



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
*«ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΙ
ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»*

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ

ΜΑΡΙΑ Χ. ΔΙΑΓΟΥΜΑ

Α.Μ. 7109Μ042

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ: Μ.Ε. ΚΟΡΣΟΥ- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ

ΜΕΛΗ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ

Καθ. ΔΟΝΑΤΟΣ ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ

Καθ. Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ- ΣΚΑΛΤΣΑ

ΑΘΗΝΑ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2011

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	ΣΕΛ
Κατάλογος Ακρωνυμίων.....	3
Πρόλογος.....	4
Περίληψη.....	5
Εισαγωγή.....	6

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1. Ορισμός της Δημόσιας Διοίκησης	8
1.2. Ιστορική Ανασκόπηση	10
1.3. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: ιστορική πορεία από το 1821 έως σήμερα.....	20
1.4. Παθογένειες και Προβλήματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	26
1.5. Μέσα επίλυσης των παθογενειών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης: μεταρρυθμιστικές προσπάθειες.....	30

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΩΝ

2.1. Ιστορική Αναδρομή και Διεθνής Πρακτική.....	34
2.1.2. Ευρωπαϊκή πορεία και διαφορές από τη Διεθνή Πρακτική.....	44
2.2.1. Η Καλή Νομοθέτηση στα Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	45
2.3. Αρχές Καλής Νομοθέτησης.....	53
2.4. Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης.....	55
2.4.1. Απλούστευση.....	55
2.4.2. Κωδικοποίηση.....	56
2.4.3. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ).....	58
2.4.3.1. Είδη της ΑΚΕ.....	60
2.4.3.2. Τρόποι Υλοποίησης - Συνήθεις Δυσκολίες- Προϋποθέσεις.....	61
2.4.3.3. Βήματα Υλοποίησης της ΑΚΕ.....	65
<i>Περιγραφή Περιεχομένου και στόχων πολιτικής</i>	
<i>Ταυτοποίηση και περιγραφή των επιλογών</i>	
<i>Γενικές αρχές ανάλυσης κόστους και εκτίμησης οφέλους</i>	
<i>Αξιολόγηση συνεπειών</i>	
<i>Διαβούλευση</i>	
<i>Αναθεώρηση</i>	
<i>Δημοσίευση</i>	

2.5. Κανονιστική Μεταρρύθμιση: καλές πρακτικές στα κράτη- μέλη της Ε.Ε.....	71
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

3.1. Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα.....	80
3.2. Η εγκύκλιος Υ190/2006.....	81
3.3. Κωδικοποίηση	83
3.4. Διαβούλευση.....	83
3.5 Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	84
3.6. Μελέτη Περίπτωσης: εφαρμογή της ΑΚΕ σε διαδικασία διορισμού διακριθέντων αθλητών σε φορείς του Δημοσίου Τομέα.....	88
Συμπεράσματα.....	104
Βιβλιογραφία.....	
1. Ελληνόγλωσση.....	106
2. Ξενόγλωσση.....	108
3. Ηλεκτρονικές Δ/νσεις.....	111
4. Νομοθεσία, Εισηγητικές Εκθέσεις, Εγκύκλιοι, Πρακτικά Ν.Δ., Π.Δ., ...	112

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΓΓΑ	Γενική Γραμματεία Αθλητισμού
Δ.Δ.	Δημόσια Διοίκηση
Δ.Μ.	Διοικητική Μεταρρύθμιση
Ε.Π.	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
PTN	Policy Transfer Networks
B.R.	Better Regulation
ΚΔ	Καλή Διακυβέρνηση
NPM	New Public Management
ΕΑΑ	Επιτροπή Αξιολόγησης Επιπτώσεων
SCM	Standard Cost Model
TMK	Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους
CBA	Cost Benefit Analysis
ΑΚΟ	Ανάλυση Κόστους- Οφέλους
K.N.	Καλή Νομοθέτηση
K.M.	Κανονιστική Μεταρρύθμιση
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
RIA	Regulatory Impact Assessment
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
N.	Νόμος
Σ/Ν	Σχέδιο Νόμου
N.Π.Δ.Δ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Δ.Ε.	Διοικητική Επιστήμη
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ	Σύνταγμα
T.A.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
COM	Commission
Βλ.	Βλέπε
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνίας
MOA	Misurazione degli Oneri Amministrativi
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στο σύγχρονο πολυσύνθετο και άκρως ανταγωνιστικό περιβάλλον είναι επιτακτική η ανάγκη για όλους τους φορείς (δημοσίους και ιδιωτικούς) να επιτύχουν βελτίωση της ποιότητας και ικανοποίηση των συναλλασσομένων- πελατών τους για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και πρόοδό τους.

Η διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως ένα σύνολο σαφών, συγκεκριμένων και δεσμευτικών αρχών και κανόνων οργάνωσης και διοίκησης γενικής και καθολικής εφαρμογής στον ιδιωτικό- επιχειρηματικό, τον κοινωνικό και το δημόσιο τομέα, αδιακρίτως. Η ευρέως εφαρμοζόμενη σε διάφορα διοικητικά συστήματα της Ευρώπης και της Αμερικής μέθοδος περί το διοικείν (Νέα Προσέγγιση στη Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών) που παρουσιάζεται ακροθιγώς στην ανά χείρας διπλωματική εργασία, έχει όπως άλλωστε κάθε επιστημονική προσέγγιση, τους οπαδούς τους επικριτές ή τους αρνητές της.

Αυτή η παραδειγματική στροφή από την παλαιά γραφειοκρατική οργάνωση στη σύγχρονη διοίκηση δεν έχει ούτε κατ' ελάχιστον δοκιμασθεί στα ημεδαπά προβλήματα, γεγονός που επιτείνει την κοινωνική δυσφορία και δυσαρέσκεια από την γραφειοκρατική δυσπραγία της χώρας μας.

Όπως σε όλους τους κλάδους της οικονομίας μιας χώρας, έτσι και στον κλάδο της παροχής υπηρεσιών και μάλιστα δημοσίων ο εκσυγχρονισμός και η εδραίωση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ Κράτους και πολιτών είναι το σημαντικότερο πλεονέκτημα στην άοκνη προσπάθεια εξυγίανσης των κακώς κειμένων.

Συγκεκριμένα, η μεταβολή της οργανωτικής- διοικητικής παθολογίας θα ωφελούσε τα μέγιστα τόσο την επιχειρηματική κοινότητα όσο και τον πολίτη, είτε ως «πελάτη» και καταναλωτή, είτε ως υπάλληλο παράγοντα και συντελεστή της παραγωγής και προσφοράς του στη χώρας μας καθώς δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ζήτημα της ποιότητας των υπηρεσιών και της ποιότητας της διοίκησης αποτελεί σήμερα κορυφαία προτεραιότητα των μεταρρυθμίσεων.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

An efficient regulatory system is essential to a well functioning society and economy and depends on having effective processes and institutions for making and administering regulation in all its forms. Therefore, the regulatory framework has to be enhanced so that it will improve the analysis applied to regulatory proposals and hence the quality of regulation.

Implicit in the enhanced framework is the acknowledged commitment by the political hierarchy to carefully consider, at an early stage, the case for acting in response to a perceived policy problem, including addressing the fundamental question of whether regulatory action is required, or whether the policy objectives can be achieved by alternative measures which would involve lower costs for the citizens, business and the community in general.

These new requirements for regulatory reforms are set out in this paperwork that covers the rationale for the European and International framework, and provides guidance on the step by step analysis and consultation which must be undertaken when developing regulatory proposals. Within this framework, an attempt to define and summarize the initial steps that policy officers need to follow are summarised and a case study suitable to promote the relevant methodology as part of such a reform is developed and analyzed using special techniques.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση, τόσο η ελληνική όσο και οι λοιπές ευρωπαϊκές, νομοθετούν για την επίτευξη διαφόρων στόχων όπως μεταξύ άλλων, η προστασία της υγείας, η κατοχύρωση της ασφαλείας, η προώθηση της καινοτομίας, η διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, η εξασφάλιση δίκαιας και ανταγωνιστικής θέσης στην αγορά.

Οι κανονιστικές ρυθμίσεις αποτελούν ένα από τα πλέον διαδεδομένα εργαλεία στη διάθεση της εννόμου πολιτείας για την εφαρμογή πολιτικής και την ικανοποίηση των προσδοκιών των πολιτών. Κατά το σχεδιασμό των πολιτικών, την κατάρτιση των νόμων και των κανονισμών, οι κυβερνήσεις προσπαθούν να πράξουν το καλύτερο δυνατό, χρησιμοποιώντας τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη του έργου τους, ώστε να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη και να ελαχιστοποιήσουν τις αρνητικές επιπτώσεις που έχουν αντίκτυπο στους πολίτες.

Οι δημόσιες αρχές της Ευρώπης, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, η οποία χαρακτηρίζεται από την άρση των φραγμών στην ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών και προσώπων, επιχειρούν τη μείωση των διοικητικών διατυπώσεων, ώστε να οδηγηθούν στην κατάργηση της άσκοπης γραφειοκρατίας. Αυτή είναι άλλωστε η προσδοκία αφενός των πολιτών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι ζητούν από τις κυβερνήσεις τους να τους εξασφαλίσουν ευημερία και ασφάλεια αφετέρου των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης, οι οποίες επιδιώκουν από τις δημόσιες αρχές να τους εξασφαλίσουν ισότιμο πεδίο δράσεως και προώθησης της ανταγωνιστικότητας, μέσα σε υγιές και ασφαλές περιβάλλον.

Οι κανονιστικές ρυθμίσεις διαδραματίζουν ρόλο-κλειδί για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Η νομοθεσία¹ αποτελεί αναγκαία και αναγνωρισμένη πτυχή της σύγχρονης κοινωνίας. Νομοθετούμε σε όλα τα επίπεδα: τόσο σε τοπικό όσο σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές.

Όμως, οι κακοσχεδιασμένες ρυθμίσεις που λαμβάνονται χωρίς ώριμη σκέψη τείνουν να αποδειχθούν υπερβολικές και να ξεπεράσουν το αυστηρώς αναγκαίο. Ορισμένοι κανόνες προκύπτει ότι είναι υπέρ το δέον ρυθμιστικοί, συνεπάγονται αδικαιολόγητες δαπάνες ή αποδεικνύονται αντιπαραγωγικοί.

Η συσσώρευση κανόνων οδηγεί συν τω χρόνω σε επικαλύψεις που επηρεάζουν τις επιχειρήσεις, τις δημόσιες υπηρεσίες και αρχές και κυρίως τους πολίτες. Οι κανόνες μπορούν επίσης να καταστούν ταχέως παρωχημένοι, καθώς οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις, το άνοιγμα των παγκοσμίων αγορών και η διαρκώς αυξανόμενη πρόσβαση στις πληροφορίες απαιτούν διαρκή αναθεώρηση των κανονιστικών διατάξεων και προσαρμογή τους στους εντατικούς ρυθμούς ενός κόσμου που αδιαλείπτως εξελίσσεται.

Σκοπός της ανά χείρας εργασίας είναι η συνοπτική μελέτη της κανονιστικής μεταρρύθμισης, ειδομένης μέσα από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών

¹ ☐ τι μέν ο ☐ ν νομοθετητέον περί παιδείας καί ταύτην κοινήν ποιητέον, φανερόν τίς δ' ☐ σται ☐ παιδεία καί π ☐ ς χρή παιδεύεσθαι, δε ☐ μή λανθάνειν Αριστοτέλους, Πολιτικά ,Α2, 1-2.

στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπό το φως των εξελίξεων στο εθνικό και κοινοτικό δίκαιο.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη αναφορά στον ορισμό και την ιστορία της δημόσιας διοίκησης τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και στην Ελλάδα από το 1821 έως τις μέρες μας. Ακολουθούν οι παθογένειες στο σώμα της καθώς και οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση τους όπως και των προβλημάτων που συνεχώς αναφύονται.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η κανονιστική μεταρρύθμιση, μέσο επίλυσης των δυσχερειών στη διοίκηση σε διεθνές επίπεδο, οι διαφορές εν σχέση με την ευρωπαϊκή πρακτική, πως δηλαδή στην Ευρώπη έχει καθιερωθεί ο όρος καλή μεταρρύθμιση καθώς και η εφαρμογή της από τα ενωσιακά όργανα. Παρατίθενται εν συνεχεία οι αρχές και τα εργαλεία υλοποίησής της ενώ το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την εφαρμογή της ΑΚΕ από κάποια κράτη- μέλη της Ε. Ε.

Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, μαζί με την κωδικοποίηση της υφισταμένης νομοθεσίας και την αναθεώρησή της ενσωματώνονται στην πρακτική της καλής νομοθέτησης, η οποία απορρέει και από τις συμβατικές μας υποχρεώσεις ως κράτους- μέλους της Ε. Ε

Για το λόγο αυτό, το τρίτο κεφάλαιο αφορά στην ελληνική πραγματικότητα σε όσα δηλαδή έχουν μέχρι τώρα επιτευχθεί σε επίπεδο καλής νομοθέτησης, κωδικοποίησης, διαβούλευσης απλούστευσης των διαδικασιών, και γενικότερης εφαρμογής της ΑΚΕ, εξετάζοντας ως μελέτη περίπτωσης την διοικητική διαδικασία που αφορά στην πρόσληψη των διακριθέντων αθλητών, σύμφωνα με τις ευεργετικές διατάξεις του Ν. 2725/1999, όπως ισχύει.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1. Ορισμός.

Η διοίκηση (εκτελεστική λειτουργία) είναι μια από τις προβλεπόμενες, όπως σε όλα τα νεότερα δημοκρατικά Συντάγματα έτσι και στο ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος (άρθρο 26²) βασικές τρεις κρατικές λειτουργίες (εν μέρει διασταυρούμενες) εκ των οποίων οι άλλες δύο είναι η νομοθετική και η δικαστική.

Η επιστημονική προσπάθεια για τον καθορισμό της έννοιας της δημόσιας διοίκησης συναντούσε παλαιόθεν πολλές δυσκολίες και εν όψει αυτών, η άρχουσα γνώμη καθόρισε με αρνητικό τρόπο την έννοιά της. Σύμφωνα με τον Otto Mayer, τον θεμελιωτή του Γερμανικού Διοικητικού Δικαίου³ «δημόσια διοίκηση είναι η δράση του Κράτους προς πραγμάτωση των σκοπών αυτού (εντός του πλαισίου της εννόμου τάξεως), η οποία δεν είναι άσκηση ούτε νομοθετικού ούτε δικαστικού έργου».

Όμως, η μέθοδος αυτή για τον καθορισμό με αρνητικό τρόπο, της έννοιας της Διοίκησης, δεν θεωρήθηκε επαρκής για να παρασχεθεί μια σαφής εικόνα της. Η διοίκηση δεν είναι το «υπολειπόμενο» μέρος της κρατικής δραστηριότητας αλλά κυρία λειτουργία στους κύκλους της οργανωμένης κοινωνικής ζωής, διότι, συχνά, από ουσιαστικής απόψεως «νομοθετεί» (Νομοθετούσα Διοίκηση) και όχι σπανίως, η δικαστική εξουσία «διοικεί» τα θέματά της⁴.

Προκειμένου ωστόσο να εννοήσουμε καλύτερα τους σκοπούς που η Διοίκηση καλείται να υπηρετήσει, θα πρέπει να διερευνήσουμε τα τυπικά χαρακτηριστικά και της μορφής της. Η διοίκηση είναι δράση στραμμένη **προς το εννόμως οργανωμένο κοινωνικό σύνολο**⁵ δράση υπέρ των δημοσίων συμφερόντων, και τα υπό του νόμου γενικώς και αφηρημένως οριζόμενα μεταπλάθονται κατά κανόνα, σε ατομικές διοικητικές πράξεις.

Η διοίκηση διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική, ενώ η δημόσια, με τη σειρά της, περιλαμβάνει την α) κρατική: μέρος της Δημόσιας Διοίκησης και αναφέρεται αποκλειστικά στο σύνολο των υπηρεσιών του νομικού προσώπου του Κράτους (βλ. άρθρο 101⁶), β) τη διοίκηση υπό την οργανική ή τυπική έννοια, δηλαδή το σύνολο

² Άρθρο 26: (Διάκριση των εξουσιών)

1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.

3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια, οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.

³ Βλ. Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 3^η έκδοση, Εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα, 2005, Κεφ Α' Σελ 3.

⁴ Πρβλ. ο.π. σελ 4.

⁵ Πρβλ. ο.π. σελ. 4.

⁶ Άρθρο 101: (Διοικητική αποκέντρωση)

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.

2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

****3.** Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

των υπηρεσιών του Κράτους μετά των οικείων οργάνων πλην της Βουλής και των Δικαστηρίων, γ) τη διοίκηση υπό την λειτουργική ή ουσιαστική έννοια, δηλαδή τη διεξαγωγή υποθέσεων (παροχή υπηρεσιών ή αγαθών) του κοινωνικού συνόλου ή κατηγοριών αυτού (π.χ. εξασφάλιση συγκοινωνιών), δ) τη συναλλακτική αυτή δηλαδή που ενεργεί με τα δικαιопρακτικά μέσα του Ιδιωτικού Δικαίου και σύμφωνα με τους κανόνες του, ε) την εξουσιαστική εκείνη δηλαδή που ενεργεί με το προνόμιο της κρατικής εξουσίας ως φορέας του π.χ. η επιβολή φόρων. Η εξουσιαστική διακρίνεται περαιτέρω σε περιοριστική, σε διοίκηση παροχών και σε ρυθμιστική, στ) τη δεσμευμένη από το νόμο διοίκηση και εκείνη που απολαύει διακριτικής ευχέρειας και τέλος το δημόσιο τομέα στον οποίο υπάγονται όχι μόνον οι ανήκουσες στο νομικό πρόσωπο του Κράτους υπηρεσίες και τα Ν.Π.Δ.Δ. αλλά και τα νομικά πρόσωπα που εξαρτώνται, επιχορηγούνται ή εποπτεύονται από αυτό.

Παρατηρείται ωστόσο, το φαινόμενο της συνεχούς ενίσχυσης και επαύξησης των νομοθετικών, δικαστικών αλλά και διοικητικών αρμοδιοτήτων της Διοίκησης, προσδίδοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στο κράτος «Διοικητικό» χαρακτήρα⁷. Το διαμορφούμενο «Διοικητικό Κράτος» θεμελιώνεται- μεταξύ άλλων παραγόντων- στη γραφειοκρατία, την ύπαρξη δηλαδή νομοθετημένων διαδικασιών, ώστε η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων να ασκείται με σύννομο τρόπο. Η έννοια της γραφειοκρατίας έχει ιστορική καταγωγή που ανάγεται στην αρχαία Αίγυπτο και στο σύστημα μανδαρινίας της Κίνας ενώ το άκουσμά της προκαλεί συνήθως, απαξιωτικά σχόλια.

Εντούτοις, παρά την αρνητική εικόνα της γραφειοκρατίας στην απόλυτη εκδοχή της, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα σύγχρονα δημόσια γραφειοκρατικά συστήματα τείνουν να ανταποκρίνονται καλύτερα σε τρέχοντα θέματα.

Ακολουθώντας, εκτίθεται συνοπτικά η ιστορία του διοικητικού φαινομένου και της επιστήμης της Δημόσιας Διοίκησης έως τις μέρες μας, ώστε να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη σύζευξη του ως άνω φαινομένου με την σύγχρονη προσπάθεια μεταρρύθμισής του.

***4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

*** (Η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 101 καταργείται).

⁷ Βλ. Τάχος, Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.

1.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Αν πρέπει να αποδώσουμε τον τίτλο του παρόντος κεφαλαίου κυριολεκτικά, τότε η ιστορική αναδρομή μας πρέπει να ξεκινήσει χρονικά από την αρχαιότητα. Ωστόσο, δεν μπορούμε να μιλήσουμε για διοίκηση υπό τη σύγχρονη μορφή του όρου. Παρά ταύτα, δεν πρέπει ν' αγνοήσουμε ότι το διοικητικό φαινόμενο απασχόλησε, ως πανανθρώπινο κοινωνικό φαινόμενο τους συγγραφείς ιστορικών, φιλοσοφικών και πολιτικών έργων, στα οποία απαντούμε περιγραφές, κρίσεις και προτάσεις βελτίωσης της των κοινών διοίκησης.

Στον αρχαίο ελληνικό χώρο ο Πλάτωνας (429-347π.Χ.) με το έργο του «Πολιτεία ή Περί Δικαίου Πολιτικός»⁸ ο Αριστοτέλης (384-322π.Χ.) στο έργο του «Πολιτικά»⁹ και ο Ξενοφώντας (430-350π.Χ.) με το έργο του «Οικονομικός»¹⁰ εστιάζουν την προσοχή τους στη λειτουργία των πολιτικών και διοικητικών θεσμών.

⁸Βλ. Πλάτων, *Πολιτεία (ή περί δικαίου)* Τόμος 1, σειρά Αρχαία Ελληνική Γραμματεία «οι Έλληνες», εκδ. Οδ. Χατζόπουλος, Αθήνα, 1992: *Το έργο ανήκει στη δεύτερη περίοδο της δημιουργίας του Πλάτωνα, όταν, δηλαδή, ο φιλόσοφος διερευνούσε τις αρχές και τις αιτίες της γνώσης και ολοκλήρωνε τη σωκρατική μέθοδο δημιουργίας εννοιών σε επιστημονικό σύστημα, σε αυτό που γνωρίζουμε ως θεωρία των Ιδεών. Ως «Πολιτεία» νοείται το σύνολο των θεμελιωδών και καταστατικών αρχών που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία του πολιτεύματος, είναι ο ίδιος ο τρόπος διακυβέρνησης. Στην πολιτική ο Πλάτωνας αποβλέπει προς το γενικό, διάθεση που έχει γενικώς παγιώσει με τη θεωρία των Ιδεών. Σ' αυτήν την τελευταία άλλωστε αναγνωρίζεται το σύνολο και όχι το άτομο ως ηθική πραγματικότητα. Καταφεύγει λοιπόν στη σύλληψη του Κράτους, και μάλιστα στην τελεολογική του σύλληψη, ως προς τους σκοπούς, δηλαδή, που αυτό έχει να πραγματοποιήσει. Αυτό το κράτος παραλληλίζεται με την ανθρώπινη ψυχή και διακρίνεται και αυτό κατ' αναλογία προς εκείνη. Η τάξη των Φιλοσόφων-Βασιλέων νομοθετεί και κυβερνά. Οι ηγέτες της πολιτείας κατευθύνονται από τον Λόγο, ενσαρκώνουν την αρετή της δικαιοσύνης, που είναι απαράβατος όρος της πλατωνικής πολιτικής και ηθικής. Η εσωτερική τους παρόρμηση προς τη δικαιοσύνη είναι ο λόγος που τους αναδεικνύει στην εξουσία. Έτσι η αναγκαιότητα ύπαρξης γραπτού δίκαιου και παγιωμένων ρυθμίσεων, όπως καταφαίνεται και σε άλλα έργα του Πλάτωνα, έρχεται σε δεύτερη μοίρα, αφού αυτοί είναι εμψυχωτές, ρυθμιστές και ερμηνείς. Η τάξη των Επικούρων-Φυλάκων προστατεύει το σύνολο από τις κάθε είδους επιβουλές. Υλοποιεί τη στρατιωτική λειτουργία, ως εξειδίκευση των ορισμών της τάξης των Φιλοσόφων, και ζει σύμφωνα με πρόγραμμα αυστηρής πειθαρχίας που της εξασφαλίζει την απαραίτητη για το έργο της δύναμη. Η παιδεία των Φυλάκων είναι συνδυασμός Γυμναστικής και Μουσικής, αδιάσπαστη ενότητα του παιδευτικού ιδεώδους.*

⁹Βλ. Σύμφωνα με τον κατάλογο που κατήρτησε ο Emm. Bekker, (*Aristotelis Opera Editit Academia Regia Borussica, Berlin, 1831-1870*) και που ισχύει σήμερα, το έργο του Αριστοτέλους *Πολιτικά* (Politica) φέρει τον αύξοντα αριθμό XXX και τις σελίδες 1252-1343. Με βάση τη δομή και τη σύνθεση τους, τα Πολιτικά είναι είδος κωδικοποίησης διαλογισμών και κρίσεων μιας ολόκληρης ζωής, και περιλαμβάνουν στοιχεία που αναφέρονται σε διάφορες ίσως εποχές. Είναι πολιτική σκέψη που εξελίσσεται και εμπλουτίζεται με τις εμπειρίες που της προσφέρουν οι μεταβαλλόμενες συνθήκες, πολιτικές, κοινωνικές και πολιτιστικές, των διαφορετικών περιοχών, στις οποίες έζησε κατά καιρούς ο φιλόσοφος. Τα Πολιτικά του Αριστοτέλη χωρίζονται σε οκτώ βιβλία και αναφέρονται μεταξύ άλλων σε επί μέρους θέματα, όπως ο ορισμός και η διάρθρωση της πόλης, η ιδιοκτησία, η ιδανική πολιτεία, η έννοια του πολίτη, η πολιτική αρετή, η ταξινόμηση των πολιτευμάτων, η δημοκρατία, η ολιγαρχία, η βασιλεία, η απεικόνιση της Αρίστης Πολιτείας, οι καλύτεροι τρόποι οργάνωσης της δημοκρατίας και της ολιγαρχίας. Σύμφωνα με τον Σταγίρη φιλόσοφο, για να διαμορφωθεί και να διατηρηθεί μια πολιτεία, πρέπει να έχει πολίτευμα με συγκεκριμένους στόχους. Έτσι γεννάται η ανάγκη να οριστεί η έννοια του πολιτεύματος και ποια είναι η «άριστη» μορφή του. Πολίτευμα δεν είναι οι νόμοι, το είδος του πολιτεύματος καθορίζει το επίπεδο των νόμων. Οι θεσμοί που καθορίζουν τη μορφή του πολιτεύματος διακρίνονται από τους υπόλοιπους νόμους. Ολόκληρη η πολιτική θεωρία του Αριστοτέλη βασίζεται στην πολιτική δομή της εποχής του: στη λειτουργία της πόλης-κράτους, με τον περιορισμένο χώρο, τον περιορισμένο αριθμό πολιτών και τα συγκεκριμένα διακριτικά στοιχεία της. Αντίθετα με τη νομοθετική και δικαστική εξουσία η συμμετοχή στην άσκηση των οποίων συνιστά το κύριο πολιτικό δικαίωμα δεν γίνεται σαφής περιγραφή της εκτελεστικής, αφού μοναδικός της σκοπός

Από την άλλη, το κινεζικό κράτος επέζησε επί χιλιετηρίδες και τούτο, εν πολλοίς, χάρη στην ιδιαίτερη σημασία που δόθηκε στην αντιμετώπιση του διοικητικού φαινομένου. Η διακυβέρνηση του Κράτους και ιδίως η δημόσια διοίκηση διέπετο από απόψεις φιλοσοφικής διάθεσης¹¹. Χαρακτηριστικές είναι οι απόψεις του φιλοσόφου Κουμφουκίου (551-479 π. Χ.) και των οπαδών του, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι, η άσκηση επωφελούς διοικήσεως προϋποθέτει πεπαιδευμένους ανθρώπους δηλαδή εφόσον κάποιος μπορεί να είναι διδάσκαλος, σημαίνει ότι «έχει τα προσόντα που απαιτούνται για την κατάληψη υψηλής κρατικής θέσεως»¹². Όταν δε έχει τα προσόντα αυτά, «είναι ικανός να γίνει κυβερνήτης».

