνει τον Κώδικα Απεικόνισης Φορολογικών Συναλλαγών, ο οποίος αποτελείται από 14 άρθρα, η υποπαράγραφος Ε4, με την οποία

τροποποιούνται διατάξεις του Κώδικα ΦΠΑ, έχει μετρηθεί ως ένα ενιαίο άρθρο.

Φαίνεται λοιπόν πως, ακόμη και κατά τα έτη στα οποία η νομοθετική παραγωγή αμιγώς ή κατά κύριο αντικείμενο φορολογικών νόμων είναι μηδενική, υπάρχει ιδιαίτερα εκτεταμένη παραγωγή φορολογικών ρυθμίσεων σε διάσπαρτες διατάξεις. Για παράδειγμα, το 2014, όταν η παραγωγή ήταν πράγματι μηδενική, ο νομοθέτης δεν δίστασε να θεσπίσει 64 ρυθμίσεις (άρθρα) φορολογικού ενδιαφέροντος. Με άλλα λόγια, τόσο το 2012 όσο και το 2014, όταν η παραγωγή νόμων φορολογικού ενδιαφέροντος ήταν μηδενική, θεσπίστηκαν 86 διάσπαρτες ρυθμίσεις, δηλαδή το 36% του συνόλου των διάσπαρτων ρυθμίσεων με φορολογικό αντικείμενο.

Αυτό βεβαίως σημαίνει ότι ο φορολογούμενος (επιχείρηση ή πολίτης) οφείλει να γνωρίζει ανά πάσα στιγμή τι είδους τροποποιήσεις γίνονται στο φορολογικό πλαίσιο από κάθε νέα κυβέρνηση ή κάθε νέο υπουργό Οικονομικών. Για παράδειγμα, το 2013 ψηφίστηκαν τρία (3) σημαντικά νομοθετήματα, με φιλοδοξία να σταθεροποιήσουν το φορολογικό περιβάλλον, ενώ την επόμενη ακριβώς χρονιά έγιναν 64 παρεμβάσεις σε διάφορα νομοθετήματα ή πολυνομοσχέδια. Αυτό βεβαίως έχει ως αποτέλεσμα τη νομική ανασφάλεια και την αύξηση του διοικητικού βάρους που σχετίζεται με τη συμμόρφωση. Εάν αυτή η αύξηση είναι συνεχής, ετήσια και μεγάλη, τότε τίθενται σε κίνηση αντικίνητρα για τη μη συμμόρφωση προς τους κανόνες (μεταξύ άλλων αντικινήτρων, βέβαια, που δεν έχουν σχέση με την παρούσα μελέτη).

Πέραν όλων αυτών, ο υποτομέας της Φορολογίας χαρακτηρίζεται και από μια τεράστια ρυθμιστική ύλη κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων με την ονομασία ΠΟΛ. Μόνον από μία σχετική με φορολογικά ζητήματα ιστοσελίδα μετρήθηκαν στο σύνολο από το 2011 μέχρι το 2016 περίπου 1.000 ΠΟΛ, εγκύκλιοι, υπουργικές αποφάσεις κ.λπ. (964 για την ακρίβεια).⁶⁵ Ένας τέτοιος αριθμός εντός μίας πενταετίας (περίπου 200 ανά έτος) ουσιαστικά σημαίνει ότι ο όγκος της πληροφόρησης είναι τεράστιος και για το φορολογούμενο και για το λογιστή-φοροτεχνικό. Αλλά και η σύνταξη εγκυκλίων και αποφάσεων συνεπάγεται μεγάλες καθυστερήσεις και ενδο-διοικητικό βάρος, με αποτέλεσμα το ελεγκτικό έργο της φορολογικής διοίκησης να μην εφαρμόζεται με τον πιο αποδοτικό τρόπο.

Πολλά έχουν γραφεί για τη φύση των εν λόγω εγκυκλίων, εμπειρικό γεγονός όμως παραμένει ότι η φορολογική διοίκηση δεν ενεργεί σχεδόν ποτέ, εάν δεν εκδοθεί κάποια συγκεκριμένη ΠΟΛ, ακόμη και εάν ο νόμος καθορίζει σαφώς τις υποχρεώσεις της.⁶⁶ Επιπλέον, χαρακτηριστικό των ΠΟΛ είναι ότι πολλές φορές συμπεριλαμβάνουν ρυθμίσεις αντιφατικές ή καταφανώς αντίθετες με το πνεύμα του νόμου, με αποτέλεσμα να θέτουν οι ίδιες κανόνες δικαίου, δηλαδή να νομοθετεί η διοίκηση μέσω εγκυκλίων. Παραδείγματα τέτοιων διαπιστώσεων μπορεί κανείς να βρει στα άρθρα του Θεόδωρου

65. Πηγή: Ιστοσελίδα Δελτίου Φορολογικής Νομοθεσίας: <http://www.dfn.gr/index.php/%CF%85-%CE%B1-%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CE%B9/2-uncategorised/492-article492>

66. Πρόκειται για σημείο στο οποίο συγκλίνουν όλοι οι νομικοί με τους οποίους μιλήσαμε σχετικά με το θέμα.

Ψυχογιού, Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους⁶⁷, ο οποίος μεταξύ άλλων αναφέρει ότι η πολυνομία, η ασάφεια και το δαιδαλώδες της ελληνικής φορολογικής νομοθεσίας είναι πηγές αβεβαιότητας και, συνεπώς, ανομίας και κακονομίας.⁶⁸ Η πραγματικότητα είναι ότι κατά τα τελευταία χρόνια, και λόγω των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Μνημόνιο, η φορολογική διοίκηση έχει βελτιώσει σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί στο ρυθμιστικό πεδίο, τόσο λόγω της δημιουργίας της ημιαυτόνομης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, όσο και λόγω της θέσπισης πιο συνεκτικών κωδίκων για διάφορα είδη φορολογίας, αλλά κυρίως χάρη στον Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (Ν. 4174/2013).

Ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών αποτελεί ένα καινοτόμο νομοθέτημα και μια προσπάθεια να οργανωθεί το χάος των διαφορετικών διαδικασιών που προκύπτουν από την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας. Στα 73 άρθρα του κωδικοποίησε εκατοντάδες διάσπαρτες ρυθμίσεις για όλα τα είδη της φορολογίας (στο Παράρτημα του νόμου αναφέρονται περίπου 40, αλλά η κωδικοποίηση αφορά περίπου 100 είδη φόρων και τελών), που αντιπροσωπεύουν το 80%-85% των εσόδων του κράτους. Συμπεριλαμβάνει ενότητες όπως: φορολογικό μητρώο και φορολογική ενημερότητα, φορολογικοί έλεγχοι, φοροδιαφυγή, διαδικασίες προσφυγής, μέτρα για τη διασφάλιση και την αναγκαστική εκτέλεση, προσδιορισμός και είσπραξη φόρων, ενδο-ομιλικές συναλλαγές κ.ά.

Ωστόσο, ακόμη και ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών δεν κατάφερε να περιορίσει την έκδοση εγκυκλίων και κανονιστικών αποφάσεων της Φορολογικής Διοίκησης. Μάλιστα, αυτές έχουν αυξηθεί, μετά την 1/1/2014, από περίπου 200 (192 για την ακρίβεια) σε 215. Έως ένα βαθμό, αυτό είναι φυσικό, καθώς η Φορολογική Διοίκηση έπρεπε να προσαρμοστεί στις νέες διατάξεις δύο κωδίκων (Εισοδήματος και Διαδικασιών), καθώς και στη νέα νομοθεσία του ΕΝΦΙΑ. Παρ' όλα αυτά, η φιλοδοξία να περιοριστεί το φαινόμενο της πολυνομίας δεν επιτεύχθηκε, κάτι που φαίνεται και από το εύρος των διάσπαρτων ρυθμίσεων-διατάξεων που ακολούθησαν το 2014-2015.

Κοινωνική Ασφάλιση

Η νομοθεσία για τις συντάξεις είναι ένας από τους πιο πολύπλοκους και δύσβατους τομείς στους οποίους η πολυνομία είναι προφανής. Η αιτία της πολυνομίας εδώ κυρίως είναι η αποσπασματική και πελατειακή πολιτική συντάξεων που ακολούθησε το ελληνικό κράτος επί δεκαετίες. Δεν επρόκειτο για την κλασική πελατειακή λογική της διευκόλυνσης, ατομικά, ενός ψηφοφόρου ή έστω μιας οικογένειας, ώστε να υπαρπαχθεί η ψήφος τους από έναν πολίτευτή ή ένα κόμμα.

Επρόκειτο για συλλογική πολιτική διευκόλυνση, δηλαδή πριμοδότηση μιας ομάδας, π.χ., μιας κατηγορίας μισθωτών ή αυτοαπασχολούμενων από μια κυβέρνηση. Η διευκόλυνση γινόταν μετά από πιέσεις της ενδιαφερόμενης

⁶⁷. Ποικίλα παραδείγματα τέτοιας αντιφατικής λειτουργίας έχει συγκεντρώσει και παρουσιάσει ο κ. Ψυχογιός στα ακόλουθα άρθρα: Ψυχογιός Θ. (2001), «Η άμυνα των φορολογουμένων στις παράνομες εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομικών» στο Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, τόμ. 55, σελ. 207-212, και Ψυχογιός Θ. (2005), «Ζητήματα από την καθυστέρηση εναρμόνισης της φορολογικής νομοθεσίας στη νομολογιακή πραγματικότητα», άρθρο στο περιοδικό Επιχείρηση, τεύχος 1/2005.

⁶⁸. Ψυχογιός Θ. (2000), «Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης», άρθρο στο e-forologia, διαθέσιμο στο <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=A1E586EA84F498BA.1D031AEA53&version=2000/09/08>

κατηγορίας ή ομάδας πολιτών προς μία ή περισσότερες κυβερνήσεις, και συνήθως λάμβανε τη μορφή της παραχώρησης επιπλέον συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ή τη μορφή της εξαίρεσης από γενικούς κανόνες. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η εξαίρεση ενός κλάδου από την υπαγωγή του στο ΙΚΑ, η αρχική νομοθεσία για το οποίο, το 1934 (Ν. 6298/1934), προέβλεπε την υπαγωγή των υπόλοιπων ταμείων σε αυτό.

Αντίθετα με αυτή τη ρύθμιση, μετά το 1934 και στις δεκαετίες που ακολούθησαν, πολλά νέα ταμεία ιδρύθηκαν χωρίς να υπαχθούν στο ΙΚΑ. Η πρακτική αυτή συνεχίστηκε τριάντα χρόνια μετά την ίδρυσή του, οπότε, στα μέσα της δεκαετίας του 1960, ιδρύθηκαν νέα συνταξιοδοτικά ταμεία για υπαλλήλους συγκεκριμένων τραπεζών και δημοσίων επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, το Ταμείο Ασφαλίσεως των Υπαλλήλων της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικών Επενδύσεων (ΕΤΒΑ) συστάθηκε το 1965 με το βασιλικό διάταγμα 207/1965. Λόγω του αποσπασματικού και πελατειακού χαρακτήρα με τον οποίο αναπτύχθηκε το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα, μετά τα μέσα του 20ού αιώνα⁶⁹, η τάση νομοθετικής παραγωγής στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης υπήρξε πάντοτε αυξητική. Τον Οκτώβριο του 2014 το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ανακοίνωσε ότι οι υπηρεσίες του είχαν καταμετρήσει τον όγκο της ασφαλιστικής/συνταξιοδοτικής νομοθεσίας που είχε παραχθεί επί 75 χρόνια (1940 έως Οκτώβριος του 2014). Η νομοθεσία αυτή εκτεινόταν σε 38.495 σελίδες.⁷⁰

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 10, που ακολουθεί, οι αρμόδιες υπηρεσίες μέτρησαν ότι οι ρυθμίσεις για το Ασφαλιστικό (δηλαδή όχι μόνο για τις συντάξεις, αν και οι περισσότερες ρυθμίσεις αφορούσαν συνταξιοδοτικά θέματα), για την περίοδο 1940-2014, περιλαμβάνονταν σε 5.436 νόμους, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.

Πίνακας 10: Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (1940-2014)

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	Πλήθος Νόμων	Πλήθος Διαταγμάτων	Υπουργικές Αποφάσεις	Εγκύκλιοι/ Αποφάσεις Διοικητή	Σύνολο
Οριζόντιες διατάξεις	138	9	201	348	696
ΙΚΑ ΕΤΑΜ	149	24	205	844	1.222
ΟΑΕΕ	72	52	289	1.279	1.692
ΕΤΑΑ	43	29	29	2	103
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	152	118	199	19	488
ΟΓΑ	66	17	110	70	263
ΕΤΕΑ	180	123	572	146	1.021
ΤΑΠΙΤ	7	7	18	0	32
ΤΠΔΥ	61	45	23	2	131
ΤΑΥΤΕΚΩ	16	64	55	1	136
ΣΥΝΟΛΟ	884	488	1.701	2.711	5.784

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2014)

⁶⁹ Σωτηρόπουλος Δ.Α. (1999), «Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα», στο Μανταγιάνης Μ. (επιμ.), Προοπτικές του κράτους πρόνοιας στη Νότια Ευρώπη, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ. 139-152, και Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2003), «Όψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες γης μεταπολεμικής ανάπτυξης πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Βενιέρης Δ. - Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές, Αθήνα, σελ. 89-131.

⁷⁰ Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2014), Δελτίο Τύπου, 14 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.yrakr.gr/uploads/docs/7610.pdf>, τελευταία πρόσβαση 28.04.2016.

Ενόψει των ανωτέρω, η ηγεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ανέθεσε τον Οκτώβριο του 2014 στην ΗΔΙΚΑ Α.Ε. το έργο «Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας επιλεγμένων Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης», το οποίο φαίνεται ότι ολοκληρώθηκε το φθινόπωρο – χειμώνα του 2015, χωρίς όμως να οδηγήσει τον αρμόδιο υπουργό σε περαιτέρω ενέργειες. Άλλωστε, στο μεταξύ, είχαν ψηφιστεί και άλλες ασφαλιστικές ρυθμίσεις, ενώ τον Απρίλιο του 2016 κατατέθηκε στη Βουλή άλλο μεγάλο ασφαλιστικό νομοσχέδιο, το οποίο ανέτρεπε τις κωδικοποιημένες ρυθμίσεις του ανωτέρω έργου.

Η Πολυνομία στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις και η Οικονομική Κρίση

Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (το οποίο από τον Φεβρουάριο του 2015 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης), από τον Μάιο του 2010 (Πρώτο Μνημόνιο) έως και τον Δεκέμβριο του 2014, ψηφίστηκαν συνολικά 63 νόμοι με ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις (βλ. τον Πίνακα 11 που ακολουθεί). Δηλαδή, ψηφίστηκαν κατά μέσον όρο 12,6 τέτοιοι νόμοι για κάθε χρόνο της κρίσης, αν και πρέπει να τονιστεί ότι λίγοι από αυτούς τους νόμους ήταν αποκλειστικά αφιερωμένοι σε ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά θέματα. Όπως προκύπτει από την ποσοτική έρευνα, την περίοδο 2010-2014 οι καθαρά συνταξιοδοτικοί/ ασφαλιστικοί νόμοι ήταν έξι (6).

Αυτό δεν καθιστούσε τους υπόλοιπους, μη αμιγώς ασφαλιστικούς νόμους λιγότερο σημαντικούς, γιατί και αυτοί περιείχαν κρίσιμες ρυθμίσεις, όπως συνέβαινε με τους νόμους υιοθέτησης του πρώτου και του δεύτερου Μνημονίου. Το σύνολο των άρθρων διαφορετικών νόμων, με ρυθμίσεις ασφαλιστικού (όχι μόνο συνταξιοδοτικού) χαρακτήρα, που συμπεριλήφθηκαν στους 63 νόμους, φτάνει τον αριθμό 312. Δηλαδή, κάθε χρόνο θεσπίζονταν κατά μέσον όρο 62,4 άρθρα σχετικά με τις κοινωνικές ασφαλίσεις. Σε όλα αυτά θα έπρεπε να προστεθούν οι νόμοι και τα άρθρα νόμων που ψηφίστηκαν το 2015 και τους πρώτους μήνες του 2016, έργο το οποίο μπορεί να γίνει μόνον από ειδικούς του αρμόδιου υπουργείου.

Πίνακας 11: Σύνολο Νομοθεσίας και Ασφαλιστικών/Συνταξιοδοτικών Άρθρων σε Νόμους στον Υποτομέα της Κοινωνικής Ασφάλισης (2010-2014)

Έτος	Σύνολο Νόμων	Σύνολο ασφαλιστικών/συνταξιοδοτικών άρθρων σε νόμους
2010	7	61
2011	11	77
2012	11	79
2013	19	44
2014	15	51
ΣΥΝΟΛΟ	63	312

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2014), «Πίνακας καταγραφής νομοθετικών ρυθμίσεων από τον ν. 3845/2010 (Μνημόνιο 1) έως σήμερα», διαθέσιμο στο <http://www.epkodi.gr/site/images/miscfiles/mn1.pdf>, τελευταία πρόσβαση 28.04.2016.

Τόσο πριν όσο και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, το πρόβλημα της πολυνομίας στο ασφαλιστικό σύστημα δεν περιοριζόταν στην πληθώρα των νόμων και των άρθρων σε διάφορα είδη νόμων. Επεκτεινόταν και στον πολλαπλασιασμό των ρυθμίσεων, μέσω της έκδοσης εγκυκλίων. Ο αριθμός τους ποίκιλλε από νόμο σε νόμο, πράγμα που επιδέχεται διάφορες ερμηνείες (εύρος κάλυψης περιπτώσεων από το νόμο, κακοτεχνία του νόμου, «δεύτερες σκέψεις» του νομοθέτη που τροποποιεί το νόμο όχι με νέο νόμο, αλλά με κατάλληλες διατυπώσεις στις εγκυκλίους που υποτίθεται ότι εξειδικεύουν, αλλά δεν μεταβάλλουν το νόμο).

Επειδή οι εγκύκλιοι είναι από ελάχιστες έως πάρα πολλές και δεν είναι πάντοτε διαθέσιμες, είναι εξαιρετικά δύσκολο να γίνει η καταγραφή τους. Έτσι, ενδεικτικά αναφέρουμε εδώ ότι κάποιοι νόμοι, όπως ο Ν. 3385/2005 «Ρυθμίσεις για την προώθηση της απασχόλησης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και άλλες διατάξεις» (Αύγουστος 2005), συνοδεύτηκαν από λίγες ασφαλιστικές/συνταξιοδοτικές εγκυκλίους (πέντε στην περίπτωση αυτού του νόμου). Αντίθετα, ο Ν. 4093/2012 «Έγκριση μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής» (Νοέμβριος 2012) συνοδεύτηκε από 61 τέτοιες εγκυκλίους.

Συνοψίζοντας, είναι προφανές ότι το μέγεθος και η διάρκεια της οικονομικής κρίσης, αλλά και η αποτυχία της διαχείρισής της και η έλλειψη συνολικής στρατηγικής στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, οδήγησαν σε συνεχείς προσαρμογές της ασφαλιστικής νομοθεσίας. Οι προσαρμογές έλαβαν χειμαρρώδη και ταυτόχρονα αποσπασματικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα η πολυνομία να αποκτήσει εκρηκτικές διαστάσεις.

Επαγγέλματα

Η νομοθεσία για τα περίπου 350 καταγεγραμμένα επαγγέλματα αφορά κυρίως 3 θεματικές ενότητες: α) προσόντα και προϋποθέσεις-απαιτήσεις για την πρόσβαση στο επάγγελμα, β) αποκλειστικές δραστηριότητες του

επαγγέλματος και γ) υποχρεωτικές χρεώσεις στις συναλλαγές. Οι νόμοι που έχουν ψηφιστεί από το 2002 μέχρι το 2015 και αφορούν επαγγέλματα είναι 10 και περιέχουν 300 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων.

Με το Ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και στην άσκηση επαγγελμάτων» καταργήθηκαν όλοι σχεδόν οι περιορισμοί και οι στρεβλώσεις στην πρόσβαση και στην άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας. Ήδη από την πρώτη παράγραφο της αιτιολογικής του εν λόγω νόμου αναφερόταν ότι:

«Η επισκόπηση της νομοθεσίας που διέπει την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους, στη χώρα μας, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η νομοθεσία αυτή έχει διαμορφωθεί διαχρονικά με μια πληθωριστική παραγωγή προστατευτικών και χαριστικών διατάξεων, που οδηγούν σε σαφή περιορισμό του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της επαγγελματικής ελευθερίας. Πρόκειται για ρυθμίσεις που δεν συγκροτούν, στη συνολική τους θεώρηση, συστηματικά δομημένες νομοθετικές παρεμβάσεις, αλλά αποτελούν άθροισμα διατάξεων χωρίς εσωτερική συνοχή, από τις οποίες συχνά δεν προκύπτει ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται με την τιθέμενη ρύθμιση. Τουναντίον, δημιουργείται η εντύπωση, και πολλές φορές η βεβαιότητα, ότι με τις διατάξεις αυτές επιδιώκεται η ικανοποίηση συμφερόντων συγκεκριμένων επαγγελματικών ομάδων, κατά τρόπο που προκαλεί αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις στο κοινωνικό σύνολο».

Από το παραπάνω κείμενο προκύπτουν δύο βασικά συμπεράσματα: το πρώτο είναι ότι η νομοθεσία που αφορά τα επαγγέλματα χαρακτηρίζεται από κακής ποιότητας διατάξεις και το δεύτερο ότι είναι πληθωριστική. Πάντως, η ψήφιση του Ν. 3919/2011 δεν στάθηκε ικανή να απελευθερώσει πλήρως τα επαγγέλματα, καθώς ακόμη και σήμερα γίνεται προσπάθεια να αρθούν οι στρεβλώσεις μέσω του πρόσφατου Μνημονίου που ψηφίστηκε το καλοκαίρι του 2015. Αυτό οδηγεί σε μια μεγάλη διασπορά ρυθμίσεων σε πολυνομοσχέδια, κάτι που επιτείνει το πρόβλημα και αυξάνει την ανασφάλεια δικαίου. Εν ολίγοις, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί βάσιμα ότι η διασπορά διατάξεων και η πολυνομία που εξακολουθούν να υπάρχουν στη νομοθεσία για τα επαγγέλματα επιτείνουν το πρόβλημα που φιλοδοξούν να λύσουν, δημιουργώντας εκ νέου στρεβλώσεις και διοικητικά βάρη στην αγορά εργασίας. Στον Πίνακα 12, που ακολουθεί, δίνονται ορισμένα παραδείγματα επαγγελμάτων με τη νομοθεσία που τα διέπει, ώστε να φανεί η πολυνομία που επικρατεί.

Πίνακας 12: Αριθμός Ρυθμίσεων Επιλεγμένων Επαγγελματιών του Υποτομέα Επαγγέλματα

α/α	Επάγγελμα ή οικονομική δραστηριότητα	Αριθμός Ρυθμίσεων
1	Εκτιμητής	28
2	Αναλογιστής	2
3	Ξεναγός	6
4	62 Τεχνικά Επαγγέλματα	18
5	Σχολές Χορού, Ωδεία και Μουσικές Σχολές	27
6	Λογιστής Φοροτεχνικός	7
7	Φορτοεκφορτωτές	3
8	Εμπορικοί αντιπρόσωποι	7
ΣΥΝΟΛΟ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ		98

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων

Είναι φανερό από τον παραπάνω πίνακα πως η νομοθεσία για τα επαγγέλματα όντως αποτελείται από μια σωρεία ρυθμίσεων, η οποία σε κάποιες δραστηριότητες φτάνει να είναι σχεδόν απαγορευτική για τον εκάστοτε επαγγελματία. Οι 300 εξουσιοδοτήσεις προκαλούν σημαντική παραγωγή ρυθμίσεων, χωρίς να συνυπολογίζονται τυχόν υποχρεώσεις που μπορεί να υπάρχουν από τους επαγγελματικούς φορείς ή ενώσεις. Βέβαια, ο Ν. 3919/2011 δεν είχε ως σκοπό να κωδικοποιήσει διατάξεις, και συνεπώς να μειώσει τον όγκο της νομοθεσίας, αλλά να θέσει τις βασικές αρχές για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Παρ' όλα αυτά, εάν κάποιος αποδεχθεί το γεγονός ότι η πολυνομία και η κακονομία αποτελούν από μόνες τους εμπόδιο, τότε ο συγκεκριμένος νόμος λειτούργησε από την άποψη αυτή προς την αντίθετη κατεύθυνση. Η προσπάθεια απελευθέρωσης των ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων και οικονομικών δραστηριοτήτων, στο πλαίσιο των επιταγών του Ν. 3919/2011, δημιούργησε πλήθος παρεμβάσεων σε άσχετους νόμους ή πολυνομοσχέδια, με αποτέλεσμα σήμερα το πλαίσιο να είναι πολυδαίδαλο και χαστικό.

Έρευνα και Τεχνολογία (Ε&Τ)

Η σχέση της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας με το ρυθμιστικό περιβάλλον έχει αναλυθεί εκτενώς σε μελέτες της ΕΕ, του ΟΟΣΑ και άλλων διεθνών οργανισμών, στο πλαίσιο ερευνών για τις αναπτυξιακές προοπτικές των κρατών-μελών τους. Τα εθνικά συστήματα καινοτομίας θεωρούνται από τους οργανισμούς αυτούς ως δίκτυα δυναμικής φύσης με ιδιαίτερα διαδραστικά χαρακτηριστικά, σε αντίθεση με πιο «γραμμικά μοντέλα», τα οποία βλέπουν την καινοτομία ως το τελικό προϊόν μιας «αλυσίδας γνώσης»⁷¹.

Στο πλαίσιο αυτό, το ρυθμιστικό περιβάλλον για την έρευνα και την τεχνολογία μπορεί να λειτουργήσει θετικά, εάν λάβει υπόψη αυτά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την αβεβαιότητα που αναγκαστικά συνοδεύει την και-

⁷¹. Βλ. χαρακτηριστικά: COM (2004) 101, 10.02.2004: "Building our Common Future-Policy Changes and budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013" ή OECD (2005), "Governance of Innovation Systems: Synthesis Report", σελ. 19, ή OECD (1999), "Oslo Manual on the Measurement of Scientific & Technological Activities", Παρίσι.

νοτομική διαδικασία, προσφέροντας τα κατάλληλα κίνητρα για την ανάπτυξη της. Μπορεί όμως να έχει και εξαιρετικά αρνητικές συνέπειες, εφόσον ορθώσει φραγμούς στην ανάπτυξη νέων, βελτιωμένων προϊόντων και παραγωγικών διαδικασιών ή δημιουργήσει στρεβλώσεις στην επιλογή των τεχνολογιών που οι εταιρείες εξερευνούν και υιοθετούν. Επιπλέον, μπορεί να δημιουργήσει εμπόδια στην καινοτομία, αυξάνοντας την ήδη υπάρχουσα αβεβαιότητα και το κόστος της καινοτομικής διαδικασίας⁷².

72. OECD (2003), "Regulatory Reform and Innovation", σελ. 7, και The Conference Board of Canada (2002), "4th Annual Innovation Report", σελ. 3.

Υπό αυτή την έννοια, εύλογα οι ρυθμίσεις για την έρευνα και την τεχνολογία πρέπει να είναι ευέλικτες και να μειώνουν την αβεβαιότητα εντός του δικτύου διακυβέρνησης του συστήματος καινοτομίας. Σύμφωνα μάλιστα με τον ΟΟΣΑ, «η κανονιστική μεταρρύθμιση επιδιώκει να διορθώσει τα ελαττώματα των ρυθμίσεων που επιδρούν αρνητικά στη διαδικασία καινοτομίας, από την έρευνα στη διάχυση, ενώ παράλληλα προσπαθεί να διατηρήσει τα οφέλη που προκύπτουν από το ρυθμιστικό περιβάλλον».⁷³

73. OECD (2003), "Regulatory Reform and Innovation", σελ. 12.

Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με τη νομοθεσία για τους προηγούμενους υποτομείς που εξετάσαμε παραπάνω, η νομοθεσία για την έρευνα και την τεχνολογία είναι σπανιότερη και απλούστερη. Αυτό ίσως είναι αναμενόμενο σε μια χώρα η οποία δαπανά μόλις το 0,80% του ΑΕΠ στην έρευνα και στην τεχνολογία (στοιχεία Eurostat για το 2013, μέσος όρος της Ευρωζώνης: 2,1%). Κατά την τελευταία τριακονταετία, έχουν ψηφιστεί οι παρακάτω βασικοί νόμοι για την έρευνα και την τεχνολογία:

Πίνακας 13: Νόμοι και Σύνολο Άρθρων του Υποτομέα Έρευνας και Τεχνολογίας

Αριθμός και ημερομηνία νόμου	Σύνολο άρθρων νόμων	Ποσοστό επεργεγμένων άρθρων ή τροπολογιών στο νόμο
Ν. 4310/2014 ΦΕΚ 258/8-12-2014	100	50%
Ν. 3653/2008, ΦΕΚ 49/21-3-2008	58	5%
Ν. 2919/2001, ΦΕΚ 128/25-6-2001	29	45%
Ν. 1733/1987, ΦΕΚ 171/22-4-1987	29	0%
Ν. 1514/1985, ΦΕΚ 13 Α/8-2-1985	32	0%

Οι νόμοι αυτοί βέβαια συνοδεύτηκαν από προεδρικά διατάγματα, όπως π.χ. το ΠΔ 71/30-3-1987, ΦΕΚ 43 για τη συγκρότηση του Εθνικού Κέντρου Έρευνας Φυσικών Επιστημών «Δημόκριτος», το ΠΔ 274/2000 για τους όρους, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χρηματοδότησης έργων και προγραμμάτων που υποβάλλονται από βιομηχανικές ή άλλες παραγωγικές μονάδες και το ΠΔ 17/2001 για τη χρηματοδοτική στήριξη νέων επιχειρήσεων έντασης γνώσης-τεχνοβλαστών (spin-off). Επιπλέον, υπήρξαν πολλές διατάξεις σχετικά με την έρευνα και την τεχνολογία διάσπαρτες σε άλλους νόμους, όπως το άρθρο 10 του Ν. 2992/2001 για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, που αφορά φορολογικές ελαφρύνσεις για δαπάνες Ε&Τ, ή το άρθρο 34 του Ν. 2843/2001 για την αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Και το σημαντικότερο, όσον αφορά την παρούσα μελέτη,

οι νόμοι αυτοί δεν ήταν άμοιροι του προβλήματος των ετερογενών άρθρων και τροπολογιών όπως φαίνεται στον παραπάνω Πίνακα 13.

Παραδείγματα από τους ανωτέρω νόμους για την έρευνα και την τεχνολογία είναι το άρθρο 52 του Ν. 4310/2014, που ρυθμίζει τη διαδικασία εκλογής του Αρχιεπισκόπου Κρήτης, το άρθρο 55 του Ν. 3653/2008, που αφορά την «κατανομή ποσότητας αυτούσιου βιοντίζελ» και το άρθρο 24 παράγραφοι 2 και 3 του Ν. 2919/2001, που ρυθμίζει θέματα των καζίνο της Πάρνηθας και της Κέρκυρας.

Τα παραπάνω δείχνουν πως και το ρυθμιστικό πλαίσιο για την έρευνα και την τεχνολογία, παρότι, λόγω της ιδιαίτερης φύσης του εν λόγω υποτομέα, οφείλει να είναι απλό και να μειώνει την αβεβαιότητα, διακατέχεται από τις ίδιες παθογένειες που παρατηρούνται σε όλους τους υποτομείς. Πράγματι, σε πλείστες μελέτες για τον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας διαφαίνεται η τάση των επιχειρήσεων να στέκονται απογοητευμένες από το γραφειοκρατικό και πολύπλοκο ρυθμιστικό περιβάλλον.⁷⁴ Επιπλέον, η απογοήτευση εντείνεται από το έλλειμμα διαβούλευσης για το σχεδιασμό του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, διαδικασία που σε ό,τι αφορά τη νομοθεσία περί έρευνας και τεχνολογίας θεωρείται ουσιώδους σημασίας για τη μείωση της αβεβαιότητας και του ρίσκου που ενυπάρχει στις δραστηριότητες Ε&Τ.⁷⁵

⁷⁴. Tsipouri L. & Papadaku M. (2004), "Profiling and Assessing Innovation Governance in Greece: Do Increased Funding and the Modernization of Governance Co-Evolve?" from OECD, Governance of Innovation Systems, Vol. 2, OKE (2003), «Ένωση Πρωτοβουλίας υπ' αριθμ. 98: Η κατάσταση των ΜΜΕ στην Ελλάδα σήμερα» και Χριστόπουλος Λ. (2008), «Τυποποιημένο μοντέλο κόστους: Από την απλούστευση διαδικασιών στη διαχείριση κινδύνου δημόσιων πολιτικών» στην Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τεύχος 14/2008, σελ. 127-167.

⁷⁵. Tsipouri L. & Papadaku M. (2004), "Profiling and Assessing Innovation Governance in Greece: Do Increased Funding and the Modernization of Governance Co-Evolve?" from OECD, Governance of Innovation Systems, Vol. 2, σελ. 8.

Γ4. Η Αποτυχία των Προσπαθειών Αντιμετώπισης του Προβλήματος Μέχρι Σήμερα

Όλες οι προσπάθειες που έχουν γίνει από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας μέχρι σήμερα είναι σαφώς βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση. Παρ' όλα αυτά, κατά γενική ομολογία, το πρόβλημα παραμένει έντονο, τόσο ως προς την ποιότητα των ίδιων των ρυθμίσεων όσο και ως προς τα αποτελέσματα που παράγουν και γίνονται αισθητά από τους πολίτες. Η ρυθμιστική παραγωγή συνεχίζει να είναι μεγάλη και η ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων αμφίβολης ποιότητας. Συνεπώς, μια μελέτη για το ζήτημα που εστιάζει στην αξιολόγηση των προσπαθειών και στην αποτύπωση του φαινομένου παραμένει σχετική ακόμη και σήμερα. Από το 2001 μέχρι το 2015 έχουν ψηφιστεί 1.478 νόμοι και έχουν εκδοθεί 3.452 προεδρικά διατάγματα. Μόνον οι ίδιοι οι αριθμοί θα έπρεπε να μας προβληματίσουν, καθώς δείχνουν μια συνεχιζόμενη τάση υπερ-ρύθμισης ποικίλων φαινομένων. Οι αιτίες της επιμονής, σε γενικές γραμμές, μπορούν να αναζητηθούν στους εξής παράγοντες:

- (α) Η διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων και ο τρόπος λειτουργίας των θεσμών που εμπλέκονται σε αυτή παραμένουν προβληματικές παράμετροι της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Τα πεδία αυτά δεν έχουν αναλυθεί ακόμη σε βάθος. Επί της ουσίας, αφορούν τον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται και λειτουργεί το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα ευρύτερα, το δίκτυο σχέσεων μεταξύ πολιτικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, αλλά και την ένταση της πεποίθησης των δημοσίων λειτουργών πως η ρύθμιση είναι το μοναδικό αξιόπιστο μέσο επίτευξης δημοσίων σκοπών. Είναι δεδομένο ότι η παραγωγή ρυθμίσεων έρχεται να απαντήσει στα όλο και πιο πολύπλοκα ζητήματα που ανακύπτουν στις σύγχρονες κοινωνίες. Είναι όμως επίσης φανερό πως οι θεσμοί και οι διαδικασίες τόσο στο προ-κοινοβουλευτικό όσο και στο κοινοβουλευτικό στάδιο, προς το παρόν, δεν επιτρέπουν την ουσιαστική βελτίωση της νομοθεσίας και τον έλεγχο της παραγωγής ρυθμίσεων.
- (β) Οι έννοιες της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και της λαϊκής κυριαρχίας που εκφράζει το αξίωμα του βουλευτή πολλές φορές χρησιμοποιούνται καταχρηστικά για την εύρεση της όποιας λύσης. Η προστασία του δημοσίου συμφέροντος εμφανίζεται κυρίως από τη δημόσια διοίκηση ως βάση τεκμηρίωσης για τη συνεχή παρέμβαση και την παραγωγή ρυθμίσεων, ακόμη και εκεί όπου η ρύθμιση ενδέχεται

να μην είναι ο καταλληλότερος τρόπος παρέμβασης. Εξάλλου, καμία υπηρεσία δεν προβαίνει σε αξιολόγηση του προβλήματος, για να διαπιστώσει εάν όντως η ρύθμιση είναι αναγκαία. Έτσι, η ρύθμιση αποτελεί το μοναδικό τρόπο που γνωρίζει, για να μπορέσει πολλές φορές να ενσωματώσει και δικές της επιδιώξεις.

Είναι σαφές ότι η έννοια της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται με τη ρυθμιστική παραγωγή, ενώ πλέον θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί το αντίθετο: πως το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη ραγδαία μείωση της πολυνομίας και τη βελτίωση των νόμων. Από την άλλη μεριά, η χρήση τεχνοκρατικών εργαλείων ή θεσμών για τον έλεγχο και τη βελτίωση της νομοθεσίας, σε όσες περιπτώσεις συζητήθηκε, στο πλαίσιο των ερευνών, προσέκρουσε σε επιχειρήματα που έχουν να κάνουν με τη δημοκρατία και τη λαϊκή νομιμοποίηση του έλληνα βουλευτή να προτείνει ή να επικυρώνει οτιδήποτε θεωρεί σωστό. Αυτή βεβαίως η ερμηνεία έχει τα όριά της στο βαθμό που η κατάχρηση του επιχειρήματος οδηγεί στην αυτοακύρωση του σκοπού του νόμου μέσα από την πληθωριστική παραγωγή ρυθμίσεων, πολλές φορές με ιδιοτελείς σκοπούς.

(γ) Οι αντιλήψεις της αγοράς και των πολιτών σχετικά με τη ρυθμιστική λειτουργία του κράτους προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό το μέγεθος το προβλήματος. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, γιατί η διάβρωση της εμπιστοσύνης προκαλεί ενίσχυση της αρνητικής εικόνας και διάχυση αρνητικών αντιλήψεων για τη νομοθέτηση και τη γραφειοκρατία στην Ελλάδα, ακόμα και σε όσα -λίγα έστω- πεδία έχει συντελεστεί πρόοδος ή όπου η ρυθμιστική λειτουργία μπορεί να κρίνεται ήδη πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με το παρελθόν.

Είναι φανερό πως η υποκειμενική αυτή πλευρά του προβλήματος συνίσταται σε μια ευρύτερη καχυποψία και έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς. Σε αυτό το κλίμα, μπορεί να χαθεί οποιαδήποτε προσπάθεια βελτίωσης της κατάστασης. Ακριβώς επειδή η αντίληψη αυτή υπάρχει, ενώ η καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας δεν είναι μια πολιτική άμεσων αποτελεσμάτων, οι έλληνες πολιτικοί, στο σύντομο πολιτικό χρόνο που διαθέτουν, προτιμούν σε μεγάλο βαθμό να διευθετούν ζητήματα άμεσου ενδιαφέροντος, παρά να σχεδιάζουν μια μακρόπνοη στρατηγική περιορισμού της πολυνομίας. Αυτό όμως ανατροφοδοτεί τον κύκλο καχυποψίας της αγοράς και των πολιτών, με αποτέλεσμα, όπως ειπώθηκε, ακόμη και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό, όπως ο Ν. 4048/2012, να μη γίνονται γνωστοί, και έτσι να μην υπάρχει ο απαραίτητος κοινωνικός έλεγχος για την εφαρμογή τους.

(δ) Τέλος, εξωγενείς παράγοντες επηρεάζουν την πολυνομία και την κακονομία, καθώς, ακόμη και αν η διαδικασία βελτιωθεί, ενωσιακοί ή διεθνείς κανόνες με τους οποίους η ελληνική διοίκηση πρέπει να συμμορφωθεί ως προς την ενσωμάτωσή τους στο ελληνικό δίκαιο, θέτουν χρονικούς

περιορισμούς στην παραγωγή κανόνων. Το γεγονός αυτό υπονομεύει την εφαρμογή αρχών και εργαλείων καλής νομοθέτησης. Τέτοιοι εξωγενείς παράγοντες είναι υποχρεώσεις της χώρας μας που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, από την εφαρμογή διεθνών συμφωνιών και συμβάσεων και, φυσικά, από τις προϋποθέσεις (conditionalities) τις οποίες περιλαμβάνουν οι χρηματοδοτικές συμφωνίες, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της Ελλάδος, από το 2010 έως σήμερα.

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών Χωρών



Δ. Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών Χωρών

Μέχρι σήμερα ένας μεγάλος αριθμός χωρών, ειδικά κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, έχει υιοθετήσει πολιτικές για την Καλή Νομοθέτηση και τη μείωση της πολυνομίας ως κεντρικής κυβερνητικής προτεραιότητας. Οι αυξανόμενες παρεμβάσεις στο ρυθμιστικό περιβάλλον οφείλονται, κατά κύριο λόγο, στην προσπάθεια των κυβερνήσεων για βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών τους, με στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Επιπροσθέτως, παρατηρείται μια γενικότερη μεταστροφή προς πιο συμμετοχικά σχήματα διακυβέρνησης, όπου η διοίκηση των δημοσίων ζητημάτων είναι στο επίκεντρο πολυεπίπεδων δικτυακών σχέσεων μεταξύ δρώντων, οι οποίοι μπορούν να επηρεάσουν το τελικό εξερχόμενο της δημόσιας πολιτικής.⁷⁶ Στο πλαίσιο αυτό, η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί πυλώνα της πιο συμμετοχικής διακυβέρνησης, καθώς σε όλες σχεδόν τις χώρες επικεντρώνεται σε ζητήματα όπως η προώθηση της συμμετοχής και της διαβούλευσης, η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου, σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, και η προώθηση της προσβασιμότητας στη νομοθεσία, μέσω κυρίως της απλούστευσης, της κωδικοποίησης και της γλωσσικής βελτίωσης.

Οι ρίζες της Καλής Νομοθέτησης ανάγονται στη δεκαετία του 1980 και στο δόγμα της απορρύθμισης των αγορών που επικράτησε στις χώρες με αγγλοσαξονική κυρίως παράδοση. Ο περιορισμός των αρνητικών συνεπειών της υπερβολικής νομοθέτησης στις ΗΠΑ βρήκε έκφραση σε νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως το Paperwork Reduction Act ή το Regulatory Flexibility Act, του προέδρου Reagan, οι οποίες είχαν ως βασική φιλοσοφία να «φρενάρουν» την παραγωγή ρυθμίσεων και κανόνων από τις ομοσπονδιακές αρχές της χώρας, μέσω του ελέγχου του Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) του Office of Management and Budget του Λευκού Οίκου.⁷⁷

Η απορρύθμιση, μετά την κριτική που δέχτηκε για μία σειρά αποτυχιών της, έδωσε τη θέση της στην έννοια της επαναρρύθμισης. Μια επαναρρύθμιση όμως με «έξυπνα» και αποδοτικά χαρακτηριστικά, ώστε οι αρνητικές συνέπειες για την κοινωνία και την αγορά να παραμένουν στο μικρότερο δυνατό βαθμό. Τη λογική αυτή υπηρέτησε, για παράδειγμα, η Executive Order 12866 το 1993, η οποία καθιέρωσε την ανάλυση κόστους-οφέλους σε σημαντικές ρυθμιστικές πρωτοβουλίες των υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.⁷⁸

Η τάση αυτή διευρύνθηκε κατά τα τελευταία χρόνια με την καθοριστική συμ-

⁷⁶. Bovaird T. and Loeffler E. (2009), *Public management and Governance*, London Routledge, UK.

⁷⁷. Carey M. (2015), *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register*, Washington D.C., σελ. 4.

⁷⁸. Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review", 58 Federal Register 51735, October 4, 1993. Διαθέσιμο στο <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/EO12866.pdf>

βολή διεθνών οργανισμών και κυρίως του ΟΟΣΑ. Πολλές χώρες χρησιμοποίησαν εργαλεία και μεθοδολογίες για να βελτιώσουν το ρυθμιστικό τους περιβάλλον, ώστε να μην υπολείπονται σε ανταγωνιστικότητα. Χώρες όπως το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Γαλλία, το Μεξικό και η Κορέα προχώρησαν σε θαρραλέα προγράμματα βελτίωσης της νομοθεσίας και μείωσης του όγκου της.

Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Παρόμοιες προσπάθειες ξεκίνησαν και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με στόχο τη βελτίωση του κοινοτικού κεκτημένου και την αναβάθμιση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας. Καθώς ο όγκος της νομοθεσίας που παράγει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πλέον μεγάλος και αφορά σχεδόν όλα τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζουν και οι εθνικές έννομες τάξεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνέχεια της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, ξεκίνησε μια διαδικασία μείωσης του όγκου των σελίδων της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και μιας ραγδαίας κατάργησης υποχρεώσεων που προκαλούν διοικητικά βάρη στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, το 2001 εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση και την Έκθεση Mandelkern.

Η Λευκή Βίβλος συμπεριελάμβανε, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να μεταρρυθμιστεί ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ και να γίνει πιο προσβάσιμος στους πολίτες της, ενώ έδωσε μεγάλη βαρύτητα στη διαβούλευση και στη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, εισήγαγε την Καλή Νομοθέτηση ως συγκροτημένη ατζέντα στο κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, ενώ επικεντρώθηκε στον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί της ΕΕ πρέπει να συνεργάζονται για τη λήψη των αποφάσεων αυτών.⁷⁹ Η Έκθεση Mandelkern (από το όνομα του συντονιστή της Επιτροπής) ήταν το πρώτο ουσιαστικό κείμενο που εισήγαγε τις αρχές, τα εργαλεία και τον τρόπο διαχείρισης της Καλής Νομοθέτησης σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.⁸⁰

Η επιτάχυνση του ρυθμού υλοποίησης των επιμέρους δράσεων από το σημείο εκείνο και έπειτα ήταν εντυπωσιακή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε ένα σχέδιο για τη μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας κατά 30.000-35.000 σελίδες από περίπου 80.000 που υπολογιζόταν η νομοθεσία το 2001⁸¹. Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας συμπεριλαμβάνει σε ενιαίο κείμενο τη βασική νομοθετική πράξη και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της. Με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η σαφήνεια των νόμων και μειώνεται ο όγκος της νομοθεσίας. Μέχρι το 2008, η Επιτροπή ολοκλήρωσε την κωδικοποίηση 229 επί συνόλου 436 πράξεων. Επίσης, 142 πράξεις εκδόθηκαν και δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα. Επιπλέον, το 2002 εισήγαγε το εργαλείο της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων σε όλα τα κοινοτικά ρυθμιστικά σχέδια, για την καλύτερη τεκμηρίωση και διαβούλευση όλων των νέων ρυθμίσεων.

Όσον αφορά την απλούστευση της νομοθεσίας, αυτή μετεξελίχθηκε, από το 2010, από ένα μάλλον περιορισμένης εμβέλειας σύνολο δράσεων και παρεμβάσεων, εν πολλοίς ανεξάρτητων και ασύνδετων μεταξύ τους, σε

⁷⁹. COM 321 (2003), "Interinstitutional agreement on better law-making", Brussels, Belgium, διαθέσιμο στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN)

⁸⁰. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

⁸¹. COM 645 (2001), «ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ - Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου», σελ. 4.

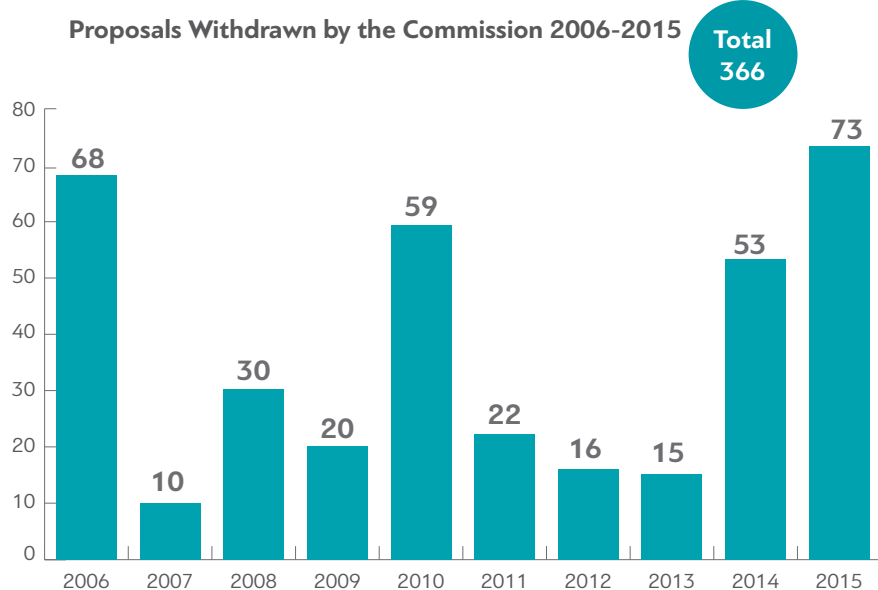
εγγενές στοιχείο κάθε αναθεώρησης πολιτικής, και μάλιστα σε όλους τους τομείς πολιτικής. Τον Οκτώβριο του 2005, η Επιτροπή κατήρτισε το «Κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης», που περιελάμβανε 100 πρωτοβουλίες με χρονικό ορίζοντα το 2008. Η Επιτροπή προχώρησε στον εμπλουτισμό του εν λόγω προγράμματος σε ετήσια βάση με νέες πρωτοβουλίες και το επεξεργάστηκε σταδιακά σε όλους τους τομείς πολιτικής. Σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας αυτής υπήρξαν οι προτάσεις από μέρους των πολιτών, των ενδιαφερομένων φορέων και των κρατών-μελών. Το πρόγραμμα συμπεριέλαβε 185 πρωτοβουλίες και, μολονότι αρχικά η πρόοδος ήταν αργή, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για την απλούστευση 132 εξ αυτών.

Μέσω της απλούστευσης και της κωδικοποίησης της νομοθεσίας, η Επιτροπή ανέλαβε δράση που οδήγησε στον περιορισμό του κοινοτικού κεκτημένου κατά σχεδόν 10% (πρόκειται για 1.300 νομικές πράξεις περίπου, που αντιστοιχούν σε 7.800 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας). Από το 2005 και μετά, η Επιτροπή δρομολόγησε σε ετήσια βάση διαδικασία για την ανάκληση προτάσεων οι οποίες έχουν, εν τω μεταξύ, καταστεί άνευ αντικειμένου. Συνολικά, αποσύρθηκαν 108 προτάσεις, εκ των οποίων οι 30 το 2008⁸².

⁸². COM 15 (2009), "Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση" σελ. 3.

Πιο πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το πρόγραμμα REFIT (REgulatory FITness Program), το οποίο αποτελεί τη μετεξέλιξη των δράσεων, με στόχο την απλούστευση ή την απόσυρση ρυθμίσεων που θεωρούνται παρωχημένες. Το πρόγραμμα οδηγεί σε απλουστεύσεις, κωδικοποιήσεις, ανακλήσεις ή απόσυρση από τη νομοθετική διαδικασία. Από το 2006 μέχρι σήμερα, 366 ρυθμίσεις έχουν αποσυρθεί από την Επιτροπή, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 16 που ακολουθεί.

Διάγραμμα 16: Η Μείωση και Απλοποίηση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας



Υπό τον πρόεδρό της, Jean Claude Juncker, η Επιτροπή διαμόρφωσε αρχικά ένα νέο πακέτο για την Καλή Νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, δίνοντας εκ νέου ώθηση στις προηγούμενες πρωτοβουλίες. Με το κείμενο Better Regulation for Better Results - An EU Agenda⁸³, η νέα Επιτροπή προωθεί πιο δυναμικά τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ενώ εισάγει και τη λεγόμενη διαχείριση προσδοκιών και αντιλήψεων, μέσα από τη βελτίωση της επικοινωνίας του έργου της ΕΕ στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο αναμένεται να παίξει η νέα ανεξάρτητη επιτροπή για την αξιολόγηση όλων των αναλύσεων κανονιστικών επιπτώσεων και των λοιπών αναφορών που συνοδεύουν μια νομοθετική πρόταση.

⁸³. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf

Όλα τα παραπάνω έχουν δημιουργήσει μια δυναμική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που στοχεύει στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ελάφρυνση των εθνικών διοικήσεων και των ευρωπαίων πολιτών από τα βάρη της κοινοτικής νομοθεσίας. Η δυναμική αυτή έχει συμπαρασύρει και τα κράτη-μέλη σε έναν, καλώς εννοούμενο, ανταγωνισμό σχετικά με τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντός τους, ώστε να προσελκύσουν πιο αποτελεσματικά επενδύσεις και να αυξήσουν μεσοπρόθεσμα το ΑΕΠ τους. Είναι μάλιστα ενδιαφέρον το γεγονός ότι πλέον μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών-μελών υπάρχει μια συνεχής ανταλλαγή καλών πρακτικών στο ζήτημα της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Για παράδειγμα, η θέσπιση του REFIT platform για τη διαβούλευση της Επιτροπής με τα κράτη-μέλη και με πολίτες και επιχειρήσεις έχει προέλθει από τις αντίστοιχες πλατφόρμες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας (UK Red Tape Challenge και Danish Business Forum).⁸⁴

⁸⁴. COM 3260 (2015), "The REFIT Platform - Structure and Functioning", διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3260_en.pdf

Παρ' όλα αυτά, οι πιο σημαντικές καινοτομίες στο χώρο της Καλής Νομοθέτησης και της βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας προέρχονται από τα ίδια τα κράτη-μέλη. Προεξέχουσες θέσεις στην πολιτική αυτή έχουν χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ολλανδία, η Ιρλανδία και η Δανία, με τις δύο πρώτες να έχουν επιδείξει τις πιο ενδιαφέρουσες ιδέες.

Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) και στην Ολλανδία

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί μία από τις πιο δραστήριες χώρες στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση πολιτικών για την Καλή Νομοθέτηση. Για τους Βρετανούς, η Καλή Νομοθέτηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη τόσο με την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας όσο και με την ίδια την αντίληψη περί δημοκρατίας και ρόλου του πολίτη στην κοινωνία. Ο ίδιος ο Βρετανός πρωθυπουργός έχει δηλώσει ήδη από το 2011 ότι η χώρα οφείλει να αντιμετωπίσει την πολυνομία με σθένος, για λόγους τόσο βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας όσο και χειραφέτησης των πολιτών στις προσωπικές και στις κοινωνικές τους ελευθερίες και ευθύνες. Η δέσμευση δε της κυβέρνησης είναι να γίνει είναι

«η πρώτη κυβέρνηση στη σύγχρονη ιστορία η οποία, όταν θα φύγει, θα έχει μειώσει και όχι αυξήσει το συνολικό ρυθμιστικό βάρος».⁸⁵

Για όλους τους παραπάνω λόγους, το Ηνωμένο Βασίλειο έχει θέσει βασικές αρχές στον τρόπο με τον οποίο νομοθετεί στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο, όπως να γίνεται νομοθέτηση μόνο στις περιπτώσεις που εναλλακτικές, μη-ρυθμιστικές μορφές παρεμβάσεων δεν έχουν εφαρμογή ή η συμμόρφωση να είναι αναλογική, διαφανής και στοχευμένη. Αυτό βέβαια που είναι πολύ σημαντικό να τονιστεί είναι ότι για το ΗΒ η Καλή Νομοθέτηση, ως εργαλείο μείωσης της πολυνομίας και βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας, επικεντρώνεται στις επιχειρήσεις και στην επιχειρηματικότητα εν γένει. Συνεπώς, οι όποιες καινοτομίες και καλές πρακτικές συναντώνται ακριβώς στα πεδία πολιτικής που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων.