Η ανάπτυξη του ρωμαϊκού κράτους και η επί αιώνες κυριαρχία του στον ευρωπαϊκό κυρίως χώρο διαμόρφωσαν ενιαίους διοικητικούς θεσμούς όσον αφορά κυρίως την εξάρτηση της περιφερειακής δημόσιας διοίκησης από το κέντρο της Αυτοκρατορίας, δηλαδή τη Ρώμη. Παράλληλα, είχε ληφθεί μέριμνα για τις κατά γεωγραφικό διαμέρισμα ιδιομορφίες με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ιδιαίτερων συστημάτων πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης όπως στην Ελλάδα και τη Γαλατία.

Προκύπτει λοιπόν, σαφής αντίθεση με την αρχαία ελληνική και κινεζική πρακτική, οι οποίες στηρίχθηκαν κατά κανόνα σε φιλοσοφικές απόψεις και όχι στην επίλυση πρακτικών θεμάτων που ανέκυπταν κάθε φορά στις διοίκηση της αχανούς αυτοκρατορίας.

Με το διαμελισμό του ρωμαϊκού Κράτους και την ίδρυση της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας (330μ.Χ) δεν παρουσιάζονται σημαντικές μεταβολές στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Κατά βάση, διατηρήθηκε, με τις προσήκουσες προσαρμογές, το ρωμαϊκό σύστημα διοίκησης. Βεβαίως, αναπτύχθηκε η υπαλληλική οργάνωση, όχι όμως ως απόρροια μελέτης του διοικητικού φαινομένου, αλλά ως ανάγκη επίλυσης παρουσιαζομένων προβλημάτων στη Διοίκηση του Κράτους.

Κατά την εποχή του Μεσαίωνα και τους πρώιμους νεώτερους χρόνους, κανείς δε μπορούσε να αντιληφθεί ότι η *διοίκηση* θα μπορούσε να αποτελέσει ιδιαίτερη επιστήμη αλλά επιπλέον οι ίδιοι οι όροι «διοίκηση» και «διοικώ» δεν είχαν ποτέ καταλάβει σημαίνουσα θέση στο λεξιλόγιο της νομικής διδασκαλίας. Αν και οι ως άνω όροι είχαν πολλάκις χρησιμοποιηθεί από νομικούς, δεν είχαν ποτέ λάβει ιδιαίτερη τεχνική χροιά. Μάλιστα, για να αποδοθεί τι διοικείτο κάθε φορά, η λέξη *διοίκηση* συνοδευόταν από ένα αντικείμενο όπως «η διοίκηση μιας οικίας, ενός φέουδου, ενός γραφείου, ενός φόρου κλπ. Όταν ο όρος «διοίκηση» τελικώς

είναι η εφαρμογή των αποφάσεων των δύο πρώτων. Στην εκτελεστική εξουσία μετέχουν όλοι οι πολίτες με τη σειρά.

¹⁰ Βλ. Μώρος, Ε., (μτφρ) *Ξενοφώντος Οικονομικός. Εισαγωγή, μετάφραση, σημειώσεις*, Αθήνα, 1939, Εκδ. Ζαχαρόπουλος Ο *Οικονομικός* περιλαμβάνει εύστοχες σκέψεις και παρατηρήσεις σχετικά με την αρτιότερη οργάνωση της οικιακής διοίκησης και μάλιστα σε συνδυασμό με τη γεωργία, την οποία ο Ξενοφών ονομάζει μητέρα και τροφό όλων των τεχνών. Στο έργο αυτό αναπτύσσεται για πρώτη φορά μεθοδικά και συστηματικά η αντίληψη που θεωρεί βάση κάθε αρτίου πολιτισμού κατά κύριο λόγο τη γεωργία.

¹¹ Βλ. Βλάχος, Γ., *Η πολιτική σκέψη στην αρχαία Κίνα*, 2^η έκδοση, Αθήνα, 1979

¹² Βλ. Κούρτης, Κ., *Ιστορία των Διοικητικών Θεωριών*, Αθήνα, 1971, σελ. 18

χρησιμοποιήθηκε¹³ μόνος του, είτε σήμαινε “*régir des biens*” δηλαδή «διαχειρίζομαι αγαθά» είτε “*gouverner un État*” δηλαδή διοικώ ένα κράτος.

Η πρώτη έννοια ήταν κοινή (εξακολουθεί να είναι και σήμερα) στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου, η δε δεύτερη στην πολιτική ορολογία, όμως σε καμία των περιπτώσεων η λέξη δεν έκανε μνεία σε δημόσια λειτουργία με τα γνωστά και ευκρινή χαρακτηριστικά της. Μόνον κατά το τέλος του 18^{ου} αιώνα με την ενδυνάμωση και εδραίωση της θεωρίας των τριών εξουσιών του Κράτους, ο όρος «διοίκηση» άρχισε να λαμβάνει στη νομική γλώσσα το νόημα υπό τη σημερινή του μορφή: ότι δηλαδή αφορά μια δραστηριότητα τυπολογικά διακριτή από τη νομοθετική και δικαστική εξουσία και στηρίζεται στη συγκεκριμένη δράση που εκτελεί το Κράτος προς όφελος των πολιτών του.

Μεταγενέστερη είναι δε η έκφραση «διοικητικό δίκαιο» η οποία κέρδισε έδαφος στο πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα. Από την άλλη, καθίσταται σαφές ότι τα Ευρωπαϊκά Κράτη δεν περίμεναν την επινόηση του σύγχρονου λεξιλογίου για να διοικήσουν, καθώς η δημιουργία και διατήρηση μεγάλων στρατευμάτων, η συλλογή φόρων, η κατασκευή εντυπωσιακών δημοσίων κτηρίων φανερώνει την άσκηση διοικητικής λειτουργίας, απλώς χωρίς τη χρήση διοικητικού λεξιλογίου.

Η Πρωσία, από το 1680 έως το τέλος περίπου του 18^{ου} αιώνα είχε την τύχη να κυβερνηθεί από τρεις βασιλείς¹⁴ οι οποίοι στα ζητήματα της διοικήσεως είχαν μεγάλες διανοητικές και πρακτικές ικανότητες. Η χώρα βρισκόταν υπό τον έλεγχο της κεντρικής εξουσίας και για την πραγματοποίηση του σκοπού αυτού δημιουργήθηκε ο θεσμός του «Statthalter» του τοπικού αρμοστή. Οι πόλεις και οι επαρχίες διοικούντο από τους εθελοντές διοικητές, ενώ δημιουργήθηκε μόνιμος στρατός οι διοικητές του οποίου είχαν καθήκοντα που συνεχώς καθίσταντο σπουδαιότερα άρα και οι γνώσεις που απαιτούντο ειδικότερες. Διορίζονταν από τον βασιλέα και σταδιακά δημιούργησαν ένα νέο τύπο τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος αντιπροσώπευε την κεντρική εξουσία και τα τοπικά συμφέροντα, ταυτοχρόνως.

Σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας εφαρμοζόταν η αρχή της συλλογικότητας, οι υπάλληλοι απαγορευόταν να ασκούν δεύτερη εργασία και να δέχονται προσφερόμενα δώρα ή να αγοράζουν πράγματα που είχαν κατασχεθεί για λογαριασμό του Δημοσίου. Κατά την ως άνω περίοδο διατυπώθηκαν και εφαρμόστηκαν οι πρώτες διατάξεις οι σχετικές με τη στρατολόγηση της δημοσίας υπαλληλίας οι οποίες αποτελούν την ουσία και σήμερα του ισχύοντος Γερμανικού δημοσιοϋπαλληλικού καθεστώτος. Το σύστημα των εξετάσεων συστηματοποιήθηκε ήδη από το 1748, με συγκεκριμένα κριτήρια για όσους επεδίωκαν την κατοχή ανωτέρων θέσεων.

Έτσι η διοίκηση των κρατικών υποθέσεων επαγγελματοποιήθηκε¹⁵, δηλαδή βασιζόταν σε ένα σώμα υπαλλήλων, οι οποίοι εργάζονταν αποκλειστικά στις

¹³ Βλ. D'Alembert, J., Diderot, D., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une Société des gens de lettres*, 1751-1780, vol. 1-35, Briasson, 1ère édition, Paris.

¹⁴ Πρόκειται για τους Φρειδερίκο Γουλιέλμο του Βρανδεμβούργου που βασίλευε από το 1640 έως το 1688, Φρειδερίκο Γουλιέλμο Ι από το 1713 έως το 1740 και Φρειδερίκο το Μέγα από το 1740 έως το 1786

¹⁵ Βλ. Κούρτης, Κ., *Ιστορία των Διοικητικών Θεωριών*, Φωτογραφική Ανατύπωση, Αθήνα, 1983, σ. 51

υπηρεσίες του Κράτους και ακολουθούσαν αυστηρούς κανόνες εργασίας και πειθαρχίας. Παράλληλα προς την ανάπτυξη της ως άνω πρακτικής, εδραιώθηκε και η επιστήμη και η τέχνη του κυβερνάν με διοικητικούς Οργανισμούς, δηλαδή η επιστήμη του Καμεραλισμού¹⁶. Πρόκειται για το σύστημα εκείνο των ιδεών υπό το οποίο εμφανίστηκε το εμποροκρατικό σύστημα σχετιζόμενο με πολιτικές θεωρήσεις που εκφράζουν συγκεντρωτικές τάσεις για την οικονομική πολιτική και διοικητική ζωή, και που στη συνέχεια υπό την ώθηση των Lorenz von Stein¹⁷, Karl Ferdinand Schmid και Robert von Mohl¹⁸, διαμορφώθηκε σε επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία εξετάζει την οργάνωση και τη δράση της Διοίκησης του Κράτους όχι μόνο από νομικής απόψεως αλλά και ως προς το χαρακτήρα της ως κοινωνικού και ιστορικού φαινομένου.

Στη Γαλλία, από τα τέλη του 16^{ου} αιώνα τόσο ο αριθμός των υπηρετών του Κράτους όσο και ο κατάλογος των εργασιών που σχετίζονταν με αυτό άρχισε ν' αυξάνει με ταχείς ρυθμούς. Μάλιστα ο Charles Loyseau¹⁹ παρατηρεί με κάποια ανησυχία ότι οι κατέχοντες αξιώματα στην υπηρεσία του Γάλλου Μονάρχου είχαν φτάσει την περίοδο εκείνη περί τους 60.000 και μόνον κάποιοι από αυτούς διαχειρίζονταν τη δικαστική μηχανή, ενώ άλλοι είχαν τοποθετηθεί στη διοίκηση του στρατού και πολλοί άλλοι στη διαχείριση των φόρων και εισοδημάτων του Βασιλιά²⁰.

Είναι πρόδηλο ότι η περιοχή των πρώιμα σύγχρονων δημοσίων λειτουργιών είχε ευρέως επεκταθεί σε σχέση με εκείνη που αποτυπώνεται κατά την εποχή του Μεσαίωνα και τούτο γιατί ο λυσσαλέος ανταγωνισμός επέβαλε τη συνεχή αύξηση των στρατιωτικών εξορμήσεων των Κρατών, γεγονός που συνεπάγετο την συνεχή αύξηση των επιπέδων φορολόγησης και μοιραία τον αυστηρότερο έλεγχο σε όλη την οικονομική και πολιτική ζωή με σκοπό την αύξηση του φορολογητέου πλούτου. Αυτή η ευρεία ενδυνάμωση των κρατικών συμφερόντων, που επρόκειτο να επισφραγιστεί

¹⁶Βλ. Small, A., *The Cameralists The Pioneers of German Social Polity* 1909, Batoche Books, Kitchener, 2001. Ο Καμεραλισμός διακρίνεται σε δύο μορφές. Η πρώτη διαμορφώθηκε από τους τρεις μεγάλους συγγραφείς της Πολιτικής Οικονομίας, τον Becker, τον Schröder και τον Hornick. Κατά τη μορφή αυτή, αντικειμενικός σκοπός του Κράτους έπρεπε να είναι η υλοποίηση της «ευδαιμονιστικής πολιτείας», μέσω της αύξησης του πληθυσμού και του εθνικού πλούτου. Η δεύτερη μορφή διαμορφώθηκε ως επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης. Η εξέλιξη αυτή σημειώθηκε όταν ο Φρειδερίκος Γουλιέλμος Ι ίδρυσε από μια έδρα του Καμεραλισμού στα Πανεπιστήμια της Φρανκφούρτης και της Halle για τη διδασκαλία μεταξύ άλλων της αποδοτικής διακυβέρνησης των πόλεων. Οι περισσότεροι διακεκριμένοι εκπρόσωποι της μορφής αυτής ήταν οι Gasser, Johann H.G. von Justi, Georg Zincke, Joseph von Sonnenfels. Όλοι τους πρέσβευαν την ανάγκη εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων.

¹⁷ Ο Lorenz von Stein (1815-1890) γερμανός οικονομολόγος, κοινωνιολόγος με το έργο του ιδίως κατά την περίοδο 1855-1885 ως καθηγητής Πολιτικής Οικονομίας στο Πανεπιστήμιο της Βιέννης, έθεσε τις βάσεις διεθνώς για την επιστήμη της δημόσιας διοίκησης.

¹⁸ Ο Robert von Mohl (1799-1875) Γερμανός Νομικός διετέλεσε καθηγητής πολιτικών επιστημών στο Πανεπιστήμιο του Tübingen, στο Πανεπιστήμιο της Χαϊδελβέργης και ήταν ο πρώτος που εισήγαγε τον όρο *Rechtsstaat* ή αλλιώς συνταγματικό κράτος σε αντίθεση προς το «αριστοκρατικό» πολιτικό κράτος.

¹⁹ Charles Loyseau (1564-1627), Γάλλος νομικός, δικηγόρος στη Βουλή των Παρισίων, το Ανώτατο Βασιλικό Δικαστήριο της Γαλλίας, καθώς και δικαστής σε τοπικά- περιφερειακά και αρχοντικά δικαστήρια. Αποτύπωσε τη Γαλλική κοινωνία και νομοθεσία στο περιώνυμο έργο του *Le Droit des Offices* το 1610, πηγή κατανόησης της δομής της γαλλικής κοινωνίας κατά τον 17^ο και 18^ο αιώνα.

²⁰Βλ. Loyseau, Ch., *Cinq livres du droit des offices*, Les Oeuvres, François Targa, Paris, 1640.

από τη διδασκαλία των μερκαντλιστών κατά τον 17^ο αιώνα, ίσως και να αποτελεί τη μεγαλύτερη θεσμική καινοτομία των νεότερων χρόνων.

Ενώ κατά το Μεσαίωνα ο όρος «πολιτεία» αποτελούσε απλώς την λατινική εκδοχή του αρχαιοελληνικού όρου κα άρα υποδείκνυε τη θεμελιώδη οργάνωση του Κράτους ή τη μορφή της κυβερνήσεως, με το τέλος του 16^{ου} αιώνα αρχίζει να αποκτά νέα χροιά και μια νέα μορφή δημόσιας δραστηριότητας η οποία δεν αποβλέπει πια στην προστασία του νόμου αλλά περισσότερο «στην πρόνοια και προστασία των κατοίκων μιας πόλεως και των δημοσίων αγαθών», όπως αναφέρει ο Γάλλος νομικός Jean Bacquet²¹.

Απ' αυτή τη στιγμή, η έννοια «αστυνομία» γίνεται όρος καθημερινής χρήσεως στο θεσμικό λεξιλόγιο διαφόρων ευρωπαϊκών γλωσσών καθώς κάνει μνεία στο δικαίωμα του μονάρχη να «διασφαλίζει την ύπαρξη μιας κοινότητας που είναι καλά τακτοποιημένη από απόψεως εδαφικής συνοχής»²². Επομένως, ο Βασιλιάς δεν είναι πλέον μόνον δικαστής, αλλά και «ποιμένας» και «φροντιστής» των υπηκόων του.

Η κυριαρχία λοιπόν «λαμβάνει μορφή κυβερνήσεως»²³ και ο Βασιλιάς-βοσκός ενσκήπτει στους υπηκόους του, ενδιαφέρεται για την προστασία και ευμάρεια τους κάτι που είχε απειροελάχιστη σημασία για το Μονάρχη του Μεσαίωνα, ο οποίος ενδιαφερόταν αμιγώς και μόνο για την προστασία του νόμου.

Οι κανόνες της «αστυνόμευσης» αντανακλούν την αυξημένη σημασία που προσδίδει το Κράτος στην προκαθορισμένη διάσταση της ζωής. Χωρίς να τροποποιηθούν τα θεμέλια του νομικού συστήματος, αυτοί οι νέοι κανόνες καλούν τους υπηκόους να παρατηρήσουν τα φυσικά τους δικαιώματα μέσω μιας σειράς λεπτομερών παραγραφών, που στοχεύουν στη διατήρηση του «δημοσίου αγαθού».

Μεταβλητά και αυξομειούμενα εκ φύσεως («το έργο της Αστυνομίας αποτελείται από ζητήματα που προκύπτουν κάθε στιγμή και είναι συνήθως ασήμαντης υφής», γράφει ο Montesquieu²⁴ (βιβλίο 26, κεφ.24), «το δικαίωμα της αστυνόμευσης-αστυνομίας» γίνεται σταδιακά ένα από τα πιο τυπικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού θεσμικού τοπίου.

Για τον Loyseau, ο οποίος συγγράφει όπως είδαμε, στις αρχές του 17^{ου} αιώνα, όλα «τα θέματα της αστυνομίας» θα μπορούσαν εύκολα να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις τομείς- διοίκηση τροφίμων, εμπόριο και οδικοί άξονες- ενώ έναν αιώνα αργότερα, κατά τα τέλη της βασιλείας του Λουδοβίκου του 14^{ου} ο Nicolas Delamare (1639-1723) δημοσίευσε ένα μνημειώδες έργο με τίτλο *Traité de la Police*²⁵ όπου οι

²¹Βλ. Bacquet, J., *Traité des droits de justice, Les Oeuvres*, Lyon, 1744.

²²Βλ. Heidenheimer, A., J., *Politics, policy and Policy as concept in English and continental languages: an attempt to explain divergencies*, *The Review of Politics* 48: 3-30, 1986 και Oestreich, G., *Polizia (Policy) e prudentia civilis nella società barocca della società e dello Stato* in Oestreich, Gerhard. *Filosofia e costituzione dello Stato moderno*, (transl) P. Schiera, Bibliopolis, Naples, 1989.

²³Βλ. Foucault, M., *La gouvernementalité, Dits et écrits 1954-1988*, vol.3, 1976-1979, Paris, Gallimard 1994, pp 635-657.

²⁴Βλ. Montesquieu, Ch. de Sécondat, *L'esprit des lois*, (transl) T. Nugent and J. V. Prichard, London, 1914, G.Bell & Sons (electronic edition)

²⁵Βλ. Delamare, N., *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*. Vol.1-4., 2th ed, Aux dépens de la Compagnie, Amsterdam, 1729.

τομείς έχουν φθάσει τους ένδεκα (θρησκεία, ηθική, υγεία, διοίκηση τροφίμων, δημόσια ασφάλεια, οδικοί άξονες, επιστήμες και ελευθέρια τέχνες, εμπόριο, παραγωγοί και κατασκευαστικές τέχνες, οικιακοί βοηθοί, εργάτες, πένητες). Εν ολίγοις, το κράτος, το οποίο κατά τους προηγούμενους αιώνες ήταν εξουσιοδοτημένο να περιφρουρεί τη δικαιοσύνη, τώρα εμφανίζεται ως εργαλείο της κοινωνικής ανάπτυξης.

Παρόλ' αυτά, είναι προφανές ότι η «αστυνομία» των μοναρχικών καθεστώτων πόρρω απέχει από τη σημερινή εκτελεστική «διοίκηση». Αν και στόχευε στην εξασφάλιση του «δημοσίου αγαθού» της κοινότητας ως οντότητα, σε καμία περίπτωση δεν προσέφερε υπηρεσίες αλλά ούτε παρείχε ωφέλιμη αξία προς όφελος των υπηκόων της. Στην ίδια της την ουσία «η αστυνόμευση- αστυνομία» είναι μια μορφή πειθαρχίας. Δεν προσβλέπει στη δημιουργία νέων κοινωνικών ρόλων ή στην κατάργηση παλαιών, απλώς στοχεύει στην καλύτερη ρύθμιση των ήδη υπαρχουσών, μέσω της απαγόρευσης ή της επιβολής κάποιων συμπεριφορών με την απειλή επιβολής κυρώσεων.

Γι' αυτό και για αιώνες οι έννοιες της «δικαιοσύνης», «των οικονομικών» και «της αστυνομίας» δεν αντιμετωπίζονταν ως διαφορετικές δημόσιες λειτουργίες, αλλά ως τρεις διακριτοί τομείς επί τη βάση της νομικής- δικαστικής δικαιοδοσίας. Σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στη Γαλλία, ιδίως μετά τα μέσα του 17^{ου} αιώνα, ο μονάρχης χρησιμοποιούσε το μόρφωμα της *commission* (επιτροπής) την οποία μπορούσε να ανακαλέσει ανά πάσα στιγμή, με σκοπό τη δημιουργία μιας πυραμίδας μεσιτών- διαχειριστών που ήταν απολύτως εξηρημένοι από εκείνον και το Συμβούλιο του²⁶.

Αν και αρκετές δεκαετίες αργότερα με διαφοροποιημένα αποτελέσματα, κάτι παρόμοιο υλοποιείτο και στα λοιπά ευρωπαϊκά κράτη όπως για παράδειγμα στο μικρό Πεδεμόντιο, την Καστίλη και τις Ισπανικές νέες κτήσεις καθώς και σε διάφορες περιοχές της Αυστρο-ουγγρικής αυτοκρατορίας. Πολλοί ιστορικοί ακολουθώντας τα ίχνη του Alexis de Tocqueville²⁷, εντόπισαν, σ' αυτού του είδους τη νέα κυβερνητική μηχανή, τον πρώτο πυρήνα της σύγχρονης διοίκησης, προοριζόμενη για τη διοίκηση των στελεχών, οργανωμένη σύμφωνα με μια σχεδόν στρατιωτική ιεραρχία.

Αφήνοντας τη διαχείριση της δικαιοσύνης στους παλαιούς δικαστικούς, οι νέοι «κομισάριοι» εξασφάλισαν γι' αυτούς τη διαχείριση αρκετών θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος, που πλέον δεν θα επιλύοντο επί τη βάση του νόμου και των διαδικαστικών του μορφών, αλλά απλώς σύμφωνα με τις οδηγίες του βασιλέα και των υπουργών του.

Αυτή η μετατροπή θεωρήθηκε νέα μορφή Κράτους, την οποία η Γαλλική ιστοριογραφία αποκαλεί *Monarchie administrative* (διοικητική μοναρχία).

Πρόκειται λοιπόν για μια εντελώς καινοφανή μορφή Κράτους σε σχέση με το Κράτος των Μεσαιωνικών εποχών που χαρακτηρίζεται από την ποσότητα κανόνων

²⁶Βλ. Antoine, M., *Genèse de l'institution des intendants dans le Journal des savants*, Paris, 1982, και Mousnier, R., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, Volume II, 2ème édition, Presses Universitaires Françaises, Paris, 1990-1992, pp 484.

²⁷Βλ. Tocqueville, A., de, *L'Ancien Régime*, G.W.Headlam, Oxford Clarendon Press, 1969.

αλλά και από τη σαφή διάκριση μεταξύ δικαιοσύνης και διοίκησης, καθώς και από μιας εμβρυικής μορφής διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου- το πρώτο αφορά στους δικαστές μέσω της διαδικασίας εκτελέσεως των δικών και εκδόσεως των δικαστικών αποφάσεων, ενώ το δεύτερο στους διοικητικούς διαχειριστές, μέσω απλών εκτελεστικών πράξεων.

Εν ολίγοις, το «Κράτος- Αστυνομία» του 18^{ου} αιώνα απεκάλυψε τη δομή ενός σύγχρονου διοικητικού κράτους. Η ανάγνωση αυτή δεν είναι καθόλου εσφαλμένη αλλά μπορεί εύκολα να αποδώσει μια ιδιαίτερος «σύγχρονη» εικόνα των διοικήσεων και κυβερνήσεων των παλαιών πολιτευμάτων. Πράγματι, το έργο ενός Μονάρχη του 18^{ου} αιώνα ήταν να ρυθμίζει τη ζωή μιας εταιρικής κοινωνίας η οποία ήταν ιδιαίτερος αυτάρκης σε σχέση με το Κράτος. Τουλάχιστον μέχρι την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης, το *διοικείν* δεν σήμαινε άμεση εξυπηρέτηση των αναγκών των συν-εταίρων, αλλά μόνον την παροχή κατευθυντηρίων γραμμών σε πολλά αυτό-διοικούμενα σώματα που αποτελούσαν τη βάση του κρατικού οικοδομήματος.

Επιπλέον, ο εμφανής διαχωρισμός μεταξύ δικαιοσύνης και διοίκησης που απαντάτο σε πολλά από αυτά τα Κράτη, δεν υπήρξε ποτέ το αποτέλεσμα αμιγώς θεωρητικών διακρίσεων αλλά απλώς πολιτικών σχεδιασμών και ισορροπιών. Αυτό που ενδιέφερε τους μονάρχες ήταν να διατηρούν υπό τον πλήρη έλεγχό τους κάποια κεφαλαιώδους σημασίας θέματα, όπως η συλλογή συγκεκριμένων φόρων, η στρατιωτική δικαιοσύνη και ο ανεφοδιασμός του στρατού. Έχοντας λοιπόν επιτύχει τους ως άνω στόχους, δεν είχαν συχνά ούτε τη δύναμη ούτε το ενδιαφέρον να λειάνουν περισσότερο τη σφαίρα της κατανομής αρμοδιοτήτων των παλαιών δικαστών.

Στη Γαλλία για παράδειγμα, μέχρι το τέλος του *ancien regime* (παλαιός τρόπος διοικήσεως το παλαιό πολίτευμα), οι κύριοι παραγωγοί αστυνομικών ρυθμίσεων εξακολουθούσαν να είναι τα *Parlements*²⁸, δηλαδή τα 12 ανώτατα δικαστήρια του Βασιλείου, ενώ πολλοί φόροι συνελέγοντο υπό τον έλεγχο των *Cours des Aides*, που αποτελούσαν οικονομικά δικαστήρια από την εποχή του Μεσαίωνα. Από την άλλη μεριά, οι «κομισάριοι» του βασιλέως δεν ήταν πάντα διοικητικοί αξιωματούχοι. Όσοι αντιπροσώπευαν το Μονάρχη στις επαρχίες του Κράτους θεωρούντο τα εργαλεία της προσωπικής δικαιοσύνης που απένειμε ο βασιλιάς (το κοινώς στην ορολογία των δικαστών *justice retenue*).

Ήταν δηλαδή επιφορτισμένοι όχι με το να διοικούν αλλά να ενημερώνουν και να διαφωτίζουν το μονάρχη στην άσκηση του αρχέγονου δικαιώματός του που του επέτρεπε να υπερκεράσει κάθε δικαστή του Βασιλείου²⁹. Ακόμη και όταν ο όρος «διοίκηση» άρχισε να χρησιμοποιείται με μεγαλύτερη συχνότητα για να υποδείξουν τη γραφειοκρατική μηχανή που είχαν δημιουργήσει οι κομισάριοι του βασιλέως, οι

²⁸Βλ. Payen, P., *La physiologie de l'arrêt de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle*, Presses universitaires françaises Paris, 1997 και *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle. Dimension et doctrine*, Presses Universitaires françaises, Paris, 1999.

²⁹Βλ. Hinrichs, E., 'Giustizia' contro 'amministrazione'. *Aspetti del conflitto politico interno al sistema della crisi dell'antico regime*, La società francese dall'antico regime alla rivoluzione, ed. C. Capra, Il Mulino, Bologna, 1982, pp 208 et seq, και Mannoni, S., *Une e indivisibile Storia dell'accenramento amministrativo in Francia*,. Vol.1. La formazione del sistema (1661-1815), Giuffrè, Milano, 1994.