Όσον αφορά το κοινοβουλευτικό στάδιο, το γεγονός της ύπαρξης δύο Κοινοβουλίων (Βουλή Λόρδων και Βουλή Κοινοτήτων) δίνει προφανώς μια καλύτερη και πιο εμπεριστατωμένη ανάγνωση των προτεινόμενων νομοσχεδίων. Παρ' όλα αυτά, ενδιαφέρουσα και σχετική με όλες τις κοινοβουλευτικές παραδόσεις είναι η συζήτηση που έχει ανοίξει ήδη από το 2005 σχετικά με το πώς μπορεί να οριστεί η λαϊκή βούληση της πλειοψηφίας που εκλέγει την κυβέρνηση, κατά την εισαγωγή των νομοσχεδίων, και κατά πόσο τα τελευταία κινούνται εντός των προεκλογικών δεσμεύσεων και του προεκλογικού προγραμματισμού βάσει των οποίων εκλέχτηκε η κυβέρνηση. Η συζήτηση μπορεί να αφορά μεν ζητήματα βαθύτερων δημοκρατικών διεργασιών και θεσμικών εξισορροπήσεων, αλλά σχετίζεται άμεσα και με τη δυνατότητα που πρέπει να δίνεται στην εκτελεστική εξουσία να εισάγει σχέδια νόμων που είναι καταφανώς εκτός του προεκλογικού της προγραμματισμού.

Από το 2001 τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση (2001 Regulatory Reform Act), ο οποίος αντικατέστησε το Νόμο για την Απορρύθμιση και τη Συμβασιοποίηση Εκτός Δημοσίου (Deregulation and Contracting Out Act), του 1994. Ο νόμος αυτός έδωσε τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για τη μεταρρύθμιση κάθε υφιστάμενης νομοθεσίας που επιβάλλει διοικητικά βάρη, με απώτερο στόχο τη μείωση αυτών των βαρών. Σε αυτό το γενικό κανόνα, οι περιορισμοί ήταν ότι θα πρέπει να αποφεύγεται νομοθεσία η οποία μπορεί να επιβάλλει αναλογικά βάρη και ότι μια τέτοια κανονιστική πράξη δεν θα έπρεπε να επηρεάζει βασικές πτυχές της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, η κανονιστική πράξη πρέπει να αξιολογηθεί και να λάβει την έγκριση των δύο Βουλών του ΗΒ. Από το 2001 μέχρι το 2006, που εκδόθηκε ο νέος νόμος για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση, εκδόθηκαν 27 κανονιστικές αποφάσεις για μία σειρά θεμάτων πολιτικής.

Το 2006, ο Νόμος για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση αντικαταστάθηκε από ένα νέο και πολύ πιο ρηξικέλευθο νόμο για τη Νομοθετική και Ρυθμιστική

⁸⁵. HM Government (2015), "Better Regulation Framework Manual", σελ. 1, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

Μεταρρύθμιση. Ο συγκεκριμένος νόμος έδωσε πολύ μεγαλύτερες εξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία να τροποποιεί την πρωτογενή νομοθεσία με δευτερογενείς κανονιστικές αποφάσεις, χωρίς καν αξιολόγηση ή εμπλοκή της νομοθετικής εξουσίας στη διαδικασία. Επίσης, υιοθέτησε τη Μελέτη του Phillip Hampton, σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους πρέπει να λειτουργούν οι ρυθμιστές του κράτους.⁸⁶ Ο νόμος αυτός συνάντησε τεράστιες αντιδράσεις, αλλά τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2007.⁸⁷

Σε επίπεδο μεμονωμένων δράσεων, το ΗΒ έχει υλοποιήσει μία σειρά προγραμμάτων μείωσης διοικητικών βαρών και γραφειοκρατίας, τόσο προς τις επιχειρήσεις όσο και προς την ίδια τη διοίκηση. Ιδιαίτερα η τελευταία δράση έχει καταφέρει όχι μόνο να βελτιώσει τις εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης, με προφανή ευεργετήματα και για τους χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και να εξοικονομήσει δημόσιους χρηματικούς πόρους, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής του National Audit Office (NAO). Για παράδειγμα, μέχρι το 2010 η βρετανική κυβέρνηση είχε εξοικονομήσει περίπου 1,5 με 2 δισ. λίρες από τη μείωση περίπου 800 γραφειοκρατικών διατυπώσεων που αφορούσαν υπαλλήλους πρώτης γραμμής (front office employees) και παραπάνω από 3,5 δισ. λίρες που αφορούσαν επιχειρήσεις.⁸⁸ Από το 2010 μέχρι το 2015, υπό τη νέα κυβέρνηση, η εξοικονόμηση πόρων ως προς τις επιχειρήσεις από τις πρωτοβουλίες για την Καλή Νομοθέτηση έφτασε τα 2,2 δισ. λίρες ετησίως, μέσα από μια διευρυμένη αξιολόγηση περίπου 1.200 σχεδίων νόμων, εκ των οποίων 951 έγιναν νόμοι του βρετανικού κράτους.⁸⁹

Κατά τα τελευταία χρόνια, η βρετανική κυβέρνηση έχει υιοθετήσει πρακτικές για τη μείωση του νομοθετικού όγκου, αλλά και για την αξιολόγηση όσων είναι σε ισχύ. Τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εργαλείων νομοπαρασκευαστικής, το ΗΒ έχει προωθήσει καινοτομίες που αξίζουν της ευρύτερης προσοχής χωρών με προβλήματα πολυνομίας, όπως η Ελλάδα. Οι βασικοί παίκτες στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο είναι οι εξής: το Υπουργείο Επιχειρήσεων, Καινοτομίας και Προσόντων (Department of Business, Innovation and Skills), στο οποίο ανήκει η Διεύθυνση Καλής Νομοθέτησης (Better Regulation Executive), και η Διεύθυνση Παροχής Καλύτερης Νομοθέτησης (Better Regulation Delivery Office). Κάθε υπουργείο έχει μια υπηρεσία Καλής Νομοθέτησης για την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων στους τομείς αρμοδιότητάς του. Το θεσμικό σχήμα συμπληρώνουν δύο ενδιαφέρουσες προσθήκες:

- Η ανεξάρτητη Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής, η οποία αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, με βασικό ρόλο την αξιολόγηση και την πιστοποίηση της αξιοπιστίας των μετρήσεων και των προβλέψεων των επιμέρους Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων των υπουργείων. Η εν λόγω Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να εισηγηθεί στην Υπο-επιτροπή μείωσης των ρυθμίσεων (βλ. αμέσως παρακάτω)

86. Το 2004, η κυβέρνηση ζήτησε από τον επιχειρηματία Philip Hampton να αξιολογήσει τα βάρη που προκύπτουν από τη συμμόρφωση στις ρυθμίσεις του κράτους. Οι συστάσεις της μελέτης δημοσιοποιήθηκαν το Μάρτιο του 2005 και συμπεριελάμβαναν ελέγχους βάσει αξιολόγησης κινδύνου, μεγαλύτερη επικέντρωση στη βελτίωση του συμβουλευτικού και καθοδηγητικού ρόλου των ρυθμιστών προς τις επιχειρήσεις που συμμορφώνονται και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των επίμονων παραβατών. Hampton Report (2005), "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement", διαθέσιμο στο <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmspeak/1069/106911.htm>

87. Ο νόμος είχε κατηγορηθεί για μία σειρά ζητημάτων, όπως για παράδειγμα ότι, ενώ κάποια ζητήματα έμεναν εκτός πεδίου πολιτικής (π.χ. φορολογία), δεν υπήρχε κάποιος περιορισμός σχετικά με την τροποποίηση του ίδιου του νόμου, ώστε να τα συμπεριλάβει αργότερα. Ο νόμος χαρακτηρίστηκε από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση ως «ένας από τους πιο συνταγματικά σημαντικούς νόμους που πέρασε από το Κοινοβούλιο εδώ και καιρό». Οι Times έγραψαν για το νομοσχέδιο πως αποτελεί το «νόμο που θα καταργήσει όλους τους νόμους» (Bill to End All Bills). Οι Φιλελεύθεροι Δημοκράτες το χαρακτήρισαν ως «Κατάργηση των Κοινοβουλευτικών Νόμων», ενώ το Κόμμα των Πρασίνων ανέφερε ότι ο νόμος «καπνίζει να διαλύσει τα θεμέλια της δημοκρατίας». Κριτική άσκησαν και οι επαγγελματίες του χώρου (νομικοί και δικηγόροι), φτάνοντας στο σημείο να πουν ότι ο νόμος θα μπορούσε να καταργήσει ακόμη και τη Magna Carta, με τη μετατόπιση δυνάμεων εντός της πολιτείας από τη νομοθετική στην εκτελεστική εξουσία, κάτι που σε άλλες χώρες θα απαιτούσε συνταγματική αλλαγή.

88. Βλ. σχετικά H&M (2007), "Delivering simplification plans: a summary" και H&M (2010), "Simplification Plans 2005-2010 Final Report", διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf

89. Regulatory Policy Committee (2015), "Securing the evidence base for regulation: Regulatory Policy Committee scrutiny during the 2010 to 2015 parliament", σελ. 7, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415102/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf

εάν μια ρύθμιση είναι «κατάλληλη για το σκοπό της» (fit for purpose). Η Επιτροπή έχει επεξεργαστεί συστάσεις προς τα επιμέρους υπουργεία, οι οποίες αφορούν τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία⁹⁰. Στο τέλος της διαδικασίας η Επιτροπή δίνει κόκκινο σήμα για όσες αναλύσεις δεν εγκρίνονται και πράσινο σε όσες τηρούν τα κριτήρια ποιότητας και ανάλυσης που έχει θέσει.

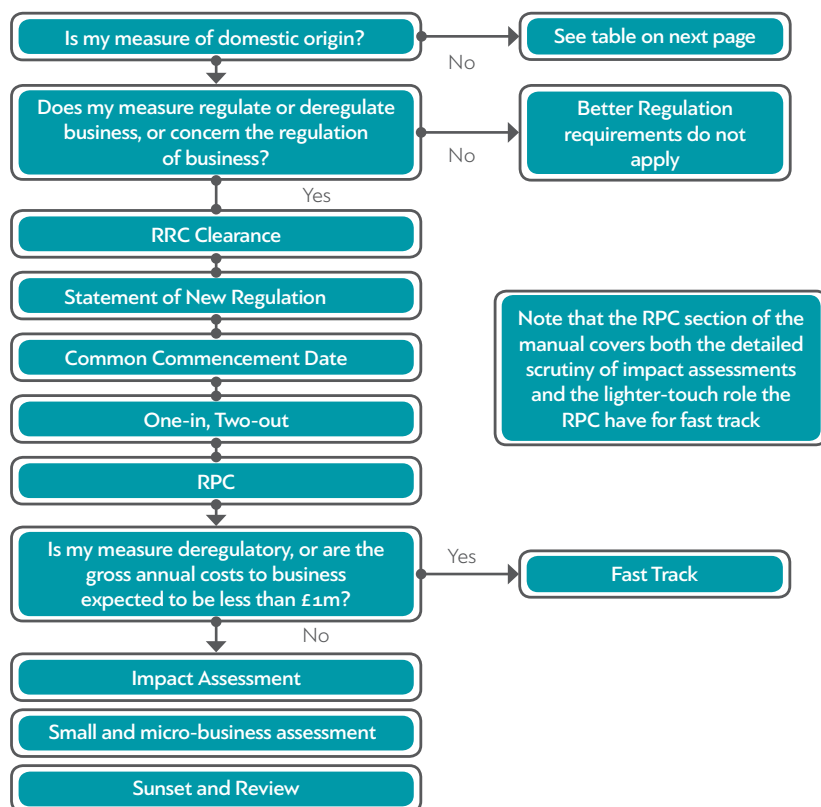
- Η Υπο-επιτροπή Μείωσης των Ρυθμίσεων, είναι μια επιτροπή του Υπουργικού Συμβουλίου με αποστολή την εποπτεία επί της υλοποίησης και της επίτευξης των βασικών στόχων της ρυθμιστικής πολιτικής της κυβέρνησης. Όποιος νόμος σχετίζεται με την επιχειρηματικότητα χρειάζεται έγκριση από τη συγκεκριμένη Κυβερνητική Επιτροπή, ανεξαρτήτως εάν απαιτείται η έγκριση και κάποιας άλλης θεματικής κυβερνητικής επιτροπής. Βεβαίως, υπάρχουν εξαιρέσεις σε αυτό τον κανόνα της έγκρισης σε ρυθμίσεις που αφορούν φορολογία, φορολογική διοίκηση, κάποιες ρυθμίσεις για αποφάσεις δαπανών, κάποιες περιβαλλοντικές ρυθμίσεις, καθώς και ρυθμίσεις που σχετίζονται με την εκπλήρωση συγκεκριμένου συμβολαίου, βάσει της νομοθεσίας περί δημοσίων προμηθειών.

Τα δύο αυτά συλλογικά όργανα λειτουργούν ως «φίλτρα» στην προ-κοινοβουλευτική διαδικασία στο ανώτερο δυνατό επίπεδο. Το ένα στο επίπεδο του Υπουργικού Συμβουλίου και το άλλο ανεξάρτητα, ώστε να πιστοποιεί την πρόθεση και τις σωστές αναλύσεις των κυβερνητικών μηχανισμών.

Οι δύο αυτοί μηχανισμοί, μαζί με το συντονιστικό ρόλο του Υπουργείου Επιχειρήσεων, Καινοτομίας και Προσόντων, αποτελούν το θεσμικό μηχανισμό της εκτελεστικής εξουσίας για τη μείωση της πολυνομίας και τη βελτίωση της κανονομίας στο ΗΒ. Η διαδικασία στην οποία εμπλέκονται αποτυπώνεται στο παρακάτω Διάγραμμα 17 που αφορά τις ρυθμίσεις με εθνική προέλευση. Από τις διαδικασίες αυτές μπορούμε να εξαγάγουμε και τα βασικά στοιχεία καινοτομίας στην προ-κοινοβουλευτική διαδικασία του ΗΒ.

90. Recommendation 1: Don't presume regulation is the answer.
 Recommendation 2: Take time and effort to consider all the options.
 Recommendation 3: Make sure you have substantive evidence.
 Recommendation 4: Produce reliable estimates of costs and benefits.
 Recommendation 5: Assess non-monetary impacts thoroughly.
 Recommendation 6: Explain and present results clearly.
 Recommendation 7: Understand the real cost to business of regulation.
 HM Government (2015), "Better Regulation Framework Manual", σελ. 21, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

Διάγραμμα 17: Διαδικασία Καλής Νομοθέτησης σε Ρυθμίσεις Εθνικής Προέλευσης που Αφορούν σε Επιχειρήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο



Πηγή: UK Government (2015), "Better Regulation Framework Manual"

Η πρόκληση αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας στο Ηνωμένο Βασίλειο (Red Tape Challenge)

Η δράση αυτή έχει σαν στόχο να μειωθεί ο όγκος της υφιστάμενης νομοθεσίας και βεβαίως η γραφειοκρατία και τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από αυτή. Συνδέεται σε ότι αφορά στους στόχους της με την επόμενη δράση της εφαρμογής του κανόνα "ένας μέσα-δύο έξω", που θα παρουσιάσουμε παρακάτω, παρότι έχει διαφορετικές διαδικαστικές φάσεις. Η βασική αρχή της δράσης, η οποία είναι γνωστή ως Red Tape Challenge, είναι η εξής: οι ρυθμίσεις πρέπει γενικά να αποσύρονται εκτός εάν μπορούν οι υπηρεσίες να τις υπερασπιστούν επαρκώς και τεκμηριωμένα. Η διαφορά με τον κανόνα "ένας μέσα-δύο έξω" είναι ότι η εν λόγω διαδικασία υλοποιείται εντός ενός τομέα πολιτικής υπό το συντονισμό του βασικού-επισπεύδοντος Υπουργού για τον τομέα (για παράδειγμα γεωργία ή ενέργεια) και μέσα στον τομέα μπορεί να ενταχθούν και ρυθμίσεις οριζόντιας φύσης (π.χ. ασφάλεια στο χώρο εργασίας). Επιπλέον, δίνεται ένα ικανοποιητικό διάστημα διαβούλευσης μέχρι να ξεκινήσει η εσωτερική διαδικασία λήψης απόφασης από την

Υπο-επιτροπή Μείωσης Ρυθμίσεων (καθώς και όποια άλλη κυβερνητική επιτροπή είναι αναγκαία) και να υλοποιηθούν τα μέτρα. Μέχρι το 2016 σε 29 τομείς που είχαν αξιολογηθεί περίπου 6000 ρυθμίσεις και έχουν βελτιωθεί ή καταργηθεί περίπου 3100.⁹¹

91. Για περισσότερες πληροφορίες μπορεί κάποιος να ανατρέξει στο <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150522175321/http://redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>

Κανόνας “Ένας Μέσα-Ένας Έξω ή Δύο Έξω” (*One in One Out ή Two Out*)

Το Φθινόπωρο του 2010 τέθηκε σε εφαρμογή στο ΗΒ ο κανόνας “ένας μέσα-ένας έξω” (one in one out), ο οποίος έχει σαν στόχο όχι μόνο τη μείωση των διοικητικών βαρών προς τις επιχειρήσεις αλλά και τη μείωση του όγκου της νομοθεσίας ευρύτερα. Ο κανόνας ήταν σχετικά απλός: οι αρμόδιες αρχές όταν προτείνουν μια ρύθμιση πρέπει να μετρήσουν το καθαρό κόστος συμμόρφωσης σε ό,τι αφορά τις επιχειρήσεις. Στη συνέχεια οι μετρήσεις πρέπει να πιστοποιηθούν ως αξιόπιστες και έγκυρες από την Ανεξάρτητη Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής. Τέλος, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να εντοπίσουν μια ρύθμιση που θα αποσύρουν και η οποία έχει το ίδιο καθαρό κόστος για τις επιχειρήσεις όσο και η νέα που εισηγούνται.⁹²

92. HM Government (2011), “One in One Out: Statement of New Regulation” σελ. 3 διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf

Η Κυβέρνηση διέυρνε τον κανόνα από τις ρυθμίσεις που τίθενται σε ισχύ από 1^η Ιανουαρίου του 2013 και επέβαλε την απόσυρση ρυθμίσεων διπλάσιου καθαρού κόστους σε σχέση με το κόστος της νέας ρύθμισης (κανόνας ένας μέσα δύο έξω). Παρόλα αυτά υπάρχουν εξαιρέσεις και στους δύο κανόνες καθώς το πεδίο εφαρμογής δεν συμπεριλαμβάνει όλες τις μορφές ρυθμίσεων. Για παράδειγμα: ενσωμάτωση ευρωπαϊκών ή διεθνών ρυθμίσεων, ρυθμίσεις που αφορούν συστημικό, χρηματο-οικονομικό κίνδυνο, ρυθμίσεις εκτάκτων καταστάσεων στην πολιτική προστασία, ρυθμίσεις για τέλη, προσωρινές ή βραχυχρόνιες ρυθμίσεις κλπ. Το μέτρο αυτό φαίνεται να έχει αποτέλεσμα καθώς όχι μόνο έχει εξοικονομήσει περίπου 2,2 δις λίρες για τις επιχειρήσεις αλλά έχει και θετικές επιπτώσεις στις αντιλήψεις του επιχειρηματικού κόσμου για τη μείωση της πολυνομίας.⁹³

93. Στους δείκτες επιχειρηματικής αντίληψης του 2014 (2014 Business Perceptions Survey) το ποσοστό των επιχειρήσεων που βλέπουν τη νομοθεσία ως εμπόδιο στην επιτυχία τους έχει πέσει κατά 11 μονάδες σε σχέση με το 2009. HM Government (2014), “Ninth Statement of New Regulation” διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf

Κοινές Ημερομηνίες Εφαρμογής (*Common Commencement Dates*)

Το μέτρο των Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής (KHE) σχεδιάστηκε το 2005 σε απάντηση των συστάσεων της Μελέτης της Ομάδας Εργασίας για την Καλή Νομοθέτηση⁹⁴. Αφορά σε όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων και συμπεριλαμβάνουν υποχρεώσεις προς αυτές. Οι νομοθεσίες αυτές τίθενται σε εφαρμογή σε δύο συγκεκριμένες ημερομηνίες εντός του έτους: την 1^η Οκτωβρίου ή την 6^η Απριλίου με ορισμένες συγκεκριμένες εξαιρέσεις που σχετίζονται κατά κύριο λόγο με έκτακτες ανάγκες.

94. Better Regulation Task Force (2005), “Regulation - Less is More Reducing Burdens, Improving Outcomes A BRTF report to the Prime Minister”

Για να εφαρμοστεί αυτό το μέτρο, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να έχουν πολύ αποτελεσματικό ρυθμιστικό προγραμματισμό ώστε να συμπεριλάβουν όλες τις φάσεις της διαβούλευσης, της επικοινωνίας με τις αρμόδιες Επιτροπές (κυβερνητικές ή ανεξάρτητες), καθώς και την υποχρέωση να παρέχουν διάστημα ενημέρωσης 12 εβδομάδων στις επιχειρήσεις πριν τη θέση σε

ισχύ μιας νέας νομοθεσίας ή υποχρέωσης. Αυτός ο ρυθμιστικός προγραμματισμός συνδέεται και με την πρακτική να εκδίδεται εξάμηνη-κυλιόμενη έκθεση για τις νέες νομοθεσίες και περιορίζει τις αρμόδιες αρχές σχετικά με την ανεξέλεγκτη παραγωγή νέας νομοθεσίας.

Ρήτρες Ηλιοβασιλέματος και Ρήτρες Επαναξιολόγησης (Sunset and Review Clauses)

Οι ρήτρες αυτές σχετίζονται με την υποχρέωση επαναξιολόγησης ή κατάργησης μιας ρύθμισης προς τις επιχειρήσεις μετά από προκαθορισμένο χρονικό διάστημα. Για την επαναξιολόγηση ο νομοθέτης προβλέπει συνήθως (χωρίς να είναι δεσμευτικό) μια πενταετία. Με τον τρόπο το ΗΒ προσπαθεί να θέσει κανόνες οι οποίοι συνεπικουρούν τις πιο παραδοσιακές διαδικασίες νομοθετικού ελέγχου (όπως για παράδειγμα ο κοινοβουλευτικός έλεγχος), βάσει των οποίων οι ρυθμίσεις δεν θα καταστούν παρωχημένες και εάν αυτό συμβεί θα καταργηθούν ώστε να μην παρατηρείται το φαινόμενο της επικάθησης. Ιδιαίτερα σε ρυθμίσεις οι οποίες είναι εθνικής προέλευσης και εφαρμόζονται μέσω δευτερογενούς νομοθεσίας η θέσπιση και των δύο ρητρών είναι υποχρεωτική. Η θέσπιση τέτοιων ρητρών μπορεί να ενσωματωθεί και σε νομοθεσία που δεν αφορά στις επιχειρήσεις. Σε ό,τι αφορά την επαναξιολόγηση των ρυθμίσεων ανά πενταετία, αυτή επικεντρώνεται σε τρία βασικά ζητήματα: α) έχουν ακόμα σημασία οι στόχοι και τα ζητήματα για τα οποία θεσπίστηκε η ρύθμιση αρχικά; β) εάν οι στόχοι και τα ζητήματα είναι ακόμα σημαντικά και ισχύουν, είναι ακόμα η ρύθμιση ο καλύτερος τρόπος για να αντιμετωπιστούν ή μπορεί να υπάρχουν πλέον εναλλακτικές παρεμβάσεις; γ) η ρύθμιση είναι άραγε ακόμα ο καλύτερος τρόπος ώστε τα μέτρα εφαρμογής της μπορούν να βελτιωθούν;

Ρυθμιστικός Προγραμματισμός και Εκθέσεις Νέας Νομοθεσίας (Statement of New Regulation)

Το βασικό κείμενο ρυθμιστικού προγραμματισμού της βρετανικής κυβέρνησης είναι η εξαμηνιαία έκθεση της Νέας Νομοθεσίας, η οποία εκδίδεται κάθε Ιούλιο και Δεκέμβριο. Αποστολή της Έκθεσης είναι αφενός να ενημερώσει και να πληροφορήσει τις επιχειρήσεις και την κοινωνία για τις αλλαγές στη νομοθεσία ή τη νέα νομοθεσία (πρωτογενή ή δευτερογενή) με τις οποίες θα πρέπει να συμμορφωθούν και αφετέρου να παρουσιάσει την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων της Καλής Νομοθέτησης για το εξάμηνο που πέρασε.

Η Έκθεση περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των δράσεων του Red Tape Challenge και του κανόνα “ένας μέσα-ένας ή δύο έξω” και τα οποία πρέπει να είναι στο τελικό στάδιο διαδικαστικής έγκρισης από την Υπο-επιτροπή. Επιπλέον, συμπεριλαμβάνει τόσο την εθνική νομοθεσία όσο και τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από ευρωπαϊκή νομοθεσία και θα τεθούν σε εφαρμογή στο επόμενο εξάμηνο.⁹⁵

⁹⁵. Για όλες τις Εκθέσεις Νέων Ρυθμίσεων μπορεί κάποιος να ανατρέξει στο <https://www.gov.uk/government/collections/bis-statement-of-new-regulation>

Actal: Ολλανδικός Ρυθμιστικός Φρουρός (regulatory watchdog)

Η Ολλανδία είναι μια χώρα με ισχυρή παράδοση και πρωτοποριακές πρωτοβουλίες στα θέματα Καλής Νομοθέτησης. Έχει επινοήσει το διεθνώς πλέον αναγνωρισμένο εργαλείο του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (Standard Cost Model), με το οποίο υπολογίζονται τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από τη νομοθεσία και το οποίο χρησιμοποιείται σχεδόν από όλες τις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ.

Σε αυτόν τον τομέα η Ολλανδία έχει δώσει το μεγαλύτερο βάρος των πολιτικών της στο πλαίσιο βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της. Η μέτρηση διοικητικών βαρών που ξεκίνησε την προηγούμενη δεκαετία, επέφερε για παράδειγμα μια εξοικονόμηση πόρων της τάξης των 4,1 δις ευρώ (ήτοι 25% του συνόλου που μετρήθηκε) και αύξηση του ολλανδικού ΑΕΠ κατά 1,5% και της παραγωγικότητας κατά 1,7%.

Παρόλα αυτά η Ολλανδία δεν έχει να επιδείξει κάποια σημαντική καινοτομία σε ότι αφορά τη μείωση της πολυνομίας παρά μόνο δράσεις που αφορούν κατά κύριο λόγο στην ποιότητα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Ενώ βρίσκεται σε πολύ προχωρημένο στάδιο σε ό,τι έχει να κάνει με τη μείωση της γραφειοκρατίας, δεν παρουσιάζει ένα τόσο ολοκληρωμένο σύστημα μείωσης της πολυνομίας όσο το βρετανικό.⁹⁶

⁹⁶. OECD (2010), "Better Regulation in the Netherlands" σελ. 84 διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>

Παρόλα αυτά, μια ενδιαφέρουσα καινοτομία σε θεσμικό επίπεδο είναι η θεσμοθέτηση του ρυθμιστικού φύλακα. Η Actal αποτελεί μια ανεξάρτητη-συμβουλευτική υπηρεσία η οποία έχει ένα πολύπλευρο ρόλο στη ρυθμιστική διαδικασία της Ολλανδίας. Ιδρύθηκε το 2000, πολύ πριν θεσμοθετηθούν παρόμοιες υπηρεσίες ή όργανα σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο με βασική αποστολή την παρακολούθηση των διοικητικών βαρών που αφορούσε επιχειρήσεις με βάση την ολλανδική νομοθεσία.

Σύμφωνα με το διάταγμα του 2011 η Actal ανέλαβε να είναι το συμβουλευτικό όργανο της Κυβέρνησης σχετικά με τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από τη νομοθεσία όχι μόνο στα επιχειρήσεις αλλά και στους πολίτες, τις επιπτώσεις της νομοθεσίας ευρύτερα, καθώς και τον στρατηγικό προγραμματισμό της κυβέρνησης σε ό,τι αφορά στη ρυθμιστική ποιότητα.⁹⁷

⁹⁷. Βασιλικό Διάταγμα για την Actal (2011) διαθέσιμο στο [file:///C:/Users/User/Downloads/Actal-mandate-2011%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Actal-mandate-2011%20(3).pdf)

Παρότι η Actal επικεντρώνεται στα διοικητικά βάρη και στην αλλαγή αντίληψης των ολλανδών ρυθμιστών και σχεδιαστών νομοθεσίας, η έννοια του φύλακα (watchdog) έχει παίξει σημαντικό ρόλο όχι μόνο στην ίδια την Ολλανδία αλλά και στο εξωτερικό. Η δυναμική που έχει δημιουργήσει, ακόμα και βάσει του περιορισμένου και συμβουλευτικού ρόλου της είναι σημαντική.

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος

Ιούλιος 2016

Προτάσεις- Παρεμβάσεις για τη Μείωση της Πολυνομίας και της Κακονομίας στην Ελλάδα



Ε. Προτάσεις- Παρεμβάσεις για τη Μείωση της Πολυνομίας και της Κακονομίας στην Ελλάδα

Οι προτάσεις της μελέτης για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας θα βασιστούν στην καταγραφή της ελληνικής πραγματικότητας την τελευταία 15ετία, στις προτάσεις νομικών και εμπειρογνομόνων με τους οποίους συνομιλήσαμε, στην ελληνική βιβλιογραφία⁹⁸ και στις διεθνείς πρακτικές που σημειώσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Για την καλύτερη οργάνωση τους διακρίνονται σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Οι βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν σε χρονικό ορίζοντα ενός έτους και που αποτελούν προαπαιτούμενη συνθήκη για την εφαρμογή των υπολοίπων. Οι μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις θεωρούνται εκείνες που χρειάζονται τουλάχιστον μια πλήρη κυβερνητική θητεία για να εφαρμοστούν. Τέλος, οι μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις εκτείνονται πέραν της τετραετίας και σχετίζονται με τους απώτερους στόχους της αλλαγής της διοικητικής φυσιολογίας και κουλτούρας του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος.

Επιπλέον, οι προτάσεις έχουν κυβερνητική-ολιστική προσέγγιση (whole of government approach) υπό την έννοια πως αφορούν τους θεσμούς και τις διαδικασίες της νομοπαρασκευαστικής και νομοθετικής λειτουργίας, αλλά και την ποιότητα των ίδιων των ρυθμίσεων. Τέλος, στοχεύουν τόσο στη μείωση του υφιστάμενου νομοθετικού-κανονιστικού όγκου όσο και στον έλεγχο της παραγωγής νέων ρυθμίσεων.

Α. Μακροχρόνιες Παρεμβάσεις και Στόχοι

Μέρος του προβλήματος, οφείλεται, όπως έγινε φανερό από την ανάλυση που προηγήθηκε, αφενός στη χαμηλή διοικητική ικανότητα της ελληνικής διοίκησης και αφετέρου στην έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας, δηλαδή των εκάστοτε κυβερνήσεων. Η χαμηλή διοικητική ικανότητα εκδηλώνεται και ως προβληματική ρυθμιστική ικανότητα της διοίκησης σε τομείς που επιζητούν ρύθμιση.⁹⁹ Η διοίκηση δεν ρυθμίζει καθόλου ή ρυθμίζει ημιτελώς ή ρυθμίζει κακότεχνα και με πληθώρα νόμων ορισμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, παραδείγματα των οποίων αναφέρθηκαν ήδη σε αυτή τη μελέτη.

⁹⁸. Βλ. Σκουρής Β., (1987), ο.π. και Καρκατσούλης Π. (2008), "Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα" στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), "Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος," Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 169-194.

⁹⁹. Spanou, C. (1996), "On the Regulatory Capacity of the Greek State", *International Journal of Administrative Sciences*, τόμ. 62, σ. 219-237.

Από την άλλη μεριά η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολιτικής εξουσίας οφείλεται, μεταξύ άλλων στη μακροχρόνια πολιτικοποίηση της διοίκησης και με τη σειρά της η καχυποψία και επιφυλακτικότητα των δύο πλευρών, δημοσιοϋπαλληλίας και πολιτικής εξουσίας, ανατροφοδοτεί την πολιτικοποίηση. Η τελευταία νοείται εδώ όχι ως ένας γενικός πολιτικός προσανατολισμός της διοίκησης, π.χ. κινητοποίηση της διοίκησης προς την εμπέδωση της φιλελεύθερης δημοκρατίας ή την οικονομική ανάπτυξη με όρους ελεύθερης αγοράς, που άλλωστε δεν λείπει από καμία σύγχρονη διοίκηση, αλλά ειδικά και κυρίως ως κομματικοποίηση.

Πράγματι, ως γνωστόν, από το 1974 έως σήμερα, διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις έχουν επιδιώξει να κατακτήσουν ή να αποικιοποιήσουν τη δημόσια διοίκηση, μέσω των προσωπικών πελατειακών δικτύων ή των κομματικών μηχανισμών των κυβερνώντων κομμάτων.¹⁰⁰ Ταυτόχρονα οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ως ένα βαθμό αναπόφευκτα μετά την πτώση του καθεστώτος των Συνταγματαρχών, έχουν ωθήσει τη διοίκηση προς πιο εκτεταμένη πολιτικοποίησή της¹⁰¹, με την έννοια της αναγκαίας μετά το 1974-εισαγωγής νέων θεσμών (π.χ. πολιτικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων).

Τόσο η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας όσο και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ διοικητικών υφισταμένων και των πολιτικών προϊσταμένων τους (υπουργών, υφυπουργών, γενικών και ειδικών γραμματέων υπουργείων) απαιτούν μακροχρόνιες, συστηματικές και συνδυασμένες προσπάθειες.

Και τούτο γιατί οι δύο παραπάνω όψεις, χαμηλή διοικητική ικανότητα και αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης, προφανώς αλληλοσυνδέονται. Όσο η ικανότητα της διοίκησης να σχεδιάσει και να εφαρμόσει μέτρα δημόσιας πολιτικής παραμένει χαμηλή, οι εκάστοτε πολιτικοί προϊστάμενοι της διοίκησης δεν θα την εμπιστεύονται. Θα καταφεύγουν σε δικούς τους συμβούλους, π.χ. συμβούλους υπουργών με μεγαλύτερη ή μικρότερη τεχνοκρατική επάρκεια, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό με τις αμοιβές μετακλητών υπαλλήλων. Τέτοιοι υπάρχουν μεν στα πολιτικά γραφεία υπουργών άλλων χωρών (Γαλλία, Βέλγιο, Ιταλία, κ.ά)¹⁰², αλλά δεν έχουν φθάσει να υποκαθίστούν τη διοίκηση, όπως συμβαίνει συχνά στην Ελλάδα.

Επιπλέον οι κυβερνήσεις, έχοντας διαγνώσει την αδυναμία της δημοσιοϋπαλληλίας να παράγει σύγχρονη και εύστοχη νομοθεσία, καταφεύγουν σήμερα σε εξωτερικούς συμβούλους, π.χ., με αναθέσεις έργων εκπόνησης νομοθεσίας σε μελετητικά ή δικηγορικά γραφεία.

Η πρακτική αυτή και αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες και υπονομεύει περισσότερο τη διοικητική ικανότητα της διοίκησης, αφού η τελευταία δεν εμπλέκεται σε μια διαδικασία εκμάθησης πολιτικής (policy learning). Η διοίκηση και συγκεκριμένα λίγα αρμόδια Τμήματα και Διευθύνσεις των

100. Spanou, C. (1996), "Penelope's suitors: administrative modernization and party competition in Greece", *West European Politics*, τόμ. 19, τχ. 1, σ. 97-124 και Spanou, C. (2001), "(Re) shaping the Politics-administration Nexus in Greece: the Decline of a Symbiotic Relationship?," *Routledge ECPR Studies in European Political Science*, 22, σ. 106-116.

101. Spanou, C. και Sotiropoulos D.A. (2011), *The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths*, *Public Administration*, τόμ. 89, τχ. 3, σ. 723-737.

102. Peters, B. G. και Pierre, J., επιμ. (2004), *The Politicization of Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, Λονδίνο.

δημοσίων υπηρεσιών ενημερώνονται μόνο για το τελικό προϊόν, το νομοσχέδιο ή το σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ), όταν τυχόν ο αρμόδιος υπουργός κρίνει σκόπιμο να πάρει και τη γνώμη των διοικητικών υφισταμένων του, πράγμα που δεν συμβαίνει συχνά. Η τάση αυτή, καθώς και οι συχνές πολιτικές παρεμβάσεις σε ό,τι αφορά προσλήψεις, μεταθέσεις και προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων, εδώ και δεκαετίες, έχουν καταστήσει τους υπαλλήλους επιφυλακτικούς απέναντι σε διαδοχικούς, αν όχι σε όλους τους πολιτικούς προϊσταμένους.

1. Από-κομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης

Όπως είναι γνωστό, η εμπιστοσύνη είναι κάτι που θραύεται εύκολα, αλλά ανακτάται δύσκολα. Πρώτη μακροχρόνια παρέμβαση προς την κατεύθυνση της αποκόλλησης της διοίκησης από την υπονομευτική επιρροή της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας είναι η σταδιακή απο-πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή συμφωνούν πλήθος μελετητών.¹⁰³ Εντελώς ενδεικτικό του μεγέθους του προβλήματος, καθώς και του πόσο προφανές είναι το πρόβλημα, είναι το εξής: η αποκομματικοποίηση της διοίκησης περιλαμβάνεται και ως υποχρέωση της ελληνικής κυβέρνησης στην τελευταία συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών της, δηλαδή στο λεγόμενο Τρίτο Μνημόνιο του Ιουλίου 2016. Η συμφωνία, που περιλαμβάνει το προαπαιτούμενο της αποκομματικοποίησης, έχει περιβληθεί το ένδυμα του νόμου και έχει ψηφιστεί από τη Βουλή τον Αύγουστο του 2016.¹⁰⁴

Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει σταδιακά να δημιουργεί όλο και περισσότερα στεγανά κυρίως στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας και στις ανεξάρτητες αρχές, ώστε η εναλλαγή κυβερνήσεων να μην οδηγεί σε δραματικές αλλαγές στη σύνθεση του προσωπικού και στη ροή της εισαγωγής και εφαρμογής της νομοθεσίας, με αποτέλεσμα τη διόγκωση του αριθμού των νόμων, ΠΔ και Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ).

2. Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας

Αν η αποπολιτικοποίηση φαίνεται ως μια αναγκαία προοπτική για την καταπολέμηση της πολυνομίας, η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της διοίκησης είναι εξ ίσου μακροπρόθεσμος στόχος. Η συμβολή του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, με τις εισαγωγικές και τις επιμορφωτικές εκπαιδευτικές λειτουργίες του, θα είναι πολύτιμη, εφόσον βέβαια δεν υπονομεύεται η σταδιοδρομία των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ), των κατά τεκμήριο ικανότερων - ως προς την κατάρτισή τους - δημοσίων υπαλλήλων που διαθέτουμε. Οι σπουδαστές της Σχολής εκπαιδεύονται ήδη στην Καλή Νομοθέτηση (υποχρεωτικό μάθημα σήμερα σε δύο Τμήματα της Σχολής). Δεν είναι λίγες φορές που οι απόφοιτοι έχουν παρακαμφθεί στις κρίσεις για προαγωγές για θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου, προς όφελος άλλων, λιγότερο καταρτισμένων, αλλά καλύτερα δικτυωμένων υποψηφίων.

103. Βλ., μεταξύ άλλων, Σπανού, Κ. (2001), Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα και Μακρυδημήτρης, Α. (2013), Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

104. Νόμος 4336 (ΦΕΚ Α 94/14.08.2015) «Συνταξιοδοτικές διατάξεις- Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

Παρόλα αυτά, εφόσον συνεχίζεται από την ΕΣΔΔ η «παραγωγή» καλά εκπαιδευμένων υπαλλήλων με προοπτικές υπηρεσιακής εξέλιξης στα ανώτατα κλιμάκια της διοίκησης, σε βάθος χρόνου η συνολική ικανότητα της διοίκησης θα βελτιωθεί. Αυτό συναρτάται βέβαια και προς την ανανέωση του περιεχομένου και του τρόπου εκπαίδευσης στην ίδια την ΕΣΔΔ και προς τη δημιουργία μιας κρίσιμης μάζας καλά εκπαιδευμένων υπαλλήλων, οι οποίοι σταδιακά, για δημογραφικούς λόγους, θα εκτοπίσουν τους υπαλλήλους που δεν έχουν λάβει αντίστοιχης ποιότητας εκπαίδευση από τις διευθυντικές βαθμίδες της διοίκησης. Ήδη, σήμερα, αυτό συμβαίνει στις Διευθύνσεις και στις Γενικές Διευθύνσεις κεντρικών υπηρεσιών Υπουργείων στην Αθήνα (π.χ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Υπουργείο Τουρισμού, Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας).

3. Μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας

Μια τρίτη, μακροπρόθεσμη αλλαγή είναι βέβαια η μεταβολή της κυρίαρχης διοικητικής κουλτούρας. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα έχει μια παγιωμένη διοικητική κουλτούρα, ευεπίφορη σε συγκεντρωτισμό, νομικισμό, φερμαλισμό και επιφανειακές μεταρρυθμίσεις, με τη μορφή «ασκήσεων επί χάρτου».

Τούτο οφείλεται σε μια εσωτερική ένταση που διαπερνά το ελληνικό διοικητικό σύστημα από την ίδρυσή του. Σε γενικότερο επίπεδο πολιτικής κουλτούρας, αυτή η ένταση αντανάκλα την απόσταση και διαφορά ανάμεσα στη μεταρρυθμιστική και την παρωχημένη κουλτούρα, όπως έχει εξηγήσει ο Νικηφόρος Διαμαντούρος.¹⁰⁵ Σε ό,τι αφορά τη γραφειοκρατία και την πολυνομία, η διαφορά αυτή μεταφράζεται σε μια ένταση ανάμεσα σε δύο μοντέλα οργάνωσης της διοίκησης και σχέσεων διοίκησης και κοινωνίας. Συγκεκριμένα, παρότι δηλαδή η ελληνική διοίκηση, όπως και άλλες νότιο-ευρωπαϊκές διοικήσεις, κατατάσσεται στη διοικητική παράδοση του Ναπολεόντειου συστήματος, υπάρχουν δύο ακόμα πηγές επιρροής που πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του.

105. Νικηφόρος Διαμαντούρος (2000), Πολιτισμικός διυϊσμός και πολιτική αλλαγή, Αθήνα Αλεξάνδρεια.

Η πρώτη επιρροή ή το πρώτο μοντέλο αντανάκλα το Βεμπεριανό ορθολογικό τύπο οργάνωσης, όπως αυτός εισήχθη και εφαρμόστηκε στη χώρα μας, από τους Βαυαρούς, μετά το 1830. Σε ό,τι αφορά τη νομοθετική παραγωγή, η επιρροή αυτή έχει οδηγήσει σε προσπάθειες εξορθολογισμού και κωδικοποίησης της νομοθεσίας σε λίγους τομείς (βλ. παραπάνω στη μελέτη μας το τμήμα για την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης) και στην αργοπορημένη έστω εισαγωγή του ευρωπαϊκού κοινοτικού κεκτημένου στη χώρα μας.

Η δεύτερη επιρροή ή το δεύτερο μοντέλο, πάλι, αντανάκλα αξίες και παραδόσεις του Οθωμανικού διοικητικού συστήματος. Δεδομένου ότι το σύστημα εκείνο ανεχόταν ή διευκόλυνε τοπικές εξαιρέσεις από τις γενικές ρυθμίσεις, προνομιακή μεταχείριση κάποιων κοινοτήτων ή ομάδων και άτυπες συνεννοήσεις στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και της απονομής

δικαιοσύνης, είναι ίσως αναμενόμενο ότι και στην εξελικτική πορεία της ελληνικής διοίκησης η αυστηρότητα των νομικών ρυθμίσεων συνδυάστηκε με πολλά άτυπα στοιχεία που επηρέαζαν την εφαρμογή των ρυθμίσεων. Αυτό δημιουργούσε ουσιαστικές καταστάσεις που απείχαν πόρρω από την αρχική σύλληψη του θέματος προς ρύθμιση από το νομοθέτη. Η συνέπεια ήταν η ανάγκη για νέα ρύθμιση, π.χ. με νόμο, ΠΔ ή ΥΑ, ώστε να καλυφθεί η ιδιότυπη κατάσταση που δημιουργείτο από την μη προσδοκώμενη και διαστρεβλωμένη, λόγω άτυπων συνεννοήσεων και εξυπηρετήσεων, εφαρμογή το νόμου στην πράξη.

Με την ίδια λογική του δεύτερου μοντέλου, εξ ίσου αναμενόμενη είναι η παρατηρούμενη στην ελληνική διοικητική κουλτούρα προσδοκία και πίεση για εξαιρέσεις από το γενικό κανόνα, με τη θέσπιση ολοένα και περισσότερων και νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, για ομάδες του πληθυσμού, αλλά ακόμα και άτομα (βλ «φωτογραφικές διατάξεις») που θεωρούν ότι οι νόμοι αφορούν, όχι τόσο τον εαυτό τους όσο τους άλλους.

Αν έτσι έχουν τα πράγματα μακροπρόθεσμα, απαιτείται μεταβολή αυτών των στάσεων και αντιλήψεων που συνιστούν την επικρατούσα κουλτούρα, ώστε να μην υπάρχουν ή έστω να περιοριστούν εκείνες οι νομικές υποδοχές (τα καλούπια σκέψης) που θεωρούν την ψήφιση νόμων ή την έκδοση διαταγμάτων και αποφάσεων ως την ενδεδειγμένη λύση για κάθε πρόβλημα.

Δεν θα πρέπει η ελληνική πολιτεία να “ρίχνει”, σχεδόν ανακλαστικά, νόμους και διατάγματα κατά των προβλημάτων και εμποδίων της κοινωνικο-οικονομικής ζωής, αλλά να εγκύπτει στα προβλήματα και τα εμπόδια, με την πρόθεση να μην θεσπίσει νέες ρυθμίσεις παρά μόνο τότε όταν δεν μπορεί να γίνει αλλιώς.

Β. Επτά (7) μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις για επίλυση του προβλήματος

Οι τρεις παραπάνω μακροχρόνιες παρεμβάσεις δηλαδή, η α) η αναβάθμιση της ικανότητας της δημοσιοϋπαλληλίας και των διοικητικών θεσμών, β) η απο-πολιτικοποίησή τους και γ) η μεταβολή της διοικητικής και πολιτικής κουλτούρας, απαιτούν χρόνο, χρήμα, σχεδιασμό και προγραμματισμό σε βάθος χρόνου. Μεσοπρόθεσμα, είναι αναγκαίες άλλες και πιο συγκεκριμένες παρεμβάσεις. Στο σημείο αυτό συνοψίζονται προτάσεις μας οι οποίες θα μπορούσαν να υλοποιηθούν σε χρονικό ορίζοντα μιας φυσιολογικής, κυβερνητικής θτείας.

Επιπλέον, στο μεσοπρόθεσμο ορίζοντα εντάσσεται και η αναγκαία συνταγματική αναθεώρηση καθώς εικάζεται πως σύντομα θα ενεργοποιηθεί η σχετική διαδικασία, η οποία θα πρέπει να στοχεύσει στη βελτίωση των σχετικών με τη νομοθετική λειτουργία άρθρων του τέταρτου, πέμπτου και έκτου κεφαλαίου ώστε να ενδυναμωθεί ο ρόλος του Κοινοβουλίου και να

μειωθούν οι ασάφειες. Στην παρούσα μελέτη δεν υπάρχει μια πρόταση σχετικά με τα άρθρα του Συντάγματος που σχετίζονται με τη νομοθετική λειτουργία και τα οποία πρέπει να αναθεωρηθούν. Αντιθέτως προτιμήθηκε οι όποιες συνταγματικές τροποποιήσεις να ενταχθούν στις επιμέρους προτάσεις μας για να αποδοθεί καλύτερα η σφαιρικότητα της κάθε πρότασης. Εάν παρόλα αυτά κάποια πρόταση απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση έχει ενταχθεί στις μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις.

1. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της “γκιλοτίνας”

Η ρυθμιστική “γκιλοτίνα” είναι μια μεθοδολογία η οποία δημιουργήθηκε το 2004 από την εταιρεία Jacobs, Cordova and Associates και έχει ως στόχο την άμεση, οικονομικά συμφέρουσα και επιστημονικά τεκμηριωμένη μείωση ενός τεράστιου όγκου ρυθμίσεων με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Η μεθοδολογία χτίστηκε πάνω στην εμπειρία των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ που υλοποίησαν παρόμοια προγράμματα υπό την εποπτεία του Scott Jacobs ο οποίος οργάνωσε μεταξύ του 1995-2001 το πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης του Οργανισμού. Η μεθοδολογία έχει εφαρμοστεί σε πάνω από δέκα (10) χώρες, μεταξύ των οποίων η Σερβία, η Κροατία, η Ουκρανία, το Μεξικό, η Νότια Κορέα, η Αίγυπτος κ.ά. Από το 2004 που δημιουργήθηκε η μεθοδολογία μέχρι σήμερα έχει χρησιμοποιηθεί για την κατάργηση και απλούστευση περίπου 25.000 νόμων και κανονισμών, εξοικονομώντας περίπου 8 δις δολάρια το χρόνο.¹⁰⁶

106. Σχετικά με τη ρυθμιστική «γκιλοτίνα» και τα στοιχεία που προκύπτουν από τις χώρες που έχει εφαρμοστεί μπορεί κάποιος να επισκεφτεί την ιστοσελίδα <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/> ή εναλλακτικά <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239803/Regulatory%20Guillotine%20Jacobs%20presentation%20Jakarta%20April%202007.pdf>

Ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται η μεθοδολογία της γκιλοτίνας είναι απλός: είτε η Βουλή είτε η Κυβέρνηση με την κατάλληλη εξουσιοδότηση καταργεί η απλουστεύει τον όγκο της νομοθεσίας που έχει αξιολογηθεί είτε στο επίπεδο όλης της Κυβέρνησης είτε στο επίπεδο ενός τομέα πολιτικής.

Για να γίνει η αξιολόγηση γίνεται χρήση συγκεκριμένων κριτηρίων καλής νομοθέτησης που απαντάνε στα εξής ερωτήματα: α) η ρύθμιση υπακούει σε κριτήρια αναγκαιότητας και νομιμότητας; β) εάν ναι, είναι φιλική προς το χρήστη; και γ) εάν συμπεριλαμβάνονται χρεώσεις, είναι λογικές και αναγκαίες; Τα κριτήρια για την απάντηση σε κάθε μία ερώτηση αξιολογούνται από τρεις ομάδες εμπειρογνομώνων: α) δημοσίους υπαλλήλους στα Υπουργεία, β) εμπειρογνώμονες της αγοράς και γ) από στελέχη της κεντρικής μονάδας ή ομάδας που κάνει το συντονισμό. Για την πραγματική αποτύπωση της αξιολόγησης των δεδομένων σε κάθε απάντηση χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εμπειρογνώμονες από υπάρχοντα δίκτυα δημόσιας πολιτικής (σωματεία, νομικούς, εκπροσώπους οργανώσεων που επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις σε ένα τομέα π.χ. εκπαίδευση, περιβάλλον κ.ά.). Επιπλέον, είναι προφανές πως όπου έχει εφαρμοστεί η μεθοδολογία της “γκιλοτίνας” χρειάζεται ισχυρή πολιτική βούληση στο ανώτατο επίπεδο του Προέδρου της Κυβέρνησης.

Αρχικά πραγματοποιείται η καταγραφή και μέτρηση όλων των ρυθμίσε-

ων που αφορά η αξιολόγηση και η καταχώριση τους σε ειδικό λογισμικό. Στη συνέχεια βάσει της αξιολόγησης οι ρυθμίσεις κατηγοριοποιούνται σε τρεις ομάδες: διατήρηση, απλούστευση, κατάργηση. Εάν μια ρύθμιση δεν υπακούει στα κριτήρια της πρώτης ερώτησης καταργείται αυτόματα. Εάν υπακούει στα κριτήρια της πρώτης ερώτησης αλλά όχι των υπολοίπων δύο, τότε απλουστεύεται στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Πολλές χώρες έχουν χρησιμοποιήσει το λογισμικό για να δημιουργήσουν ένα ηλεκτρονικό *one-stop shop* για τις ρυθμίσεις που έχουν απομείνει. Η όλη διαδικασία έχει διαρκέσει στις χώρες που υλοποιήθηκε από 18 μέχρι 30 μήνες.

Βάσει της αποτύπωσης που έγινε στο Κεφάλαιο Β της μελέτης μας για την Ελλάδα, την τελευταία 15ετία η ρυθμιστική παραγωγή είναι 1478 νόμοι που αποτυπώνεται σε 22.800 περίπου σελίδες. Εάν προστεθεί και η ρυθμιστική παραγωγή όχι μόνο της μεταπολίτευσης αλλά και οι εν ισχύ νόμοι περασμένων δεκαετιών πριν τη δεκαετία του 1970, τότε γίνεται κατανοητό πως είναι αναγκαία η ραγδαία μείωση της ρυθμιστικής ύλης. Προφανώς τα σύνολα αυτά είναι, κατά τη δημοσιονομική διάλεκτο, μεικτά και όχι καθαρά, καθώς πολλοί νόμοι αφορούν τροποποιήσεις παλαιότερων και κυρώσεις δημοσίων συμβάσεων. Σε κάθε περίπτωση όμως είναι κατανοητό πως καμία πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση δεν είναι εφικτό να υλοποιηθεί, εάν δεν υπάρξει μια πολιτική για το «νοικοκύρεμα» της υφιστάμενης ρυθμιστικής ύλης. Το πρόβλημα της ρυθμιστικής επικάθησης δε λύνεται ακόμα και εάν εφαρμοστούν πλήρως οι αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ειδικά σε ένα ρυθμιστικό περιβάλλον τόσο προβληματικό όσο το ελληνικό.

Συνεπώς, προτείνεται η σύσταση ομάδας στο υψηλότερο δυνατό πολιτικό επίπεδο η οποία θα ξεκινήσει τη διαδικασία της “γκιλοτίνας” σε επίπεδο όλης της Κυβέρνησης με χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης τους 24 μήνες και με ενδιάμεσο στόχο τους 12 μήνες σε πολύ σημαντικά πεδία για την οικονομική ανάπτυξη.