εξουσίες αυτού του μηχανισμού αμφισβητούντο εντόνως υπό το πρίσμα της συνταγματικής νομιμότητας.

Τα ανώτατα δικαστήρια και κατ' επέκταση οι παλαιοί δικαστές ποτέ δεν δέχθηκαν μια παράλληλη και ανταγωνιστική εξουσία προς τη δική τους, ιδίως μετά το 1760 όπου παρουσιάζονται με εντονότερο τρόπο τα οικονομικά προβλήματα και οι δυσχέρειες στη δυναστεία των Βουρβόνων, οι δικαστές εξαπέλυσαν δριμεία επίθεση κατά του γραφειοκρατικού απολυταρχισμού και των ηγεμονικών απαιτήσεών του.

Η γαλλική μοναρχία ήταν ένας θεσμός βασισμένος στην παράδοση και ο μόνος τρόπος για να νομιμοποιηθεί ήταν να ανατρέξει σε ορολογίες-γλώσσες που κληρονόμησε από το παρελθόν όπως αυτή του Δικαιοδοτικού Κράτους. Ίσως γι' αυτό το λόγο το Στέμμα δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει τη μεγάλη επανάσταση του δικαστικού σώματος όταν το 1788 κατάφερε τελικά να ανακαλέσει τα *Etats Généraux*³⁰ και να οδηγήσει το απολυταρχικό σύστημα στο τέλος του.

Οι θεσμικοί πειραματισμοί του 18^{ου} αιώνα προοιωνίζουν αρκετά χαρακτηριστικά των σημερινών Διοικητικών Κρατών. Επί της ουσίας, τα βασικά θεμέλια της σύγχρονης διοίκησης όπως αργότερα εφαρμόστηκαν από τα περισσότερα Ευρωπαϊκά κράτη, ήταν έργο της Γαλλικής Επανάστασης και ακόμη μια φορά η Γαλλική Επανάσταση εξασφάλισε στη διοίκηση την σθεναρή θεσμική της αναγνώριση που δεν είχε καταφέρει να διασφαλίσει κατά τη διάρκεια του περασμένου αιώνα.

Η διαπίστωση αυτή μπορεί να ακούγεται παράδοξη, όμως οι επαναστάτες του 1789 δεν ήθελαν σε καμία περίπτωση τη διατήρηση του κεντρικού Κράτους που η Γαλλική Μοναρχία είχε δομήσει καταβάλλοντας μεγάλες προσπάθειες.

Οι νέοι αρχηγοί ήταν κυρίως άνδρες από τις επαρχίες και μαζί με τα παλαιά σώματα των δικαστών (judicial magistracies) μοιράζονταν την κοινή απέχθεια για την εκτελεστική γραφειοκρατία και τη συνεχή παρεμβολή της στην κοινωνική ζωή. Ένα από τα πρώτα μελήματα της *Assemblée Constituante* ήταν να διαλύσει όλο το μηχανισμό των κομισάριων του βασιλιά μαζί με το γραφειοκρατικό κράτος.

Η δε συνέλευση διέλυσε την ακόμη αρχαιότερη δομή των υπο-κυβερνητικών διοικήσεων οι οποίες, για αιώνες είχαν δημιουργήσει το βασικό πλέγμα όλης της κοινωνικής ζωής. Είτε ήταν περιφερειακές, είτε δημοτικές, κοινοτικές, είτε εκκλησιαστικοί θεσμοί ή ακόμη και οι ίδιες οι πανίσχυρες κοινότητες των δικαστών που είχαν γονατίσει το πολίτευμα, όλες οι διοικήσεις καθαιρέθηκαν στο όνομα μιας νέας έννοιας ισότητας και θεσμικής ομοιομορφίας. Η παλιά κοινωνία των σωμάτων

³⁰Βλ. Picot, G., *Histoire des Etats Généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France*, 4 vol., Hachette, 1872, Paris. Στο πολιτικό σύστημα του βασιλείου της Γαλλίας, *les états généraux*, ήταν η σύγκλιση από τον Βασιλέα των εκτάκτων ολομελειών, για την αντιμετώπιση μιας πολιτικής κρίσεως, κυρίως όσον αφορά πολεμικές συγκρούσεις ή θέματα διπλωματικής φύσεως και τη λήψη αποφάσεων για την παροχή οικονομικής ή στρατιωτικής βοήθειας. Πρόκειται για έναν θεσμό που εγκαθιδρύθηκε το 1302 από το Βασιλιά Φίλιππο τον Ωραίο για να προσδώσει φαινομενική νομιμότητα στις αποφάσεις του σε αντίθεση με την *Auscula filli*. Οι ολομέλειες στην αρχή περιελάμβαναν τον κλήρο, την αριστοκρατία και τη μεσαία τάξη των εύρωστων πόλεων. Μέχρι το 1484 συγκαλούνταν κατά περιοχή αναλόγως αν ανήκαν στη *Langue d'oïl* ή στη *Langue d'oc*.

παραχώρησε τη θέση της σε μια νέα κοινωνία ατόμων που είχαν τη δυνατότητα τέλει εναλλαγής μεταξύ τους.

Βεβαίως αυτή η αλλαγή δεν έγινε τυχαία. Η σχεδόν αυτόματη κατάρρευση του φεουδαρχικού συστήματος στην πραγματικότητα προετοιμάζετο σιωπηρά και επί μακρόν από την απολυταρχική γραφειοκρατική μηχανή, που είχε διαβρώσει όλους τους παλαιούς εταιρικούς θεσμούς εκ των έσω, αποδυναμώνοντας τους πλήρως. Παράλληλα, η συζήτηση για το Διαφωτισμό είχε θέσει τη βάση για μια διαφορετική δομή του κράτους, η οποία δεν ήταν πλέον ο συγκερασμός πολλαπλών συντεχνιών, αλλά ένας ομοιογενής θεσμός³¹.

Επί τη βάση αυτών των προτάσεων τα μέλη της *Constituante* ανέλαβαν να υλοποιήσουν τη μεγάλη απλούστευση που είχε ήδη ξεκινήσει η μοναρχία: μέχρι του σημείου να μην υπάρχει κανένας δεσμός μεταξύ του Κράτους και του ατόμου παρά «ένα ατέλειωτο και τεράστιο κενό», όπως αργότερα παρατήρησε ο Tocqueville. Μέσα λοιπόν σ' αυτό τον κενό χώρο οι επαναστάτες τοποθέτησαν τη νέα «Γενική Διοίκηση του Κράτους»: επρόκειτο για μια μεγάλη ενιαία διοικητική μηχανή, δομημένη σε ένα ομοιόμορφο εδαφικό σχεδιασμό και εξουσιοδοτημένη να ικανοποιεί όλες τις κοινωνικές απαιτήσεις που κατά το παλαιό καθεστώς εκτελούσαν τα διάφορα εταιρικά σώματα.

Η μακρά περίοδος του Κράτους- ρυθμιστή είχε λάβει τέλος με διάδοχο το Κράτος- διαχειριστή με την κυριολεκτική έννοια, το Κράτος εκείνο που ήταν προορισμένο να παράγει κοινωνικά αγαθά και να είναι ο κύριος διαχειριστής των δημοσίων συμφερόντων.

Με την έλευση του Μεγάλου Ναπολέοντα είχε πλέον καταστεί σαφές ότι η διοίκηση δεν έπρεπε να διαλύεται μέσα στο κοινωνικό σώμα, αλλά να είναι ευκρινώς διαχωρισμένη από αυτό και να διαθέτει ισχυρές δυνάμεις παρέμβασης.

Η διοικητική δραστηριότητα θα εκχωρείτο σε μια συγκεκριμένη αλυσίδα ιεραρχικής εξουσίας, που θα αποτελείτο από επαγγελματίες υπαλλήλους- υπουργούς, νομάρχες, αντινομάρχες και δημάρχους- ιεραρχικά ανώτερους από τους απλούς πολίτες και επιφορτισμένους με το να ικανοποιούν τις συλλογικές ανάγκες. Με την πτώση του Ναπολέοντα, το διοικητικό Κράτος αποτελούσε δεδομένη κατάκτηση, ωστόσο, μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα μια πρωτοφανής φαυλότητα κυριάρχησε σε ολόκληρη τη δημόσια ζωή, καθώς όλοι όσοι πλαισίωναν τον αυτοκράτορα κατά την περίοδο της κραταιάς του κυριαρχίας, διεκδικούσαν θέσεις στη δημόσια διοίκηση ως ανταμοιβή των υπηρεσιών τους κατά το παρελθόν ή ως αρραβώνα υποστηρίξεως στο μέλλον.

Στην αυγή του 19^{ου} αιώνα, η κεντρική θέση που είχε κερδίσει η διοίκηση δεν συνοδευόταν ακόμη από τη δέουσα πολιτιστική αναγνώριση, ούτε είχε καταφέρει να αναγνωρισθεί στο στερέωμα της νομικής σκέψης.

Αντιθέτως, στις ΗΠΑ μια χώρα με μακρά από-συγκεντρωτική παράδοση, η Δημόσια Διοίκηση είχε λάβει νέα κατεύθυνση. Η χώρα αυτή δεν αισθάνθηκε ποτέ την

³¹Βλ. Rosanvallon, P., *Fisiocratici, Dizionario critico della Rivoluzione francese*. Eds. F. Furet, M. Ozouf, Bompiani, Milano, 1988, pp. 649-656.

ανάγκη να στρέψει την προσοχή της στο να εξασφαλίσει το «σύννομο της δράσεως» της Διοικήσεως, οπότε για να αναπτύξει κι εκείνη με τη σειρά της, τις Επιστήμες του Διοικητικού και Δημοσίου Δικαίου, όπως συνέβη στη Γερμανία τη Γαλλία και σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Αντιθέτως, επιδόθηκε αποκλειστικά σχεδόν στην αύξηση του *efficiency* (αποδοτικότητα) και δημιούργησε τον κλάδο της Επιστήμης της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία ασχολείται όχι μόνο με το πώς είναι δυνατό να εξασφαλιστεί το σύννομο της δράσεως της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και πως είναι δυνατό να εξασφαλίζεται η αποδοτική της λειτουργία και η μεταβολή σε πράξη των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τον καλύτερο τρόπο αφού το δημοκρατικό Κράτος της εποχής πρέπει να είναι όχι μόνον εύρυθμο και χρηστό αλλά και Κράτος προόδου και ευημερίας³².

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη μια σύντομη επισκόπηση της οργάνωσης, σύστασης και λειτουργίας της ημετέρας Δημόσιας Διοίκησης από το 1821 έως τις μέρες μας ώστε να κατανοήσουμε τη δομή και τη μορφή που έλαβε η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση από τα χρόνια της απελευθερώσεως έως σήμερα.

³²Βλ. Περί της μορφής, των καθηκόντων, και των προβλημάτων του σύγχρονου Κράτους, βλ. Κούρτης, Κ., *Το Διοικητικό Κράτος* στο Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τ. ΙΕ, 1971, Αθήνα, σσ. 141-148

1.3.ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΑΠΟ ΤΟ 1821 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ

Το διοικείν σημαίνει να δρας και να δρας χωρίς διακοπή, γράφει ο Louis Portiez de l'Oise³³.

Η διοικητική λειτουργία αφορά κάθε στιγμή, καθώς δεν υπάρχει στιγμή στη ζωή ενός πολίτη που να μην σχετίζεται με το κράτος. Η διοίκηση λοιπόν είναι η θεμελιώδης πράξη μιας κυβέρνησης, η οποία *«ακατάπαυστα οφείλει να λαμβάνει μέριμνα για τη δημόσια ασφάλεια, για τη διατήρηση των νόμων και της τάξεως, για την εκπλήρωση όλων των αναγκών της κοινωνίας»³⁴*.

Οι απαρχές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ως συγχρόνου κράτους, εντοπίζονται ήδη το 1821, κατά την έναρξη της επαναστατικής περιόδου. Η διοικητική οργάνωση κατά τον Οργανισμό της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος αφορά στην κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση με όργανα της διοικήσεως τη Γερουσία, τους Εφόρους των Τμημάτων και τους Προεστώτες των Κοινοτήτων. Από την άλλη, ο καταστατικός χάρτης Διοικήσεως της Ανατολικής Στερεάς Ελλάδος, περιλαμβάνει ως όργανα της Διοικήσεως, τον Άρειο Πάγο, τους Προεστώτες των Επαρχιών και τους Προεστώτες των χωρίων.

Τόσο η Ανατολική όσο και η Δυτική Ελλάδα βασιζόνταν στην ίδια διοικητική διαίρεση, δηλαδή στο επαρχιακό σύστημα, πλην όμως, κάθε οργανωτική μονάδα διέφερε από τις αντίστοιχες των άλλων τοπικών αρχών³⁵. Η δε διοίκηση της Πελοποννήσου κατά τον Οργανισμό της Πελοποννησιακής Γερουσίας, σύμφωνα και με το ψήφισμά της *«θα ήταν προσωρινή μεν, αλλά σταθερά, μέχρι ότου το Έθνος, Θεού συνευδοκούντος επιτύχη ήσυχον και αρμόδιον καιρόν, ίνα συστήση τελειότεραν Διοίκησιν»³⁶*

Και πάλι ο ως άνω οργανισμός προσιδίαζε στους προαναφερθέντες παρουσιάζοντας έντονο επαρχιακό χαρακτήρα. Το πρώτο προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου, ψηφισθέν από την Α' Εθνική Συνέλευση, την 1^η Ιανουαρίου 1822 προέβλεπε ότι η Διοίκηση θα αποτελείτο από δύο σώματα, το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό.

Στο συγκεκριμένο προσωρινό Πολίτευμα η «Διοικήσις» δεν ήταν η νομοθετική λειτουργία, αλλά η ανωτάτη Κυβερνητική Εξουσία, η ανωτάτη κυβερνητική αρχή, η ηγετική του Κράτους κεφαλή. Τούτο σημαίνει ότι η Α' Εθνική Συνέλευση παρέτρεξε το σύστημα της *«ενός ανδρός αρχής»* επιβαλλόμενο από τις περιστάσεις και ασπασθηκε πολυαρχικό σύστημα³⁷.

Το Εκτελεστικό σώμα εξέλεγε οκτώ υπουργούς στους οποίους περιλαμβανόταν ο Αρχιγραμματέας της Επικρατείας (άρθρο κβ'), ο οποίος είχε και

³³Βλ. Portiez, (de l'Oise), L., *Cours de Législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du corps social*, Paris, 1809.

³⁴Βλ. Macarel, L. A., *Cours de droit administratif professé à la faculté de Paris*, 4 volumes, Thorel, Paris, 1844-1846.

³⁵Βλ. Δημακόπουλος, Γ., *Η Διοικητική Οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821-1827*, Αθήνα, 1966, σελ. 62-67.

³⁶Βλ. Μάμουκας, Α., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος*, Τεύχος Α', Αθήνα, 1839, σελ 122.

³⁷Βλ. Κόρσος, Δ. Ι., *Μαθήματα Ιστορίας της Ελληνικής Διοικήσεως*, Τεύχος Α', Αθήνα, 1977.

την επιστασία των Εξωτερικών και προσυπέγραφε όλες τις πράξεις και τα θεσπίσματα της Διοικήσεως(άρθρο νθ') ενώ οι λοιποί επτά ήταν ο των Εσωτερικών, ο της Οικονομίας, ο του Δικαίου, ο των Πολεμικών, ο του Ναυτικού, ο της Θρησκείας, ο της Αστυνομίας³⁸.

Τα οκτώ Υπουργεία που ειρήσθω εν παρώδω ο όρος «Υπουργείο» δεν χρησιμοποιείται στο κείμενο του προσωρινού Πολιτεύματος, αντιστοιχούσαν με τα ισάριθμα τότε Γαλλικά Υπουργεία, με τη διαφορά ότι το ελληνικό Υπουργείο Αστυνομίας στη Γαλλία το Αναπλήρωνε το Υπουργείο Παιδείας³⁹. Ως προς το θέμα της διάρθρωσης της περιφερειακής διοικήσεως, διατηρήθηκαν τα υφιστάμενα προ του πολιτεύματος της Επιδάυρου τοπικά συστήματα.

Σύντομα φάνηκε ότι οι νέοι θεσμοί του προσωρινού Πολιτεύματος είχαν πολλά μειονεκτήματα, δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική άσκηση της διοικήσεως αλλά και την ενότητα του αγώνα, ενώ η διατήρηση των τοπικών εξουσιών καθιστούσαν δυσχερές το κυβερνητικό έργο.

Τα Πολιτεύματα του Άστρους (1823) και της Τροιζήνης (1827) το μεν πρώτο καταργεί τα τοπικά πολιτεύματα και συστήνει το Συμβούλιο των Υπουργών το δε δεύτερο που θεωρείται και το αρτιότερο συστήνει τη λεγομένη «Αντικυβερνητική Επιτροπή» η οποία θα κυβερνούσε μέχρι την Άφιξη του Κυβερνήτη, ενώ η Γ' Εθνική Συνέλευση ψηφίζει το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος την 1^η Μαΐου 1827, στο οποίο κατά τα άρθρα 126-132 *οι γραμματείς δημοσιεύουν και ενεργούν τα διατάγματα του Κυβερνήτη*. Σημειωτέον η νέα κατανομή των κλάδων της Διοικήσεως σε Γραμματείες επηρεάστηκε από τα ισχύοντα στη Γαλλία κατά την Επανάσταση⁴⁰.

Με την άφιξη του Ι. Καποδίστρια στην Ελλάδα, άρχισε η συγκρότηση της Ελληνικής Πολιτείας. Κατόρθωσε να θεμελιώσει ένα σύγχρονο διοικητικό σύστημα και να οργανώσει τη Δημόσια Διοίκηση, παρά τα πενιχρά οικονομικά μέσα που διέθετε το Κράτος και την ένδεια πεπαιδευμένων στελεχών.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση είχε πολλά στοιχεία των θεσμών που είχαν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της Οθωμανικής Δημόσιας Διοίκησης, ενώ το διοικητικό σύστημα περιελάμβανε την κεντρική διοίκηση (Υπουργικό Συμβούλιο-Υπουργεία), την περιφερειακή (τμήματα), την τοπική αυτοδιοίκηση (επαρχιακές δημογεροντίες και δημογεροντίες πόλεων, κωμών και χωρίων). Το εν λόγω σύστημα είχε έντονο συγκεντρωτικό χαρακτήρα, με ελάχιστα δείγματα αποκέντρωσης ενώ εκχωρούσε ελάχιστες αποφασιστικές αρμοδιότητες στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το σύστημα αυτό, παράλληλα με την προσωρινή μορφή του πολιτεύματος είχε απολυταρχικό χαρακτήρα, μια αναγκαιότητα για την επιτυχή συνέχιση της πολεμικής προσπάθειας, τη δημιουργία των βασικών δημοσίων υπηρεσιών και τη στοιχειώδη ανασυγκρότηση της οικονομίας. Ωστόσο, προκάλεσε σύντομα

³⁸Βλ. Πούλης, Π., *Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Ι 1821-1975*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987, σελ. 21

³⁹Βλ. Δημακόπουλος, Γ., *όπ. ανωτ.* σελ 99.

⁴⁰Βλ. Δημακόπουλος, Γ., *Η Διοικητική Οργάνωσις της Ελληνικής Πολιτείας, 1827-1833*, Τόμος Α', 1827-1828, Αθήνα, 1970, σελ. 80

αντιδράσεις των πολιτικο- στρατιωτικών τοπικών αρχηγών που αποκλείστηκαν από τα κέντρα εξουσίας, αλλά και γενικότερα των πολιτών, που είχαν σχέσεις εξάρτησης με τους αρχηγούς αυτούς. Η όξυνση της αντίδρασης οδήγησε στη δολοφονία του Κυβερνήτη το 1831 καθώς και σε μια περίοδο αναρχίας πριν την έλευση του ανηλίκου Βασιλέα Όθωνος το 1833 και της τριμελούς επιτροπής Αντιβασιλείας που καθιέρωσε τη μορφή του πολιτεύματος του νέου Κράτους ως απολύτου μοναρχίας.

Η περίοδος της αντιβασιλείας αποτέλεσε σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας διότι συντελέστηκε μεγάλο έργο και τέθηκαν οι βάσεις της διοικητικής οργάνωσης, κατά τρόπον όμως πολύ συγκεντρωτικό⁴¹.

Με το Διάταγμα της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 1835 που έφερε τον τίτλο «Οργανικό Διάταγμα περί συστάσεως Συμβουλίου της Επικρατείας»⁴², ορίζεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διττό χαρακτήρα, ήτοι α) η ανωτάτη συμβουλευτική αρχή εντός της οποίας και μεθ' ης ο Βασιλεύς συζητεί τας υποθέσεις του Κράτους και β) η ανωτάτη αποφασίζουσα αρχή, επί των εις αυτήν ανατεθειμένων υποθέσεων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συστάθηκε με το από 27 Σεπτεμβρίου 1833 διάταγμα και θεωρήθηκε Διοικητική Αρχή «προς έλεγχον των τας δημοσίας προσόδους διαχειριζομένων αποτελούσα την ανωτάτην ως προς το διοικητικόν ελεγκτικήν αρχήν»⁴³

Το διοικητικό σύστημα που διατήρησε την ίδια μορφή, δηλαδή κεντρική, περιφερειακή και τοπική, παρέμεινε σε ισχύ και μετά τη μεταβολή του πολιτεύματος σε περιορισμένη μοναρχία με παραχωρημένο Σύνταγμα (1844) μέχρι τη μεταβολή σε βασιλευομένη δημοκρατία, το 1864.

Η επιλογή των υπουργών μέχρι την καθιέρωση του κοινοβουλευτικού συστήματος το 1875, γινόταν από το βασιλιά, οι νομάρχες και οι έπαρχοι ήταν αποκεντρωμένα όργανα της κρατικής διοίκησης, η εκλογή των δημοτικών συμβούλων γινόταν με άμεση ψηφοφορία και οι δήμαρχοι διορίζονταν από το Βασιλιά. Κατά την ίδια περίοδο (1833-1843) έγινε η πρώτη γραφειοκρατική οργάνωση των υπουργείων και η πρόσληψη των πρώτων δημοσίων υπαλλήλων, οργανώθηκαν τα σχολεία των διαφόρων βαθμίδων εκπαίδευσης, το Πανεπιστήμιο καθώς και τα Δικαστήρια. Χαρακτηριστικό της περιόδου 1844-1864 είναι η αύξηση των αποφοίτων των σχολείων κάθε βαθμίδας, η μετεκπαίδευση αριθμού επιστημόνων στο εξωτερικό, η ανασυγκρότηση της οικονομίας, παράγοντες που παρείχαν τη δυνατότητα διαρκούς βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών.

Παράλληλα, όμως, δημιουργήθηκαν και αρνητικές συνθήκες καθώς μετά τον σχηματισμό πολιτικών κομμάτων, αυξήθηκαν οι πελατειακές σχέσεις μεταξύ τοπικών κομματάρχων και ψηφοφόρων, με αποτέλεσμα η στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών να γίνεται με κομματικά κριτήρια. Στο τοπικό επίπεδο η ίδια κατάσταση σκιαγραφείται με μελανότερα χρώματα, έχοντας ως συνέπεια να μην προοδεύουν και

⁴¹ Βλ. Μάνεσης, Α., *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία* (φωτοτυπημένη επανέκδοση 1980), Αθήνα, 1980, σελ. 185. Για μια εκτενέστερη ανάλυση βλ. Petropoulos, J., Α., *Πολιτική και συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο* (1833-1843), Τόμοι Α' και Β' Αθήνα, 1985.

⁴² Βλ. Στασινόπουλος, Μ., *Συμβολή εις την Ιστορία του πρώτου Συμβουλίου της Επικρατείας της μοναρχικής περιόδου*, ΕΔΔ, τεύχος 1, Αθήνα, 1957.

⁴³ Βλ. Σταυρόπουλος, Α., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο εν Ελλάδι, 1833-1933*, Αθήνα, 1933, σελ. 10

να μην ωριμάζουν πολιτικά οι πολίτες και να μην αναπτύσσεται δεόντως το δημόσιο αίσθημα⁴⁴.

Η καθιέρωση της δημοκρατικής αρχής (1864) και του κοινοβουλευτικού συστήματος (1875) δεν επέφερε θεαματικές αλλαγές, παρά μόνον κατά το ότι οι δήμαρχοι εκλέγονταν όπως και οι δημοτικοί σύμβουλοι, με μυστική και καθολική ψηφοφορία. Την περίοδο 1864-1882 την χαρακτηρίζει η παραλυσία της διοικήσεως, ο φατριασμός, η ασυνειδησία των δημοσίων υπαλλήλων και η ανευθυνότητά τους, η κομματική συναλλαγή, η μη προσήκουσα απονομή της δικαιοσύνης και η κακονομία. Οι δημόσιοι υπάλληλοι εξαρτώντο από τα κόμματα, τα οποία εναλλάσσονταν στην εξουσία λόγω των κυβερνητικών μεταβολών που ακολούθησαν. Υπήρχε αστάθεια στις Κυβερνήσεις καθώς η μια διαδεχόταν την άλλη.

Ο Α. Κουμουνδούρος σημειώνει ως πολιτικό πρόβλημα τον διοικητικό συγκεντρωτισμό, καθώς το σύστημα αυτό καθιστούσε παντοδύναμους την κεντρική εξουσία και τους υπαλλήλους, ενώ η απομίμηση των Γαλλικών προτύπων για την αντιμετώπιση του συγκεντρωτισμού *δημιούργησε αποπληξία στο κέντρο και παραλυσία στα άκρα*⁴⁵.

Ουσιώδη μεταβολή επέφεραν αρχικώς οι νόμοι ΧΝΖ'/1877 και ΧΝΣΤ'/1877 περί Οργανισμού των Υπουργείων Εξωτερικών και της Διπλωματικής και της Προξενικής Υπηρεσίας με τους οποίους εξασφαλιζόταν η μονιμότητα των υπηρετούντων υπαλλήλων, ενώ το 1882 σηματοδοτεί μια νέα περίοδο για τη δημοσία διοίκηση χάρη στον Χαρίλαο Τρικούπη⁴⁶. Με το Σύνταγμα του 1911 καθιερώνεται η μονιμότητα της δημοσιούπαλληλίας και θεσπίζεται ο νέος Κώδικας της τοπικής αυτοδιοίκησης (1912) με τη δημιουργία της κοινότητας εν παραλλήλω με το δήμο, γεγονός που οδήγησε στον κατακερματισμό των μονάδων.

Κατά την δεκαετή περίοδο 1916-1926 εξακολουθούν να επικρατούν πολιτικά κριτήρια στην επιλογή και τοποθέτηση των δημοσίων υπαλλήλων, ωστόσο το Σύνταγμα του 1927⁴⁷ θα προβλέψει για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και ειδικότερα το άρθρο 114 σύμφωνα με το οποίο οι τακτικοί διοικητικοί υπάλληλοι είναι από του διορισμού τους μόνιμοι εφόσον υφίστανται οι σχετικές υπηρεσίες και θέσεις. Το 1923 ολοκληρώνεται η εκπόνηση από την συσταθείσα το 1917⁴⁸ νομοπαρασκευαστική επιτροπή σχεδίου καταστατικού χάρτου των πολιτικών

⁴⁴Βλ. Γράφει ο Χαρίλαος Τρικούπης στο Παρελθόν και Ενεστώς, *Η οθωμανική μοναρχία ήταν προτιμότερη αφού ελειτουργεί τουλάχιστον η κυβερνητική μηχανή, η δε διοίκησης ετέλει εν προόδω*, βλ. Μαρκεζίνης, Σ., Β., *Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος*, Αθήνα, 1966.

⁴⁵Βλ. Γεραγάς, Κ., *Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα, 1947, σελ. 107

⁴⁶Βλ. Παπαρηγόπουλος Κ, *Επίτομος Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Τόμος Δ' εκδ Μάτι, Αθήνα, 2005, ... ο Χαρίλαος Τρικούπης ήταν προικισμένος από την φύση με έκτακτα προσόντα αληθινού κυβερνήτη, ήτοι με οξεία αντίληψη, ταχύτητα συλλήψεως της πραγματικότητας, δύναμη κρίσεως. Επιδόθηκε αμέσως με όλες του τις δυνάμεις στην ανάπτυξη του Κράτους και στη δημιουργία ενός κρατικού οργανισμού αξίου πολιτισμένου λαού και ικανού να δώσει ευημερία και πρόοδο σε όλες τις τάξεις.

⁴⁷Με το Σύνταγμα του 1927 επανιδρύεται το Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο είχε καταργηθεί με το Σύνταγμα του 1864.

⁴⁸Βλ. Ν. 964/1917 ΦΕΚ 234/ τ.Α'/ 24.10.1917 *Περί συστάσεως Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπείας προς Σύνταξιν Σχεδίων Διοικητικών κωδίκων*.

υπαλλήλων, με ατυχή όμως κατάληξη όπως και οι προσπάθειες του 1936 και του 1947.

Μετά τη Γερμανική κατοχή (1941-1944) και την περίοδο του εμφυλίου (1944-1949) έγιναν εκτεταμένες προσπάθειες ανασυγκρότησης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, όπως η ψήφιση του κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων (Ν.1811/1951⁴⁹, στη νομοθετική αρτιότητα του οποίου συνέβαλε καθοριστικά ο επ. Πρόεδρος του ΣτΕ καθηγητής Μ. Στασινόπουλος), η ευρεία αποκέντρωση με την αναγνώριση γενικής αρμοδιότητας των νομαρχών στα θέματα νομαρχιακού επιπέδου πολλών υπουργείων (Ν.1673/1951, όπως τροποποιήθηκε από το Νομοθετικό Διάταγμα ΝΔ3620/1956 και στη συνέχεια από το ΝΔ 530/1970) με δυνατότητα ιεραρχικού ελέγχου από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό μόνον της νομιμότητας των εκτελεστών πράξεων των νομαρχών. Τα πολιτικά κριτήρια επιλογής και τοποθέτησης των δημοσίων υπαλλήλων ήταν λιγότερο έντονα και η βελτίωση στις σχέσεις Κράτους- πολιτών είναι εμφανής.

Κατά την περίοδο 1982-1989 σημειώθηκε οπισθοδρόμηση στη στελέχωση των δημοσίων υπαλλήλων. Κατ' αυτόν τον τρόπο καταργήθηκαν και απολύθηκαν όλοι οι ανώτατοι υπάλληλοι και διορίσθηκαν εκατοντάδες μετακλητοί σύμβουλοι, κατά το πλείστον βάσει κομματικών κριτηρίων. Επίσης καταργήθηκε ο διαγωνισμός ως κύριο μέσο επιλογής των νεοπροσλαμβανομένων υπαλλήλων και υιοθετήθηκε ένα μηχανικό σύστημα μορίων χωρίς αξιολόγηση των ικανοτήτων. Παράλληλα, το κομματικό κριτήριο επιλογής των προϊσταμένων των υπηρεσιακών μονάδων, επεκτάθηκε, ενώ επεκράτησε παντελώς ο έντονος κομματισμός στις συνδικαλιστικές οργανώσεις των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁰.

Κατά τη δεκαετία 1990-2000 έγινε αρκετές σημαντικές θετικές προσπάθειες για την οργάνωση και λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, με την επανίδρυση των θέσεων και των βαθμών των ανωτάτων υπαλλήλων η επιλογή των οποίων ανατέθηκε σε ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο. Καθιερώθηκε πάλι ο διαγωνισμός ως κυρία μέθοδος επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων (Ν.2190/1994) μέσω της ίδρυσης του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) Ανεξάρτητης Συνταγματικά Κατοχυρωμένης Διοικητικής Αρχής.

Σε επίπεδο αποκεντρωμένης διοίκησης διευρύνθηκαν οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες. Το 1994⁵¹ ιδρύονται οι ΟΤΑ δευτέρου βαθμού (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις) στους οποίους ανήκει η διοίκηση τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου που περιλαμβάνονται προηγουμένως στην αρμοδιότητα των νομαρχών. Το

⁴⁹Βλ. Ν. 1811/1951 ΦΕΚ 141/τ.Α' /16.05.1951 *Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων*. Ακολούθησε η κωδικοποίηση του Π.Δ. 611/ 1977 ΦΕΚ 225/ τ. Α' /15.07.1977 *Περί Κωδικοποιήσεως εις Ενιαίον Κείμενον, υπό τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ» των Ισχυουσών Διατάξεων των Αναφερομένων εις την κατάστασιν των Υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.*

⁵⁰Βλ. Σπηλιωτόπουλος, Επ., Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2001, σελ. 15.

⁵¹Βλ. Ν. 2218/1994 ΦΕΚ 90-13.06.1994 *Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Τροποποίηση Διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και Άλλες Διατάξεις*

1997 αναμορφώθηκε ο χάρτης του πρώτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης⁵² με τη δημιουργία νέων δήμων στους οποίους συνενώθηκαν περισσότερες κοινότητες. Έτσι προέκυψαν 900 δήμοι και 133 κοινότητες αντί 370 δήμων και 5200 κοινοτήτων.

Το 1997 ιδρύθηκε η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη»⁵³ κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα (βλ. European Ombudsman) αρμοδιότητα της οποίας είναι η εξέταση παραπόνων των διοικουμένων και η παροχή σχετικών συστάσεων στα διοικητικά όργανα.

Επιπροσθέτως, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση των σχέσεων Κράτους-διοικουμένων με σημαντικό περιορισμό των γραφειοκρατικών διαδικασιών μέσω της εκδόσεως του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁵⁴.

Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) καθιερώθηκε με το ν.3074/2002⁵⁵ σε συμμόρφωση προς τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Αποστολή του ΓΕΔΔ είναι:

- α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,
- β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης
- γ) ο εντοπισμός των φαινομένων της διαφθοράς και κακοδιοίκησης (άρθρο 1 ν.3074/2002) που έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών και ποινικών διώξεων κατά των υπαλλήλων και οργάνων της Διοίκησης, που υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα. Σημαντικό εργαλείο για τον αποτελεσματικό πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων αποτελεί και η αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ένδικα μέσα κατά αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων σε ανώτερο βαθμό.

Το 2010 αναμορφώθηκε εκ νέου ο αυτοδιοικητικός⁵⁶ χάρτης της χώρας με τις 13 Περιφέρειες να μειώνονται σε 7 και να ονομάζονται Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους δήμους να μειώνονται στους 325 έναντι 900 που υπήρχαν σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καποδίστριας, ενώ οι νομαρχίες καταργούνται και μετονομάζονται περιφερειακές ενότητες.

Το νομοθετικό πλαίσιο της οργάνωσης και λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης έχει πλέον σαφώς βελτιωθεί σε σύγκριση με την προηγούμενη 10ετία, ωστόσο οι παθογένειες και τα προβλήματα την κατατράχουν.

Είναι λοιπόν απαραίτητο να εξετάσουμε ακροθιγώς τις παθογένειες και τα χρονίζοντα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης

⁵²Βλ. Ν.2539/1997 ΦΕΚ 244/τ.Α'/4-12-1997 *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης* (Καποδίστριας).

⁵³ Βλ. Ν.2477/1997 ΦΕΚ 59/τ.Α/18-04-1997 *Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*.

⁵⁴Βλ. Ν.2690/1999 ΦΕΚ 45/τ.Α'/09-03-1999 *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας* όπως αυτός τροποποιήθηκε από το Ν. 3731/2008 ΦΕΚ 263/τ.Α/ 23.12.2008.

⁵⁵Βλ. Ν.2074/2002 ΦΕΚ 296/τ.Α'/04-12-2002 *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις*.

⁵⁶Βλ. Ν.3852/2010 ΦΕΚ 87/τ.Α'/07-06-2010 *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*.

στην Ελλάδα καθώς και των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που έχουν τεθεί κατά καιρούς σε εφαρμογή ώστε να καταστεί πιο ευέλικτη, πιο φιλική προς τους συναλλασσόμενους πολίτες και επιχειρήσεις καθώς και πιο καίρια.

1.4. ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η μετάβαση στη δημοκρατία σηματοδότησε την αναγκαιότητα διοικητικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, προκειμένου η γραφειοκρατική δομή κάθε κράτους να καταστεί επαρκέστερη και να ανταποκρίνεται εξίσου αποτελεσματικά στους στόχους του οικονομικού εκσυγχρονισμού και της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στη χώρα μας, αν και τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις εξαγγέλθηκαν και κρίθηκαν μετ' επιτάσεως υποχρεωτικές για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση της αποδοτικότητας, ωστόσο, πολύ συχνά εγκαταλείφθηκαν εξαιτίας γραφειοκρατικών αντιστάσεων ή απότομων αλλαγών στον μεταρρυθμιστικό σχεδιασμό της εκάστοτε κυβέρνησης.

Ενώ η μετάβαση και η εδραίωση της δημοκρατίας έφθασε στον κολοφόνα της μετά από μακρά περίοδο πολιτικού και κοινωνικό-οικονομικού εκσυγχρονισμού, στον τομέα του κρατικού γραφειοκρατικού συστήματος υπήρξε πολύ αργή εξέλιξη, χωρίς αυτό, ωστόσο, να σημαίνει ότι δεν έχει επιτελεσθεί καμία αλλαγή. Αντιθέτως, οι δημόσιες δαπάνες, τα δημόσια έσοδα και η απασχόληση στο Δημόσιο Τομέα αυξήθηκαν σημαντικά. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 έως τις αρχές της δεκαετίας του 1990, θεμελιώθηκαν κοινωνικά δικαιώματα, διαφοροποιήθηκαν και επεκτάθηκαν πολιτικές προνοίας, προόδευσε η διοικητική αποκέντρωση και δημιουργήθηκαν νέες οδοί κοινωνικής συμμετοχής «από κάτω»⁵⁷.

Τη δεκαετία του 1990 εισήχθησαν νέες ιδέες σχετικά με τη δομή του Κράτους με χαρακτηριστικότερο, ίσως παράδειγμα, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NPM)⁵⁸ που αν και ιδιαίτερα δημοφιλές, όπως θα αναπτυχθεί σε ακόλουθο κεφάλαιο, στα Δυτικο-Ευρωπαϊκά συστήματα διακυβέρνησης, στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν έχει-μέχρι στιγμής- ενσωματωθεί με επιτυχία.

Το ελληνικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης διακρίνεται από αρκετά πραγματικά και «ανθεκτικά» χαρακτηριστικά. Αυτά περιλαμβάνουν την τυποκρατία και την τυπολατρία, εκτεταμένη πολιτικοποίηση των υψηλών γραφειοκρατικών βαθμίδων (πελατειακές σχέσεις στην κορυφή της διοίκησης), εκτεταμένος φαβοριτισμός στην «στρατολόγηση» χαμηλόβαθμων στελεχών της δημόσιας διοίκησης (πελατειακές σχέσεις στη βάση της διοίκησης), καθώς και την ανομοιογενή ανάπτυξη και ανισοκατανομή πόρων στο δημόσιο τομέα, απουσία στρατηγικής δράσης, σπάταλη διαχείριση ανεπαρκών δημοσίων πόρων, οργανωτικές επικαλύψεις, απουσία ορθολογικού σχεδιασμού θέσεων εργασίας. Οι επίμονες θεσμικές ανισορροπίες, οι οποίες αποτυπώνουν την άσχημη κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και στα

⁵⁷Βλ. Maravall, A., *Short-Term Analysis of macro-economic Time Series*, European University Institute, Florence, 1993, pp.102-103.

⁵⁸Βλ. Kuotsai, T., L., *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Marcel Decker Inc, New York 2001.

τρέχοντα δημοσιονομικά ελλείμματα, όπως και ο περιορισμένος χώρος για πολιτικούς ελιγμούς λειτουργούν αποτρεπτικά στην εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ως τη μόνη εναλλακτική για μια σύγχρονη, αποτελεσματική, αποδοτική, ευέλικτη ανθρώπινη και βιώσιμη δημόσια διοίκηση.

Η ικανότητα μιας χώρας να παρέχει δημόσια αγαθά κατά τρόπο αποτελεσματικό και αξιόπιστο αποτελεί μια από τις συνιστώσες- κλειδιά για τη διάκριση μεταξύ «επιτυχημένων» και «αποτυχημένων» κοινωνιών. Η οικονομική ατζέντα μιας χώρας δεν μπορεί ν' ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των σημερινών καιρών χωρίς τους θεμελιώδεις δημοσίους θεσμούς, όπως έχει ευρέως αναγνωριστεί από τους μεγαλύτερους διεθνείς οργανισμούς και πολλές εθνικές κυβερνήσεις. Η διεθνής διάσταση, οι νέες οικονομικές δράσεις και η αύξηση αντικρουόμενων συμφερόντων απαιτούν αξιόπιστη και αποτελεσματική διακυβέρνηση.

Η προσπάθεια της Ελλάδος ν' ακολουθήσει το παράδειγμα των εταίρων της τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και σε Διεθνείς Οργανισμούς, με σκοπό την ανάληψη δράσεων για την προώθηση θεμάτων, όπως η καλή διακυβέρνηση και η θεσμική ανανέωση, είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την ίδια τη χώρα αλλά και ευρύτερα για την περιοχή των Βαλκανίων και τη Μεσόγειο.

Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση, που αποτελεί διακηρυγμένη προτεραιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θεωρείται μία από τις βασικές οριζόντιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην Ελλάδα έχει επικρατήσει ο όρος καλή νομοθέτηση, ο οποίος αποδίδει την πολιτική για τη βελτίωση τόσο της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, αλλά και των θεσμών και της διαδικασίας παραγωγής τους.

Ως χρονίζουσες παθογένειες⁵⁹ και μόνιμα προβλήματα της ελληνικής έννομης τάξης, που πρέπει να διορθώνονται εξακολουθητικά, καταγράφονται ιδίως τα ακόλουθα:

- Ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις μεταξύ ρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών. Η νομοθετική παραγωγή στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1975-2005 εμφανίζει αστρονομικούς αριθμούς. Πιο συγκεκριμένα, κατά την ως άνω 30ετία ψηφίσθηκαν 3.430 νόμοι ενώ αν συνυπολογιστεί το δευτερογενές δίκαιο ο αριθμός ανέρχεται στα 273.614 κείμενα, δηλαδή ο όγκος του δευτερογενούς δικαίου είναι ογδόντα τρεις φορές μεγαλύτερος από αυτόν των νόμων. Τα Προεδρικά Διατάγματα εκδίδονται σε αναλογία ένα προς έξι (1:6) με τους νόμους, η αναλογία νόμων- υπουργικών αποφάσεων είναι κατά μέσον όρο ένα προς εξήντα εννέα (1:69).⁶⁰
- Απαρχαιωμένες ρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις.

⁵⁹ Βλ. Παρθενόπουλος, Κ., *Ελληνική δημόσια διοίκηση- Θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: Μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα*, εκδ. Ζήτη, Θεσσαλονίκη, 1997.

⁶⁰ Βλ. www.administrativeburdens.gr Μελέτη και Εφαρμογή Ανασχεδιασμού Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους, φορέας υλοποίησης Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

- Ύπαρξη ρυθμίσεων, το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο.
- Ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων.
- Η 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. Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, επιτρέπεται εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων και από άλλα όργανα της Διοίκησης.
- η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης καθόσον το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του Κράτους ασκείται από τα σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως, χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους και αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων υπουργείων, στα οποία υπάγονται. Λόγω δε της αλληλοεπικαλύψεως των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσομένων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων, της διαφορετικής νοοτροπίας των στελεχών αυτών, πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα υπηρεσίας (*esprit de corps*), οδηγούνται πολλάκις στην μη πλήρη και αρμονική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου, ενώ η ποσοτική και κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους δεν ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα, και έτσι παρίσταται ανάγκη για την κατά περίπτωση επανάληψη ή συμπλήρωση των ελέγχων κυρίως για τον καταμερισμό των ευθυνών.
- η έλλειψη διαφάνειας, που εμποδίζει τους πολίτες και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες ώστε να τις χρησιμοποιήσουν στον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής δράσης, με ταυτόχρονη όμως προστασία των προσωπικών δεδομένων, όχι όμως υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών να παρέχεται κάλυψη ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στον έλεγχο.
- Εκτεταμένη παρουσία των φαινομένων διαφθοράς σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τον πολίτη και την επιχείρηση (με κυριότερες εστίες τις υπηρεσίες φορολογίας και τελωνείων, τις πολεοδομίες, τις πάσης φύσεως υπηρεσίες που αδειοδοτούν επιχειρήσεις, τα νοσοκομεία, κλπ.), τα οποία, παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα.
- η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων, όπως και η διακριτή μεταχείριση των επωνύμων που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων και μάλιστα για έλλειψη προθέσεως αντί της επ' ακροατηρίω διαδικασίας, όπως και η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα

ασυδοσίας. Εξάλλου, με την ταχύτερη απόδοση της δικαιοσύνης επιτυγχάνεται η σκοπούμενη ειδική και γενική πρόληψη των κάθε είδους παραπτώματων⁶¹.

Δεν πρέπει επίσης να παραλείψουμε τα προβλήματα που αφορούν στην έλλειψη σωστής χρήσης και εκμετάλλευσης των νέων τεχνολογιών⁶² όπως:

A) η μεγάλη καθυστέρηση εισόδου των στις δημόσιες υπηρεσίες

B) η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και επεξεργασμένων προτάσεων

Γ) ο αχρησιμοποίητος εξοπλισμός και οι οργανωτικές δομές που καθώς προϋπήρχαν των νέων τεχνολογιών κάποιες φορές δεν είναι συμβατές με αυτές

Δ) η έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού και ικανών στελεχών ανάπτυξης εφαρμογών καθώς και τα προβλήματα επικοινωνίας που αναβλύζουν στο εσωτερικό της διοίκησης.

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τα διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία για το μέγεθος της διοικητικής επιβάρυνσης συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς το κανονιστικό πλαίσιο ως εμπόδιο επιχειρηματικότητας που προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τις ΜΜΕ⁶³ και την Γενική Διεύθυνση Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶⁴, η χώρα μας κατατάσσεται στην δυσμενέστερη, ή στις 2-3 δυσμενέστερες θέσεις, μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών.

Η άμεση εντατικοποίηση των μέτρων για την ανάσχεση των αρνητικών αυτών φαινομένων επιβάλλεται, εκτός των άλλων, και από την ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Η σύντομη επισκόπηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που έχουν καταβληθεί από το 1950 έως και σήμερα, όπως αναλύεται εν συνεχεία, καταδεικνύει τη βούληση για την εγκαθίδρυση των αλλαγών αλλά την αδυναμία επιβολής τους, επί της ουσίας.

⁶¹Βλ. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση 2010, Αθήνα, Μάιος 2011, στο http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

⁶²Βλ. Καλτσόγια- Τουρναβίτη, Ν., *Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης και Πληροφορική* στο Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Αθήνα, σελ. 35

⁶³ Βλ. *Recruitment of Employees: administrative burdens on SME's in Europe* στο Observatory of European SME's, No 7, 2002

⁶⁴Βλ. Gelauf, G.M.M., Lejour. A.M., *The New Lisbon Strategy, an estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets*, Industrial Policy and Economic Reforms Papers No.1, European Commission, 2006.

1.5. ΜΕΣΑ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ- ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ

Από τη δεκαετία του 1950 με την εκπόνηση των εκθέσεων Μαραγκοπούλου⁶⁵ το 1950 και Βαρβαρέσσου το 1952⁶⁶ αλλά προπάντων το 1960 με την έκθεση του Συμβούλου του ΟΟΣΑ Langrod⁶⁷ είχαν επισημανθεί τα καίρια προβλήματα δυσλειτουργίας της ελληνικής κρατικής μηχανής. Συνοπτικά αυτά ήταν τα εξής:

1. Η έντονη παρουσία της πολιτικής ηγεσίας, το μεγάλο βάρος του πολιτικού υποσυστήματος με ταυτόχρονη καχεξία του διοικητικού (υποσυστήματος).
2. Η αναξιοκρατία, τόσο κατά την πρόσληψη όσο και κατά τη σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων.
3. Ο συγκεντρωτισμός στις δομές και στη λήψη αποφάσεων.
4. Η γραφειοκρατία, δηλαδή ένα πλέγμα πολύπλοκων διαδικασιών- πολυνομίας, ασάφειας και νομικισμού.
5. Η έλλειψη ειδικευμένων και εκπαιδευμένων στελεχών σε θέματα διοίκησης και γενικότερα η έλλειψη σοβαρής πολιτικής ανάπτυξης προσωπικού
6. Η εχθρική εικόνα της κοινωνίας για τη δημόσια διοίκηση

Έκτοτε, οι ίδιες επισημάνσεις επαναλήφθηκαν από πολλούς άλλους εμπειρογνώμονες (από το ΚΕΠΕ το 1988⁶⁸, την επιτροπή του 1990⁶⁹, την επιτροπή υπό τον Πρόεδρο της Οικουμενικής Κυβερνήσεως καθηγητού Ζολώτα το 1991⁷⁰, την

⁶⁵Βλ. *Μέθοδοι Επιλογής και Εκπαιδύσεως του Προσωπικού της Διοικήσεως* υπό Γεωργίου Ι. Μαραγκοπούλου, Παρέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπου μεταξύ άλλων προτείνεται η ίδρυση αντιστοίχου με την Ecole Nationale d'Administration σχολής, η καθιέρωση διαγωνισμού ως κανόνα εισόδου στη δημόσια υπηρεσία, η μετεκπαίδευση των υπαλλήλων, ο καθορισμός σαφούς διακρίσεως των υπαλλήλων και των υπηρετών της Διοικήσεως σε κατηγορίες που αν ανταποκρίνονται στην οργανικώς υφισταμένη διαφορά κ. α, στο Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ 93

⁶⁶Βλ. *Η πλημμελής Λειτουργία της Διοικήσεως και η Ανάγκη Αναδιοργανώσεως αυτής* υπό Κυριάκου Βαρβαρέσσου στο Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος, Ν., στο Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ 65

⁶⁷Βλ. *Έκθεση Αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι*, υπό Georges Langrod, καθηγητού, συμβούλου του ΟΟΣΑ, όπου γίνεται λόγος για την ανάγκη υψηλότερου επιπέδου ανωτάτης και μέσης παιδείας και για την εξασφάλιση μιας κεντρικής υπηρεσίας προσλήψεων υπαλλήλων.

Όπως ανωτέρω σελ 153

⁶⁸Με την υπ. Αριθμ. 3617/27.4.1987 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Προεδρίας της Κυβερνήσεως και Εσωτερικών, συγκροτήθηκε στο ΚΕΠΕ Ομάδα Εργασίας στο πλαίσιο κατάρτισης του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992 για τη μελέτη των θεμάτων σχετικών με τη Δημόσια Διοίκηση. Στο πλαίσιο της έκθεσης αυτής μελετήθηκε η δομή των διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών που συγκροτούν την εκτελεστική εξουσία και η λειτουργία των φορέων αυτών. Όπως ανωτέρω, σελ 429

⁶⁹Βλ. *Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εξσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης* υπό τον Αναπλ. Καθηγητή Ι. Αναστόπουλο η οποία προκρίνει την αναδιάρθρωση της κεντροβαρούς ανάπτυξης του συστήματος με την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών υπηρεσιών, τη διαμόρφωση συγχρόνου πλαισίου ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, την υιοθέτηση από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες συγχρόνων μεθόδων και αρχών ορθολογικής διοίκησης και διαχείρισης των πόρων και τέλος την εκλογίκευση του ελέγχου της διοικητικής δράσης από την ίδια τη Διοίκηση από τα διοικητικά δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και από το Κοινοβούλιο. Όπως ανωτέρω, σελ 557

⁷⁰Βλ. *Έκθεση της Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα*, στην οποία προτείνεται η αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα μέσω, κυρίως τεσσάρων αξόνων: α) την ανασύνταξη της γενικής εκπαίδευσης μέσω της συνεργασίας μεταξύ των εκπροσώπων των κλάδων παραγωγής και των εκπαιδευτικών

επιτροπή Δεκλερή το 1992⁷¹, και τελευταίως από τον καθηγητή Ι. Σπράου το 1998⁷²) και έγιναν προσπάθειες αντιμετώπισης αυτής της κατάστασης, χωρίς όμως επιτυχία, ενώ στα προβλήματα είχαν προστεθεί μερικά ακόμα:

-Ο κομματισμός, η εύνοια δηλαδή και η διαφορετική μεταχείριση των υπαλλήλων ανάλογα με το πολιτικό κόμμα το οποίο υποστηρίζουν,

-Η απουσία κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη με την κυριαρχία εσωστρέφειας.

Από τη δεκαετία 1990, κάθε Κυβέρνηση εκπονεί ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, περισσότερο ή λιγότερο φιλόδοξο, προκειμένου να επιτύχει όλα εκείνα που οι Εκθέσεις εμπειρογνομόνων κατέδειξαν ως απαραίτητα.

Το πρόγραμμα αλλαγών του 1992, οι διαρθρωτικές μεταβολές του 1994-1998, το Κυβερνητικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης του 1997 (πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ), το οποίο μάλιστα ήταν το πρώτο που χρηματοδοτήθηκε με κοινοτικούς πόρους, το τρις αναθεωρημένο σχέδιο ΠΟΛΙΤΕΙΑ (2001-2004⁷³, 2005-2007⁷⁴ και 2008-2010⁷⁵) και τέλος το επιχειρησιακό πρόγραμμα ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ (2007-2013⁷⁶) το οποίο οραματίζεται την αναβάθμιση του θεσμικού περιβάλλοντος της Δημόσιας Διοίκησης και τον εξορθολογισμό των υφισταμένων διοικητικών δομών με γνώμονα την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν έχουν σταθεί ικανά για την ολοκληρωτική αντιμετώπιση και πάταξη των διαρθρωτικών προβλημάτων που ταλανίζουν την Δημόσια Διοίκηση και κατά συνέπεια τους πολίτες.

ιδρυμάτων, β) τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την ενίσχυση της βούλησης και της παρακίνησης του ηθικού των εργαζομένων τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Όπως ανωτέρω, σελ. 627

⁷¹Βλ. *Ελληνική Διοίκηση 2000, Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1992-1995*, στην οποία προτάσσεται το μοντέλο της Δυτικής Δημόσιας Διοίκησης η οποία στηρίζεται σε παραδεδομένες θεμελιώδεις αξίες του δημοσίου συμφέροντος, της ουδετερότητας, της ισονομίας και συνεχούς λειτουργίας αλλά χρησιμοποιεί παράλληλα τις απαραίτητες επιστημονικές μεθόδους ώστε να παράγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με εύλογο κόστος λειτουργίας και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του κοινού. Όπως ανωτέρω, σελ. 659.

⁷²Βλ. *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής*, όπου γίνεται λόγος για διοίκηση αποτελεσμάτων, για σχεδιασμό θέσεων εργασίας, για ποιότητα στις κανονιστικές ρυθμίσεις και για ίδρυση Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης και Κλάδου Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης. Όπως ανωτέρω, σελ. 705.