Η “γκιλοτίνα” θα επικεντρωθεί μεν στις ρυθμίσεις ανά Υπουργείο αλλά δεν μπορεί να αγνοήσει την προσέγγιση τομέων και υποτομέων πολιτικής για να είναι πιο αποτελεσματική η υλοποίηση του έργου. Για παράδειγμα, ο τομέας πολιτικής “επιχειρηματική αδειοδότηση” (που είναι πολύ σημαντικός για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα) εμπεριέχει νομοθεσία πολλών Υπουργείων (Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος κλπ). Συνεπώς, για να υπάρχει ολοκληρωμένη και με προστιθέμενη αξία για την οικονομία αντιμετώπιση θα πρέπει να αξιολογηθούν οι ρυθμίσεις υπό το πρίσμα των συναρμοδιοτήτων και της αξίας που προσδίδουν σε διάφορα πεδία πολιτικής. Συνεπώς, οι ομάδες που θα δημιουργηθούν για την αξιολόγηση θα είναι μεν ανά Υπουργείο, αλλά θα πρέπει να αξιολογούν και βάσει των εισηγήσεων των συναρμόδιων φορέων (είτε του δημοσίου είτε του ιδιωτικού τομέα).

Η ελληνική “γκιλοτίνα” θα πρέπει να στοχεύσει αφενός σε παλιούς, παρω-

χημένους κανόνες, οι οποίοι για κάποιον λόγο έχουν παραμείνει σε ισχύ. Το πρόβλημα με αυτούς τους κανόνες είναι διττό: αφενός ενδέχεται να μην έχουν πλέον καμία σχέση με την πραγματικότητα και απλά να δημιουργούν προβλήματα κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας (rules gone bad), αφετέρου η γλωσσική τους διατύπωση ενδέχεται να δημιουργεί ζητήματα κατανόησης και εφαρμογής.

Κατά δεύτερον, η ελληνική «γκιλοτίνα» θα πρέπει να στοχεύσει σε νόμους οι οποίοι αφορούν στη λειτουργία της οικονομίας. Είναι προφανές πως ο βαρύτερος όγκος παλαιών και παρωχημένων ρυθμίσεων αλλά και πολύπλοκων νέων πέφτει στον επιχειρηματικό κόσμο και ιδίως στις ΜμΕ (Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις) οι οποίες πρέπει να δαπανήσουν αναλογικά πολύ περισσότερους πόρους για να κατανοήσουν και να συμμορφωθούν με όλο αυτό το δυσνόητο πλέγμα.

Αλλά και από την οπτική της εξυπηρέτησης του επιχειρηματία και του καταναλωτή, η νομική ασφάλεια που θα προκαλέσει η ραγδαία μείωση της ρυθμιστικής ύλης και άρα ο αριθμός των αντικρουόμενων και παρωχημένων κανόνων, θα λειτουργήσει ευεργετικά ως προς την παροχή δημοσίων υπηρεσιών προς την οικονομία και την κοινωνία. Συνεπώς, κατά το πρώτο 12μηνο εφαρμογής της «γκιλοτίνας» προτείνεται να γίνει αξιολόγηση ρυθμιστικής ύλης η οποία χρονολογείται από τη δεκαετία 1990 και προηγουμένως (π.χ. 1920-1990) και αφορά στην οικονομία και τον τρόπο λειτουργίας της αγοράς σε επιλεγμένα πεδία όπως: ενέργεια, γεωργία, εταιρικό δίκαιο κλπ. Το δεύτερο δωδεκάμηνο θα μπορούσε η έμφαση να δοθεί σε τομείς της κοινωνίας όπως η προστασία του καταναλωτή, η παιδεία, ο πολιτισμός κ.ά.

2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων και συνταγματική προστασία των νέων κωδίκων

Η ρυθμιστική «γκιλοτίνα» που προτείνεται παραπάνω πρέπει να συνδυαστεί με τη δεύτερη πρόταση μας. Προτείνουμε μια διαδικασία η οποία θα κωδικοποιήσει και θα αναπλάσει όπου είναι απαραίτητο τις ρυθμίσεις σε μεγάλους τομείς δημόσιας πολιτικής. Η ανωτέρω πρώτη και αυτή εδώ, η δεύτερη πρόταση μας, είναι επί της ουσίας διαδικασίες οι οποίες οφείλουν να λειτουργούν παράλληλα και συντονισμένα. Η έννοια της στόχευσης έχει να κάνει με σημαντικά για την εθνική οικονομία πεδία τα οποία έχουν, τα τελευταία χρόνια, γίνει αντικείμενο νομοθέτησης με κατεπείγουσες διαδικασίες στη βάση μνημονιακών δεσμεύσεων. Υπάρχουν πράγματι πολλά τέτοια πεδία πολιτικής. Κάποια από αυτά μπορούν να παρουσιαστούν εδώ:

- Πρόσβαση σε επαγγελματική ή οικονομική δραστηριότητα
- Άνοιγμα αγορών προϊόντων
- Θέματα χρηματο-οικονομικού τομέα και κεφαλαιαγοράς
- Θέματα δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης
- Εργασιακά θέματα και θέματα κοινωνικής ασφάλισης

- Θέματα φαρμακευτικής πολιτικής
- Θέματα παιδείας

Τίθεται συνεπώς μια αναγκαιότητα να συγκεντρωθούν οι διατάξεις και να αποτελέσουν κωδικοποιημένο κείμενο, ώστε να μην υπάρχει η σημερινή πανσπερμία διατάξεων σε διάφορα πολυνομοσχέδια. Παράλληλα θα πρέπει να καταργηθούν, όπου είναι απαραίτητο, παρωχημένες και δυσλειτουργικές διατάξεις ή ακόμα να αντικατασταθούν, μέσα από την ανάπλαση και την επικαιροποίησή τους, παλαιές ρυθμίσεις που είναι ακόμα σε ισχύ.

Μία ενδιαφέρουσα ιδέα, η οποία εμπλέκει και τον ιδιωτικό τομέα, έρχεται από την Ολλανδία και αφορά στην ανάθεση της κανονιστικής ύλης στους φορείς που επηρεάζονται από αυτήν. Η πρακτική αφορά στα θέματα ελέγχου σχετικά με την ασφάλεια και τα ελεγκτικά πρότυπα, αλλά μπορεί να μεταφερθεί και στο ζήτημα των κωδικοποιήσεων. Με άλλα λόγια, η Ολλανδική Κυβέρνηση χρηματοδοτεί τις επιχειρήσεις ενός τομέα να εκπονήσουν εκείνες τα πρότυπα και τις υποχρεώσεις που πρέπει να τηρούν και βάσει των οποίων θα ελεγχθούν από τη διοίκηση. Στη συνέχεια, τα πρότυπα αυτά πιστοποιούνται και εγκρίνονται από τη Διοίκηση ως κατάλληλα για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να εμπλέκεται άμεσα ο επιχειρηματικός τομέας, ακόμα και αν τελικά ο όγκος των ελεγκτικών υποχρεώσεων δεν μειώνεται.

Με την ίδια λογική προτείνεται η ανάθεση αυτής της εργασίας, με παράλληλη χρηματοδότηση μέσω ευρωπαϊκών πόρων, σε επιχειρήσεις και φορείς του ιδιωτικού τομέα οι οποίοι είναι και οι βασικοί αποδέκτες των υποχρεώσεων της νομοθεσίας. Τα κωδικοποιημένα κείμενα που θα προκύψουν, θα αξιολογηθούν από τη διοίκηση και εφόσον πληρούν τα κριτήρια που θα έχουν τεθεί, τότε θα προχωρήσουν στη φάση της υποβολής τους ως νομοσχεδίων στη Βουλή.

Επιπλέον, οι στοχευμένες κωδικοποιήσεις θα πρέπει να αφορούν στην επανακωδικοποίηση της νομοθεσίας εκεί όπου πρόσφατα μεν έγινε η κωδικοποίηση, αλλά στη συνέχεια συνέβησαν πολλές, απανωτές τροποποιήσεις. Παράδειγμα είναι ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός ο οποίος μετά την ψήφισή του το 2012 (Ν. 4067/2012) υπέστη νομοθετικές τροποποιήσεις ευρείας κλίμακας, τουλάχιστον τέσσερις φορές, το 2013-2014.¹⁰⁷

Σε περίπτωση σύνταξης και ψήφισης κώδικα με παράλληλη ανάπλαση δικαίου και κατάργηση παρωχημένων ή άλλων ρυθμίσεων, θα δοθεί ένα εύλογο χρονικό διάστημα εφαρμογής του πριν την όποια τροποποίηση του. Για να διασφαλισθεί ότι ο νέος Κώδικας θα εφαρμοστεί χωρίς τροποποιήσεις για 2 ή 3 χρόνια, προτείνεται η δυνατότητα τροποποίησης του μόνο σε επείγουσες περιστάσεις και με ειδική αυξημένη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Επίσης, θα πρέπει να απαγορευτεί ρητά η δυνατότητα να νομοθετηθεί αυτοτελώς διάταξη η οποία να ρυθμίζει συ-

107. Ανδρουλάκης Β.Ν. (2015), «Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ, 1, σ.4.

μπληρωματικά ή αντίθετα ζήτημα που ρυθμίζεται από κάποιον ψηφισμένο Κώδικα. Η πρόταση αυτή σημαίνει προσθήκη παραγράφου 8 στο άρθρο 76 του Συντάγματος «*Συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων*».

3. Εξορθολογισμός και έλεγχος των υπουργικών και βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών

Στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα τόσο οι υπουργοί όσο και οι βουλευτές έτειναν να ικανοποιούν με πελατειακό και συχνά δημοκρατικά μη συμβατό με τη δημοκρατική-κοινοβουλευτική διαδικασία, τρόπο αιτήματα των ευνοούμενων ψηφοφόρων ή ομάδων ψηφοφόρων. Η εξασφάλιση δε της ανοχής αυτής (μέσω της μη υπερψήφισης ή της μη καταγγελίας και της ανοχής της ρύθμισης και της πρακτικής αυτής ή της αποφυγής της αρνητικής δημοσιότητας) εκ μέρους της κυβερνητικής πλειοψηφίας ή ακόμη και στελεχών της αντιπολίτευσης-ιδίως προβεβλημένων και με μεγάλη επιρροή στα ΜΜΕ- οδηγούσε συχνά με σε μια αλόγιστη επέκταση-spiral αντίστοιχων ρυθμίσεων, και για τις κατηγορίες των ψηφοφόρων και άλλων βουλευτών.

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η με συνοπτικές διαδικασίες, χωρίς ουσιαστική συζήτηση και κυρίως χωρίς στάθμιση της δημοσιονομικής επίπτωσης αποδοχή βουλευτικών τροπολογιών από πολλές φορές αναρμόδιους με την ουσία των ρυθμίσεων υπουργούς, οι οποίες υπονόμειαν κάθε έννοια κράτους δικαίου, ουσιαστικής ισότητας και δημοσιονομικής ισορροπίας και συνέπειας. Συνεπώς, σε ό,τι αφορά στις υπουργικές ή βουλευτικές τροπολογίες και προσθήκες προτείνεται:

- Η θέσπιση ξεχωριστού άρθρου εντός του Συντάγματος που θα προβλέπει ξεκάθαρα τι ισχύει σχετικά με τις βουλευτικές και τις υπουργικές τροπολογίες ή προσθήκες.
- Οι τροπολογίες ή προσθήκες ανεξαρτήτως προέλευσης (υπουργικές ή βουλευτικές) θα πρέπει να κατατίθενται αυστηρά τρεις ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια και να συνοδεύονται από λεπτομερή ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων με αιτιολογική έκθεση και εκτίμηση δαπανών και ευρύτερου κόστους.
- Προσθήκες ή τροπολογίες μπορούν να κατατίθενται και μια ημέρα πριν την ψήφιση στο σύνολο εφόσον μέσα από τη συζήτηση έχει φανεί πως υπάρχει νομικό κενό ή ελλειμματική διάταξη. Αυτές οι προσθήκες/τροπολογίες πρέπει να αφορούν το αντικείμενο του νόμου. Ο υπουργός ή βουλευτής που θέλει να καταθέσει τροπολογία ή προσθήκη πρέπει να έχει εξασφαλίσει κατά περίπτωση τη σύμπραξη (υπογραφή) του 1/3 του όλου αριθμού των βουλευτών της κυβερνητικής πλειοψηφίας ή της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκει /ή και του όλου αριθμού των βουλευτών καθώς υπάρχουν βουλευτές που δεν ανήκουν σε κοινοβουλευτική ομάδα.
- Σε περίπτωση αμφισβήτησης σχετικά με τη συνάφεια της διάταξης με

το βασικό αντικείμενο, δεν αποφαινεται η Βουλή αλλά η τροπολογία-προσθήκη απορρίπτεται.

- Στα πρότυπα της παραγράφου 6 του άρθρου 74 του Συντάγματος, θα μπορούσε να θεσπιστεί μια ημέρα το μήνα για συζήτηση τροπολογιών και προσθηκών σε ψηφισμένους νόμους.
- Το ασυμβίβαστο Υπουργού-Βουλευτή, το οποίο αναλύεται παρακάτω.

4. Ενοποίηση των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη Ανάλυση Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων

Στην Ελλάδα σήμερα, τα νομοσχέδια συνοδεύονται από την αιτιολογική έκθεση και πρόσθετες εκθέσεις. Στις τελευταίες περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 75 παράγραφοι 1 και 3), η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) και η ειδική έκθεση για τα οικονομικά αποτελέσματα από την εφαρμογή του νόμου επί του Κρατικού προϋπολογισμού και των προϋπολογισμών των εμπλεκόμενων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Επίσης, περιλαμβάνονται υποχρεωτικά η «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» του νομοσχεδίου και η έκθεση επί της διαβούλευσης.

Τόσο η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου όσο και η ειδική έκθεση για τυχόν δημόσιες δαπάνες ή ελάττωση δημοσίων εσόδων που συνεπάγεται η ψήφιση του νομοσχεδίου συχνά είναι τυπικές, με την έννοια ότι δεν περιέχουν πάντοτε ακριβή και αξιόπιστα στοιχεία. Αυτό συχνά συμβαίνει είτε διότι αυτό είναι πρακτικά αδύνατο λόγω του τρόπου νομοθέτησης (π.χ. απαιτείται η εξειδίκευση της ρύθμισης μέσω της έκδοσης δευτερογενούς νομοθεσίας, η οποία μέχρι τότε καθιστά άγνωστη την επίπτωση) είτε διότι μεταξύ της κατάθεσης και της ψήφισης μεσολαβεί ελάχιστος χρόνος για να γίνει ακριβής και αξιόπιστη ποσοτικοποίηση, οπότε γίνεται απλά εκτίμηση της όποιας δημοσιονομικής επίπτωσης, είτε οφείλεται σε ολιγωρία του αρμόδιου Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία αλλά δεν παρείχε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα σχετικά οικονομικά δεδομένα. Για τούτο, τυπικά διαβάζει κανείς στις παραπάνω ειδικές εκθέσεις την εξής διατύπωση: «Για την εν λόγω δαπάνη δεν εστάλησαν στοιχεία από το επισπεύδον Υπουργείο». Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθούν και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ενώ τυπικά υπάρχει ακριβής και μετρήσιμη δημοσιονομική επίπτωση της εισαγόμενης νομοθετικής ρύθμισης, εντούτοις λόγω της φύσεως της (π.χ. πρόβλεψη χαριστικής μισθολογικής ή επιδοματικής ή συνταξιοδοτικής παροχής ή φορολογικής ή κοινωνικοασφαλιστικής απαλλαγής σε συγκεκριμένο πρόσωπο ή ομάδα κλπ) υπάρχει ανοικτό το πεδίο της δια της δικαστικής οδού επέκτασής της, κατ' εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας, σε χιλιάδες άλλες περιπτώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων που τελούν σε όμοιες συνθήκες με εκείνους τους οποίους αφορά η νομοθετημένη ρύθμιση. Η τελευταία αυτή περίπτωση, απόρροια του αποσπασματικού και υπό την πίεση ομάδων συμφερόντων τρόπου χαριστικού τρόπου νομοθέτησης, στην προ μνημο-

νίου ελληνική πραγματικότητα, επιβάρυνε και εξακολουθεί να επιβαρύνει με τεράστια ποσά ετησίως τα δημόσια οικονομικά, για τα οποία ποτέ δεν υπήρξε αρχική δημοσιονομική πρόβλεψη- αλλά απλά μια σχετική εγγραφή στον κρατικό προϋπολογισμό αναντίστοιχη της πραγματικότητας, παραλύει τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος, στο οποίο έχουν σωρευθεί εκατοντάδες χιλιάδες όμοιες υποθέσεις που αφορούν παρελθόντα έτη αλλά και τη διοίκηση και τις υπηρεσίες του ΝΣΚ, οι οποίες καλούνται να διαχειριστούν και να αντικρούσουν τις σχετικές αξιώσεις.

Στην Ελλάδα παρότι η «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 2010 στον Κανονισμό της Βουλής¹⁰⁸, ο τρόπος με τον οποίο συντάσσεται και υποβάλλεται, δεν έχει καμία σχέση με τη διεθνώς γνωστή διαδικασία ανάλυσης επιπτώσεων ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment – RIA). Στις περισσότερες χώρες, η εν λόγω Έκθεση αποτελεί το βασικό, εάν όχι το μοναδικό, συνοδευτικό κείμενο όπου καταγράφονται τόσο η τεκμηρίωση αναγκαιότητας του νομοσχεδίου όσο και οι όποιες επιπτώσεις όπου υπάρχουν (δημοσιονομικές και άλλες).

¹⁰⁸. Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' /10.8.2010).

Στη χώρα μας αντιθέτως αποτελεί ένα κείμενο στο οποίο οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν δίνουν ιδιαίτερη βάση, καθώς συχνά αποτελεί επανάληψη των γραφομένων στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, η οποία με τη σειρά της συχνά επαναλαμβάνει, χωρίς απαραίτητα να αιτιολογεί, τις διατάξεις του υπό ψήφιση νομοσχεδίου. Το αποτέλεσμα είναι ότι διαβάζει κανείς, αν όχι πάντοτε το ίδιο κείμενο, πάντως τα ίδια πράγματα με ελάχιστα διαφορετική διατύπωση σε τέσσερα διαφορετικά σημεία: στην αιτιολογική έκθεση, στο ίδιο το κείμενο του νομοσχεδίου, στην Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου και στην «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» του νομοσχεδίου.

Η Έκθεση όμως, εάν εφαρμοστεί σωστά, αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο εργαλείο παρουσίασης και ανάλυσης ενός νομοσχεδίου τόσο για τους βουλευτές όσο και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Συνεπώς το ζήτημα είναι πώς θα καθοδηγηθεί η διοίκηση να συντάσσει σωστά και τεκμηριωμένα τις Αναλύσεις, χωρίς αυτές να αποτελούν ένα ενδο-διοικητικό βάρος για την ίδια και μια ακόμη γραφειοκρατική, τυπική διαδικασία.

Μία λύση ή κίνητρο θα ήταν να ενοποιηθούν όλα τα συνοδευτικά κείμενα στην «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» και να τροποποιηθεί ριζικά το τυποποιημένο έγγραφο που υπάρχει στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Διοίκηση, έχοντας μόνο ένα κείμενο να προετοιμάσει, θα έδινε πολύ μεγαλύτερη βαρύτητα στα περιεχόμενα του, με αποτέλεσμα να αναβαθμιστεί η ποιότητα τόσο του ίδιου του κειμένου όσο και της συζήτησης στη Βουλή.

Η Έκθεση μπορεί να συμπεριλάβει τα συνοδευτικά κείμενα με την κατάλληλη τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής. Με άλλα λόγια, η συνταγματική επιταγή των άρθρων 74 και 75 μπορεί να ικανοποιηθεί εφόσον η αιτιο-

λογική έκθεση αποτελέσει το Μέρος Α' της Ανάλυσης Επιπτώσεων, ενώ η έκθεση του ΓΛΚ θα μπορούσε να ενταχθεί στο μέρος για την αξιολόγηση των δαπανών. Η πλήρης ενοποίηση μπορεί να γίνει με την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τυπική και θεσμική πλέον συγχώνευση των κειμένων. Σε ό,τι αφορά στην Έκθεση Διαβούλευσης αυτή μπορεί να ενταχθεί χωρίς συνταγματικό κώλυμα οποιαδήποτε στιγμή.

Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων θα πρέπει, πέραν της αιτιολογικής έκθεσης του νομοσχεδίου, δηλαδή της τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας, να συμπεριλαμβάνει αρχικά το λόγο για τον οποίο επιλέχθηκε ρύθμιση και όχι κάποιος άλλος τρόπος δημόσιας παρέμβασης. Θα πρέπει δηλαδή να γίνεται φανερό πως η θέσπιση νομοθεσίας αποτελεί το μοναδικό και πιο αποτελεσματικό τρόπο για να υλοποιηθεί ο δημόσιος σκοπός.

Μια τέτοια άσκηση εκ μέρους της διοίκησης θα μπορούσε να επιφέρει τις πιο μακροχρόνιες αλλαγές που είναι αναγκαίες για να βελτιωθεί η δημόσια διοίκηση συνολικά. Η υποχρέωση να τεκμηριωθεί η επιλογή της νομοθετικής οδού μπορεί να ευαισθητοποιήσει τη διοίκηση να σκέφτεται και άλλους τρόπους πλην της ρυθμιστικής και έτσι να μεταβληθεί η διοικητική κουλτούρα σε σχέση με τη νομοθέτηση. Επιπλέον, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στα νομοσχέδια που αφορούν στην αγορά, την οικονομία και την επιχειρηματικότητα, καθώς θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η επίπτωση στον υγιή ανταγωνισμό στη χώρα.

5. Ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός με ανώτατα όρια ανά Υπουργείο στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας βάσει ποσοτικών στόχων και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση

Παρότι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός έχει θεσπιστεί με το Ν. 4048/2012, δεν έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα. Κι όμως αποτελεί τον πιο σημαντικό μηχανισμό περιορισμού της πολυνομίας και βελτίωσης της εφαρμογής της νομοθεσίας. Το πρόβλημα δεν έγκειται τόσο στην παραγωγή ρυθμίσεων όσο στην εφαρμογή τους. Ο νομοθετικός προγραμματισμός και η υποχρέωση να μην εισάγονται νομοσχέδια σε έναν τομέα που έχει ήδη ρυθμιστεί, λίγο χρόνο πριν μπορεί να μεταστρέψει την προσοχή του πολιτικού-διοικητικού συστήματος από τη νομοθέτηση στην εφαρμογή της νομοθεσίας.

Σε σχέση με τα προβλεπόμενα στο Ν. 4048/2012, η παρούσα μελέτη προτείνει τα εξής:

- (α) ανώτατο ετήσιο όριο νομοσχεδίων ανά Υπουργείο στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου. Κάθε Υπουργείο πρέπει να κάνει τον προγραμματισμό του σε ό,τι αφορά στα νομοσχέδια που θα καταθέσει (εξαιρούνται βεβαίως ο προϋπολογισμός, ισολογισμός, απολογισμός του κράτους και το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα). Ο μέσος όρος παραγωγής νόμων

ανά έτος χωρίς τα πολυνομοσχέδια και τις κυρώσεις συμβάσεων την τελευταία δεκαπενταετία είναι περίπου 48. Με ένα αριθμό 12 Υπουργείων αυτό σημαίνει 4 νόμοι ανά Υπουργείο το χρόνο. Προτείνεται λοιπόν η μείωση αυτού του αριθμού σε 2 ανά Υπουργείο, κατόπιν προγραμματισμού ώστε να προκύψει μείωση 50% της παραγωγής νέων νόμων (με την παραπάνω εξαίρεση να λαμβάνεται υπόψη). Αυτό θα επιτρέψει και την καλύτερη προετοιμασία τους και τη βελτίωση της συζήτησης στη Βουλή, καθώς θα υπάρχει περισσότερος χρόνος για τους βουλευτές και τις υπηρεσίες της Βουλής.

- (β) την υιοθέτηση του βρετανικού μοντέλου το οποίο προβλέπει την έκδοση εξαμηνιαίας έκθεσης για τους νόμους που θα τεθούν σε ισχύ το επόμενο εξάμηνο και η οποία μπορεί να περιέχει πολύ ενδιαφέρουσες υπο-ενότητες, όπως π.χ. τα αποτελέσματα αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων κατά το προηγούμενο εξάμηνο ή την επίπτωση στην οικονομία και την ανταγωνιστικότητα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνο θα πειθαρχήσει το πολιτικο-διοικητικό σύστημα σε ένα προγραμματισμό, αλλά θα είναι γνωστό και στις επιχειρήσεις τι αλλαγές επίκεινται στο ρυθμιστικό περιβάλλον για αυτές. Η προσαρμογή που θα μπορούν να κάνουν βάσει του προγραμματισμού είναι ικανή να μειώσει σε μεγάλο ποσοστό το κόστος που προκύπτει από τις ξαφνικές ανάγκες προσαρμογής σε νέα δεδομένα.
- (γ) χρήση της επίσης βρετανικής μεθόδου των κοινών ημερομηνιών εφαρμογής για τη νομοθεσία που αφορά στην επιχειρηματικότητα. Ουδμία νομοθεσία ή σημαντική κανονιστική πράξη (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων όπως η φορολογία) δεν θα τίθεται σε εφαρμογή σε άλλη ημερομηνία, πλην δύο ή τριών που θα επιλεγούν για το σκοπό αυτό από την κυβέρνηση. Για παράδειγμα, Μάρτιος, Ιούνιος και Οκτώβριος θα μπορούσαν να είναι υποψήφιοι μήνες για την επιλογή μίας ημέρας στην οποία θα τίθενται σε εφαρμογή η εν λόγω νομοθεσία. Έτσι υπάρχει ο κατάλληλος χρόνος προετοιμασίας τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τη διοίκηση, μειώνοντας τη νομική ανασφάλεια και τα διοικητικά βάρη.
- (δ) υιοθέτηση ποσοτικού κανόνα για τη μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσα από τον προγραμματισμό νέας νομοθεσίας που θα συνεπικουρεί τη “γκιλοτίνα” και τις κωδικοποιήσεις. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται στο ρυθμιστικό προγραμματισμό η ενσωμάτωση του κανόνα “μια (ρύθμιση) μέσα-δύο (ρυθμίσεις) έξω”, ώστε η εισαγωγή νέας νομοθεσίας να σημαίνει αυτόματα απόσυρση διπλάσιας σε εκτιμώμενη χρηματική αξία υφιστάμενης νομοθεσίας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, προτείνεται για την Ελλάδα η θέσπιση ενός πολύ πιο φιλόδοξου προγράμματος που δεν θα συμπεριλαμβάνει την απόσυρση διπλάσιας σε χρηματική αξία νομοθεσίας ή κανονιστικών πράξεων αλλά ενδεχομένως και μεγαλύτερης.

Μεσοπρόθεσμα, στόχος είναι η νομοθεσία να γίνει περισσότερο συνεκτική, αντανakλώντας κάποια γενικότερη σύλληψη, ανά ειδικό θέμα. Συνοπτικά,

όπως γράφει ο Κώστας Τυρογιάννης, προτείνοντας μια συστημική θεώρηση, «...η ρίζα του προβλήματος έγκειται στην απουσία προσέγγισης του νομοθετικού πλαισίου με έναν θεματικό και συνολικό τρόπο: δε μπορεί το πλαίσιο να είναι ένα άθροισμα νόμων και άλλων αποφάσεων, που συνεχώς μεταβάλλονται κατά το δοκούν. Θα πρέπει να υπηρετούν μια κοινή αρχή και οι όποιες μεταβολές τους να γίνονται με συγκεκριμένους κανόνες.»¹⁰⁹

109. Τυρογιάννης, Κ. (2016), «Και όμως η πολυνομία μπορεί να καταπολεμηθεί», Huffington Post, ελληνική έκδοση, 4 Ιανουαρίου 2016, http://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-_3125_b_8854362.html, ανακτήθηκε στις 25 Μαρτίου 2016.

6. Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη θέση σε ισχύ και αυτοδίκαιη κατάργηση νόμων δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους εφόσον ψηφίστηκαν για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ή επείγουσες ανάγκες

Άλλη μια πρόβλεψη του Ν. 4048/2012, που συνδέεται με τον προγραμματισμό και έχει επίσης μεγάλη σημασία είναι η αξιολόγηση της εφαρμογής των ρυθμίσεων, μετά από ένα ορισμένο χρονικό διάστημα από τη θέση σε ισχύ τους. Στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρουσες είναι οι ιδέες της αγγλικής πρακτικής για ρήτρες αξιολόγησης ή ρήτρες “ηλιοβασιλέματος” οι οποίες θα μπορούσαν να μεταφερθούν και στην ελληνική έννομη τάξη.

Η ρήτρα αξιολόγησης αφορά στην υποχρέωση της διοίκησης να επανεξετάσει μετά από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα τη ρύθμιση και εάν κριθεί πως είναι παρωχημένη ή έχει χάσει τη χρησιμότητα της τότε να την αποσύρει. Ιδίως σε δευτερογενή νομοθεσία αυτό συμβαίνει αυτόματα. Στην πρωτογενή νομοθεσία χρειάζεται νομοθετική πρωτοβουλία.

Η ρήτρα ηλιοβασιλέματος σημαίνει πως η ρύθμιση λήγει αυτόματα σε ημερομηνία που έχει συμπεριληφθεί στο νόμο και μπορεί να επεκταθεί μόνο με νομοθετική παρέμβαση. Όπως είναι φανερό μια τέτοια υποχρέωση είναι ιδιαίτερα σημαντικής φύσης, καθώς αποτελεί μηχανισμό ελέγχου του όγκου της νομοθεσίας και βελτίωσης της κακονομίας.

Εξάλλου, μέρος του προβλήματος της πολυνομίας οφείλεται στο ότι δεν έχει λάβει χώρα εκκαθάριση παλιών νόμων, οι οποίοι είχαν θεσπιστεί για να θεραπεύσουν έκτακτες ανάγκες. Για την εκκαθάριση αυτών, θα απαιτούνταν ιδιαίτερη, αν όχι γιγαντιαία, προσπάθεια. Για την αποφυγή επανάληψης του ίδιου φαινομένου στο μέλλον, είναι δυνατή η λήψη ενός άμεσου μέτρου, σύμφωνα με πρόταση του Βασίλη Σκουρή.¹¹⁰ Το μέτρο αυτό θα ήταν το εξής: «οι νόμοι-μέτρα για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών θα εκδίδονται λ.χ. για δύο έτη και θα παύουν αυτομάτως να ισχύουν, αν η προθεσμία δεν παραταθεί με νέα απόφαση της Βουλής».

110. Σκουρής, Β. (1987), Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, ό.π., σ. 44.

Προτείνεται λοιπόν κάθε Υπουργείο να κάνει κυλιόμενες αξιολογήσεις των νομοθετικών ή κανονιστικών παρεμβάσεων είτε βάσει συγκεκριμένης ημερομηνίας που θα έχει οριστεί εντός της ρύθμισης, είτε εάν αυτό δεν υπάρχει, αυτόματα μετά από διετία από τη θέση σε ισχύ. Η όλη διαδικασία θα συτονίζεται σε συνεχή βάση από τις υπηρεσίες του Πρωθυπουργού, οι οποίες

θα είναι και υπεύθυνες για την κινητοποίηση των υπουργείων, εφόσον αυτά δεν τηρήσουν τις προθεσμίες που επιβάλλονται.

7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου και βαθμιαία μεταβολή της νομολογίας ώστε τα δικαστήρια να ελέγχουν εκ των υστέρων τη θέσπιση τροπολογιών άσχετων με τον προφανή σκοπό του νόμου.

Τα δικαστήρια σταθερά αρνούνται να πάρουν θέση σε ζητήματα ακόμα και προφανούς καταστρατήγησης του Συντάγματος, εφόσον η καταστρατήγηση αφορά στον τρόπο εσωτερικής λειτουργίας της Βουλής. Δηλαδή, με νομικούς όρους, τα δικαστήρια δεν τοποθετούνται σε ζητήματα σχετικά με τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων. Το προφανέστερο παράδειγμα, όπως γράφει ο Βασίλης Σκουρής, είναι η καταστρατήγηση του άρθρου 74 παράγραφος 5 του Συντάγματος που απαγορεύει προσθήκες και τροπολογίες που είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του υπό ψήφιση νόμου.¹¹¹

¹¹¹. Σκουρής, Β. (1987), Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, ό.π., σ. 22.

Με άλλα λόγια, όπως γράφει ο Γιώργος Γεραπετρίτης, „ο στόχος θα ήταν, με τη βοήθεια των δικαστηρίων, σταδιακά η ελληνική πολιτεία να πορευθεί προς έναν “έλλογο κοινοβουλευτισμό.”¹¹² Αυτό θα απαιτούσε βέβαια συνταγματική αναθεώρηση των άρθρων 93 παράγραφος 4 και 100 παράγραφος 1 (ε) του Συντάγματος, πάνω στα οποία κυρίως στηρίζεται η αποχή από τον δικαστικό έλεγχο της νομοθετικής διαδικασίας. Το αποτέλεσμα αυτής της αποχής είναι ο “πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός” να αισθάνεται ανεξέλεγκτος, ψηφίζοντας νόμους σωρηδόν και κατά το δοκούν και σε προφανή αναντιστοιχία με τις ίδιες τις συνταγματικές προβλέψεις και δεσμεύσεις.

¹¹². Γεραπετρίτης, Γ. (2013), «Η αναθεωρητική πορεία προς ένα έλλογο κοινοβουλευτισμό», στο Χ. Ακριβοπούλου – Ν. Παπαχρήστου, επιμ., Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σ. 27-38

Η κεντρική ιδέα εδώ, που παρουσιάζουμε με λιγότερη έμφαση από ό,τι τις προηγούμενες γιατί αναγνωρίζουμε τις λεπτές ισορροπίες μεταξύ κοινοβουλευτικής και δικαστικής εξουσίας, είναι ότι η κοινοβουλευτική διαδικασία δεν μπορεί να είναι εντελώς ελεύθερη, από δικαστικό έλεγχο, στο να παράγει νόμους με πάμπολλες άσχετες και εκπρόθεσμες κατατεθειμένες τροπολογίες. Για το σκοπό αυτό, προτείνεται εδώ περιοριστικά ο δικαστικός έλεγχος στα εσωτερικά τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων ειδικά σε ό,τι αφορά την ψήφιση τροπολογιών άσχετων με τον προφανή σκοπό του νόμου. Αναγνωρίζοντας την περιοδική ανάγκη για εισαγωγή τροπολογιών, η πρόταση αυτή θα μπορούσε να συνδυαστεί με την πρόταση του Προέδρου της Βουλής Ν. Βούτση να συγκεντρώνονται οι τροπολογίες για διάφορα άσχετα μεταξύ τους θέματα σε ένα μόνο νομοσχέδιο και να ψηφίζονται μια φορά το μήνα.¹¹³

¹¹³. Δηλώσεις Ν. Βούτση, 14/4/2016, διαθέσιμο στο <http://www.thepressproject.gr/article/92772/Sugkentrosi-ton-tropologion-se-ena-ns-eksetazei-o-proedros-tis-Boulis>

Οι ειδικοί δεν συμφωνούν ως προς το επιτρεπτό, τον τρόπο και την έκταση του τυχόν δικαστικού ελέγχου κάποιων όψεων της νομοθετικής λειτουργίας και κατά συνέπεια η παρούσα έβδομη πρόταση μεσοπρόθεσμης παρέμβασης παραμένει μόνο ως γενική κατεύθυνση: είναι απαραίτητος ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτικού έργου, η αυτονομία της Βουλής ως

προς αυτό δεν ωφέλησε αλλά μάλλον έβλαψε τη νομοθετική παραγωγή και την ποιότητα της νομοθεσίας και άρα η δικαστική λύση σε προβλήματα κακονομίας και πολυνομίας που δημιουργεί η ίδια η Βουλή δεν είναι αδιανόητη αλλά αντίθετα επιβεβλημένη και δη τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο.

Γ. Δώδεκα (12) βραχυπρόθεσμες, άμεσες, παρεμβάσεις για επίλυση του προβλήματος

Οι βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις αφορούν σε ζητήματα θεσμικής φύσης και άλλες ενέργειες που κρίνονται απαραίτητες για την υλοποίηση του προγράμματος για τη μείωση της πολυνομίας. Προφανώς για να στηριχτεί ένα τέτοιο εγχείρημα χρειάζονται άνθρωποι και χρηματικοί πόροι καθώς και οι υπηρεσίες οι οποίες θα μπορούν να συντονίσουν τη διαδικασία τόσο στο υψηλότερο επίπεδο όσο και σε κάθε Υπουργείο.

1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος και χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ

Βραχυπρόθεσμα, η αρχή της προσπάθειας θα έπρεπε να γίνει με τη ακριβή διάγνωση του προβλήματος. Τούτο δεν μπορεί να ανατεθεί σε μια επιτροπή ούτε μπορεί να γίνει χωρίς πόρους. Η διακρίβωση του προβλήματος ανά κλάδο δικαίου, η επιλογή των κλάδων στους οποίους θα γίνουν παρεμβάσεις κωδικοποίησης και απλούστευσης και η παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεμβάσεων, όταν αυτές λάβουν χώρα, είναι ένα γιγαντιαίο έργο, κλίμακας ίσης με την κατάρτιση του Κτηματολογίου.

Σημειώνεται ότι η «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας επιλεγμένων φορέων κοινωνικής ασφάλισης» που είχε αναγγελθεί το Οκτώβριο του 2014 από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αλλά μηδέποτε περαιωθεί, είχε ενταχθεί τότε στο Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του ΕΣΠΑ, και επρόκειτο να ολοκληρωθεί σε 11 μήνες.¹¹⁴ Ένα είδος κωδικοποίησης είχε επιχειρήσει τον Ιούνιο του 2012 και ο Οργανισμός Ασφαλίσεως Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), προς χρήση των ασφαλισμένων του.¹¹⁵

Κατά συνέπεια, η πρώτη βραχυχρόνια παρέμβαση είναι η προκήρυξη του σχετικού έργου και κατά προτίμηση η ένταξή του στο ΕΣΠΑ ή η σύνδεσή του με αντίστοιχα μεγάλη και διαρκή πηγή πόρων.¹¹⁶ Εξάλλου, η εμπλοκή και συμμετοχή ιδιωτών σε έργα όπως οι κωδικοποιήσεις, όπως προτάθηκε παραπάνω, θα χρειαστεί πόρους. Εάν υπάρξει πολιτική βούληση για ένταξη ενός τέτοιου έργου στο ΕΣΠΑ 2013-2020, τότε αυτό θα πρέπει να δρομολογηθεί το ταχύτερο δυνατό.

¹¹⁴. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2014), Δελτίο Τύπου για την κωδικοποίηση της ασφαλιστικής νομοθεσίας, 6 Οκτωβρίου 2016, διαθέσιμο στο <https://forin.gr/articles/article/12960/up-ergasias-proxwra-sthn-katartish-neou-kwdika-koinwnikh-asfalishs>, τελευταία πρόσβαση 27.04.2016.

¹¹⁵. ΟΑΕΕ (2012), Κωδικοποίηση συνταξιοδοτικών διατάξεων, Ιούνιος 2012, διαθέσιμο στο https://www.oaee.gr/client_files/dieukriniseis/2012/kodikoi_syntaxewn.pdf, τελευταία πρόσβαση 27.04.2016.

¹¹⁶. Η ιδέα αυτή οφείλεται στον Π. Μαντζούφα, αναπληρωτή καθηγητή στο ΑΠΘ.

2. Νέα υπηρεσία με αναμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης

Θεσμικά ένα έργο τέτοιας έκτασης πρέπει να συντονίζεται από τον Πρωθυπουργό και από μια υπηρεσία κάτω από αυτόν, η οποία θα έχει την αυξημένη πολιτική νομιμοποίηση και τη διοικητική ικανότητα να το φέρει εις πέρας. Σήμερα το ρόλο αυτό τον επιτελεί η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στην οποία ανήκει και η Μονάδα Καλής Νομοθέτησης, υπηρεσία όμως που ως έχει σήμερα δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις ενός τέτοιου έργου.

Ανεξάρτητα από το κόμμα ή τα κόμματα που βρίσκονταν στην κυβέρνηση, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης δεν υιοθέτησε στην πραγματικότητα ποτέ αυτή τη μεταρρύθμιση ώστε να την υποστηρίξει, να την καθοδηγήσει και να της δώσει την απαραίτητη δυναμική. Ως αποτέλεσμα τα Υπουργεία δεν ασχολήθηκαν ιδιαίτερος με το να ενταχθούν σε μια διαδικασία εκμάθησης του συνόλου των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης.

Είναι λοιπόν φανερό πως η βασικότερη βραχυχρόνια παρέμβαση θα πρέπει να είναι η αναδιάρθρωση των συντονιστικών κέντρων υπό τον Πρωθυπουργό σε ένα ισχυρό κέντρο Διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό θα ήταν επιθυμητό το προφίλ του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης να είναι ενός ανθρώπου, στελέχους το οποίο να αποδέχεται τις βασικές αρχές και εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης που εισάγουν οικονομικές έννοιες στη θέσπιση δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, λόγω του εύρους του έργου, θεωρείται σημαντική η θέσπιση Γενικού Διευθυντή Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και Καλής Νομοθέτησης με βασικό καθήκον, πέρα από το τρέχον νομοθετικό έργο, την υλοποίηση του έργου της μείωσης της νομοθεσίας.

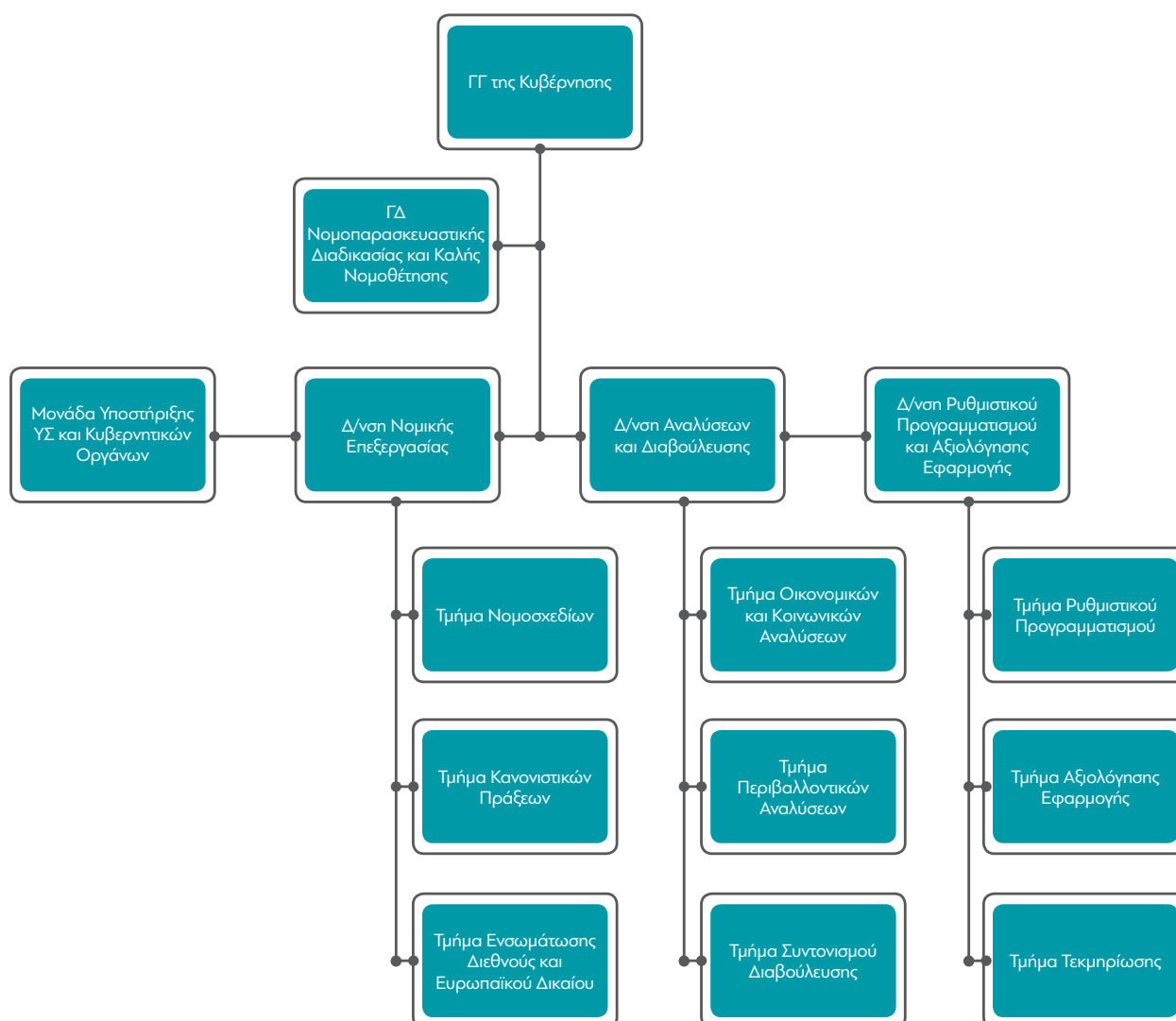
Οι μονάδες (Διευθύνσεις) της Γενικής Διεύθυνσης προτείνεται να είναι τρεις όπως παρακάτω:

- Διεύθυνση Νομικής Επεξεργασίας, με βασική αποστολή την αξιολόγηση της συμβατότητας με το Σύνταγμα, το Κοινοτικό και το Διεθνές δίκαιο των νομοσχεδίων και της συμβατότητας με την αρχή της νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, την ορθή ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών ή διεθνών κανόνων και την υποστήριξη της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης Δικαίου.
- Διεύθυνση Αναλύσεων και Διαβούλευσης, με βασική αποστολή τις μετρήσεις και αναλύσεις που είναι απαραίτητες για τη σύνταξη των Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων και την επίτευξη ποσοτικών στόχων για τη μείωση της νομοθεσίας, καθώς και το συντονισμό όλων των Υπουργείων και φορέων με ρυθμιστική αρμοδιότητα για τα θέματα της διαβούλευσης των νομοσχεδίων. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ενταχθεί και ο έλεγχος της συμβατότητας των νομοσχεδίων και των κανονιστικών πράξεων, με το πλαίσιο των δημοσιονομικών

δεσμεύσεων και δυνατοτήτων της χώρας, όπως αυτά αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό αλλά και το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα τόσο στατικά όσο και δυναμικά (πρόβλεψη τόσο της άμεσης δαπάνης όσο και της δυναμικής δαπάνης, υπό την έννοια είτε της μελλοντικής ωρίμανσης αυτής είτε της δικαστικής διεκδίκησης της από άλλες κατηγορίες δικαιούχων).

- Διεύθυνση Ρυθμιστικού Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Εφαρμογής Ρυθμίσεων, με βασική αποστολή το συντονισμό του ρυθμιστικού προγραμματισμού της κυβέρνησης και των κωδικοποιήσεων, καθώς και το συντονισμό για την αξιολόγηση της εφαρμογής των ρυθμίσεων στο χρονικό διάστημα που επιβάλλουν οι ρήτρες επαναξιολόγησης και «ηλιοβασιλέματος». Στο παρακάτω διάγραμμα φαίνεται σχηματικά η νέα δομή, όπως προτείνεται.

Διάγραμμα 18: Νέα Προτεινόμενη Δομή της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης



Η δομή, όπως προτείνεται εδώ διασφαλίζει την μετατόπιση του κέντρου βάρους στα επιμέρους μέρη της Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι η νομοτεχνική επεξεργασία, ο προγραμματισμός και η αξιολόγηση εφαρμογής και οι μετρήσεις και αναλύσεις. Και τα τρία συστατικά στοιχεία της νέας δομής που προτείνουμε είναι απαραίτητα για την ορθή εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης. Σημαντική προσθήκη είναι ο εμπλουτισμός του ανθρώπινου δυναμικού της ΓΓΚ με οικονομολόγους, στατιστικούς και κοινωνικούς επιστήμονες και μηχανικούς για τη στελέχωση της Δ/σης Αναλύσεων και Διαβουλεύσεων.

Για τον εμπλουτισμό του ανθρώπινου δυναμικού δεν απαιτούνται νέοι πόροι, αλλά οριζόντιες μετακινήσεις δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού από Υπουργεία και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου προς τις ανωτέρω τρεις διευθύνσεις.

Η πρόταση προϋποθέτει την ουσιαστική και άμεση επανενεργοποίηση της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου του Ν. 4048/2012, η οποία θα συντονίζει και θα εξασφαλίσει α) ότι οι πολιτικοί στόχοι και προτεραιότητες επιτυγχάνονται, β) ότι το χρονοδιάγραμμα τηρείται και γ) ότι ακόμα και σε περίπτωση ανάπλασης δικαίου αυτό δεν έρχεται σε σύγκρουση με τις βασικές δεσμεύσεις των ελληνικών κυβερνήσεων προς τους εταίρους και το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και μεταρρυθμίσεων. Από την άλλη μεριά, θα πρέπει να διασφαλιστεί πως το έργο της κωδικοποίησης δεν ακυρώνεται από νομοσχέδιο που εισάγεται στη Βουλή και προβλέπει διατάξεις αντίθετες ή συμπληρωματικές προς το νέο σχέδιο κώδικα. Σε περίπτωση που αυτό κρίνεται πως είναι απαραίτητο, λόγω υποχρεώσεων που προκύπτουν από κατεπείγουσες ανάγκες, τότε προτείνεται η παύση των εργασιών της ΚΕΚΑΔ, μέχρι να ψηφιστεί ο νόμος και η ενσωμάτωση των διατάξεων του νέου νόμου στον Κώδικα. Εξάλλου, όπως αναφέραμε παραπάνω, σε περίπτωση κύρωσης του Κώδικα, η τροποποίηση του προτείνεται να πραγματοποιείται βάσει συγκεκριμένων κοινοβουλευτικών διαδικασιών (αυξημένη πλειοψηφία). Συνεπώς, είναι καλύτερο το τελικό κείμενο να ενσωματώσει τις όποιες επείγουσες αλλαγές πριν την ψήφιση του Κώδικα από το Κοινοβούλιο.

3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) και ανεξαρτητοποίηση της

Στα πρότυπα του βρετανικού Regulatory Committee ή άλλων παρόμοιων οργάνων των ευρωπαϊκών κρατών προτείνεται η μετεξέλιξη της ΚΕΝΕ σε ανεξάρτητη Επιτροπή υπό τον Πρωθυπουργό με εμπειρογνώμονες όχι μόνο από το χώρο της νομικής επιστήμης αλλά και της οικονομικής και διοικητικής ή θετικής επιστήμης. Σκοπός της ΚΕΝΕ θα είναι να γνωμοδοτεί προς το Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο για την ποιότητα κάθε νομοσχεδίου αλλά και τις μετρήσεις που έχουν γίνει στο πλαίσιο των Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων.

Κατ' αυτό τον τρόπο η ΚΕΝΕ, κατά το προ-κοινοβουλευτικό στάδιο, γίνεται ένα ισχυρό όργανο με γνωμοδοτική μεν αλλά βαρύνουσας σημασία αρμοδιότητα για την τύχη του νομοσχεδίου ή της κανονιστικής πράξης. Επί της ουσίας η ΚΕΝΕ θα μπορεί να εισηγείται την αναπομπή του νομοσχεδίου στην αρμόδια υπηρεσία για βελτίωση των επιμέρους στοιχείων της.

Πρόεδρος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής προτείνεται να είναι νομικός εγνωσμένου κύρους, ενώ τις εργασίες της θα υποστηρίζει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Σημαντικό είναι να τονιστεί πως η σημασία του οργάνου επιβάλλει να υπάρχει ο κατάλληλος χρόνος για να αξιολογήσει τα νομοσχέδια και να καλέσει τα αρμόδια στελέχη ή όποιον άλλο εμπειρογνώμονα κρίνει σκόπιμο.

Η σύνθεση της νέας ΚΕΝΕ προτείνεται να είναι διευρυμένη με τη συμμετοχή εκπροσώπων του ΝΣΚ, του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του ΓΛΚ και ενδεχομένως και του Συμβουλίου της Επικρατείας.

4. Δημιουργία Κυβερνητικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης

Η νέα αυτή διϋπουργική επιτροπή θα αποτελεί το πολιτικό όργανο του Υπουργικού Συμβουλίου το οποίο αποφασίζει τελικώς, για την κατάθεση του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο. Προτείνεται να αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης, τον Υπουργό Δικαιοσύνης, τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και τον αρμόδιο κάθε φορά Υπουργό που εισηγείται το νομοσχέδιο ενώ θα προεδρεύει ο Πρωθυπουργός.

Η εν λόγω Κυβερνητική Επιτροπή θα συνεδριάζει κάθε μήνα για να εγκρίνει την κατάθεση των νομοσχεδίων που έρχονται από την ΚΕΝΕ με θετική γνωμοδότηση, ενώ επίσης θα αποφασίζει την περαιτέρω επεξεργασία σε περίπτωση αρνητικής γνωμάτευσης. Βεβαίως σε περιπτώσεις που η ουσία του νομοσχεδίου πρέπει να συζητηθεί και σε κάποιο άλλο κυβερνητικό όργανο αυτό θα γίνεται παράλληλα με την έγκριση που θα παίρνει το νομοσχέδιο σε ό,τι αφορά στα ρυθμιστικά του χαρακτηριστικά.

5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων

Εδώ δεν υπάρχει καμία καινοτομία στην πρότασή μας, παρά η έμφαση στη γρήγορη στελέχωση τους με ανθρώπινο δυναμικό στα πρότυπα των αντίστοιχων μονάδων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Οι μονάδες αυτές προβλέπονται ήδη ανά Υπουργείο από τον Ν. 4048/2012. Πρέπει να ενεργοποιηθούν, καθώς αποτελούν ουσιαστικά το δίκτυο των υπηρεσιών σε κάθε Υπουργείο για το συντονισμό των δράσεων κατά της πολυνομίας και της κακονομίας. Είναι δε φυσικό ότι σε υπουργεία με σημαντικά νομοσχέδια και μεγάλο όγκο ρυθμιστικής παραγωγής οι μονάδες θα είναι μεγαλύτερες.

6. Αναβάθμιση του Κοινοβουλίου-Δημιουργία Ειδικής Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης

Στην περίπτωση που πράγματι το πολιτικό-διοικητικό σύστημα αυτό-πειθαρχήσει σε ό,τι αφορά στον ρυθμιστικό-νομοθετικό προγραμματισμό για τη μείωση της ετήσιας παραγωγής ρυθμίσεων, τότε απελευθερώνονται πόροι και χρόνος για τη βελτίωση της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής.

Στο σημείο αυτό όμως θα πρέπει να τονιστεί πως η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου επιβάλλει και ενδυνάμωση του ρόλου της να αξιολογεί και να ελέγχει την ποιότητα του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου που έχει τεθεί ενώπιόν του. Για το λόγο αυτό χρειάζεται να δημιουργηθεί ένα νέο Γραφείο, κατά τα πρότυπα του Γραφείου του Προϋπολογισμού της Βουλής. Η Βουλή στο πλαίσιο του Κανονισμού της θα έχει το δικαίωμα να αποπέμψει ένα σχέδιο νόμου εάν κρίνει πως δεν πληροί τις προδιαγραφές καλής νομοθέτησης και πως η ανάλυση επιπτώσεων δεν είναι αρκετά τεκμηριωμένη και επεξηγηματική. Εναλλακτικά, το ρόλο αυτό μπορεί να τον αναλάβει η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής.

Στην περίπτωση, αυτή προτείνεται η Τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής προς δύο κατευθύνσεις: α) την ενδυνάμωση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής προς την κατεύθυνση της εφαρμογής των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και β) τη δημιουργία Ειδικής Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής από βουλευτές η οποία θα αποφασίζει για την αναπομπή ή όχι του νομοσχεδίου σε περίπτωση που κρίνει πως δεν τηρούνται οι βασικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης.

Η Επιτροπή αυτή μπορεί να συνεδριάζει για να αξιολογεί τις γνωμοδοτήσεις της ΚΕΝΕ και της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, πριν τις δύο “αναγνώσεις” των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών, ώστε να δίνει το πράσινο φως για συνέχιση της διαδικασίας. Εναλλακτικά σε περιπτώσεις διαφωνίας που ανάγονται σε θέματα Καλής Νομοθέτησης, μπορεί κατά πλειοψηφία να αποστείλει πίσω στην εκτελεστική εξουσία το νομοσχέδιο για περαιτέρω επεξεργασία.

Με αυτό τον τρόπο μεγαλώνει μεν ο χρόνος επεξεργασίας στο Κοινοβούλιο αλλά όχι τόσο πολύ ώστε να δημιουργείται πρόβλημα στην τακτική διαδικασία. Από την άλλη μεριά δημιουργείται άλλος ένας θεσμικός πυλώνας προστασίας της ποιότητας της νομοθεσίας. Είναι δε αυτονόητο πως οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης και η μέριμνα για την καλή ποιότητα των νόμων θα έπρεπε να είναι πρωτίστως αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας.

7. Αποσύνδεση του Υπουργικού αξιώματος από το Βουλευτικό αξίωμα

Η πρόταση αυτή αφορά στην πλήρη αποσύνδεση της υπουργικής από τη βουλευτική ιδιότητα. Αυτό μπορεί να γίνει με τον διορισμό ως υπουργών

εξωκοινοβουλευτικών υπουργών αλλά πάντως στελεχών του κυβερνώντος κόμματος ή του κυβερνώντος συνασπισμού κομμάτων ή ιδιωτών εγνωσμένου κύρους (πρώτη λύση) ή με την εισαγωγή ασυμβίβαστου του υπουργικού αξιώματος προς την ιδιότητα του βουλευτή (δεύτερη λύση). Καμία από τις δύο λύσεις δεν απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση και έχει περιορισμένο δημοσιονομικό κόστος.

Πιο συγκεκριμένα, όπως είναι ευρέως γνωστό, η νομοθετική παραγωγή παρουσιάζει χρονικές διακυμάνσεις. Εντείνεται λίγο πριν από τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών, όπως άλλωστε, αυξάνονται, με βάση τη θεωρία του «πολιτικού-επιχειρηματικού/δημοσιονομικού κύκλου» (political business cycle), οι δημόσιες δαπάνες. Η εν λόγω θεωρία βρίσκει εφαρμογή στις σύγχρονες δημοκρατίες και δεν αφορά ειδικά και μόνο στην Ελλάδα. Όπως είχε τεκμηριώσει ο Edward R. Tufte, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται και μειώνονται ακολουθώντας τον κύκλο των εκλογών προέδρων των ΗΠΑ. Με κυβερνητικές παρεμβάσεις, η οικονομία «θερμαίνεται» λίγο πριν από τις εκλογές. Ο πολιτικός-εκλογικός κύκλος ερμηνεύεται από την τάση των Προέδρων και των κομμάτων στα οποία αυτοί ανήκουν (Δημοκρατικό ή Ρεπουμπλικανικό) να προσελκύσουν ψηφοφόρους πριν από τις εκλογές.¹¹⁷ Αν από την παρέμβαση αυτή υπάρξουν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις (πληθωρισμός, δημόσιο έλλειμμα), διορθώνονται με μέτρα συγκράτησης ή λιτότητας, μετά τις εκλογές. Αντίστοιχα λειτουργεί ο πολιτικός-δημοσιονομικός/επιχειρηματικός κύκλος στην Ελλάδα.¹¹⁸

¹¹⁷ Tufte, E. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹¹⁸ Θωμαδάκης, Στ. και Δ. Σερεμέτης (1993), «Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού δημοσιονομικού-εκλογικού κύκλου», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 2, σ. 48-82.

Εδώ υποστηρίζουμε ότι αντίστοιχη με τον παραπάνω κύκλο είναι η αύξηση της νομοθετικής παραγωγής στην Ελλάδα. Κατά την περίοδο πριν από τη διάλυση της Βουλής για να διεξαχθούν βουλευτικές εκλογές, άρα μόλις 30 μέρες πριν από την προκήρυξη εκλογών, αυξάνονται οι κυβερνητικές τροπολογίες, καθώς επίσης και οι τροπολογίες που προτείνουν κόμματα της αντιπολίτευσης ή μεμονωμένοι βουλευτές. Πρόκειται, για παράδειγμα, για παροχές ή ρυθμίσεις χαριστικές προς ψηφοφόρους ή ομάδες ψηφοφόρων, πριν από τις εκλογές.

Το πρόβλημα, δηλαδή, δεν προέρχεται μόνο από τα υπουργικά έδρανα της Βουλής αλλά, προέρχεται και από τα βουλευτικά έδρανα. Ωστόσο, είναι προφανές ότι η πολυνομία, αν όχι επιπλέον και η κακονομία, οφείλονται εν μέρει στην ανεξέλεγκτη δυνατότητα των υπουργών που επιθυμούν να εκλεγούν ή να επανεκλεγούν βουλευτές να εισάγουν νέα νομοθεσία στη Βουλή, η οποία, όντας δέσμια της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας προσαρμόζεται στα προσωπικά προεκλογικά σχέδια των υπουργών – υποψήφιων βουλευτών.

Εφόσον ισχύουν τα παραπάνω, υπάρχουν δύο λύσεις: η μια λύση, που δεν απαιτεί ούτε νομοθετική ούτε πολύ περισσότερο συνταγματική μεταβολή, είναι οι εκάστοτε πρωθυπουργοί να διορίζουν αποκλειστικά και μόνο εξωκοινοβουλευτικούς υπουργούς. Σημειώνεται ότι οι θέσεις υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών είναι ιδιαίτερα πολλές στην Ελλάδα (τον

Απρίλιο του 2016, υπήρχαν συνολικά 45 υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί και υφυπουργοί – ο αριθμός ήταν ακόμα μεγαλύτερος σε ορισμένες προηγούμενες κυβερνήσεις). Η πρόταση στηρίζεται στην ιδέα ότι οι υπουργοί που δεν είναι βουλευτές δεν έχουν το ίδιο κίνητρο με τους υπουργούς που είναι εκλεγμένοι βουλευτές ως προς την παραγωγή νομοθεσίας. Δεν θα έχουν τις ίδιες πληθωριστικές τάσεις για παραγωγή νομοσχεδίων και τροπολογιών.¹¹⁹

Η κυριότερη αντίρρηση στην πρότασή μας αυτή θα μπορούσε να είναι η εξής: στο ελληνικό δημοκρατικό πολίτευμα, που είναι κοινοβουλευτικό και όχι προεδρικό, απαιτείται εκλογική νομιμοποίηση των υπουργών, όπως άλλωστε και δυνατότητα εκλογικής αποδοκιμασίας τους. Ωστόσο, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι με την καθολική υιοθέτηση ή έστω τη μερική επέκταση του θεσμού του εξωκοινοβουλευτικού υπουργού δεν θίγεται ο πυρήνας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όσο τουλάχιστον έχει θιγεί, αν όχι υπονομευθεί, από συνήθειες πρακτικές υπουργών που ταυτόχρονα διατηρούν και το αξίωμα του βουλευτή.

Η αναπόδραστη τάση των υπουργών/βουλευτών στο παρελθόν ήταν η εξής: εν όψει της επιθυμίας τους να επανεκλεγούν, συνήθιζαν να απονέμουν με πελατειακό τρόπο δικαιώματα ή πρόσθετες παροχές σε ευνοούμενους τους ψηφοφόρους ή σε ομάδες ψηφοφόρων (π.χ., μια επαγγελματική κατηγορία, μια περιοχή της χώρας από την οποία συμπτωματικά κατάγεται ο νομοθετών υπουργός).

Η δεύτερη λύση θα ήταν να εισαχθεί ασυμβίβαστο υπουργικού αξιώματος και βουλευτικής ιδιότητας. Η τάση για αύξηση παραγωγής νόμων ακριβώς πριν από τις εκλογές θα μπορούσε να περιοριστεί εφόσον, όπως υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, οι συνταγματολόγοι Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Αντώνης Μανιτάκης και Γιώργος Γεραπετρίτης, οι υπουργοί γνώριζαν ότι υπάρχει ασυμβίβαστο ανάμεσα αφενός στην ιδιότητα του υπουργού, αναπληρωτή υπουργού ή υφυπουργού της κυβέρνησης της οποίας η θητεία λήγει με την παραίτησή της εν όψει εκλογών και αφετέρου με την ιδιότητα του υποψήφιου βουλευτή στις εκλογές αυτές.¹²⁰ Εικάζεται εδώ ότι θα περιοριζόταν και η ύποπτη νομοθετική παραγωγή του υπουργείου τους. Το μέτρο θα ήταν σκόπιμο, κατά τον Αντώνη Μανιτάκη «για να πάψει ο κάθε βουλευτής να προσδοκά την υπουργοποίησή του για να εκπληρώσει τις ρουσφετολογικές του υποσχέσεις και να είναι δέσμιος και εξαρτημένος από αυτές».¹²¹

Το ότι η δεύτερη αυτή λύση είναι ήδη αναγνωρίσιμη και αποδεκτή από τον νομοθέτη στην έννομη τάξη μας προκύπτει από τα εξής:

- Πρώτον, ήδη στο άρθρο 81 παράγραφος 4 του Συντάγματος ορίζεται ότι με νόμο μπορεί να καθιερώνονται και άλλα ασυμβίβαστα προς το αξίωμα του Υπουργού και Υφυπουργού. Άρα, όπως δέχεται και ο Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, αυτό είναι πολύ χρήσιμο και άμεσο μέτρο που μπορεί να ληφθεί με νόμο, χωρίς συνταγματική αναθεώρηση.¹²²

119. Στοιχεία μη δημοσιεύσιμα (δεν μπορούν να αποδοθούν επωνύμως σε πηγές μας) από προσωπικές συνεντεύξεις μας. Τα στοιχεία μας αφορούν στο 1) διορισμό εκ μέρους Υπουργού των νέων προϊσταμένων διευθύνσεων σε κεντρική υπηρεσία Υπουργείου στην Αθήνα, την ημέρα ακριβώς πριν από έναν προαναγγελλθέντα κυβερνητικό ανασχηματισμό του έτους 2013 και 2) εισαγωγή τροπολογιών ή εμβόλιμων διατάξεων σε νομοσχέδια εκ μέρους Υπουργού, οι οποίες ευνοούσαν την εκλογική του περιφέρεια, ακριβώς πριν από μια εκλογική αναμέτρηση του 2015.

120. Η ιδέα στηρίζεται σε σκέψεις μετά από προσωπική μας συνέντευξη με τον Γιώργο Γεραπετρίτη, αναπληρωτή καθηγητής της Νομικής Σχολής Αθηνών, Αθήνα, 21 Απριλίου 2016.

121. Μανιτάκης, Α. (2015), «Αλλαγές συνταγματικές, χωρίς αναθεώρηση», Η Καθημερινή, 13 Μαρτίου 2016.

122. Πρόταση του Νίκου Κ. Αλιβιζάτου, καθηγητή της Νομικής Σχολής Αθηνών, με βάση προσωπική συζήτηση με τους συγγραφείς της μελέτης, Αθήνα, 26 Απριλίου 2016.

- Δεύτερον ήδη το Σύνταγμά μας με τα άρθρα 55 επόμ., σε ό,τι αφορά τους βουλευτές, εισάγει ασυμβίβαστα και κωλύματα εκλογιμότητας στις εθνικές εκλογές για μεγάλο εύρος αξιωματούχων (π.χ., γενικών και ειδικών γραμματέων υπουργείων, αλλά όχι υπουργών ή αναπληρωτών υπουργών), εφόσον αυτοί δεν έχουν παραιτηθεί από το διοικητικό τους αξίωμα δεκαοκτώ μήνες πριν από την ολοκλήρωση της τετραετούς βουλευτικής περιόδου.¹²³

Τέλος στο ίδιο πλαίσιο θα μπορούσε να προταθεί μια ακόμα λύση: η, μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης, απαγόρευση καθ' οιονδήποτε τρόπο νομοθέτησης παροχών (μισθολογικών, συνταξιοδοτικών, και υπό προϋποθέσεις φοροαπαλλακτικών κ.α.) στο τελευταίο έτος της τετραετούς κοινοβουλευτικής θητείας. Βεβαίως, αυτό προϋποθέτει τη σταθεροποίηση του εκλογικού κύκλου και της κοινοβουλευτικής θητείας, η οποία είναι επίσης αντικείμενο της συζήτησης για τη συνταγματική αναθεώρηση¹²⁴.

8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών

Το χρόνιο πρόβλημα της πολυνομίας συνδέεται και με την αποσπασματική και κατακερματισμένη οργάνωση της κυβέρνησης, που σε συνδυασμό με την τεχνικά αδύναμη δημόσια διοίκηση και την έλλειψη εμπιστοσύνης των κυβερνήσεων προς την τελευταία, οδηγεί στη διόγκωση του αριθμού των υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι ο πληθωρισμός στην παραγωγή νομοθετικού έργου. Όπως γράφει ρεαλιστικά ο Βασίλης Σκουρής, για τους πολλούς υπουργούς είναι «δικαιολογημένη η φιλοδοξία τους...να παρουσιάσουν νομοθετικό έργο, να εισηγούνται νομοσχέδια στη Βουλή και να περιχαράκωνουν θεσμικά την αποστολή τους».¹²⁵

Επισημαίνεται ότι η μείωση του αριθμού των υπουργείων δεν αρκεί. Το μαρτυρούν δύο παραδείγματα. Στη δικομματική κυβέρνηση του Ιουνίου 2013, που συγκροτήθηκε μετά την αποχώρηση της Δημοκρατικής Αριστεράς (ΔΗΜΑΡ), τα υπουργεία ήταν 19, αλλά, χωρίς τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της κυβέρνησης, ο συνολικός αριθμός υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών ήταν 42. Και στη δικομματική κυβέρνηση του Σεπτεμβρίου 2015, τα υπουργεία ήταν μόλις 14, αλλά, χωρίς τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της κυβέρνησης, ο συνολικός αριθμός υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών ήταν 45. Άρα χωρίς να υπάρχει ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης, με άμεσο τρόπο, αλλά κατόπιν σοβαρού σχεδιασμού, θα μπορούσε να μειωθεί ο αριθμός των υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών. Το όφελος θα ήταν πολλαπλό, δημοσιονομικό και οργανωτικό, καθώς και ευεργετικό για το πρόβλημα της πολυνομίας.

9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων

Στη χώρα μας μετέχουν στις συζητήσεις για τη σύνταξη νομοσχεδίων κυρίως

¹²³. Επιπλέον ο νόμος απαγορεύει σε πλήθος κρατικών αξιωματούχων να εκτεθούν ως υποψήφιοι σε περιφερειακές εκλογές εφόσον δεν έχουν παραιτηθεί από το αξίωμά τους δεκαοκτώ (18) μήνες πριν από την προκήρυξη των εκλογών. Βλ. Άρθρο 117 νόμου 3852/2010, ΦΕΚ τεύχος Α 87, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

¹²⁴. Η ιδέα στηρίζεται σε σκέψεις μετά από προσωπική μας συνέντευξη με τον Γιώργο Θεοδωρακόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Αθήνα, 7 Απριλίου 2016.

¹²⁵. Σκουρής, Β. (1987), Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, ό.π., σ. 45.

υπηρεσιακοί παράγοντες και σύμβουλοι υπουργών, επίσημοι θεσμοί, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), η οποία μάλιστα δημοσιεύει «Γνώμες»¹²⁶, καθώς άτυποι εκπρόσωποι συλλογικών φορέων, που επιδίδονται στο γνωστό lobbying. Το τελευταίο μάλιστα έως πρόσφατα ήταν εντελώς αρρύθμιστη διαδικασία και παρέμενε «τυφλό σημείο» του κύκλου διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής. Αυτό συμβαίνει και σήμερα, αλλά τουλάχιστον οι ποινικά επιλήψιμες της δράσης μεσαζόντων και οι αντίστοιχα προβληματικές όψεις της εμπορίας επιρροής κολάζονται ποινικά με βάση σχετικά πρόσφατο νόμο του Απριλίου 2014.¹²⁷

Έχει προταθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο και θα μπορούσε να ισχύσει και εδώ, να μετέχουν στην ίδια τη σύνταξη των νομοσχεδίων τόσο βουλευτές όσο και εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων.¹²⁸ Μεταξύ των τελευταίων θα έπρεπε να περιλαμβάνονται όχι μόνο οι εκπρόσωποι τριτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργάνων (ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕ, ομοσπονδίες), αλλά, ανάλογα με το προς νομοθέτηση αντικείμενο, ακόμα και εκπρόσωποι πρωτοβάθμιων σωματείων, καθώς και έμπειροι επαγγελματίες ή επιχειρηματίες, που ξέρουν πώς λειτουργούν ή δεν λειτουργούν οι κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις, καθημερινά, στο χώρο της απασχόλησης και της αγοράς.

Η πρόταση αυτή αποσκοπεί να κάνει πιο συστηματικές και διαφανέστερες τις σχέσεις μεταξύ αφενός του κράτους και αφετέρου των πολιτών και των επιχειρήσεων, ως προς την παραγωγή νομοθεσίας. Εάν δεν ωφελούσε ως προ την ανάσχεση του ρυθμού παραγωγής νέων νόμων, θα μπορούσε να συντελέσει στην παραγωγή ποιοτικότερης νομοθεσίας, δηλαδή νομοθεσίας πιο προσγειωμένης στις συνθήκες της απασχόλησης και της αγοράς.

Η πρόταση θα μπορούσε να αρχίσει να υλοποιείται με την επαναλειτουργία θεσμών που είχαν νεκρώσει όπως το Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς (Ε.Σ.Κ.Α.), το οποίο αποτελεί συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο του Υπουργού Ανάπτυξης Οικονομίας & Τουρισμού (φαίνεται ότι άρχισε πάλι να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 2015, μετά από πολύχρονη αδράνεια) ή τη διεύρυνση παλιότερων θεσμών που είχαν διϋπουργικό και υπηρεσιακό χαρακτήρα, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, το οποίο αποτελεί συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο του αντίστοιχου υπουργείου. Η ανωτέρω πρόταση ασφαλώς δεν αναιρεί, αλλά προηγείται της επίσημης ηλεκτρονικής διαβούλευσης για τα νομοσχέδια, που έχει ήδη καθιερωθεί στη χώρα μας.

10. Τήρηση του χρονικού ελάχιστου (minimum) για ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων

Η προβλεπόμενη διαβούλευση τηρείται στις περισσότερες περιπτώσεις αλλά μερικές φορές είναι χρονικά ασφυκτική. Νομοσχέδια ανεβαίνουν για λίγες μέρες στις ιστοσελίδες των αρμόδιων υπουργείων. Τυπικό μόνο

¹²⁶. Βλ. κατάλογο με «Γνώμες» της ΟΚΕ στο http://www.oke.gr/oke_pron_pdf_2.html, τελευταία πρόσβαση 25.04.2016.

¹²⁷. Νόμος 4254/2014 με τον οποίο προστέθηκε στον Ποινικό Κώδικα το άρθρο 237Α «Εμπορία επιρροής –μεσάζοντες».

¹²⁸. Philip Hampton (2004), "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement", HM Treasury, Crown copyright, December 2004, διαθέσιμο στο <http://corporateaccountability.org.uk/dl/regulation/hampton/hamptonintrepdec2004.pdf>

παράδειγμα είναι η διαβούλευση για το πρόσφατο ασφαλιστικό νομοσχέδιο του Απριλίου 2016. Με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, το νομοσχέδιό «ανέβηκε» στον «Διαδικτυακό Τόπο Διαβουλεύσεων» της ιστοσελίδας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων από τις 2 μμ της 19ης Απριλίου έως τις 9 πμ της 21ης Απριλίου 2016.¹²⁹ Δηλαδή ήταν διαθέσιμο για διαβούλευση για λιγότερο από 48 ώρες (μιάμιση μέρα).

¹²⁹. Βλ. σχετικά επίσημα στοιχεία στο <http://www.opengov.gr/minlab/?p=3077>

Είναι προφανές ότι με νόμο θα έπρεπε να προσδιοριστεί, χωρίς εξαιρέσεις, ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα αρκετών ημερών (π.χ. κατ' ελάχιστον μια εβδομάδα) στη διάρκεια του οποίου διαστήματος θα γίνεται διαβούλευση. Για έκτακτες καταστάσεις, η πολιτεία διαθέτει άλλα νομοθετικά μέσα. Ίσως το ελάχιστο χρονικό διάστημα δύο εβδομάδων που προβλέπεται από το άρθρο 6 παράγραφος 2 του Ν. 4048/2012 να είναι μεγάλο και θα μπορούσε να περιοριστεί σε μία εβδομάδα.

Ο σκοπός της εισαγωγής και κυρίως της τήρησης ενός minimum χρονικού διαστήματος διαβούλευσης προφανώς δεν είναι να κωλύεται η νομοθετική λειτουργία, αλλά να προλαμβάνονται τυχόν αστοχίες και εξωπραγματικές ρυθμίσεις, η παραγνώριση των οποίων αναπόδραστα οδηγεί σε νέες νομοθετικές ρυθμίσεις και άρα ουσιαστικά μεγαλύτερη χρονική καθυστέρηση επίλυσης των ίδιων ζητημάτων με άλλη νομοθετική παρέμβαση στο μέλλον.

Επιπρόσθετα, ένας άλλος βασικός σκοπός της εισαγωγής ενός minimum χρονικού διαστήματος διαβούλευσης είναι και η διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, ενός από τα σαφέστερα κριτήρια διάκρισης της δημοκρατίας από τη δικτατορία. Μετά τη διαβούλευση, μπορεί να ακολουθεί ένα ακόμα στάδιο προετοιμασίας, όπως φαίνεται στην αμέσως παρακάτω παράγραφο.

11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή, υπο τον όρο ίδρυσης νέου αρμόδιου τμήματος στο ΣτΕ.

Όπως είναι γνωστό σήμερα περιλαμβάνεται στις διοικητικές αρμοδιότητες του ΣτΕ να επεξεργάζεται τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων και να εκφέρει γνωμοδότηση πάνω σε κάθε Προεδρικό Διάταγμα, προτού αυτό αποσταλεί προς υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Όπως το ΣτΕ αποφαινεται για τη νομιμότητα ενός Προεδρικού Διατάγματος, έτσι θα μπορούσε να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα, αλλά και τη νομοτεχνική αρτιότητα ενός νομοσχεδίου. Ενώ η γνώμη του ΣτΕ δεν δεσμεύει τον Υπουργό που είναι υπεύθυνος για τη σύνταξη του Προεδρικού Διατάγματος, αυτός σπάνια θα προσπεράσει τις παρατηρήσεις του ΣτΕ, σκεπτόμενος ότι, αν δεν επιφέρει αλλαγές στο σχέδιο Διατάγματος, το Διάταγμα θα προσβληθεί και θα καταπέσει στα δικαστήρια.

Με τον ίδιο τρόπο, θα μπορούσε το ΣτΕ ασκεί γνωμοδοτική αρμοδιότητα

πάνω στα νομοσχέδια, εξαιρουμένων προφανώς των νομοσχεδίων με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συμβάσεις και συνθήκες της χώρας.¹³⁰ Το κρίσιμο εδώ είναι ότι το ΣτΕ θα εκφέρει απλή γνώμη, όχι δεσμευτική γνώμη, πάνω στα νομοσχέδια, προλαβαίνοντας νομοθετικές κακοτεχνίες αλλά και ανακόπτοντας τον ρυθμό της παραγωγής νόμων, όταν αυτός, π.χ. σε προεκλογικές περιόδους, γίνεται ξέφρενος.

Με δεδομένη επίσης την βαρύτητα των επιπτώσεων που επάγεται η έκδοση των κανονιστικών πράξεων τόσο από άποψη ορθής νομοθέτησης, υπό την έννοια της σύμφωνης με τη νομοθετική εξουσιοδότηση ρύθμισης των σχετικών ζητημάτων, όσο και της αποφυγής δημιουργίας πολύχρωνων δικαστικών αμφισβητήσεων σχετικά με τη νομιμότητά τους, επιβεβλημένη κρίνεται η υποχρεωτική επεξεργασία και των λοιπών-πλην των προεδρικών διαταγμάτων-κανονιστικών διοικητικών πράξεων (π.χ. από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους).¹³¹ Δεδομένου του φόρτου εργασίας και των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης σήμερα, το ΣτΕ θα μπορούσε να αναλάβει αυτή την αρμοδιότητα, προς όφελος λειτουργίας του κοινοβουλευτισμού και της Καλής Νομοθέτησης, με την προϋπόθεση ότι το δικαστήριο αυτό θα προικισθεί με νέο Τμήμα στο οποίο θα γίνεται η επεξεργασία των Νομοσχεδίων.

12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής

Έχει προταθεί από πολλές πλευρές, για λόγους συμβολικούς και δημοσιονομικούς, η μείωση του αριθμού των βουλευτών από 300 σε 200.¹³² Επίσης έχει προταθεί, συνδυαστικά με αυτή τη μείωση, η αλλαγή του εκλογικού συστήματος προς την κατεύθυνση της μείωσης των πολυεδρικών εκλογικών περιφερειών και της κατάργησης ή του περιορισμού της σταυροδοσίας. Τα μέτρα αυτά έχουν στόχους διαφορετικούς από την αντιμετώπιση της πολυνομίας, αλλά παρεμπιπτόντως θα μπορούσαν να είναι ευεργετικά και για το πρόβλημα που απασχολεί αυτή τη μελέτη.

Υποθετικά, σε κοινοβούλιο με 200 αντί για 300 βουλευτές θα ήταν αναμενόμενο να μειωθεί ο αριθμός των τροπολογιών που προστίθενται, συνήθως εμβόλιμα και την τελευταία στιγμή, κατά την ψήφιση των νομοσχεδίων στην Ολομέλεια. Επιπλέον, αν δεν υπάρχει σταυροδοσία και οι εκλογές γίνονται με το σύστημα της λίστας, ενώ ανακύπτουν άλλα προβλήματα που συνδέονται με την δημιουργία ολιγαρχίας στην κορυφή των κομμάτων γενικά και με την αρχηγική φύση των ελληνικών κομμάτων, ειδικά, εικάζεται ότι θα μειωθεί η πίεση εκ μέρους μεμονωμένων βουλευτών για πρόσθετες ρυθμίσεις ή εξαιρέσεις από τον νόμο. Δεν θα έχουν κίνητρο οι βουλευτές να πιέσουν προς τη κατεύθυνση εξυπηρέτησης των μελλοντικών ψηφοφόρων τους, γιατί δεν θα εξαρτώνται από τη σταυροδοσία των τελευταίων.