⁷³Βλ. Ν. 2880/2001 ΦΕΚ 9/τ.Α'/30-01-2001 *Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις*.

⁷⁴Βλ. Ν. 3345/2005 ΦΕΚ 138/τ.Α'/16-05-2005 *Οικονομικά Θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων*- άρθρο 17 *Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»*.

⁷⁵ Βλ. *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010, Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010* στο

http://www.gspa.gr/%287805953550031291%29/documents/p12b_07_05_08b.pdf

⁷⁶Βλ. Παρουσίαση του Ε.Π στο <http://www.epdm.gr/> *Το ΕΠ Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13 είναι ένα από τα τρία ΕΠ που θα συγχρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) κατά την διάρκεια της τέταρτης προγραμματικής περιόδου. Το Πρόγραμμα εκφράζει την πολιτική του αρμοδίου Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τον εκσυγχρονισμό της δομής και των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και προβλέπεται να διαθέτει πόρους ύψους 675 εκατ. €, στο σύνολό τους δημόσια δαπάνη.*

Περαιτέρω, παρά την εφαρμογή νέου δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα -το 1999 γίνεται εκ νέου αναμόρφωση του Υπαλληλικού Κώδικα με το ν.2683⁷⁷, ο οποίος τροποποιήθηκε με το Ν. 3528/2007⁷⁸ και τελευταίως με τον Ν. 3839/2010⁷⁹, (κυρίως σε ό, τι αφορά θέματα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων), παρά την καθιέρωση κώδικα για τις διοικητικές διαδικασίες (Ν.2690/1999), παρά τις κάποιες προόδους σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, η πραγματική βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης είναι μόνον οριακή.

Είναι χαρακτηριστικό μάλιστα, πως έπειτα από τις συνεχείς αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, φαίνεται πως η κατάσταση αυτή τείνει να παγιωθεί, σχηματίζοντας μια νέα γραφειοκρατία, τη «μεταρρυθμιστική».

Αντί δηλαδή η μεταρρύθμιση να μεταβάλλει τη γραφειοκρατία, η τελευταία φαίνεται πως έχει καταφέρει να ενσωματώσει τη «μεταρρύθμιση»...

Για το λόγο αυτό, ο ανασχεδιασμός των πεδίων πολιτικής θα πρέπει να διαλαμβάνει οριζοντίως τις ακόλουθες βασικές παραμέτρους:

1. Την ενίσχυση των αρχών της Διαφάνειας και της Χρηστής Διακυβέρνησης στη διοικητική δράση.
2. Την ενσωμάτωση των πορισμάτων του Συνηγόρου του Πολίτη και των Ελεγκτικών Σωμάτων καθώς και των αποτελεσμάτων κοινωνικής διαβούλευσης στον ανασχεδιασμό του ρυθμιστικού πλαισίου.
3. Την εφαρμογή αυστηρότερων κανόνων ελέγχου και συμμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων προς τους κανόνες που επιβάλλει η ίδια η δημοσιοϋπαλληλία, δηλαδή την υπηρετήση των συμφερόντων του Κράτους και των πολιτών. .
4. Την ουσιαστική αξιολόγηση των δημοσίων φορέων και του ανθρώπινου δυναμικού τους βάσει ρεαλιστικών στόχων που θα τεθούν ως μέρος των στρατηγικών προγραμμάτων που θα καταρτιστούν.
5. Τη μείωση της γραφειοκρατίας με την συνεχή απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών π.χ. διεκπεραίωση υποθέσεων με συστήματα *one's man job* ή υπηρεσιών μιας στάσης όπου είναι εφικτό και την πλήρη ανάπτυξη και εφαρμογή των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας.

Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμοσθεί και στην Ελλάδα μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την καλή νομοθέτηση, όπως εφαρμόζεται στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια, η οποία να αξιοποιεί την επιστημονική γνώση και εμπειρία σε σχέση με την καλή ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Τα μέτρα που σχολιάστηκαν ανωτέρω είναι κάποιες από τις αναγκαίες και ικανές συνθήκες και προϋποθέσεις για την έναρξη και συστηματοποίηση των

⁷⁷Βλ. Ν.2683/1999 ΦΕΚ 19/τ.Α'/09-02-1999 *Κύρωση του κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις.*

⁷⁸Βλ. Ν. 3528/2007 ΦΕΚ 26/τ. Α'/09-02-2007 *Κύρωση του κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.*

⁷⁹Βλ. Ν. 3839/2010 ΦΕΚ 51/τ.Α'/29-03-2010 *Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και άλλες διατάξεις*

προσπαθειών αναδιάταξης του διοικητικού χάρτη της χώρας και εκσυγχρονισμού του διοικητικού μας συστήματος. Είναι βέβαιο ότι πολλά μπορούν να γίνουν ακόμη για τη βελτίωση τόσο της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης όσο και των σχέσεών της με τους διοικουμένους στο πλαίσιο της ρύθμισης της δραστηριότητάς τους ή των παροχών αγαθών και υπηρεσιών από τη Διοίκηση.

Όμως, παράλληλα προς την εφαρμογή καλύτερων μεθόδων οργανώσεως, επικοινωνίας και συντονισμού και των περιπτώσεων δυσλειτουργίας αλλά και τη συμμόρφωση προς τα συμπεράσματα του ελέγχου αυτού απαιτείται η περαιτέρω πολιτική ωριμότητα και ανάπτυξη του δημοσίου αισθήματος τόσο των διοικητικών οργάνων όσο και των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: ΜΕΣΟ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΩΝ

2.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ (ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ)

Ο όρος «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» (*Regulatory Reform*⁸⁰) που πρωτοεμφανίστηκε πριν είκοσι περίπου χρόνια στον Καναδά, έκτοτε χρησιμοποιείται για να αποδώσει τις αλλαγές στις οποίες απαιτείται να προβούν οι φορείς παραγωγής νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με στόχο την καλύτερη νομοθέτηση (*Better Regulation*), τη βελτίωση δηλαδή της ποιότητας των νομοθετημάτων και κανονιστικών ρυθμίσεων με απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κράτους.

Στο πλαίσιο της κανονιστικής μεταρρύθμισης, οι ρυθμίσεις διακρίνονται σε οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές⁸¹ κατά το περιεχόμενό τους και όχι κατά το όργανο εκδόσεώς τους.

Οικονομικές είναι οι ρυθμίσεις μέσω των οποίων ο νομοθέτης παρεμβαίνει ευθέως στις επιχειρήσεις και τις αποφάσεις της αγοράς, όπως για παράδειγμα ο καθορισμός των τιμών, ο ανταγωνισμός, η είσοδος ή έξοδος από την αγορά. Κοινωνικές χαρακτηρίζονται όσες προστατεύουν αξίες όπως η υγεία, η ασφάλεια, το περιβάλλον και η κοινωνική συνοχή, ενώ διοικητικές όσες αφορούν τη γραφειοκρατία και τις διοικητικές διατυπώσεις, ό, τι αποκαλείται διεθνώς “red tape”⁸². Προπομπό της καλής νομοθέτησης, της οποίας η προέλευση εντοπίζεται στο χώρο του «οικονομικού δικαίου» αποτέλεσε ο λεγόμενος «κανονιστικός από-παρεμβατισμός» ή «από-ρύθμιση»⁸³, ο οποίος πρέσβευε ότι η κανονιστική παρέμβαση του Κράτους και η τάση διαρκούς και λεπτομερειακής ρύθμισης όλων

⁸⁰ Η «κανονιστική μεταρρύθμιση» αποτελεί μια μάλλον, αδόκιμη μεταφορά στην ελληνική του αγγλικού όρου “regulatory reform”. Λέγοντας αδόκιμη, δεν εννοούμε τόσο τον νεολογισμό που εισαγάγεται, όσο τη νομική του σημασιολογική υπόσταση, η οποία φαίνεται να αφορά την παραγωγή μόνον των κανονιστικών ρυθμίσεων. Σύμφωνα όμως με την ελληνική έννομη τάξη, υπάρχουν δύο κέντρα παραγωγής ρυθμίσεων: η Βουλή, η οποία παράγει τους τυπικούς νόμους και τα εξουσιοδοτημένα από αυτήν όργανα που παράγουν τις δευτερογενείς κανονιστικές ρυθμίσεις, δηλαδή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας για τα Προεδρικά Διατάγματα και η Κυβέρνηση για τις υπουργικές αποφάσεις. Συνεπώς για να καλυφθούν και τα δύο ρυθμιστικά κέντρα ο όρος “regulatory reform” θα έπρεπε να αποδοθεί ως «νομοθετική και κανονιστική μεταρρύθμιση». Είναι ωστόσο γεγονός ότι στη διεθνή συζήτηση για την «κανονιστική μεταρρύθμιση» εμφανίζεται ο γενικότερος όρος “regulation” (ρύθμιση), αντί των οικείων σε εμάς όρων νόμος, προεδρικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση.

⁸¹ OECD, *The OECD Report on Regulatory Framework*, OECD, Paris, June, 1997.

⁸² Βλ. Rainey, H., G., *Perceptions of incentives in business and government: Implications for civil service reform. Public Administration Review*, 1979, 29:440–8 και Wilson, J., Q., *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books, New York, 1989, «οι περισσότεροι παρατηρητές σημειώνουν ότι το κατά το κοινώς στη διεθνή ορολογία λεγόμενο red tape μειώνει την αποδοτικότητα των κυβερνητικών οργάνων ενώ, μαζί με παθογένειες όπως η ασάφεια στους στόχους, ο πλεονασμός των μέσων, η διαφθορά και ο γραφειοκρατικός βερμπαλισμός έχουν λάβει μυθικές διαστάσεις τα τελευταία χρόνια, έχουν καταστήσει τους φορείς της δημόσιας διοίκησης πιο αρτηριοσκληρωτικούς, λιγότερο ικανούς να επιτύχουν την βασική αποστολή τους, χωρίς να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των πολιτών- χρηστών».

⁸³ Η μετάφραση του όρου “deregulation” ως «απορρύθμιση» δεν αποδίδει το πραγματικό του νόημα, καθώς «απορρυθμίζομαι» σημαίνει σύγχυση και αδυναμία εκτέλεσης πράξης κάτι το οποίο δεν σχετίζεται με τν έννοια της «από-ρύθμισης» η οποία αφορά στη μερική ή ολική κατάργηση ρυθμίσεων που διέπουν ένα τομέα.

των πεδίων της οικονομικής ζωής λειτουργεί αρνητικά για την οικονομία και την αγορά, ενώ αντίθετα η αποφυγή της εκνομίκευσης⁸⁴ και η εξάλειψη της πολυνομίας θα ενίσχυε την αγορά, με συνεπακόλουθη επέκταση του ανταγωνισμού και των αγορών, ευνοώντας παράλληλα την ευελιξία της, την αποκέντρωση, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και, εν τέλει, την καλύτερη πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων. Τα όρια της θεωρίας αυτής τίθενται στην αναγκαία και επιβεβλημένη κρατική παρέμβαση για ρύθμιση θεμάτων κοινωνικής πολιτικής (φορολογία, εκπαίδευση, δημόσια υγεία, προστασία του περιβάλλοντος).

Είναι γεγονός ότι το «οικονομικό δίκαιο», ο υβριδικός αυτός επιστημονικός κλάδος, διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στην εμφάνιση της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Κοινός παρονομαστής τους είναι η καταγωγή ή αναφορά τους στην αγγλοσαξονική παράδοση του common law. Η πρόσληψη της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου στην Ευρώπη εστιάσθηκε στην καινοτόμο ιδέα για τη νομιμοποίηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, σύμφωνα με την οποία, όταν πρόκειται να θεσπίσουμε μια διάταξη, αντί να διερευνούμε μόνον αν συντρέχουν οι τυπικές νομικές προϋποθέσεις (για παράδειγμα ο έλεγχος συνταγματικότητας) πρέπει επιπλέον να υπολογίζουμε και να αξιολογούμε ορθολογικά το κόστος της θεσμοθετούμενης συμπεριφοράς.

Επομένως, η δικαιοτική συμπεριφορά πρέπει να είναι και οικονομικώς ενδιαφέρουσα. Η θετική ή αρνητική αξιολόγηση της ρύθμισης αφορά τόσο την αποτελεσματικότητά της όσο και την κατανομή ή ενδεχομένως ανακατανομή των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίησή της.

Προκύπτει λοιπόν ότι η οικονομική ανάλυση του δικαίου δεν περιορίζεται στην αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων σε ατομικό επίπεδο, αλλά επεκτείνεται και στην εξέταση των συνεπειών της ρύθμισης σε θέματα που αφορούν την ουσιαστική λειτουργία της αγοράς.

Επιχειρώντας μια σύντομη ανασκόπηση, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι η πρώτη απόπειρα οικονομικής ανάλυσης του δικαίου ξεκίνησε από τις ΗΠΑ με τη μελέτη των ρυθμίσεων του αστικού δικαίου για την ιδιοκτησία, τις συμβάσεις και τις αποζημιώσεις και βαθμιαία επεκτάθηκε, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία '70, στο σύνολο των πεδίων του common law, συγκροτώντας μια αυτοτελή, ολοκληρωμένη αναλυτική οπτική.

Σύμφωνα με τον Peltzman⁸⁵, η οικονομική θεωρία της ρύθμισης εμφανίστηκε με ένα άρθρο του George Stigler⁸⁶ το 1971. Μέχρι τότε, οι θεωρίες για τη ρύθμιση, δηλαδή την κρατική παρέμβαση, αναφέρονταν, περισσότερο ή λιγότερο, στην άποψη του Adam Smith, ότι η παρέμβαση του κράτους δικαιολογείται εκεί όπου η οικονομία

⁸⁴ Ως «εκνομίκευση» αποδίδεται κατά προσέγγιση ο αγγλικός όρος «normative flow» (κανονιστική πλημμυρίδα).

⁸⁵ The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation στο Bailey, E. E. & Rothenberg Pack, J., (επιμ) *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Edward Elgar Publishing Limited, Ashgate- London, 1995, pp. 168-208.

⁸⁶ Βλ. Stigler, G. J., *The Theory of Economic Regulation* στο *Bell Journal of Economics and Management Science, Volume II*, Spring, 1971, pp.3-21.

και η αγορά εμφανίζουν αποτυχίες⁸⁷. Οι ρυθμιστικές αρχές υπάκουαν σε αυτή τη φιλοσοφία, μέχρις ότου συνειδητοποιήσαν ότι υπάρχει μια κατηγορία σφαλμάτων της αγοράς, τα οποία δεν μπορούν να διορθωθούν με τα μέσα που η ίδια διαθέτει.

Η δημιουργία μονοπωλίων, για παράδειγμα, στο χώρο των αεροπορικών μεταφορών, δεν μπορούσε στην πράξη να εμποδιστεί, παρότι υπήρχαν ρυθμίσεις που την απαγόρευαν. Αντιστοίχως παρατηρήθηκε ότι στο χώρο της ενέργειας, οι τιμές δεν μειώνονταν παρά την ύπαρξη ρυθμίσεων που όριζαν το αντίθετο⁸⁸.

Ακολούθησε μια περίοδος έντονων αναζητήσεων για συγκεκριμένες ρυθμίσεις σε διάφορα πεδία της οικονομικής ζωής⁸⁹, η οποία οδήγησε τους αναλυτές στο συμπέρασμα ότι οι παρεμβάσεις λειτουργούν άλλοτε θετικά, όταν τα φυσικά μονοπώλια περιορίζονται και οι τιμές βελτιώνονται υπέρ του καταναλωτή, και άλλοτε αρνητικά όταν δημιουργούνται ή διατηρούνται μονοπώλια και αυξάνονται οι τιμές.

Τα εμπειρικά ευρήματα αποδόθηκαν με θεωρητικό τρόπο από τον Stigler⁹⁰, ο οποίος χρησιμοποίησε γι' αυτό έννοιες από το έργο των Antony Downs⁹¹ και του Mancur Olson⁹².

Ένα νέο και εύφορο πεδίο ανάπτυξης της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης δημιουργείται από τη δεκαετία του '80 και μετά, όταν η έννοια της ρύθμισης νοηματοδοτείται εκ νέου στο πλαίσιο της θεωρίας του «κυρίου δρώντος» (*principle-agent theory*). Σύμφωνα με αυτή, η ρύθμιση κατανοείται ως «ένα παίγνιο μεταξύ ποικίλων παικτών με διαφορετικό βαθμό πληροφοριών και γνώσεων, οι οποίες είναι απαραίτητες για τις επιλογές εκείνες που θα οδηγήσουν στην αποδοτική και δίκαιη κατανομή των πόρων⁹³».

Στο παίγνιο αυτό, το κράτος έχει τον ιδιαίτερο ρόλο να εγγυηθεί την ακώλυτη και ισότιμη πρόσβαση στην πληροφορία όλων των ενδιαφερομένων.

Η προσέγγιση αυτή προσέφερε στη θεωρία των δημοσίων οικονομικών ένα επιπλέον αναλυτικό εργαλείο με το οποίο το κράτος μπορεί να συμβάλει στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Ένας από τους λόγους ελλιπούς αποτελεσματικότητας στην εκπλήρωση αυτού του παγίου σκοπού του κράτους είναι η ύπαρξη υψηλού συναλλακτικού κόστους όταν η ροή της πληροφορίας εμποδίζεται επειδή οι υπάρχουσες κανονιστικές ρυθμίσεις δυσκολεύουν ή περιορίζουν την κυκλοφορία της.

⁸⁷ Οι Joskow, P., L., Noll, R., G., [Regulation in Theory and Practice: An Overview, στο Fromm, G., (επιμ.) *Studies in Public Regulation*, MIT Press, Cambridge, 1981, pp1-65] ονόμασαν αυτή την προσέγγιση «κανονιστική ανάλυση που εμφανίζεται ως θετική θεωρία»

⁸⁸ Βλ. Stigler, G., J., Friedland, C., *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, στο *Journal of Law and Economics*, Volume V, October 1962, pp1-16

⁸⁹ Βλ. Jordan, W.A., *Producer Protection Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation*, στο *Journal of Law and Economics*, Volume XV, April 1972, pp152-176.

⁹⁰ Βλ. Stigler, G. J., Friedland, C., *What Can Regulators Regulate*, όπ. α.

⁹¹ Βλ. Downs, A., *An Economic Theory for Democracy*, New York Harper, 1957

⁹² Βλ. Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1st ed. 1965, 2nd ed. 1971.

⁹³ Βλ. Estache, A., Martimort, D., *Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions* στο www.worldbank.org/html/dec/publications/workpapers/wps2000series/wps2074/wps2073.pdf p.1

Για την απρόσκοπτη πρόσβαση στην πληροφορία (το βασικό αγαθό γύρω από το οποίο αρθρώνεται η ανάπτυξη στη Νέα Οικονομία), η οικονομική θεωρία της ρύθμισης προτείνει τη μεταρρύθμιση του συστήματος παραγωγής και διοίκησης των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η ανάγκη κανονιστικής μεταρρύθμισης επιτείνεται στις περιπτώσεις διαρθρωτικών οικονομικών αλλαγών, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις, και δράσεων διοικητικού εκσυγχρονισμού, όπως η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπου απαιτείται ο περιορισμός των γραφειοκρατικών εμποδίων και η διασφάλιση της μέγιστης ισότιμης συμμετοχής των ενδιαφερομένων στη λήψη των οικονομικών και πολιτικο-διοικητικών αποφάσεων.

Η οικονομική θεωρία της ρύθμισης βρίσκεται, σήμερα, σε πλήρη άνθηση και τόσο οι θεωρητικές μελέτες, όσο και οι πρακτικές της εφαρμογές είναι πολλές. Αποτελεί, πλέον, γενικευμένη πεποίθηση ότι οι ρυθμίσεις και η μεταρρύθμιση του τρόπου παραγωγής τους έχουν σημαντικές συνέπειες στην οικονομική ανάπτυξη, οι οποίες διερευνώνται σε ολοένα και περισσότερες χώρες⁹⁴.

Πράγματι, ορισμένες από τις μεθόδους της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου⁹⁵, λόγω χάρη η ανάλυση κόστους-ωφέλειας, έχουν ενσωματωθεί στα παραδοσιακά εργαλεία αντιμετώπισης νομοθετικών παθογενειών, όπως η πολυνομία και η εκνομίκευση, ανεξάρτητα από την ύπαρξη προγράμματος κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Είναι γεγονός ότι η κανονιστική μεταρρύθμιση διευρύνεται ουσιαστικά σε σχέση με τις παλαιότερες επεξεργασίες που την περιόριζαν στο ρόλο είτε μιας οικονομικής τεχνικής, είτε ενός παρακολουθήματος των εφαρμοζόμενων νομοθετικών και νομοτεχνικών πρακτικών. Μέσω του εμπλουτισμού και της όσμωσης της με την πολιτική επιστήμη και το μάνατζμεντ, εντάσσεται οργανικά στο σώμα του ΝΔΜ⁹⁶ και οι στόχοι της συμπίπτουν με τους στόχους των υπολοίπων διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Με την έλευση των δεκαετιών του 1980 και του 1990 η έννοια της μεταρρύθμισης είχε πραγματικά μετατραπεί σ' ένα παγκόσμιο φαινόμενο. Οι απανταχού κυβερνήσεις αν και διαφορετικού βεληνεκού και βαρύτητας, αντιμετώπισαν εξαιρετικά παρόμοιες αντιδράσεις από τους πολίτες τους για το

⁹⁴Βλ. Guasch, J.L., &Hahn, R. W., The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries στο *The World Bank Research Observer* Volume XIV, 1/1999, pp137-158.

⁹⁵Βλ. Posner, R. A., *Economic Analysis of Law*, 2nd Edition, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1997.

⁹⁶ Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Όπως υποστηρίζουν οι Stephen Goldsmith και William D. Eggers: *Το παραδοσιακό μοντέλο διακυβέρνησης δεν ικανοποιεί πλέον τις απαιτήσεις της πολύπλοκης και ταχέως εξελισσόμενης εποχής. Τα αυστηρά γραφειοκρατικά συστήματα που λειτουργούν με διαδικασίες στρατιωτικού ελέγχου, στενούς εργασιακούς περιορισμούς και επιχειρησιακά μοντέλα είναι ιδιαίτερα ακατάλληλα για την αντιμετώπιση προβλημάτων, που συχνά ξεπερνούν οργανωτικά εμπόδια. Ωστόσο, η γραφειοκρατία της δημόσιας διοίκησης έχει δεχθεί τις έντονες αντιδράσεις των πολιτών, οι οποίοι απαιτούν μικρότερο, πιο αποτελεσματικό και πιο αποδοτικό κυβερνητικό σχήμα. «Κάνοντας περισσότερα με λιγότερους», δηλαδή με λιγότερους κυβερνητικούς υπαλλήλους και λιγότερες επιβραβεύσεις (όπως αύξηση μισθών) να επιδιώκεται αύξηση της αποδοτικότητας, υπήρξε το σύνθημα και η υποκίνηση για μεταρρυθμίσεις που εστιάζουν στη γραφειοκρατική συμπεριφορά που επιδεικνύουν οι εκάστοτε κυβερνήσεις.*

μέγεθος και την αναποτελεσματικότητά του κυβερνητικού σχήματος τους, ενώ οι αντιδράσεις αυτές προκάλεσαν την παγκόσμια επανάσταση για τη μεταρρύθμιση του δημοσίου μανάτζμεντ⁹⁷

Ο γρίφος είναι ο ακόλουθος: πώς να δημιουργηθούν μικρότερα, αποτελεσματικότερα και πιο αποδοτικά κυβερνητικά σχήματα. Η διάγνωση εστιάσθηκε στις παθολογίες του γραφειοκρατικού συστήματος, ενώ οι λύσεις ποίκιλαν ανά περίπτωση.

Η κυριότερη πρωτοβουλία ήταν μια κίνηση που ξεκίνησε στη Νέα Ζηλανδία και στη συνέχεια επεκτάθηκε και στο Ηνωμένο Βασίλειο⁹⁸ και ονομάστηκε *the new public management* (το νέο δημόσιο μανάτζμεντ). Οι μεταρρυθμιστές παραπονούνται ότι η παραδοσιακή γραφειοκρατική προσέγγιση καθιστούσε τους δημοσίου οργανισμούς αναποτελεσματικούς για τους πολίτες και παράλληλα κατασπαταλούσαν το δημόσιο χρήμα.

Διατείνονταν ότι τα γραφειοκρατικά συστήματα εγκλωβίζονταν στα δικά τους εσωτερικά παιχνίδια και δεν είχαν κανένα κίνητρο για να βελτιωθούν, ενώ αντίθετα οι αγορές δημιουργούσαν ισχυρά κίνητρα για αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Οι οργανισμοί που επιτυχώς ανταγωνίζονταν μεταξύ τους στην αγορά μεγάλωναν και ευδοκίμουν ενώ όσοι αποτύγχαναν, μαράζωναν.

Οι μεταρρυθμιστές ακολούθησαν πιστά το ριζοσπαστικό άρθρο του Ronald Coase (1937)⁹⁹, τα κείμενα του Oliver Williamson (1975)¹⁰⁰ και τις θεωρίες που ανέπτυξε η Σχολή Οικονομικών του Σικάγο (the Chicago School of economics).

Στα ως άνω έργα, αναπτύσσεται η εξής επιχειρηματολογία: οι σχέσεις μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων αποτελούσαν το θεμέλιο λίθο των δημοσίων γραφειοκρατικών συστημάτων, τα κυβερνητικά γραφειοκρατικά συστήματα παρασύρονταν στα χειρότερα φαινόμενα παθολογίας που μπορούν να επηρεάσουν τη σχέση προϊσταμένου- υφισταμένου και ότι εν τέλει, με την εισαγωγή κινήτρων που υπαγορεύονται από την αγορά, το κυβερνητικό σχήμα θα μπορούσε κάλλιστα να βελτιώσει την απόδοσή του.

Έτσι λοιπόν, άρχισαν να υποστηρίζουν ότι η κυβέρνηση όφειλε να μεταβιβάσει όσες περισσότερες λειτουργίες μπορούσε στον ιδιωτικό τομέα. Οι κυβερνήσεις της Νέας Ζηλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου πούλησαν μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις, δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και αεροπορικές εταιρείες και το κυριότερο οι κυβερνήσεις άρχισαν ν' αντιμετωπίζουν όλες τις δραστηριότητές τους ως διάθεση τίτλων, δηλαδή η παρεχόμενη υπηρεσία ανήκε στο κράτος και ο στόχος ήταν η μέγιστη απόδοσή της προς όφελος των φορολογουμένων.

⁹⁷ Βλ. Kettl, F., D., *The Global Public Management Revolution*, 2nd Edition, Brookings Institution Press, Washington, 2005, c.108pp

⁹⁸ The UK's Government Approach to Public Service Reform, Strategy Unit/ UK Cabinet Office.

⁹⁹ Βλ. Coase, R., H., *The Nature of the Firm*, *Economica*, New Series, Vol 4, No 16, November 1937, pp.386-405.

¹⁰⁰ Βλ. Williamson, O., E., Wachter, M., Harris, J.,: *Understanding the Employment Relation: the Analysis of Idiosyncratic Exchange*, *The Bell Journal of Economics*, Vol 6, No 1., Oxford University Press, 1993, pp.250-278.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες¹⁰¹ εισήγαγαν τη δική τους κυβερνητική μεταρρύθμιση όμως η μεταρρυθμιστική κίνηση ήρθε δεκαπέντε χρόνια αργότερα και ακολουθήθηκε διαφορετική στρατηγική.