Τόσο η αλλαγή του συνολικού αριθμού των βουλευτών όσο και οι αλλαγές

¹³⁰. Η πρόταση αυτή συζητείται ευρύτερα και προέκυψε από συζητήσεις μας ανώτατο δικαστικό και δύο καθηγητές της Νομικής Σχολής Αθηνών τον Απρίλιο του 2016.

¹³¹. Η ιδέα στηρίζεται σε σκέψεις μετά από προσωπική μας συνέντευξη με τον Γιώργο Θεοδωρακόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Αθήνα, 7 Απριλίου 2016.

¹³². Η πιο πρόσφατη σχετική πρόταση στο Μανιτάκης, Α. (2015), «Αλλαγές συνταγματικές, χωρίς αναθεώρηση», Η Καθημερινή, 13 Μαρτίου 2016.

του εκλογικού νόμου, με σκοπό την υιοθέτηση του συστήματος της λίστας δεν απαιτούν συνταγματική αναθεώρηση ούτε προϋποθέτουν οικονομικούς πόρους. Μπορούν να γίνουν άμεσα γιατί προβλέπονται από το ίδιο το ισχύον σύνταγμα (βλ. Άρθρο 51 του Συντάγματος για τη δυνατότητα μείωσης του αριθμού των βουλευτών με νόμο. Με νόμο γίνονται ως γνωστόν και αλλαγές στο εκλογικό σύστημα).

Επίλογος για τις προτεινόμενες προτάσεις και παρεμβάσεις για την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας

Συνοπτικά, τα μακροπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και βραχυπρόθεσμα μέτρα που προτείνουμε εδώ θα πρέπει να ερμηνευθούν ως σύνολο παρεμβάσεων που, ενώ φέρουν ελάχιστο ή μηδαμινό κόστος, εμπνέονται από μια τριπλή λογική:

- ενίσχυσης του κοινοβουλευτισμού, χωρίς όμως ταυτόχρονη προσαρμογή στις αντιπαραγωγικές «φυσικές» ροπές ενός ανεξέλεγκτου κοινοβουλευτισμού
- απελευθέρωσης των δημιουργικών δυνάμεων της χώρας, με την έννοια της παροχής προς αυτές ενός λιτότερου και ποιοτικότερου από το σημερινό νομοθετικού πλαισίου, μέσα στο οποίο να μπορούν να δράσουν ωφέλιμα για τις ίδιες και τη χώρα, χωρίς η απελευθέρωση αυτή να σημαίνει τη λειτουργία μας άγριας αγοράς με διαρκή πόλεμο όλων προς όλους χωρίς όρους και
- βελτίωσης των σχέσεων κράτους – πολίτη, με την έννοια της υπηρετήσης ενός οράματος δημιουργίας διαφανέστερου και πιο κατανοητού νομοθετικού πλαισίου, εντός του οποίου ο πολίτης δεν θα δυσανασχετεί, αλλά θα επιθυμεί, τουλάχιστον περισσότερο από ό,τι σήμερα, να ασκεί τα δικαιώματά του και να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του.

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Βιβλιογραφία και Ηλεκτρονικές Πηγές



ΣΤ. Βιβλιογραφία και Ηλεκτρονικές Πηγές

Ξένη βιβλιογραφία και πηγές

Better Regulation Task Force (2005), "Regulation - Less is More Reducing Burdens, Improving Outcomes A BRTF report to the Prime Minister", London.

Bozeman B., (1993), "A Theory of Government Red Tape" in Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Τομ. 3, Τεύχος. 3, σελ. 273-303

Bovaird T. and Loeffler E., (2009), Public management and Governance 2nd ed. Routledge, London.

Carey, M (2015), "Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register", Washington D.C.

Department for Business, Innovation and Skills (2009), "Better Regulation, better benefits: getting the balance right-Main Report," London.

European Commission, C 321 (2003), "Interinstitutional agreement on better law-making" Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN) τελευταία πρόσβαση 15.04.2016

European Commission, COM 428, (2001), "Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος," Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL> τελευταία πρόσβαση 15.04.2016

European Commission, COM 645 (2001), "Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο-Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου," Brussels.

European Commission, COM 278, (2002), "Action Plan: Simplifying and improving the regulatory environment", Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=EN> τελευταία πρόσβαση 12.04.2016

European Commission, COM 71, (2003), "Updating and simplifying the Community acquis," Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_simple_en.pdf τελευταία πρόσβαση 10.04.2016

European Commission, COM 101 (2004) "Building our Common Future-Policy Changes and budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013" Brussels.

European Commission, COM 97, (2005), "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union," Brussels διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN> τελευταία πρόσβαση 12.04.2016

European Commission, COM, 535, (2005), "Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος," Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0535&from=EL> τελευταία πρόσβαση 03.04.2016

European Commission, COM 23 (2007), "Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση," Βρυξέλλες.

European Commission, COM 15, (2009), "Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση," Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:en:PDF> τελευταία πρόσβαση 10.04.2016

European Commission, COM 215, (2015), "Better regulation for better results - An EU agenda" Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf τελευταία πρόσβαση 28.03.2016

European Commission, C 3260 (2015), "The REFIT Platform - Structure and Functioning", Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3260_en.pdf τελευταία πρόσβαση 13.04.2016

European Commission (2006), European Competitiveness Report διαθέσιμο στο <http://bookshop.europa.eu/en/european-competitiveness-report-2006-pbNBAK06001/>

Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review," 58 Federal Register 51735, October 4, 1993, διαθέσιμο στο <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866.pdf> τελευταία πρόσβαση 28.03.2016

Gilbert, N. and Gilbert B. (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press

Gunther R., Diamandouros N. and Sotiropoulos D.A., επιμ. (2006), "Democracy and the State in the New Southern Europe" Oxford University Press

Magone, J.M. (2003) *The Politics of Southern Europe: Integration into the European Union*, London: Praeger.

Mandelkern Group on Better Regulation, (2001), "Final Report" Brussels, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf, τελευταία πρόσβαση 25.03.2016

Morse, N. (2007), "Regulatory Overload", Mortgage Banking, Τόμος 67, Τεύχος 7, Απριλίου 2007, σελ. 44-48.

OECD (1995), "Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation," Paris, διαθέσιμο στο [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95), τελευταία πρόσβαση 09.04.2016

OECD (1999), "Oslo Manual on the Measurement of Scientific & Technological Activities" Paris.

OECD (2000), "Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance," Paris, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf>, τελευταία πρόσβαση 09.04.2016

OECD (2001), "Government capacity to assure high quality regulation in Greece," Paris, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf>, τελευταία πρόσβαση 12.04.2016

OECD (2003), "Regulatory Reform and Innovation," Paris.

OECD (2005), "Governance of Innovation Systems: Synthesis Report," Paris.

OECD (2010), "Better Regulation in the Netherlands," Paris, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>, τελευταία πρόσβαση 19.04.2016

OECD (2010), "Better Regulation in Greece," Paris, διαθέσιμο στο http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf, τελευταία πρόσβαση 19.04.2016

OECD (2014), "Measurement and reduction of administrative burdens in Greece: an overview of 13 sectors," Paris.

Hale A., Borys D. and Adams M. (2011), "Regulatory Overload: a behavioral analysis of regulatory compliance", Mercatus Center-George Mason University, διαθέσιμο στο http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg_Overload_HaleBorysAdams_WP1147_0.pdf, τελευταία πρόσβαση 25.03.2016

Hampton, Ph. (2004), "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement," HM Treasury, Crown Copyright, London, διαθέσιμο στο <http://corporateaccountability.org.uk/dl/regulation/hampton/hamptonintrepdec2004.pdf>, τελευταία πρόσβαση 19.04.2016.

Hatzis A., Nalpantidou S. (2007), "From nothing to too much: regulatory reform in Greece", ENBR Working Paper, No. 13/2007, διαθέσιμο στο <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf> τελευταία πρόσβαση 29.03.2016

HM Government (2007) "Delivering simplification plans: a summary," London.

HM Government (2010), "Simplification Plans 2005-2010 Final Report," London, διαθέσιμο στο <https://www.gov.uk/government/uploads/system/>

uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf, τελευταία πρόσβαση 22.03.2016

HM Government (2011), "One in One Out: Statement of New Regulation," London, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf, τελευταία πρόσβαση 27.03.2016

HM Government (2014), "Ninth Statement of New Regulation", Λονδίνο, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf, τελευταία πρόσβαση 27.03.2016

HM Government (2015), "Better Regulation Framework Manual", Λονδίνο, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf, τελευταία πρόσβαση 27.03.2016

Peters, B. G. and Pierre J., επιμ. (2004), *The Politicization of Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, London: Routledge.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Piketty, T. (2014) Το κεφάλαιο στον εικοστό πρώτο αιώνα, Αθήνα: Πόλις.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Οξφόρδη: Oxford University Press.

Radin, A.J. (2013), "The Effects of Regulatory Overload: High Costs and Few Benefits", *The CPA Journal*, Φεβρουάριος 2013, σελ. 13-15.

Regulatory Policy Committee (2015), "Securing the evidence base for regulation: Regulatory Policy Committee scrutiny during the 2010 to 2015 parliament", London, διαθέσιμο στο https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415102/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf, τελευταία πρόσβαση 28.03.2016

Spanou, C. (1996), "On the Regulatory Capacity of the Greek State", *International Journal of Administrative Sciences*, τόμ. 62, σελ. 219-237.

Spanou, C. (1996), "Penelope's suitors: administrative modernization and party competition in Greece", *West European Politics*, Τόμος 19, Τεύχος 1, σελ. 97-124

Spanou, C. (2001), *(Re) shaping the Politics-administration Nexus in Greece: the Decline of a Symbiotic Relationship?* Routledge ECPR Studies in European Political Science, 22, σελ. 106-116.

Spanou, C. και Sotiropoulos D.A., (2011), "The Odyssey of Administrative Reforms in Greece", 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths", *Public Administration*, Τόμος 89, Τεύχος 3, σελ. 723-737.

Trager, C. (2011), "Overload of regs raises local ire", Cain's New York Business, 27.14, 4 Απριλίου 2011.

Tufte, E. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsipouri, L. and Papadaku, M. (2004), "Profiling and Assessing Innovation Governance in Greece: Do Increased Funding and the Modernization of Governance Co-Evolve?" from OECD, "Governance of Innovation Systems-Vol 2," Παρίσι.

Verhoest, K., S. V. Thiel, G. Bouchaert, P. Laegreid and S. Van Thiel επ., (2012), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, London: Palgrave Macmillan.

Waldo, D (1946), "Government by Procedure" in Fritz Morstein-Marx επ. *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall

Wallace, J. (2013), "The Rise of the Enabling State: A Review of Evidence and Policy across the UK and Ireland", Dunfermline: Carnegie UK Trust, διαθέσιμο στο <http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/4e46dc7f-cf10-47f9-b770-d50131bd2a39/The-Rise-of-the-Enabling-State.aspx>, τελευταία πρόσβαση 23.04.2016

Wifo and CEPS (2006), "Pilot project on Administrative Burdens" Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC

Ελληνική βιβλιογραφία και πηγές

Αλιβιζάτος, Ν. (1981), "Βουλή και Κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία," στο Πολιτική, τεύχος 1, σελ. 80

Αλιβιζάτος, Ν. (2007), Πέρα από το άρθρο 16, Αθήνα: Μεταίχμιο.

Ανδρουλάκης Ν. Βασίλης (2015), "Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη", Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος, 1, σελ. 4.

Βασιλικό Διάταγμα για την Actal (2011), διαθέσιμο από [file:///C:/Users/User/Downloads/Actal-mandate-20111%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Actal-mandate-20111%20(3).pdf), τελευταία πρόσβαση 20.03.2016

Βούτσης Ν. (2016), "Συγκέντρωση των τροπολογιών σε ένα νομοσχέδιο εξετάζει ο Πρόεδρος της Βουλής", διαθέσιμο στο <http://www.thepressproject.gr/article/92772/Sugkentrosi-ton-tropologion-se-ena-ns-eksetazei-o-proedros-tis-Boulis>

Γεραπετρίτης Γ. (2012), "Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;" στο Νομικό Βήμα, Τόμος 60, Τεύχος 10/2012, σελ. 2776-2783.

Γεραπετρίτης, Γ. (2013), “Η αναθεωρητική πορεία προς ένα έλλογο κοινοβουλευτισμό”, στο Χ. Ακριβοπούλου – Ν. Παπαχρήστου, επιμ., Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 27-38.

Δαγτόγλου, Π. (1978), Γενικό διοικητικό δίκαιο, Τόμος Α, Αθήνα: Α. Σάκκουλας,.

Διαμαντούρος Νικηφόρος (2000), Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000.

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), “Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων”, διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf, τελευταία πρόσβαση 23.03.2016

Επιτροπή για την εξέταση της μακροοικονομικής πολιτικής, (1998), “Οικονομία και συντάξεις: συνεισφορά στο δημόσιο διάλογο,” Αθήνα.

Ζουδιανός, Δ., (2015) Εισαγωγή στα νομικά, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα.

Θωμαδάκης, Στ. και Δ. Σερεμέτης (1993), “Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού δημοσιονομικού-εκλογικού κύκλου”, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 2, σελ. 48-82.

Καρκατσούλης Π. (2008), “Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα” στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), “Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος,” Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 169-194.

Κόρσος, Δ. (2013) Εισήγησεις διοικητικού δικονομικού δικαίου, Τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., (2008), Δίκαιο του Περιβάλλοντος, 3η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα και

Μακρυδημήτρης, Α. (2013), Υφαίνοτας τον ιστό της Πηνελόπης: διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Μανδραβέλης, Π. (2013), “Νομοθετικός Πληθωρισμός”, Η Καθημερινή, 22 Μαΐου 2013, άρθρο γνώμης, διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/735208/opinion/epikairothta/arxio-monimes-sthles/nomo8etikos-plh8wrismos>, τελευταία πρόσβαση 20.03.2016

Μάνδρου, Ι. (2016), “Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες”, Η Καθημερινή, 30 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomoy-s-tropologies?platform=hootsuite>, τελευταία πρόσβαση 27.03.2016

Μανιτάκης, Α. (2015), “Αλλαγές συνταγματικές, χωρίς αναθεώρηση”, Η Καθημερινή, 13 Μαρτίου 2016

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2006) “Γνώμη: Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης” διαθέσιμο στο http://www.oke.gr/opinion/op_155.pdf, τελευταία πρόσβαση 20.03.2016

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2003), “Γνώμη Πρωτοβουλίας υπ’ αριθμ.98: Η Κατάσταση των ΜΜΕ στην Ελλάδα Σήμερα”

Σιούτη Γ., (2011) Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Σκουρής Β., (1987), Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: καλύτερο δίκαιο λιγότερους νόμους, Αθήνα: Σάκκουλας.

Σπανού, Κ. (2001), Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα

Σκουρής Β. και Τάχος Α., (2010) Διοικητική Νομοθεσία – Κώδικες, 10η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2010

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1999), Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα, στο Ματσαγγάνης, Μ. (επιμ.), Προοπτικές του κράτους πρόνοιας στη Νότια Ευρώπη, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, σ. 139-152

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2003), “Οψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες γης μεταπολεμικής ανάπτυξης πρόνοιας στην Ελλάδα”, σε Βενιέρης Δ. - Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές, Αθήνα, σ. 89-131

Τσεμπελής, Γ. (2014) “Η συνταγματική αναθεώρηση ξεκινά από το άρθρο 110”, Το Βήμα της Κυριακής, 5 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=638048> , τελευταία πρόσβαση 23.04.2016.

Τυρογιάννης, Κ. (2016), «Και όμως η πολυνομία μπορεί να καταπολεμηθεί», Huffington Post, ελληνική έκδοση, 4 Ιανουαρίου 2016, http://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-_3125_b_8854362.html, ανακτήθηκε στις 25 Μαρτίου 2016

Χριστόπουλος Λ. (2008) «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους: από την απλούστευση διαδικασιών στη διαχείριση κινδύνου δημόσιων πολιτικών» στην Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 14/2008, σελ. 127-167.

Ψυχογιός, Θ. (2000), “Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης” Μελέτη 1026/2000 (8/9/2000), διαθέσιμο στο <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=A1E586EA84F498BA.1D031AE53&version=2000/09/08> τελευταία πρόσβαση 18.03.2016

Ψυχογιός, Θ. (2001), “Η άμυνα των φορολογούμενων στις παράνομες εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομικών” στο Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας Τόμος 55, Σελ. 207-212

Ψυχογιός, Θ. (2005), “Ζητήματα από την καθυστέρηση εναρμόνισης της φορολογικής νομοθεσίας στη νομολογιακή πραγματικότητα,” άρθρο στο περιοδικό Επιχείρηση Τεύχος 1/2005.

Ευρετήριο Πινάκων και Διαγραμμάτων

Πίνακες

Πίνακας 1:	Υπολογισμός Διοικητικών Βαρών από Νομοθεσία ανά Κ-Μ της ΕΕ.....	37
Πίνακας 2:	Τομείς και Υποτομείς Πολιτικής της Έρευνας.....	55
Πίνακας 3:	Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Α' και Β' (2001-2015).....	56
Πίνακας 4:	Καταγραφή Περιεχομένων του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβέρνησης (2001-2015).....	57
Πίνακας 5:	Μεικτό και Καθαρό Σύνολο Νομοθεσίας ανά Έτος (2001-2015).....	58
Πίνακας 6:	Αριθμοί Σελίδων και Άρθρων των Νόμων ανά Έτος (2002-2015).....	59
Πίνακας 7:	Παραδείγματα Ατομικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων.....	63
Πίνακας 8:	Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων και Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων για την Έκδοση Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων (2002-2015).....	63
Πίνακας 9:	Ανάλυση Νομοθεσίας για τη Φορολογία: 36 Νόμοι την Τελευταία 14ετία (2002-2015).....	75
Πίνακας 10:	Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (1940-2014).....	78
Πίνακας 11:	Σύνολο Νομοθεσίας και Ασφαλιστικών/Συνταξιοδοτικών Άρθρων σε Νόμους στον Υποτομέα της Κοινωνικής Ασφάλισης (2010-2014).....	80
Πίνακας 12:	Αριθμός Ρυθμίσεων Επιλεγμένων Επαγγελμάτων του Υποτομέα «Επαγγέλματα».....	82
Πίνακας 13:	Νόμοι και Σύνολο Άρθρων του Υποτομέα «Έρευνα και Τεχνολογία».....	83

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1:	Τα τρία Στάδια της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας στην Ελλάδα.....	46
Διάγραμμα 2:	Ποσοστιαία Κατανομή Περιεχομένων του Τεύχους Α' του ΦΕΚ' (2001-2015).....	57
Διάγραμμα 3:	Αναλογία Καθαρής Νομοθεσίας προς Προεδρικά Διατάγματα (2001-2015).....	60
Διάγραμμα 4:	Αναλογία Προεδρικών Διαταγμάτων προς Σύνολο Αριθμού Τευχών Β' του ΦΕΚ (2001-2015).....	61
Διάγραμμα 5:	Χρονική Εξέλιξη Παραγωγής Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (2001-2015).....	62
Διάγραμμα 6:	Αναλογία Αριθμού Άρθρων Μεικτής Νομοθεσίας προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις (2002-2015).....	64
Διάγραμμα 7:	Αναλογία Άρθρων προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις σε Επιλεγμένους Υποτομείς (2002-2015).....	65
Διάγραμμα 8:	Χρονική Εξέλιξη Αριθμού Μεταβατικών Διατάξεων σε Επίπεδο Παραγράφου (2002-2015).....	66
Διάγραμμα 9:	Χρονική Εξέλιξη του Ποσοστού «Άλλων ή Συναφών Διατάξεων» προς το Σύνολο των Άρθρων (2002-2015).....	68
Διάγραμμα 10:	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ Τομέων Πολιτικής (2002-2015).....	69
Διάγραμμα 11:	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος -Διοίκηση» (2002-2015, Μεικτή Νομοθεσία).....	69
Διάγραμμα 12:	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος -Διοίκησης» (2002-2015, Καθαρή Νομοθεσία.....	70
Διάγραμμα 13:	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Οικονομία - Αγορά - Ανάπτυξη» (2002-2015).....	71
Διάγραμμα 14:	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κοινωνία» (2002-2015).....	72
Διάγραμμα 15:	Χρονική Εξέλιξη του Αριθμού των Νόμων ανά Τομέα Πολιτικής (2002-2015).....	73
Διάγραμμα 16:	Η Μείωση και η Απλοποίηση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας.....	91
Διάγραμμα 17:	Διαδικασία Καλής Νομοθέτησης σε Ρυθμίσεις Εθνικής Προέλευσης που Αφορούν Επιχειρήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο.....	96
Διάγραμμα 18:	Νέα Προτεινόμενη Δομή της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.....	119

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Ερωτηματολόγιο για την Πολυνομία και την Κακονομία στην Ελλάδα Σήμερα



Ζ. Ερωτηματολόγιο για την Πολυνομία και την Κακονομία στην Ελλάδα Σήμερα

1. Με βάση την εμπειρία σας, δώστε μας λίγα παραδείγματα τομέων δημόσιας πολιτικής στους οποίους τομείς είναι εμφανές και διαχρονικό το φαινόμενο της πολυνομίας (π.χ. φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, περιβάλλον κλπ).
2. Κατονομάστε κάποιους από τους λόγους για τους οποίους το φαινόμενο επιμένει παρά τις όποιες παρεμβάσεις έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια;
3. Γιατί είναι κατά τη γνώμη σας σημαντική μια μελέτη-έρευνα για την πολυνομία για το μέσο πολίτη ή για τη μέση επιχείρηση;
4. Την τελευταία 15ετία ψηφίστηκαν από τη Βουλή περίπου 1500 νόμοι (750 χωρίς τις κυρώσεις διεθνών συμβάσεων) και εκδόθηκαν 3452 Προεδρικά Διατάγματα και πάνω από 200.000 κανονιστικές αποφάσεις (υπουργικές, νομαρχιακές, φορέων κλπ). Αυτό σημαίνει ψήφιση ενός νόμου κάθε 4 περίπου ημερολογιακές μέρες. Το 2013 εκδόθηκαν 695 φορολογικές εγκύκλιοι. Τα μεγέθη αυτά σας φαίνονται υπερβολικά;
5. Μεταξύ των προφανών δυσμενών επιπτώσεων της πολυνομίας, ποια είναι κατά τη γνώμη σας η δυσμενέστερη επίπτωση;
 - Στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα;
 - Στην εμπιστοσύνη και τη διαφθορά;
 - Στο κράτος-δικαίου και τη νομική ασφάλεια;
 - Στη συμμόρφωση;
6. Υπάρχουν συνασπισμοί συμφερόντων ή συγκεκριμένες ομάδες τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα που ωφελούνται από τη διατήρηση και αναπαραγωγή της πολυνομίας ή η διατήρηση και αναπαραγωγή της πολυνομίας είναι κυρίως τεχνικό θέμα που προδίδει έλλειψη οργάνωσης, δεξιοτήτων ή σχεδιασμού εκ μέρους του “νομοθέτη”;
7. Πως κρίνετε την εισαγωγή οικονομικών εργαλείων όπως η Ανάλυση Επιπτώσεων κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;

8. Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των υποκειμένων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;
9. Γιατί κατά τη γνώμη σας, με λίγες εξαιρέσεις, δεν εφαρμόστηκαν οι αποφάσεις ούτε οι ρυθμίσεις παλαιότερων κυβερνήσεων που θα περιόριζαν την πολυνομία, όπως π.χ., κωδικοποίηση ολόκληρων σωμάτων νόμων συναφούς αντικειμένου, η απαγόρευση ένταξης ετερογενών τροπολογιών σε άσχετα νομοσχέδια, η εφαρμογή του νόμου του 2012 για την “καλή νομοθέτηση” κ.ά.;
10. Σε ποιο βαθμό, λόγω των έκτακτων συνθηκών κρίσης, είναι αναπόφευκτη η συχνή προσφυγή σε εισαγωγή ετερογενών τροπολογιών σε άσχετα νομοσχέδια;
11. Με το ίδιο σκεπτικό, σε ποιο βαθμό λόγω των έκτακτων συνθηκών κρίσης είναι αναπόφευκτη η συχνή προσφυγή σε Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων ή η χρήση των έκτακτων εργαλείων νομοθέτησης όπως επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες;
12. Θεωρείτε πως η Βουλή εκπληρώνει το ρόλο της ως νομοθετική εξουσία σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας και την πολυνομία;
13. Πως κρίνετε την εφαρμογή της νομοθεσίας υπό το πρίσμα των μεγεθών που γνωρίζετε πως υπάρχουν στη νομοθετική και κανονιστική ύλη;
14. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν θεσπίσει «κόφτες» ή κανόνες για την παραγωγή νομοθεσίας όπως ανεξάρτητες αρχές που δεν επιτρέπουν την ψήφιση μιας ρύθμισης εάν υπερβαίνει ένα όριο γραφειοκρατικού κόστους ή συγκεκριμένες ημερομηνίες εντός του έτους για τη θέση σε ισχύ νομοθετημάτων που αφορούν επιχειρήσεις κλπ. Θεωρείτε πως τέτοιες λύσεις μπορούν να εφαρμοστούν στην Ελλάδα περιορίζοντας ή τη νομοθετική πρωτοβουλία και δυνατότητα της εκάστοτε Κυβέρνησης;
15. Από το πλήθος των οργανωμένων παρεμβάσεων, σε πολλά επίπεδα, οι οποίες θα απαιτούνταν σε πολλά επίπεδα για να περιοριστεί το φαινόμενο της πολυνομία, ποιες τρεις το πολύ παρεμβάσεις κρίνετε ως σημαντικότερες;
16. Παρατηρούμε πως στο απολογιστικό έργο τους Υπουργοί και Κυβερνήσεις τείνουν να αναγράφουν με πηχιαίους τίτλους το σύνολο της νομοθεσίας που ψηφίστηκε επί των ημερών τους. Η πληθώρα νόμων που παράγεται είναι τελικά δείκτης εργατικότητας και αποτελεσματικότητας;

17. Η ανάπτυξη κοινής γλώσσας/κώδικα σε κάθε νομοσχέδιο θα μπορούσε να απλοποιήσει τη γραφή τους και την κατανόηση από τον αναγνώστη. Σε τι βαθμό κρίνεται πως είναι απαραίτητο να απλοποιηθεί η νομοθετική και διοικητική γλώσσα; (παράδειγμα Σουηδίας: για παράδειγμα ένα άρθρο δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 3 παραγράφους. Κάθε παράγραφος πρέπει να έχει αυτοτελές νόημα. Η χρήση της παθητικής θα πρέπει να αποφεύγεται).

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΥΧΙΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος & Λεωνίδας Χριστόπουλος
Ιούλιος 2016

Κατάλογος Συνεντεύξεων



Η. Κατάλογος συνεντεύξεων

Κατάλογος Συνεντεύξεων

α/α	Ονοματεπώνυμο (αλφαβητικά)	Ιδιότητα
1.	Ανδρουλάκης Β.	Πάρεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας
2.	Γεραπετρίτης Γ.	Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής ΕΚΠΑ
3.	Δασκαλόπουλος Δ.	Πρώην Πρόεδρος του Συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων
4.	Θεοδωρακόπουλος Γ.	Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους
5.	Κωνσταντίνου Ι.	Δικηγόρος Θεσσαλονίκης
6.	Μαντζούφας Π.	Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής ΑΠΘ
7.	Μενουδάκος Κ.	Πρώην Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποιήσεων
8.	Μικρουλέας Η.	Δικηγόρος, πρώην μέλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής
9.	Παπαδιαμάντης Κ.	Δικηγόρος Αθηνών
10.	Ψυχογιός Θ.	Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