Η διοίκηση Κλίντον εξήγγειλε μια ευρεία μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Εμφανώς ανήσυχη από την ισχυρή υποψηφιότητα του H. Ross Perot, που, ως τρίτο κόμμα, είχε λάβει 19% στις εκλογές και που υποστήριζε ότι η Αμερικανική κυβέρνηση κατατρίχεται από μεγάλα ελλείμματα και χαμηλή αποδοτικότητα, αποφάσισε να εισαγάγει μια ευρέως φάσματος πρωτοβουλία.

Η όλη προσπάθεια βασίσθηκε σε μια εκστρατεία που παρουσίασαν συνοπτικά οι David Osborne και Ted Gaebler (1992), συγγραφείς και γενικός διευθυντής, αντίστοιχα, για «την επανίδρυση της κυβέρνησης»¹⁰². Ο Πρόεδρος Κλίντον έθεσε τον Αντιπρόεδρο Al Gore επικεφαλής του προγράμματος και εκείνος με τη σειρά του υποχρέωσε εκατοντάδες ομοσπονδιακούς υπαλλήλους να εργασθούν για ένα εξάμηνο, με σκοπό να αναπτύξουν ιδέες για εξοικονόμηση πόρων. Στην αναφορά τους κατέγραψαν 384 προτάσεις, υποσχέθηκαν εκταμίευση \$108 δις δολάρια, και υποσχέθηκαν μείωση του ομοσπονδιακού εργατικού δυναμικού κατά 12 % μέσα σε ορίζοντα πέντε ετών.

Ο Γκορ υποσχέθηκε (1993) «τη δημιουργία μιας κυβέρνησης που λειτουργεί καλύτερα και κοστίζει λιγότερο»¹⁰³.

¹⁰¹Βλ. <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv20n1/reg20n1a.html>

Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων πρωτοεισηγήθη στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής υπό την προεδρία του Ρόναλντ Ρέιγκαν. Είχαν προηγηθεί οι πρώτες προσπάθειες ένταξης της οικονομικής ανάλυσης στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία ήδη από τις προεδρίες Νίξον, Φόρντ και Κάρτερ. Συγκεκριμένα, υπό την προεδρία του Νίξον (1969-1973) ξεκίνησε μία άτυπη διαδικασία με τον τίτλο *Quality of Life Review*. Στόχος αυτής της προσπάθειας ήταν να αποτιμηθεί το κόστος και οι οικονομικές επιβαρύνσεις των σπουδαιότερων νομοθετικών ρυθμίσεων στις επιχειρήσεις ώστε να μειωθούν οι πιθανές «αντιδράσεις» του επιχειρηματικού κόσμου σε επικείμενες νομοθετικές αλλαγές. Ο Πρόεδρος Φορντ (1974-1976) τυποποίησε την προηγούμενη ανεπίσημη πρακτική με το διάταγμα (executive order) 11.821. Το διάταγμα αυτό ορίζει ότι οι νομοπαρασκευαστικές υπηρεσίες πρέπει για κάθε σημαντικό νόμο που εκδίδουν να προετοιμάζουν έκθεση επιπτώσεων στον πληθωρισμό (Inflation Impact Assessment). Επίσης, κατά την προεδρία Φορντ, ιδρύθηκε το Συμβούλιο για τη Σταθερότητα των Αμοιβών και των Τιμών (Council on Wage and Price Stability), μία νέα υπηρεσία ενταγμένη στο Λευκό Οίκο με καθ' ύλην αρμοδιότητα να επιθεωρεί αυτή την προσπάθεια. Η πρωτοβουλία αυτή συνεχίστηκε με δύο σημαντικές βελτιώσεις. Κατ' αρχήν, ο Πρόεδρος Κάρτερ (1977-1981) εξέδωσε το διάταγμα 12.044, με το οποίο εισήγαγε ένα τεστ κόστους – αποτελεσματικότητας (cost-effectiveness) που συνόδευε την έκθεση επιπτώσεων στον πληθωρισμό. Η ανάλυση επιπτώσεων που εκπονείτο, όφειλε να αποδείξει ότι είχε προτιμηθεί η λιγότερο επαχθής από τις εναλλακτικές προτάσεις. Κατά δεύτερον, συστάθηκε μια Ομάδα Επιθεώρησης Νομοθετικής Ανάλυσης (*Regulatory Analysis Review Group*), η οποία προήλθε από το Συμβούλιο για τη Σταθερότητα των Αμοιβών και των Τιμών και από το Συμβούλιο των Οικονομικών Συμβούλων του Προέδρου των Η.Π.Α. Με τον τρόπο αυτό, είχαν ήδη τεθεί οι βάσεις για μεταρρυθμίσεις και έτσι, κατά την προεδρία του Ρέιγκαν, θεσμοθετήθηκαν πρωτοποριακές αλλαγές στο μηχανισμό νομοθετικής ανάλυσης. Αρχικά, μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου για τη Σταθερότητα των Αμοιβών και των Τιμών στην OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs – Υπηρεσία Πληροφόρησης και Ρυθμιστικών Υποθέσεων), το οποίο συστήθηκε εντός της OMB (Office of Management and Budget- Υπηρεσία Διοίκησης και Προϋπολογισμού).

¹⁰²Βλ. Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992.

¹⁰³Βλ. Kettl, F., D., *Reinventing Government, a fifth year report card, bureaucracy, executive branch*, Brookings Institution Press, Washington, 1998, pp140.

Δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την εξάλειψη απηρχαιωμένων δομών και διαδικασιών και χαμηλής απόδοσης ηγεσία, αντικαθιστώντας την από υπαλλήλους στους οποίους είχε εκχωρηθεί η εξουσία να κάνουν τη δουλειά τους με βάση την εμπειρία τους. Το σχέδιο ήταν να αντικατασταθεί η εκ των άνω [top down] προς τα κάτω [bottom up] καθοδηγούμενη κυβέρνηση από ένα από κάτω προς τα πάνω σχήμα προσανατολισμένο στην παροχή υπηρεσιών. Πράγματι, η κυβέρνηση Κλίντον κληροδότησε μικρότερο κυβερνητικό σχήμα, τουλάχιστον ως προς τον αριθμό των κυβερνητικών υπαλλήλων και εισήγαγε σημαντικές βελτιώσεις στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της παροχής υπηρεσιών¹⁰⁴.

Αλλά και αντίστροφα, η επίδραση του ΝΔΜ στην κανονιστική μεταρρύθμιση έχει ως άμεση και σημαντική συνέπεια τον μετασχηματισμό της απρόσωπης κρατικής νομο-παραγωγικής μηχανής σε ένα νομοθετικό μηχανισμό που ρυθμίζει διαλεγόμενος με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους πολιτικούς και στηρίζεται στην προσωπική ευθύνη και λογοδοσία του προτείνοντος τη ρύθμιση.

Η εξέλιξη αυτή θα πρέπει να συνοδευθεί από μια πολύ προσεκτική ανάλυση των αλλαγών που συμβαίνουν στο σύστημα διακυβέρνησης. Εφόσον σήμερα η συζήτηση για τη διακυβέρνηση δεν περιορίζεται στα όρια του εθνικού κράτους, αλλά επεκτείνεται στις πολύπλευρες σχέσεις των υπερεθνικών, εθνικών και τοπικών κυβερνήσεων, η διεύρυνση της έννοιας και του περιεχομένου της ρύθμισης είναι αναπόφευκτη. Αναφέρουμε, για παράδειγμα, την επιδίωξη αυτο-περιορισμού και ελέγχου της γραφειοκρατίας που παράγεται ως συνέπεια κανονιστικών ρυθμίσεων, υπέρ των καταναλωτών, των επιχειρήσεων και των πολιτών, των υποκειμένων της ρύθμισης, εν γένει.

Η ρύθμιση αποκόπτεται από το εθνικό κράτος και τους θεσμούς του, επεκτείνεται σε δημόσιες και ιδιωτικές οργανώσεις και αποκτά ιδιαίτερα, δικά της χαρακτηριστικά. Η συζήτηση για το «κανονιστικό κράτος» (regulatory state) δεν παραπέμπει στο παλιό παρεμβατικό κράτος, αλλά σε ένα κράτος που αποδίδει μεγάλη σημασία στη δημιουργία και τήρηση των κανόνων λειτουργίας των άλλων κοινωνικών υποσυστημάτων.

Η «κανονιστική οργάνωση», δημόσια ή ιδιωτική, εθνική, υπερεθνική ή τοπική, πρέπει: α) να μπορεί να θέτει το πλαίσιο της συμπεριφοράς/λειτουργίας άλλων οργανώσεων, β) να διατηρεί κάποιου είδους ιεραρχική σχέση, μακροχρόνια και σταθερή, με τις οργανώσεις που εφαρμόζουν αυτό το πλαίσιο κανόνων και γ) να διαθέτει το κύρος ή την εντολή να εκδίδει τους ρυθμιστικούς κανόνες¹⁰⁵.

Οι ως άνω επεξεργασίες βρήκαν για πρώτη φορά έκφραση στα προγράμματα «απορρύθμισης ή κανονιστικού από-παρεμβατισμού». Αφετηρία τους όπως είδαμε ήταν το κεντρικό σημείο της οικονομικής θεωρίας του δικαίου, ότι δηλαδή η ύπαρξη

¹⁰⁴Βλ. Kettl, F., D., *Public Bureaucracies*, the Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, 2006, pp.140.

¹⁰⁵Βλ. Light, P.C., *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, Brookings Institution, Washington, 1993, και Hood, C., Scott, C., et al., *Regulation Inside Government: Waste- Watchers, Quality Police and Sleaze- Busters*, Oxford University Press, Oxford, 1999, όπου η διαδικασία παραγωγής αποτελεσμάτων μέσω της κανονιστικής ρύθμισης διακρίνεται σαφώς από εκείνη που απορρέει από ομάδες πιέσεως ή συμφερόντων.

ενός πλαισίου κρατικών κανόνων που ορίζουν το εύρος και τον τρόπο άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας λειτουργεί περιοριστικά ως προς αυτή. Η αρνητική εμπειρία από τις διαρκείς και λεπτομερειακές ρυθμίσεις στα πεδία της οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας, έδειξε, εν γένει, ότι:

Α) Η «εκνομίκευση και η πολυνομία περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες πληροφόρησης του πολίτη και των επιχειρήσεων, ενώ το κόστος της μη-πληροφόρησης, όπως και της παραπληροφόρησης, είναι ιδιαίτερα σημαντικό και ότι

Β) Η ύπαρξη πολυνομίας οδηγεί στην αναζήτηση τρόπων παράκαμψης των κανονισμών και στη δημιουργία φαινομένων διαφθοράς.

Με σκοπό τη συρρίκνωση ή και την κατάργηση ρυθμίσεων συγκροτήθηκε ένα πρόγραμμα πολιτικών, οικονομικών και νομικών δράσεων με κύριο άξονα την απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση οικονομικά σημαντικών δραστηριοτήτων.

Το πρόγραμμα, το οποίο υιοθετήθηκε από συντηρητικές κυβερνήσεις κατά τη δεκαετία του '80 και από σοσιαλιστικές κατά τη δεκαετία του '90, περιελάμβανε, κυρίως, δράσεις απελευθέρωσης των αγορών, ιδιωτικοποιήσεις, απο-κρατικοποιήσεις και διαρθρωτικές αλλαγές, με σκοπό την ευελιξία και την επέκταση των αγορών, την ενίσχυση του ανταγωνισμού, την αποκέντρωση και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

Οι τομείς του δικαίου που επηρεάστηκαν με άμεσο τρόπο ήταν πολλοί, μεταξύ αυτών το δίκαιο του ανταγωνισμού και των μεταφορών -οδικών, σιδηροδρομικών και, πρωτίστως, αεροπορικών. Η ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων, ιδίως στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας¹⁰⁶, επέφερε ουσιώδεις αλλαγές και στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους, το οποίο σε υπερεθνικούς σχηματισμούς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση κωδικοποιήθηκε σε ενιαίες αρχές και διαδικασίες.

Το κίνημα του κανονιστικού από-παρεμβατισμού συνάντησε, όμως, τα όριά του εκεί ακριβώς όπου η κλασική θεωρία του κράτους οριοθετούσε τις δραστηριότητες της αγοράς, δηλαδή στις περιοχές της κοινωνικής πολιτικής, στις οποίες η οικονομική ορθολογικότητα αποδείχθηκε ότι δεν μπορούσε να δώσει λύσεις υποκαθιστώντας το κράτος. Η φορολογική πολιτική, η εκπαιδευτική πολιτική, η πολιτική δημόσιας υγείας και προστασίας του περιβάλλοντος έπεσαν θύματα του κανονιστικού από-παρεμβατισμού, αφού η απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση των περιοχών αυτών σηματοδότησε ταυτοχρόνως και την εγκατάλειψη του κοινωνικού του ρόλου για την προστασία των αδυνάτων.

Η διογκούμενη απαίτηση κρατικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων στους ως άνω τομείς ήταν επόμενη. Σήμερα, το κράτος και το βασικό του εργαλείο, το δίκαιο, φαίνεται ότι επανακάμπτουν.

Η έκκληση, ωστόσο, για επαναφορά του κράτους συνοδεύεται πλέον από την ανάγκη προσαρμογής των εταίρων στη νέα πραγματικότητα. Οι σχέσεις κράτους, δικαίου και οικονομίας επαναπροσδιορίζονται, διαμορφώνοντας μια νέα θεωρητική

¹⁰⁶Βλ. Guasch, J. L., Hahn, R.W., *The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries* στο The World Bank Research Observer, Τόμος 14, 1/1999, σελ 137-158.

και πολιτική ατζέντα: κανείς δεν αποσύρεται από το στίβο -όπως στην περίπτωση του από-παρεμβατισμού- αλλά και κανείς δεν είναι απόλυτος κυρίαρχος του παιχνιδιού.

Η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτελείται από δράσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων -είτε μεμονωμένα, είτε στο επίπεδο των θεσμών και της διαδικασίας παραγωγής τους- και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων.

Ρύθμιση καλύτερης ποιότητας μπορεί να επιτευχθεί με: α) την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος που καλείται να επιλύσει, β) την ελαχιστοποίηση των βαρών που προκαλούνται από την εφαρμογή της στην οικονομία και την αγορά, γ) τη μεγιστοποίηση της διαφάνειας σε όλες τις φάσεις κατάρτισής της, δ) τη διεύρυνση της δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία, ε) την ενίσχυση της συλλογικότητας, τόσο στην επεξεργασία, όσο και στην απόφαση και εφαρμογή της, στ) την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου.

Η κανονιστική μεταρρύθμιση επιδιώκει, ταυτόχρονα, στόχους παλαιότερους, γνωστούς από τη «νομοθετική τεχνική», και νεότερους που προτείνονται από την οικονομική ανάλυση του δικαίου. Αναφέρουμε από τη νομοθετική τεχνική¹⁰⁷, την αρχή της οικονομικότητας, την ακρίβεια και σαφήνεια της έκφρασης, τη συστηματική κατάταξη της κανονιστικής ύλης, την προσήκουσα γνωστοποίηση και την ολοκληρωμένη και εποπτική μορφή της ρύθμισης, και από τα νεότερα κριτήρια που ενσωματώνουν αρχές και μεθοδολογίες γνωστές από την οικονομία και τη διοικητική επιστήμη, την αναγκαιότητα, τη λειτουργική δικαιοσύνη, την παρακολούθηση της εφαρμογής και την ανάλυση κόστους-ωφέλειας.

Παρ' όλο που η κανονιστική μεταρρύθμιση έχει σημαντικά δάνεια από την οικονομική επιστήμη, ενσωματώνει ταυτόχρονα πολλές από τις προσπάθειες ελέγχου της πολυνομίας που προέρχονται είτε από τη νομική, είτε από τη διοικητική επιστήμη. Από την ιδιαίτερα πλούσια βιβλιογραφία αξίζει να παραπέμψουμε στις αναλύσεις της «νομοθετικής επιστήμης», έναν υβριδικό κλάδο μεταξύ νομικής και διοικητικής επιστήμης που διακρίνει μεταξύ «άτυπης» ή «εσωτερικής» νομοθετικής διαδικασίας, την ευθύνη της οποίας έχει η διοίκηση, και της «τυπικής» ή «εξωτερικής» που συνιστά αρμοδιότητα του κοινοβουλίου και των λοιπών εξουσιοδοτημένων οργάνων λήψης απόφασης.

Ο εξορθολογισμός της άτυπης νομοθετικής διαδικασίας επιχειρείται μέσα από την υιοθέτηση μιας μεθοδολογίας με πολλά στοιχεία από την «ανάλυση δημόσιας πολιτικής» που περιλαμβάνει: α) την εύρεση του προβλήματος, β) τη διατύπωση του στόχου, γ) τη μελέτη/ανάλυση των θεσμικών και κοινωνικών παραγόντων που σχετίζονται με τη συγκεκριμένη ρύθμιση, δ) τη μελέτη του συγκριτικού δικαίου με σκοπό τη συναγωγή πληροφοριών για την ακολουθητέα ρύθμιση, ε) τον έλεγχο της αναγκαιότητας, στ) τον προσδιορισμό των ορίων της νομοθέτησης που τίθεται από την ισχύουσα έννομη τάξη, ζ) την πρόταση των εναλλακτικών λύσεων και η) την αξιολόγηση του οφέλους που πιθανολογείται ότι θα προκύψει από τη ρύθμιση.

¹⁰⁷Βλ., Καρκατσούλης, Π., *Προτάσεις της Νομοθετικής επιστήμης για τον περιορισμό της συμβολής της διοικήσεως στην πολυνομία*, στο Διοικητική Μεταρρύθμιση, Τεύχος 47-48, Ιούλιος- Δεκέμβριος 1991, σελ.80-97

Με βάση την προηγούμενη μεθοδολογία δημιουργήθηκαν και χρησιμοποιούνται πολλά προγράμματα ελέγχου της νομοτεχνικής και γλωσσικής διατύπωσης, καθώς και προγράμματα προσομοίωσης των εναλλακτικών λύσεων, ιδίως για νομοθετήματα μεγάλης οικονομικής και κοινωνικής σημασίας.

Βασικός προωθητικός μηχανισμός της κανονιστικής μεταρρύθμισης σε όλο τον κόσμο είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης¹⁰⁸ (ΟΟΣΑ) ο οποίος δημιούργησε το πρώτο ομώνυμο συνεκτικό πρόγραμμα. Επεξεργάστηκε τις καλύτερες πρακτικές των χωρών που εφαρμόζουν προγράμματα κανονιστικής μεταρρύθμισης ή τμήματά της και στη συνέχεια, συμπύκνωσε τις βασικές αρχές μιας πολιτικής σε επτά υποδείξεις οι οποίες συνοψίζονται ακολούθως:

Α) υιοθέτηση σε πολιτικό επίπεδο, ευρέων προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης που θέτουν σαφείς στόχους και πλαίσιο εφαρμογής.

B) συστηματική αναθεώρηση των ρυθμίσεων, ώστε να διασφαλίζεται η επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων με αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Γ) Εγγύηση της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της αποδοτικής εφαρμογής των ρυθμίσεων και της κανονιστικής διαδικασίας.

Δ) Ενίσχυση της εφαρμογής του εύρους και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής ανταγωνισμού.

Ε) Μεταρρύθμιση των οικονομικών κανόνων σε όλους τους τομείς και κατάργηση όσων δεν αποτελούν τον καλύτερο τρόπο εξυπηρέτησης ευρέων δημοσίων συμφερόντων.

ΣΤ) Εξαφάνιση περιττών κανονιστικών εμποδίων στο εμπόριο και τις επενδύσεις και ενίσχυση της εφαρμογής διεθνών αρχών και συμφωνιών.

Ζ) Καθορισμός συνεργιών με άλλες πολιτικές για την επίτευξη των ως άνω στόχων¹⁰⁹.

Με βάση τις προαναφερθείσες συστάσεις διαμορφώθηκε μια ολοκληρωμένη πολιτική που διαθέτει τα απαιτούμενα εργαλεία για την εφαρμογή της και προβλέπει τις κατάλληλες οργανωτικές και εποπτικές δομές. Η επιτυχία του προγράμματος του ΟΟΣΑ είναι αδιαμφισβήτητη, καθώς τα τέσσερα πέμπτα των χωρών- μελών του ήδη εφαρμόζουν ή σχεδιάζουν την εφαρμογή πολιτικών κανονιστικής μεταρρύθμισης, με βάση τις ως άνω τεθείσες προδιαγραφές¹¹⁰.

¹⁰⁸Bλ http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) είναι ένας διεθνής οργανισμός εκείνων των αναπτυγμένων χωρών που υποστηρίζουν τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της οικονομίας της ελεύθερης αγοράς. Δημιουργήθηκε το 1948 ως Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (Organisation for European Economic Co-operation - OEEC), με πρώτο γενικό γραμματέα τον Γάλλο Robert Marjolin, με σκοπό να διαχειριστεί το σχέδιο Μάρσαλ (Marshall) για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αργότερα η ιδιότητα μέλους της επεκτάθηκε και σε μη ευρωπαϊκά κράτη, και το 1960 μετασχηματίστηκε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

¹⁰⁹ Βλ. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, June 1997.

¹¹⁰Bl. OECD/PUMA, *Regulatory Policies in OECD countries: From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG (2001), 21 Nov. 2001.

Ποια είναι όμως η κατ' αντιστοιχία ευρωπαϊκή πορεία όπως και η εφαρμογή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ποιες οι διαφορές που παρουσιάζει εν σχέση με τη διεθνή πρακτική;

2.1.2. Ευρωπαϊκή Πορεία και διαφορές από τη διεθνή πρακτική

Η καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων έχει διακηρυχθεί από δεκαετιών και πλέον ως μείζων στόχος πολιτικής και διοικητικής σύγκλισης σε αρκετά κράτη-μέλη της Ε.Ε., ωστόσο η Ένωση, στο σύνολό της, μόλις πρόσφατα παρουσίασε το πρόπλασμα μιας πολιτικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση¹¹¹.

Με σημαντική καθυστέρηση έναντι του «ανταγωνιστικού» αγγλο-σαξωνικού κόσμου, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανακοίνωσε ένα πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης, το οποίο έχει επικρατήσει να λέγεται «καλύτερη νομοθέτηση¹¹²» και για το οποίο γίνεται λόγος εκτενώς, σε κεφάλαιο που ακολουθεί.

Παρότι επί σειρά ετών επιχειρήθηκαν πειραματισμοί για τον έλεγχο της πολυνομίας και της κακονομίας που δηλώνεται πάντα ως *desideratum* των πολιτικών και διοικητικών ηγεσιών των Ενωσιακών οργάνων και των κρατών- μελών της Ένωσης, τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά. Σήμερα όμως, η Ε.Ε. έχει θέσει την κανονιστική μεταρρύθμιση σε ένα ευρύτερο κοινωνικό- πολιτικό πλαίσιο εν σχέση με τον ΟΟΣΑ, ευνοώντας όχι μόνο τη δημιουργία πρόσφορων συνθηκών ανταγωνισμού και την απελευθέρωση των αγορών, αλλά κυρίως την ευημερία όλων των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών της Ένωσης, εν γένει. Αυτή ακριβώς η περισσότερο «κοινωνική» προσέγγιση της ρύθμισης μας επιτρέπει να κατανοήσουμε τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων.

Επιπλέον, παρά τη θεσμική αδυναμία της Ε.Ε. να επιβάλει την ισχύ του κοινοτικού δικαίου απευθείας στους πολίτες και τις διοικήσεις των κρατών- μελών, εντούτοις, έχει εφαρμόσει αρχές κανονιστικής μεταρρύθμισης σε ορισμένες τομεακές πολιτικές, όπως εκτίθεται αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Στις 30 Απριλίου 2007, οι ΗΠΑ και οι ηγέτες των κρατών- μελών της Ε.Ε., κατά τη σύνοδο Κορυφής τους δεσμεύθηκαν για την ενίσχυση της διατλαντικής οικονομικής ολοκλήρωσης με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της ζωής των πολιτών τους μέσω ενός πολυετούς προγράμματος συνεργασίας που δίνει έμφαση στα αποτελέσματα και τη λογοδοσία. Ιδρύθηκε λοιπόν το Διατλαντικό Οικονομικό Συμβούλιο (TEC), στην πρώτη συνεδρίαση του οποίου εξετάστηκε πως οι αξιολογήσεις των επιπτώσεων θα μπορούσαν να συμβάλουν στη μείωση των εμποδίων για τη διατλαντική οικονομική ολοκλήρωση.

Το Νοέμβριο του 2007 η Αμερικανική Υπηρεσία Διαχείρισης και Προϋπολογισμού (OMB)¹¹³ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσαν ένα κοινό σχέδιο έκθεσης που εκπονήθηκε από το Γραφείο Πληροφορίας και Ρυθμιστικών

¹¹¹Βλ. Καρκατσούλης, Π., *Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (Επιμ), Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ 170.

¹¹² Better Regulation

¹¹³Βλ. <http://www.whitehouse.gov/omb/>

Υποθέσεων (OIRA¹¹⁴) της ως άνω αμερικανικής υπηρεσίας και τη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το οποίο παρουσιάζει τις κατευθυντήριες γραμμές που θα πρέπει να λαμβάνουν δεόντως υπ' όψιν οι μελλοντικοί κανονισμοί για το διεθνές εμπόριο και τις επενδύσεις.

2.2.1. Η καλή νομοθέτηση στα Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι προσπάθειες που καταβάλλονται με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας συνυπάρχουν με τους ίδιους τους νόμους. Πολλές είναι οι ιδέες, οι έννοιες και οι τεχνικές που έχουν προταθεί και χρησιμοποιηθεί από την επιστήμη, τους νομοθέτες, ποικίλα τα φιλοσοφικά ρεύματα που έχουν επηρεάσει κατά καιρούς τη διαδικασία της νομοθέτησης καθώς και πάσης φύσεως οι ιδεολογίες και οι θρησκείες που στο πέρασμα των αιώνων, έχουν εντυπωθεί ανεξίτηλα σε αυτήν.

Σήμερα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η βελτίωση της ποιότητας των νόμων που εμφανίζεται υπό τον μανδύα της πολιτικής για την «καλύτερη νομοθέτηση», αποτελεί κεντρική προτεραιότητα για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας¹¹⁵ οι οποίοι ενσωματώθηκαν στην ατζέντα EU2020. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει μια σειρά στόχων για την επίτευξή των οποίων τα κοινοτικά όργανα συνεργάζονται άρρηκτα με τα κράτη μέλη, καταρτίζοντας κοινές πολιτικές. Η συνεργασία αυτή μετουσιώνεται σε κανόνες ευρωπαϊκής εμβελείας, τους οποίους εν συνεχεία, η Επιτροπή προτείνει, οι εθνικοί υπουργοί εγκρίνουν στο Συμβούλιο και τα μέλη των ευρωπαϊκών κομμάτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹⁶.

Ένας από τους πλέον σημαίνοντες στόχους της ΕΕ είναι η ελεύθερη και απρόσκοπτη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων, ενώ το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής νομοθεσίας αποσκοπεί στην καλή λειτουργία αυτής της ενιαίας αγοράς¹¹⁷. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εκδίδονται νόμοι σε τομείς

¹¹⁴ Βλ. http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default

¹¹⁵ Βλ. *Advancing regulatory reform in Europe: A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish presidencies of the European Union*, UK Presidency of the European Union, 7 December 2004.

¹¹⁶ Για να θέσουν σε εφαρμογή τις πολιτικές της Ένωσης, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα εκδίδουν τις νομικές πράξεις σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων που καθορίζονται στις συνθήκες. Κατά κανόνα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τις νομοθετικές πράξεις, οι οποίες ακολούθως εγκρίνονται από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι τρεις κύριες διαδικασίες είναι η διαβούλευση, η σύμφωνη γνώμη και η συν-απόφαση. Οι πολίτες έχουν επίσης λόγο στην εκπόνηση των κοινοτικών πολιτικών. Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η Επιτροπή άρχισε εργασίες ευρείας κλίμακας με σκοπό να καταστήσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πιο διαφανή, πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική. Η πρωτοβουλία αυτή αποσκοπεί να βοηθήσει τους πολίτες να προσεγγίσουν τα θεσμικά όργανα.

(βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/index_el.htm)

¹¹⁷ Η Συνθήκη του 1957 με την οποία θεσπίστηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα κατήργησε τους τελωνειακούς φραγμούς εντός της Κοινότητας και καθιέρωσε ένα κοινό δασμολόγιο για τα αγαθά που προέρχονταν από χώρες που δεν ανήκαν στην ΕΟΚ. Ο στόχος επετεύχθη την 1η Ιουλίου 1968.

Ωστόσο, οι δασμοί δεν είναι παρά μόνο μια πλευρά των προστατευτικών εμποδίων απέναντι στο διασυνοριακό εμπόριο. Τη δεκαετία του 1970 άλλοι εμπορικοί φραγμοί παρεμπόδισαν την πλήρη επίτευξη της ενιαίας αγοράς. Τεχνικά πρότυπα, κανόνες υγιεινής και ασφάλειας, εθνικοί κανονισμοί σχετικά με το δικαίωμα εξάσκησης συγκεκριμένων επαγγελματιών και συναλλαγματικοί έλεγχοι περιόριζαν την ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων, αγαθών και κεφαλαίου.

β) Ο στόχος του 1993

πολιτικής για τους οποίους τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. έχουν συμφωνήσει να εφαρμόζουν κοινές πολιτικές¹¹⁸ (γεωργία, αλιεία, εμπόριο κλπ), ενώ για άλλους τομείς έχουν αποφασίσει ότι η νομοθεσία σε ευρωπαϊκό επίπεδο δημιουργεί υπό ορισμένες συνθήκες προστιθέμενη αξία (περιβάλλον, δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις, υγεία και προστασία του καταναλωτή).

Όλες αυτές οι πολιτικές προσφέρουν ελευθερίες στους Ευρωπαίους, δημιουργούν θέσεις απασχόλησης και τονώνουν την ανάπτυξη. Ωστόσο για να είναι αποδοτικές, θα πρέπει να στηρίζονται σε ένα σύνολο συμπεφωνηθέντων κανόνων που να εφαρμόζονται σε όλη την επικράτεια της Ε.Ε. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να είναι απλοί και αποτελεσματικοί και να στοχεύουν στην άρση των εμποδίων που προκύπτουν από την ύπαρξη ενός πολύπλοκου δικτύου διαφορετικών κανονισμών για τον ίδιο τομέα σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η νομοθέτηση οφείλει να γεννά οφέλη για την κοινωνία και την οικονομία όμως σε κάποιες περιπτώσεις τα κόστη που απορρέουν από αυτήν είναι αντιστρόφως ανάλογα προς τα οφέλη. Για παράδειγμα έχει εκτιμηθεί ότι άσκοπα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από μια δυσανάλογη με τις ανάγκες νομοθεσία (όπως η υποχρέωση των επιχειρήσεων και των πολιτών για παροχή πληροφόρησης σε Δημόσιες Αρχές ως αποτέλεσμα συμμόρφωσής τους προς τη νομοθεσία) κοστίζει περί το 1%-3,5% του Ευρωπαϊκού ΑΕΠ¹¹⁹

Για το λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολόγησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Ένα μακροχρόνιο πρόγραμμα εγκαινιάσθηκε το 2002¹²⁰ για την απλούστευση και την εν γένει βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος. Σχεδιάσθηκε με τρόπο ώστε να περικοπούν οι γραφειοκρατικές διατυπώσεις, να βελτιωθεί η ποιότητα της νομοθεσίας και να καταρτισθούν νόμοι που να ανταποκρίνονται πληρέστερα στις ανάγκες καταναλωτών και επιχειρήσεων. Αυτό μεταφράζεται στη λήψη μέτρων σε διάφορα στάδια του

Το Ιούνιο του 1985, η Επιτροπή, με τον τότε πρόεδρο τον Ζακ Ντελόρ, δημοσίευσε Λευκή Βίβλο με την οποία επεδίωκε να καταργήσει εντός επτά ετών, κάθε φυσικό, τεχνικό και φορολογικό φραγμό που παρακώλυε την κυκλοφορία εντός της Κοινότητας. Στόχος ήταν η επέκταση των βιομηχανικών και εμπορικών δραστηριοτήτων μέσα σε έναν μεγάλο, ενωμένο οικονομικό χώρο αντίστοιχο με την αμερικανική αγορά.

Η ενιαία αγορά έγινε πραγματικότητα χάρη στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 1987. Στους όρους της συμπεριλαμβάνονταν:

- η αύξηση των εξουσιών της Κοινότητας σε κάποιους τομείς πολιτικής (κοινωνική πολιτική, έρευνα, περιβάλλον),

- η σταδιακή εδραίωση μιας ενιαίας αγοράς μέχρι το 1992, μέσω ενός κολοσσιαίου νομοθετικού προγράμματος που περιλάμβανε την έγκριση εκατοντάδων οδηγιών και κανονισμών,

- η συχνότερη χρήση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών.

(βλ. http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_6/index_el.htm)

¹¹⁸ Σύμφωνα με την ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφεξής ΕΣΕΕ/ΕΣΛΕΕ, οι κοινές πολιτικές της Ε.Ε. είναι ο ανταγωνισμός ο χώρος της Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, το περιβάλλον η ενέργεια.

¹¹⁹ Βλ. ΜΕΜΟ/06/425 της Επιτροπής της 14^{ης} Νοεμβρίου 2006.

¹²⁰ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής - Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος /* COM/2001/0726 τελικό * στο <http://eur-law.eu/EL/Anakoinose-tes-Epitropes-Aplousteuse-beltiose-rythmistikou-periballontos-386234.d>

κύκλου: εξέταση πρωτοβουλιών, προτάσεων που βρίσκονται ακόμη υπό διαπραγμάτευση και νομοθετικών πράξεων που έχουν ήδη εγκριθεί.

Το πρόγραμμα για τη βελτίωση της νομοθεσίας συνδυάζει ένα μείγμα διαφορετικών μέτρων:

1. Τη θέσπιση ενός συστήματος για την αξιολόγηση του αντικτύπου και τη βελτίωση της κατάρτισης σημαντικών προτάσεων της Επιτροπής.
2. Την υλοποίηση ενός προγράμματος απλούστευσης της ισχύουσας νομοθεσίας.
3. Την αξιολόγηση των προτάσεων της Επιτροπής που βρίσκονται υπό εξέταση από το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ώστε να εξετασθεί η ενδεχόμενη ανάκλησή τους
4. Την καθιέρωση διαβουλεύσεων σε σχέση με όλες τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής.
5. Τη μελέτη εναλλακτικών λύσεων στους νόμους και τους κανονισμούς (όπως η αυτό-ρύθμιση ή από κοινού ρύθμιση από το νομοθέτη και τα ενδιαφερόμενα μέρη).

Οι αναθεωρημένοι στόχοι της Λισσαβώνας¹²¹ προσδιορίζουν μια σειρά από διαρθρωτικά ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν, ενώ ταυτόχρονα θέτουν μια σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες. Κεντρικό ζήτημα το οποίο συνδέεται με άμεσο τρόπο με τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού και της διοίκησης των πολιτικών όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής τους, αποτελεί η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου.

Για το ζήτημα αυτό τίθεται μέσω της Κατευθυντήριας Οδηγίας 14¹²² ο στόχος της δημιουργίας ενός πιο ανταγωνιστικού περιβάλλοντος και η ενθάρρυνση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω της βελτίωσης του ρυθμιστικού πλαισίου.

Παράλληλα, το σύνολο των πεδίων και των στόχων που ορίζουν οι κατευθυντήριες οδηγίες σχετίζεται με τη διοικητική ικανότητα των δημοσίων πολιτικών που θα υποστηρίξουν τους στόχους αυτούς.

Διευκρινίζεται ότι ο όρος «ρύθμιση»¹²³ που εφεξής θα χρησιμοποιείται, αντικαθιστά τους όρους «νόμος», «προεδρικό διάταγμα», «υπουργική απόφαση», αφού ως ρύθμιση νοείται κάθε κανονιστικό κείμενο το οποίο χρησιμοποιεί η κυβέρνηση και κάθε άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο, σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να ικανοποιήσει αιτήματα των επιχειρήσεων και

¹²¹ COMM/2005/141/FINAL, Working together for Europe's future- Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008) στο http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/lisbon/com2005141_en.pdf

¹²² Βλ. COM (2005) 0299 EE, Πολιτική της Συνοχής για την ενίσχυση της Ανάπτυξης και της απασχόλησης: Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας 2007-2013

¹²³ Ακόμη και η θεωρούμενη ως δόκιμη οικονομική ερμηνεία της «ρύθμισης», σύμφωνα με την οποία η «ρύθμιση» συνιστά εργαλείο του Κράτους με το οποίο ασκεί παρέμβαση στην οικονομία και ιδίως, στις αγορές δεν είναι άνευ ετέρου αποδεκτή. Σύμφωνα με μια γαλλική μαρξιστική αντίληψη η οποία παρατίθεται στο Hood, C., Scott, C. *Regulating Government in a "Managerial" Age: Towards a Cross-National Perspective*, Centre for Analysis of Risk and Regulation, the London School of Economics and Political Science, London 2000, page 1, [www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/disspaper1.pdf] ο όρος «ρύθμιση» περιλαμβάνει κάθε κρατική δραστηριότητα στο χώρο της οικονομίας που αποσκοπεί στη στήριξη ενός ιδιαίτερου «καθεστώτος συσσώρευσης κεφαλαίου» και η χρήση του απαντάται και σε άλλες περιοχές του κόσμου, όπως οι χώρες της Λατινικής Αμερικής.

των πολιτών, αλλά και να λύσει διαχειριστικά προβλήματα των ιδίων των νομοθετών. Ο λόγος για τον οποίο προτιμάται η αδιαφοροποίητη έννοια «ρύθμιση» έναντι όλων των άλλων, οφείλεται στο ότι όλες οι ρυθμίσεις, αδιακρίτως ιεραρχικού επιπέδου παραγωγής τους, θεωρούνται μέσα λήψεως αποφάσεων από τις κυβερνήσεις.¹²⁴

Η καλή νομοθέτηση έχει ως στόχο, όπως αναφέρθηκε, τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων είτε σε επίπεδο μίας μεμονωμένης ρύθμισης είτε σε επίπεδο αναδόμησης ολόκληρου του πλαισίου παραγωγής των ρυθμίσεων και των θεσμών του είτε, τέλος, σε επίπεδο βελτίωσης των διαδικασιών παραγωγής των ρυθμίσεων.

Για να καταλήξουμε σε ρύθμιση υψηλότερης ποιότητας απαιτείται, μεταξύ άλλων, να οριοθετηθεί με ακρίβεια το προς ρύθμιση πρόβλημα, να ελαχιστοποιηθούν οι προκαλούμενες από τη ρύθμιση αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία και στην αγορά, και να επιτευχθεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό διαφάνεια, κοινωνική συμμετοχή και συλλογικότητα σε όλες τις φάσεις κατάρτισης μίας ρύθμισης καθώς και στην εφαρμογή της.

Στο πλαίσιο αυτό τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνώρισαν επανειλημμένως τη σημασία της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος¹²⁵ προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών να ζουν σε ένα αποτελεσματικότερο, αποδοτικότερο και περισσότερο διαφανές σύστημα, διαμορφώνοντας επίσης ευνοϊκές συνθήκες για οικονομικό ανταγωνισμό, ανάπτυξη, απασχόληση και βιώσιμη ανάπτυξη.

Το σχέδιο δράσης της Επιτροπής του 2002 και οι συνακόλουθες ανακοινώσεις στις οποίες παρουσιάζεται αναλυτικά, αποτελούν τις πλέον σφαιρικές και φιλόδοξες προσπάθειες που καταβλήθηκαν ποτέ για την επίτευξη των εν λόγω στόχων.

Η Επιτροπή, εμπνεόμενη από τις αντιδράσεις στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση¹²⁶ και από το ψήφισμα που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά την έκθεση Kaufmann¹²⁷ συνυπολογίζοντας τις συστάσεις που διατύπωσε η διακυβερνητική "ομάδα Mandelkern"¹²⁸, πρότεινε, τον Ιούνιο του 2002, ένα συνολικό πλαίσιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας και σχέδιο δράσης με τίτλο "Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος".¹²⁹

Στο σχέδιο δράσης του 2002, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην επιλογή των μέσων για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στη Συνθήκη και για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών.

Κατά τη διάρκεια του 2002 και στις αρχές του 2003, η Επιτροπή εκπόνησε το εν λόγω σχέδιο μέσω 8 ανακοινώσεων που είχαν σαφείς προκαθορισμένους στόχους,

¹²⁴ OECD, *the OECD Report on Regulatory Framework*, OECD, Paris, June, 1997.

¹²⁵ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 16-17 Οκτωβρίου 2003, σημείο 20 *Καλύτερο ρυθμιστικό περιβάλλον*.

¹²⁶ Βλ. COM(2001) 727, 25 Ιουλίου 2001

¹²⁷ Βλ. Έκθεση σχετικά με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, A5-0399/2001, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 29 Νοεμβρίου 2001 (EE C 153E), 27.6.2002, σελ. 314-322

¹²⁸ Εξεδόθησαν το Νοέμβριο του 2001. Βλ. <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf> και ενεκρίθησαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν το Δεκέμβριο του 2001.

¹²⁹ Βλ. COM(2002) 275, 5 Ιουνίου 2002.

ενώ παράλληλα καθόρισε με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τη συνολική στρατηγική για τη βελτίωση της νομοθεσίας.

Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής εμπίπτουν γενικώς σε δύο κατηγορίες: αφενός, σε μέτρα που αποβλέπουν στην καλύτερη προετοιμασία της κοινοτικής νομοθεσίας και τον στενότερο έλεγχο της έγκρισης κοινοτικών νομοθετικών πράξεων και αφετέρου σε μέτρα για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών.

Τα μέτρα-κλειδιά που αφορούν στην καλύτερη προετοιμασία περιλαμβάνουν: (1) ελάχιστα πρότυπα διαβούλευσης (2) νέες κατευθυντήριες γραμμές για τη συλλογή και τη χρήση τεχνογνωσίας (3) αξιολόγηση επιπτώσεων (4) προσεκτικότερη επιλογή των μέσων (5) χρήση της ρήτρας επανεξέτασης στις νομοθετικές πράξεις και (6) χρήση της δυνατότητας απόσυρσης προτάσεων όταν είναι παρωχημένες ή όταν οι τροπολογίες που επιφέρονται από το Κοινοβούλιο ή/και το Συμβούλιο αλλοιώνουν την ουσία αυτών των προτάσεων.

Η αποτελεσματικότερη εφαρμογή επιτυγχάνεται κυρίως με: α) την καλύτερη υλοποίηση πολιτικών μέσω καταλληλότερων τρόπων β) την ενημέρωση και την απλούστευση της ισχύουσας νομοθεσίας και γ) την ταχύτερη διενέργεια των ελέγχων σχετικά με τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου.

Η Επιτροπή, προς επίρρωση της βαρύτητας που αποδίδει στις δεσμεύσεις της για βελτίωση της νομοθεσίας διοργάνωσε το 2003 60 διαδικτυακές διαβουλεύσεις μέσω του σχετικού ενιαίου σημείου πρόσβασης της Επιτροπής «Η φωνή σας στην Επιτροπή».¹³⁰ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η διαβούλευση αποτελεί τη δέσμευση των κυβερνήσεων να εισακούσουν τις απόψεις των επιχειρήσεων και των οργανισμών που τις εκπροσωπούν σε ένα συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο ή πλαίσιο πολιτικών. Οι προδιαγραφές για τη διαβούλευση εφαρμόστηκαν από το 2003 και μετά ενώ η εφαρμογή τους αντιμετωπίζεται από το Μάρτιο του 2007 και εντεύθεν ως συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια.¹³¹

Το 2002 η Επιτροπή ενέκρινε νέα μέθοδο αξιολόγησης για τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες της, η οποία λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τον οικονομικό αλλά και τον κοινωνικό και τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο κάθε πρότασης.¹³² Αποτελείται από δύο βασικές συνιστώσες: την προκαταρκτική αξιολόγηση αντικτύπου και, για επιλεγμένο αριθμό σημαντικών προτάσεων, μια πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση - την εκτεταμένη αξιολόγηση αντικτύπου (ΕΑΑ). Είναι προφανές ότι κατά τη δοκιμαστική περίοδο προέκυψε σειρά προβλημάτων που αφορούν στις ποσοτικές και ποιοτικές αδυναμίες των ΕΑΑ, τις οποίες αντιμετώπισαν από κοινού η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής με άλλες οριζόντιες Γενικές Διευθύνσεις.

Η βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας απαιτεί τη στενή συνεργασία μεταξύ όλων των οργάνων που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, αρχής γενομένης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Με τη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, τα τρία όργανα καθιέρωσαν

¹³⁰ Βλ. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm

¹³¹ Βλ. http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm

¹³² Βλ. COM(2002) 276, 5 Ιουνίου 2002.

για πρώτη φορά κοινούς ορισμούς και αποφάσισαν προϋποθέσεις και διαδικασίες για τη χρήση της από κοινού ρύθμισης και της αυτορρύθμισης¹³³.

Κατόπιν της δέσμευσης που ανέλαβε στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και του προγράμματος δράσης της "Επιστήμη και κοινωνία", η Επιτροπή εξέδωσε το Δεκέμβριο του 2002 ανακοίνωση για τον καθορισμό των αρχών και των κατευθυντήριων γραμμών, ο οποίος συμπυκνώνει τις ορθές πρακτικές σχετικά με την τεχνογνωσία¹³⁴. Οι πρακτικές αυτές, προωθώντας την ποιότητα, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα, εφαρμόζονται κάθε φορά που τμήματα της Επιτροπής συλλέγουν και χρησιμοποιούν συμβουλές εξωτερικών εμπειρογνομόνων.

Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές άρχισαν να εφαρμόζονται σε διάφορα επίπεδα. Κατ' αρχήν, η ανάγκη μέγιστης διαφάνειας συνυπολογίστηκε κατά τον ορισμό της νέας "τυποποιημένης αιτιολογικής έκθεσης" και τη διαμόρφωση του πλαισίου για την "εκτεταμένη αξιολόγηση αντικτύπου", ενώ ελήφθησαν πρωτοβουλίες με σκοπό τη διεύρυνση και τη συστηματοποίηση της συλλογής τεχνογνωσίας σε ειδικούς τομείς.

Με τη δράση-πλαίσιο "Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου" που εγκρίθηκε το Φεβρουάριο του 2003¹³⁵ η Επιτροπή εγκαινίασε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα για να διασφαλίσει ότι η κοινοτική νομοθεσία είναι σαφής, κατανοητή, ενημερωμένη και φιλική προς το χρήστη.

Οι συνεχείς προκλήσεις οι οποίες προσδιορίστηκαν στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβώνας και οι απογοητευτικές οικονομικές επιδόσεις της Ένωσης ώθησαν την Επιτροπή να δηλώσει τη βούλησή της για εφαρμογή συνολικής πρωτοβουλίας, προκειμένου το ρυθμιστικό πλαίσιο να είναι σαφώς ανάλογο προς τους επιδιωκόμενους πολιτικούς στόχους.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹³⁶ για την βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, εγκαινίασε την πρωτοβουλία για περαιτέρω προώθηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μέσων για βελτίωση της νομοθεσίας σε επίπεδο Ε.Ε., για ενίσχυση του διαλόγου με τους εμπλεκόμενους φορείς και για στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών.

Η ως άνω ανακοίνωση που αναγνώρισε ότι η απλούστευση αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε. ήρθε να προστεθεί στην ανταπόκριση του Κοινοβουλίου

¹³³Το αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1992 ενσωματώθηκε κατόπιν στη διοργανική συμφωνία σχετικά με τις διαδικασίες εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας του 1993 και στο πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που επισυνάπτεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ (1997). Κατόπιν πρόσκλησης που απηύθυνε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002 το Κοινοβούλιο το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατέληξαν στην ως άνω συμφωνία η οποία ετέθη σε ισχύ το 2003.

¹³⁴Βλ. COM(2002) 713, 11 Δεκεμβρίου 2002.

¹³⁵Βλ. COM(2003) 71, 11 Φεβρουαρίου 2003.

¹³⁶Βλ. COM (2005) 97, 16 Μαρτίου 2005

και του Συμβουλίου¹³⁷ προς τα αιτήματα εκείνων που ζητούν απλούστευση της νομοθεσίας της Ε.Ε. και βελτίωση της ποιότητάς της.

Οι στρατηγικές επισκοπήσεις¹³⁸ που ακολούθησαν χρονικά αποτυπώνουν τις ενέργειες τις οποίες έχει θεσπίσει η Επιτροπή για την απλούστευση της νομοθεσίας, τη μείωση της γραφειοκρατίας και τη διασφάλιση ότι η νέα νομοθεσία και οι νέες πολιτικές είναι της υψηλότερης δυνατής ποιοτικής στάθμης, προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Προκειμένου να ενισχυθεί ο έλεγχος της ποιότητας της αξιολόγησης των επιπτώσεων, η Επιτροπή δημιούργησε μια νέα λειτουργία εσωτερικού ελέγχου ποιότητας το Νοέμβριο του 2006 η **Επιτροπή Αξιολόγησης Επιπτώσεων** (EAA-IAB¹³⁹) ένα ανεξάρτητο όργανο, που εργάζεται υπό την άμεση εποπτεία του Προέδρου της Επιτροπής.

Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της ΕΑΑ είναι υψηλόβαθμοι αξιωματούχοι που προέρχονται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και συνδέονται με τους τρεις πυλώνες της ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αξιολόγηση των επιπτώσεων- οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών. Τα **καθήκοντα** της είναι να εξετάσει τα σχέδια εκτιμήσεων επιπτώσεων που εκπονούνται από μεμονωμένες υπηρεσίες της Επιτροπής. Το διοικητικό συμβούλιο γνωμοδοτεί σχετικά με την ποιότητα και συμβουλεύει για κάθε επιπλέον εργασία που μπορεί να απαιτηθεί, ενώ οι γνωμοδοτήσεις της ΕΑΕ δημοσιεύονται στον διαδικτυακό τόπο.

Τέλος η Επιτροπή προέβη στην έκδοση της ανακοίνωσης¹⁴⁰ με τίτλο *Έξυπνη Νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, καθώς θεωρεί ότι η βελτιωμένη νομοθεσία που έχει επιτευχθεί, πρέπει να εξελιχθεί σε έξυπνη νομοθεσία και να ενσωματωθεί σε μεγαλύτερο βαθμό στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Πρόκειται δε για ευθύνη του ιδίου του Προέδρου της Επιτροπής, ώστε να επιτευχθούν οι φιλόδοξοι στόχοι περί έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.

Το Πρόγραμμα Δράσης για τη Μείωση των Διοικητικών βαρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁴¹ εγκαινιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Γενική Δ/ση Επιχειρηματικότητας, στις αρχές του 2007, ο ποσοτικός στόχος μείωσης που έχει τεθεί για το κοινοτικό δίκαιο είναι 25% μέχρι το 2012, ενώ οι ρυθμίσεις που θα αξιολογηθούν (Κανονισμοί και Οδηγίες) προέρχονται από 13 τομείς πολιτικής¹⁴².

¹³⁷Βλ. COM (2005) 535, 25 Οκτωβρίου 2005, Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

¹³⁸Βλ. COM (2006) 689, 14 Νοεμβρίου 2006, Πρώτη Στρατηγική Επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2008), 32, 30 Ιανουαρίου 2008, Δεύτερη Στρατηγική Επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και COM (2009) 15, 28 Ιανουαρίου 2009, Τρίτη Στρατηγική Επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹³⁹Βλ. http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

¹⁴⁰Βλ. COM (2010), 543, 10 Αυγούστου 2010.

¹⁴¹Βλ. COM (2007), 23, 24 Ιανουαρίου 2007.

¹⁴² Οι τομείς αυτοί είναι το εταιρικό δίκαιο, οι εργασιακές σχέσεις, η Φορολογία/ ΦΠΑ, τα στατιστικά, οι αγροτικές επιδοτήσεις, οι μεταφορές, η πολιτική συνοχής, η ασφάλεια των τροφίμων, η φαρμακευτική νομοθεσία, η αλιεία, το περιβάλλον οι χρηματο-οικονομικές υπηρεσίες και οι δημόσιες προμήθειες. Τα πρώτα στοιχεία δείχνουν ότι συνολικά οι 42 πράξεις της ΕΕ συνεπάγονται διοικητικά έξοδα περίπου 115 έως 130 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Στο έγγραφο εργασίας της 30ής Ιανουαρίου με τίτλο «Μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση — έκθεση προόδου 2007 και προοπτικές για το 2008¹⁴³», η Επιτροπή παρουσίασε το πρώτο έτος λειτουργίας του προγράμματος δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου.

Επίσης, ανακοίνωσε την πρόθεσή της να παρουσιάσει το 2008, νέες ενέργειες ταχείας υλοποίησης οι οποίες πιθανόν να δώσουν σημαντικά αποτελέσματα επιφέροντας μόνο μικρές τροποποιήσεις στην ισχύουσα νομοθεσία. Αυτές οι ενέργειες ταχείας υλοποίησης, οι οποίες αναλύονται σε ανακοίνωση της 10ης Μαρτίου 2008¹⁴⁴ καλύπτουν τους εξής τομείς δράσης: γεωργία, βιομηχανική πολιτική, περιβάλλον, στατιστικές και εσωτερική αγορά (εταιρικό δίκαιο και λογιστική). Τον Ιανουάριο του 2009, το πεδίο εφαρμογής του προγράμματος δράσης επεκτάθηκε σε άλλα 30 νομοθετικές πράξεις¹⁴⁵. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για τη μέτρηση βασίζεται στο λεγόμενο «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους της Ε.Ε.», εμπνευσμένο από διαφορετικές παραλλαγές του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (SCM) που χρησιμοποιείται σήμερα, όπως θα δούμε, σε ορισμένα κράτη μέλη.

Ο στόχος εν συνέχεια είναι να εντοπιστούν οι παρωχημένες ή επαναλαμβανόμενες υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών που θα πρέπει να διακρίνονται σαφώς από τα χαρακτηριστικά νομοθετικού σχεδιασμού που συνάδει με την επίτευξη των οφελειών της νομοθεσίας. Η κατάργηση των εν λόγω υποχρεώσεων πληροφόρησης θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας χωρίς να κινδυνεύσει ο στόχος της.

Η βασική μέτρηση της Ε.Ε. ολοκληρώθηκε τον Ιανουάριο του 2009, με την παρουσίαση της αναφοράς προόδου για την εφαρμογή του Προγράμματος Δράσης. Μεταξύ άλλων η αναφορά εστιάζει στα επιτεύγματα της χαρτογράφησης και μέτρησης των διοικητικών βαρών στη μείωση που έχει επέλθει σε αυτά, καθώς και στις συντονισμένες προσπάθειες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο για επίτευξη του στόχου. Στην καταληκτική ενότητα της αναφοράς, η Επιτροπή καλεί τα κράτη- μέλη να επιλέξουν την εθνική γραμμή βάσης μετρήσεων το αργότερο μέχρι το τέλος του 2010 με σκοπό την εφαρμογή- στόχο μέχρι το 2012 της μείωσης σε εθνικό επίπεδο.

Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, η Ένωση διαθέτει πλέον σφαιρική πολιτική που εξασφαλίζει σαφείς, ενημερωμένους και αποτελεσματικούς κανόνες δικαίου προς τελικό όφελος των πολιτών και των φορέων.

Οι αρχές και τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης που παρουσιάζονται ακολούθως θα ενισχύσουν περαιτέρω την αντίληψη για την έννοια της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και τη σημασία τους στο διοικητικό- πολιτικό σύστημα τόσο των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του ελληνικού.

¹⁴³Βλ. COM(2008) 35 (ΕΕ C 202) 8 Αυγούστου 2008.

¹⁴⁴ Βλ. COM(2008) 141 (ΕΕ C 202 της 8.8.2008).

¹⁴⁵Βλ. COM (2009) 17, 16 Μαρτίου 2009 Παράρτημα 9: Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2007-2012) - Προτάσεις για την επέκταση του καταλόγου των πράξεων της ΕΕ που πρέπει να μετρηθούν.

2.3. Αρχές Καλής Νομοθέτησης

Οι αρχές και τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης έχουν αποτυπωθεί με τον πληρέστερο έως σήμερα τρόπο στα πορίσματα δύο σχετικών πρωτοβουλιών, τα οποία αποτελούν σημείο αναφοράς και αφετηρία κάθε νεώτερης προσέγγισης του ζητήματος. Πρόκειται αφενός για την έκθεση του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση στο πλαίσιο του ομώνυμου προγράμματος του οργανισμού και αφετέρου για την τελική έκθεση (Νοέμβριος 2001) της λεγόμενης επιτροπής Mandelkern¹⁴⁶ (High Level Consultative Group on Better Regulation, υπό την προεδρία του Dieudonné Mandelkern), στο πλαίσιο της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καλή νομοθέτηση, όπως εξετέθη ανωτέρω.

Και οι δύο προσεγγίσεις σκιαγραφούν με μικρές διαφοροποιήσεις, τις αρχές από τις οποίες θα πρέπει να εμφορείται κάθε προσπάθεια για καλή νομοθέτηση και υποδεικνύουν στα όργανα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας τα κριτήρια και τα μέσα προς επίτευξή της. Αυτά συνοψίζονται, σε γενικές γραμμές, στα ακόλουθα:

Προκειμένου η προς θέσπιση ρύθμιση να υπηρετεί τους σκοπούς της καλής νομοθέτησης, απαιτείται να ελεγχθεί κατ' αρχήν, **η αναγκαιότητά της**, αφού διερευνηθεί η ύπαρξη σχετικής διεθνούς εμπειρίας, να διαπιστωθούν οι αδυναμίες του υφισταμένου πλαισίου και να προσδιορισθούν οι στόχοι και τα αποτελέσματα που θα επιτευχθούν με τη νέα ρύθμιση αλλά και πιθανές αρνητικές επιπτώσεις της.

Στη συνέχεια, η προτεινόμενη ρύθμιση θα πρέπει να υποβληθεί σε **έλεγχο καταλληλότητας**, ο οποίος συνίσταται κατά κύριο λόγο στον προσδιορισμό εναλλακτικών λύσεων που καθιστούν ενδεχομένως την κανονιστική επέμβαση μη αναγκαία. Ένα ακόμα εργαλείο της καλής νομοθέτησης είναι και **ο έλεγχος φιλικότητας** της νέας ρύθμισης προς το μέσο πολίτη.

Η φιλικότητα προϋποθέτει, αφενός να είναι η ρύθμιση προσαρμοσμένη γλωσσικά στο αισθητήριο του μέσου πολίτη, να είναι λιτή, σαφής και κατανοητή (ένας από τους παράγοντες που ενισχύουν και το πόσο προσβάσιμη είναι) και αφετέρου να προωθούνται μέσω αυτής, μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν την επικοινωνία του πολίτη με τη Δημόσια Διοίκηση, κυρίως η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

¹⁴⁶Βλ. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf, τελική έκθεση της ομάδας Mandelkern για την Καλή Νομοθέτηση, Βρυξέλλες, 13 Νοεμβρίου 2001. Η έκθεση της ομάδας Mandelkern αποτελεί τη βάση για τις κοινές αρχές που οφείλουν να διέπουν την Καλή Νομοθέτηση παρόλο που στη συνέχεια η έκθεση υπέστη προσθήκες, αλλαγές και τροποποιήσεις. Η συμβουλευτική ομάδα υψηλού επιπέδου, που συστάθηκε από τους Υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης, το Νοέμβριο του 2000, υπέβαλε μια σημαντική εισήγηση εξαιρετικού επιπέδου σχετικά με όλες τις πτυχές του θέματος. Η έκθεση της ομάδας της οποίας προήδρευσε ο κ. Mandelkern περιέχει μία καίρια και ενδελεχή ανάλυση των ορθών πρακτικών που πρέπει να χρησιμοποιούνται για να εξασφαλισθεί η ποιότητα της ρύθμισης στο σύνολο του νομοθετικού κύκλου. Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης ένα σημαντικό αριθμό συγκεκριμένων συστάσεων για τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών πράξεων (τόσο εθνικών όσο και κοινοτικών), αν και η αρμοδιότητα των κρατών μελών δεν υπογραμμίζεται επαρκώς. Η ποιότητα της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας θα μπορούσε να βελτιωθεί εάν τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά θεσμικά όργανα - κάθε μέρος ως προς ό, τι το αφορά - έθεταν σε εφαρμογή τις συστάσεις της έκθεσης. Η Επιτροπή θεωρεί ωστόσο ότι η εφαρμογή των εν λόγω συστάσεων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Κοινότητας και τις αρμοδιότητες κάθε θεσμικού οργάνου.

Κανονιστική ρύθμιση υψηλότερης ποιότητας μπορεί εξάλλου να επιτευχθεί, σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, μόνο όταν έχει προηγηθεί **κοινωνική διαβούλευση**, δηλαδή διάλογος μεταξύ των εμπλεκόμενων κοινωνικών εταίρων, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια σε όλες τις φάσεις εκπόνησης της ρύθμισης.

Σημαντικά εργαλεία για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης αποτελούν οι μέθοδοι επικαιροποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας και, ιδιαίτερα, η κωδικοποίηση διατάξεων, καθώς και η ύπαρξη κατάλληλων δομών για τον κεντρικό συντονισμό, κατά προτίμηση σε ανώτερο πολιτικό και διοικητικό επίπεδο.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επιτροπή Mandelkern αναδεικνύει σε δείκτη επιτυχίας της κανονιστικής μεταρρύθμισης, επιπλέον την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη- μέλη και την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με αυτό.

Η λεπτομερειακή θεωρητική εξέταση τόσο των εργαλείων της απλούστευσης και της κωδικοποίησης όσο και της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) που παρατίθεται εν συνεχεία, οι προϋποθέσεις, τα είδη, τα προβλήματα που αναφέρονται καθώς και τα στάδια υλοποίησής της, συνδράμουν στην περαιτέρω κατανόηση των αρχών και της σπουδαιότητας της καλής νομοθέτησης εν σχέση με τα προκύπτοντα οφέλη που θα προσπορίζονται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις.

2.4. ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

2.4.1. Απλούστευση

Απλούστευση συνιστά η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της αποτελεσματικής νομοθέτησης και αποδοτικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με βάση την εξυπηρέτηση του πολίτη¹⁴⁷

Στον ως άνω ορισμό διαφαίνεται αφενός η θεσμική διάσταση, αφετέρου η οργανωτική αφού η εφαρμογή της αντίστοιχης πολιτικής θα λάβει χώρα εντός των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και τέλος η τεχνολογική καθώς η επιτυχημένη εφαρμογή των παρεμβάσεων προϋποθέτει την υποστήριξη προηγμένων πληροφοριακών και επικοινωνιακών συστημάτων. Για ένα επιτυχημένο πρόγραμμα απλούστευσης ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης είναι καθοριστικός καθώς ο σύγχρονος τρόπος διακυβέρνησης την αναδεικνύει σε κύριο πρωταγωνιστή του πολιτικού κύκλου ιδίως στα τελικά στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο.

Η απλούστευση των διαδικασιών αποτελεί μια από τις συνιστώσες της καλής νομοθέτησης. Στον αγγλοσαξονικό κόσμο απαντάται ενταγμένη στα προγράμματα της «νομοθετικής και κανονιστικής μεταρρύθμισης» ενώ στην Ευρώπη¹⁴⁸ τόσο στα ενωσιακά όργανα όπως είδαμε ως άνω όσο και στα κράτη- μέλη, παραδείγματα των οποίων εξετάζονται κατωτέρω, αποτελεί διακριτή συνιστώσα της «καλής νομοθέτησης» και εφαρμόζονται διακριτά προγράμματα απλούστευσης με σκοπό την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, της ανταγωνιστικότητας, των δικαιωμάτων των πολιτών, της ισονομίας και της ισοπολιτείας.

Μια αποτελεσματική πολιτική απλούστευσης ακολουθεί τα εξής βήματα:

Σαφή ατζέντα. Πρέπει να διασαφηνίζει θέματα μεθοδολογίας, ποσοτικών και ποιοτικών στόχων της απλούστευσης, θέματα δημιουργίας κατάλληλων οργανωτικών δομών για τη διασφάλιση εφαρμογής της πολιτικής σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και επίδρασης στη γραφειοκρατική κουλτούρα μέσα από προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Σαφώς διατυπωμένη μεθοδολογία. Η ποιότητα των ρυθμίσεων κατοχυρώνεται μόνον μέσα από διαδικασίες κοινωνικής διαβούλευσης, από την ευρύτατη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων διασφαλίζεται η προσήκουσα λύση και η συμμόρφωση προς τις ρυθμίσεις.

Ισχυρή πολιτική βούληση. Τα αποτελέσματα της απλούστευσης δεν αποδίδουν εν μια νυκτί, ει μη μόνον σε βάθος χρόνου γι' αυτό και τα επιτυχημένα προγράμματα απλούστευσης είναι κυλιόμενα¹⁴⁹. Η απαιτούμενη συνέχεια προϋποθέτει και σταθερή

¹⁴⁷ Βλ Εγκύκλιο ΥΠΕΣΔΔΑ με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΠ/Φ.Α.1/17445/10.8.2001

¹⁴⁸ Βλ COM (2002) Action Plan *Simplifying and improving the regulatory environment*. CE 12175/03 *Inter-institutional Agreement on better law-making*.

¹⁴⁹ Βλ τα κοινοτικά προγράμματα SLIM και BEST που βρίσκονται σε εξέλιξη εδώ και περίπου μια δεκαετία. Αναλυτικότερα για το πρόγραμμα SLIM, βλέπε COM(1996) 204 Τελικό, «Απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά (SLIM): Σχέδιο πιλότος», όπως τροποποιήθηκε από το

και ισχυρή πολιτική βούληση όπως εκείνη που εξεδήλωσαν χώρες όπως η Γαλλία και η Ιταλία με σκοπό να τιθασεύσουν την πολυνομία και την κακονομία, εξουσιοδοτώντας ευρέως τις Κυβερνήσεις τους να απλουστεύσουν (τροποποιώντας, καταργώντας και αναδιατυπώνοντας) πακέτα ρυθμίσεων¹⁵⁰. Έχει γίνει πλέον ευρωπαϊκή συνείδηση πως αυτός είναι ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος για να επιτύχουμε αποτελέσματα μέσα από τα ως άνω προγράμματα.

Ένταξη σε ολοκληρωμένο πρόγραμμα βελτίωσης ποιότητας ρυθμίσεων. Μόνον όταν όλες οι συνιστώσες της καλής νομοθέτησης συγκλίνουν στον ίδιο στόχο, δημιουργείται προστιθέμενη αξία από τις δράσεις απλούστευσης.

Από τα 27 κράτη μέλη της Ε. Ε. οριοθετημένη πολιτική απλούστευσης έχουν τα 10 ενώ στα υπόλοιπα, η απλούστευση νοείται ως στάδιο της ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων. Στην πληρέστερη γνωστή καταγραφή σε σύνολο 28 χωρών του ΟΟΣΑ, 26 χώρες εφαρμόζουν προγράμματα περιορισμού των διοικητικών εμποδίων, 12 από αυτά περιλαμβάνουν ποσοτικούς στόχους, 15 θεσπίζουν ένα σύστημα μέτρησης των διοικητικών εμποδίων, ενώ σε 24 χώρες ακολουθούνται κανόνες απλούστευσης των διαδικασιών και σε 26 χρησιμοποιούνται οι σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορίας και επικοινωνίας (ΤΠΕ).¹⁵¹

2.4.2. Κωδικοποίηση

Το τελευταίο από τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης, το οποίο ενσωματώθηκε, κατόπιν ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας στην ατζέντα της¹⁵², είναι η κωδικοποίηση. Πρόκειται για εργαλείο με μακρά ιστορία στις χώρες με παράδοση θετικού δικαίου και θεωρείται το αποτελεσματικότερο μέσο καταπολέμησης της πολυνομίας και κακονομίας. Μια επιτυχημένη κωδικοποίηση που συνήθως είναι

COM(1996) 559 Τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για το πρότυπο σχέδιο SLIM» και τέλος από το COM/2000/0104 τελικό «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Αναθεώρηση του SLIM: απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά».

Για το πρόγραμμα BEST (Business Environment Simplification Task Force), «Ειδική Ομάδα για την Απλούστευση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος», με σκοπό τη διευκόλυνση δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, βλ. COM IP/97/792 και *Report on the Environment Simplification Task Force Best, Τόμος 1* στο www.europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best.doc.

¹⁵⁰ Με το χαρακτηρισμό *Guillotine Systems* απαντώνται τα προγράμματα απλούστευσης σε χώρες όπως η Σουηδία, η Γαλλία και η Ιταλία που χαρακτηρίζονται από δραστικές μειώσεις της νομοθετικής και κανονιστικής τους ύλης.

¹⁵¹ Βλ. OECD, *From Red Tape to smart tape*, OECD, Paris, 2003. Λόγω της συνεπακόλουθης σχέσης της απλούστευσης με την ηλεκτρονική τεχνολογία- υπό την έννοια ότι ορισμένες απλουστεύσεις υπαγορεύονται από την ίδια τη δομή των τεχνολογικών εφαρμογών- υπάρχει διαρκής πίεση του διαδικτύου προς υποκατάσταση των χειρογράφων και των αμφιβόλου ορθολογικότητας διαδικασιών κα εργαλείων απλούστευσης, από τις ηλεκτρονικές εφαρμογές.

¹⁵² Βλ. COM (1987) 868PV, 1^η Απριλίου 1987, στην οποία αποτυπώνεται η εντολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τις υπηρεσίες της να προβαίνουν σε κωδικοποίηση των νομικών πράξεων το αργότερο μετά τη δεκάτη τροποποίησή τους. Η υποκίνηση των υπηρεσιών της Ε.Ε. στην εφαρμογή της κωδικοποίησης «που παρέχουν ασφάλεια δικαίου ως προς τον εφαρμοστέο νόμο σε ορισμένη χρονική στιγμή, όσον αφορά το εν λόγω θέμα» επαναλήφθηκε στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου το 1992 και στη ανακοίνωση της Επιτροπής την 21^η Νοεμβρίου 2001[COM (2001) 654 τελικό] στην οποία παρατίθεται πλήρης θεματικός κατάλογος των διατάξεων που μπορούν να κωδικοποιηθούν.

εφάπαξ δραστηριότητα, απαιτεί όχι μόνον πόρους και υψηλή τεχνική γνώση αλλά και χρόνο.

Στα θετικά της καταγράφονται η ενίσχυση της ασφαλείας δικαίου μέσω της αποκατάστασης της συνοχής του και τη σαφήνεια και αναβάθμιση που εξασφαλίζει στην επικοινωνιακή του διάσταση μέσω γλωσσικών παρεμβάσεων και διορθώσεων. Η κωδικοποίηση διακρίνεται σε **συστηματοποίηση** (consolidation)¹⁵³, **απλή κωδικοποίηση** (codification) και **ανάπλαση** (recasting)¹⁵⁴.

Η **συστηματοποίηση** ή αλλιώς «*επίσημη κωδικοποίηση*» αποτελεί διαδικασία αναμόρφωσης της όψης και του περιεχομένου μιας ομάδος κανονιστικών ρυθμίσεων ώστε να γίνουν πιο προσβάσιμες και εποπτικές στο χρήστη τους. Δεν επέρχεται καμία μεταβολή στο περιεχόμενο των κωδικοποιημένων διατάξεων.

Αντίθετα στην **ανάπλαση** πραγματοποιείται νομοθετικό έργο, καθώς οι υφιστάμενες ρυθμίσεις μπορούν να καταργηθούν, να αντικατασταθούν με νέες ή να τροποποιηθούν. Μια τρίτη μορφή κωδικοποίησης θεωρείται η απλούστευση. Με αυτήν μπορεί να καταργηθούν εν όλω ή εν μέρει νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά δε μπορούν να δημιουργηθούν νέες στη θέση τους.

¹⁵³ Βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/legislation_codification_en.htm

¹⁵⁴ Βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/legislation_recasting_en.htm

2.4.3. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων- Regulatory Impact Assessment

Όπως ελέγχθη και ανωτέρω, ένα από τα θεμελιώδη εργαλεία της καλής νομοθέτησης, στο οποίο ο ΟΟΣΑ και η επιτροπή Mandelkern αποδίδουν μεγάλη σημασία, είναι η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, ΑΚΕ, κατά το συντομότερο, η οποία αποτελεί μέσο για την αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων.

Η ΑΚΕ επιβάλλει, πριν τη λήψη αποφάσεως για την υιοθέτηση κανονιστικής ή μη ρύθμισης, το συνυπολογισμό, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, των ενδεχομένων επιπτώσεων της στην οικονομία, το περιβάλλον και την κοινωνία¹⁵⁵. Αποτελεί συνεπώς ένα μέσο υποβοήθησης των φορέων παραγωγής πολιτικής στο στάδιο προετοιμασίας των ρυθμίσεων. Πάντως, η ανάλυση επιπτώσεων επιλαμβάνεται **του κινδύνου** που προκύπτει από την υπό εξέταση ρύθμιση, **του οφέλους** που αυτή θα παράξει καθώς και **του κόστους** που η ρύθμιση συνεπάγεται.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η χρήση της ΑΚΕ επιδιώκει:

1. Την εξακρίβωση των αμέσων και εμμέσων συνεπειών της ρύθμισης στην απασχόληση. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και την προστασία τους από πιθανά δυσμενή παρεπόμενα των ρυθμίσεων.
2. Την κατάργηση/συγχώνευση γραφειοκρατικών εμποδίων, διαδικασιών και οργάνων ως προς την συναλλαγή με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
3. Την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων με ιδιαίτερη έμφαση στους κλάδους της «νέας οικονομίας» (παραγωγή λογισμικού, επικοινωνιακή και πληροφορική τεχνολογία, ενέργεια κ.α.)
4. Την προαγωγή της γενικότερης οικονομικής μεγέθυνσης και ευημερίας.

Κεντρικές έννοιες στην ΑΚΕ¹⁵⁶ για την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, τόσο των αμέσων όσο και των εμμέσων είναι, όπως είδαμε ανωτέρω, ο **κίνδυνος** που εμπεριέχει η ρύθμιση, **το όφελος** που θα προκύψει και **το κόστος** που απορρέει από αυτήν.

Ειδικότερα για την εκτίμηση **του κινδύνου**¹⁵⁷ αυτή αφορά κυρίως στις πιθανές συνέπειες της ρύθμισης στο περιβάλλον, την προστασία των καταναλωτών, την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων, τα πνευματικά δικαιώματα και το ηλεκτρονικό εμπόριο. Τα συγκεκριμένα πεδία πολιτικής είναι ιδιαιτέρως σημαντικά στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον, γι' αυτό και επιβάλλεται έστω και μια απλή εκτίμηση. Η πρακτική των διοικήσεων που εφαρμόζουν την ΑΚΕ στους ως άνω

¹⁵⁵Βλ. Hahn, R. W., *An Assessment of OMB's draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs of Federal Regulation*, Regulatory Analysis, 99-5, AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C., 1999. Οι έρευνες στις χώρες που εφαρμόζεται η ΑΚΕ δείχνουν ότι ο αριθμός των ΑΚΕ που είναι πλήρεις, δηλαδή περιέχουν πληροφορίες για όλα τα πεδία που περιλαμβάνουν, εξακολουθεί να παραμένει μικρός. Στις ΗΠΑ για παράδειγμα, μια μελέτη σε 44 ΑΚΕ που υπεβλήθησαν μεταξύ 1996-1999 έδειξε ότι μόνο το 55% από αυτές συνοδεύονταν από ένα "executive summary" στο οποίο πρέπει να περιλαμβάνονται όλες οι κρίσιμες πληροφορίες που συγκροτούν τη συνολική εικόνα των επιπτώσεων της ρύθμισης.

¹⁵⁶ Βλ. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

¹⁵⁷Ο αγγλικός όρος *to risk* μεταφράζεται στα ελληνικά διακινδυνεύω, διατρέχω κίνδυνο. Άρα η απόδοση του ουσιαστικού *risk* θα έπρεπε να είναι ο αδόκιμος όρος διακινδυνεύση.

τομείς¹⁵⁸ εμπεριέχει στο στάδιο αξιολόγησης του κινδύνου, την καταγραφή των ιδιαιτέρων συνθηκών που μπορεί να επιτρέψουν την εκδήλωσή του, την ένταση/συχνότητά του, την ενδεχόμενη βλάβη που μπορεί να προκαλέσει.

Το όφελος εκτιμάται σε πέντε διαφορετικά στάδια: το πρώτο σχετίζεται με τον προσδιορισμό των ομάδων που επωφελούνται της ρυθμίσεως. Για το λόγο τούτο, ακολουθείται συνήθως μια διαδικασία άτυπης διαβούλευσης με όσους αναμένεται να ωφεληθούν και τους παρέχονται πληροφορίες που θα τους επιτρέψουν να κάνουν χρήση των ωφελημάτων. Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει την εξειδίκευση του οφέλους σε κατηγορίες όπως το καθαρό περιβάλλον, η βιώσιμη ανάπτυξη, η καλύτερη δημόσια υγεία και ασφάλεια, οι ασφαλέστερες συνθήκες εργασίας, η υγιεινή των τροφίμων κλπ. Σε τρίτο επίπεδο, το όφελος αξιολογείται ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης ή της κοινωνικής οργάνωσης που το προσπορίζεται. Και στο στάδιο αυτό περιλαμβάνεται μια διαδικασία άτυπης διαβούλευσης με τους οιονεί ωφελουμένους. Το τέταρτο στάδιο αφορά τον προσδιορισμό του εμμέσου οφέλους από την κανονιστική μεταρρύθμιση, που έχει βαρύνουσα σημασία, καθώς αναδεικνύει τη συμπληρωματικότητα των πρωτογενών και δευτερογενών συνεπειών της ρύθμισης. Τέλος, το πέμπτο στάδιο περιλαμβάνει την αξιολόγηση του οφέλους και την ποσότητά του.

Κρίσιμη παράμετρος για τη μέτρηση της ποσότητας του απορρέοντος οφέλους είναι η **αναλογικότητα και η διαφάνεια** καθώς δεν υπάρχει ενιαία τεχνική ή μέθοδος μετρήσεως ει μη μόνον κατευθύνσεις προς τις διοικήσεις, βάσει ειδικών εγχειριδίων. Στις περιπτώσεις που η ποσοτική μέτρηση του οφέλους δεν είναι εφικτή, λόγω της φύσεως του αντικειμένου, χρησιμοποιούνται ποιοτικοί δείκτες που επιτρέπουν τη σύγκριση συναφών μετρήσεων και δεδομένων.

Η μέτρηση και αξιολόγηση **του κόστους**, της τρίτης θεμελιώδους έννοιας της ΑΚΕ γίνεται σύμφωνα με την ως άνω μεθοδολογία που ακολουθείται για τον προσδιορισμό του οφέλους.

¹⁵⁸Βλ. The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 1999.

2.4.3.1. Είδη της ΑΚΕ

Η ΑΚΕ¹⁵⁹ διακρίνεται σε τρία είδη, στην προκαταρτική, την ενδιάμεση και την πλήρη/ τελική.

Η προκαταρτική συνιστά μια πρώτη εκτίμηση και βασίζεται σε δεδομένα χωρίς να έχει προηγηθεί εις βάθος έρευνα ενώ πρέπει να:

1. δηλώνει σαφώς τους στόχους της σχεδιαζόμενης πολιτικής,
2. να περιγράφει και ει δυνατόν να αποδίδει με ποσοτικούς όρους το υπό ρύθμιση θέμα,
3. να υποδεικνύει τις κοινωνικές ομάδες που επηρεάζονται,
4. να εντοπίζει την ύπαρξη θεμάτων που σχετίζονται με ζητήματα δικαιοσύνης και ισονομίας,
5. να εφαρμόζει εκτιμήσεις κόστους- οφέλους,
6. να προτείνει τρόπους διασφάλισης για μέγιστη συμμόρφωση προς τις ρυθμίσεις,
7. να παρουσιάζει τα υπέρ και τα κατά της προτεινόμενης ρύθμισης και το βαθμό συμβατότητάς της με τις υπάρχουσες δομές και προσδοκίες στον τομέα πολιτικής.

Η προκαταρτική ΑΚΕ δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί υποκατάστατο της διαβούλευσης. Αντιθέτως, πρέπει να συμβάλλει στο να καταστεί η τελευταία πιο αποτελεσματική.

Η ενδιάμεση ΑΚΕ στηρίζεται στη προκαταρτική ΑΚΕ, χρησιμοποιείται στην επίσημη διαβούλευση, προκύπτει από εκτενέστερες συζητήσεις και περιλαμβάνει περισσότερα δεδομένα, επιλογές και εκτιμήσεις αναφορικά με το εύρος συμμόρφωσης προς την προτεινόμενη ρύθμιση. Τα στοιχεία είναι όμοια με εκείνα της προκαταρτικής, απλώς διαφοροποιείται ο βαθμός εμβάθυνσης και γνώσης μας προς αυτά. Δηλαδή, κάποια από αυτά θα εμπλουτισθούν με νέα δεδομένα και κάποια θα εξαιρεθούν.

Επομένως η έρευνα οφείλει να είναι πιο ενδελεχής και να περιλαμβάνει εκτίμηση του ποσοστού μη- συμμόρφωσης καθώς και εναλλακτικές προς τη ρύθμιση λύσεις. Στο στάδιο αυτό, η διαβούλευση συνοδεύεται απαραίτητως από έγγραφα που περιέχουν ερωτήσεις αναφορικά με το ύψος του κόστους και του οφέλους της μεθόδου εφαρμογής και τις έμμεσες συνέπειες, ενώ η γραπτή διαδικασία μπορεί να συμπληρώνεται από προφορική επικοινωνία και συναντήσεις. Τα τελικά στοιχεία των διαβουλεύσεων μετά την ανάλυση των απαντήσεων, θα πρέπει να είναι διαθέσιμα για τους ενδιαφερομένους.

Η πλήρης/ τελική ΑΚΕ φθάνει στο τελικό στάδιο, όταν φέρει την υπογραφή της αρμοδίου υπηρεσίας/ αρχής και συνοδεύει τη ρύθμιση όταν παρουσιασθεί στο Κοινοβούλιο ή το εξουσιοδοτημένο όργανο. Πρέπει να

1. περιγράφει με σαφήνεια τους στόχους της ρύθμισης
2. να ορίζει και να αποδίδει ποσοτικά τους κινδύνους της ρύθμισης
3. να εντοπίζει τους τομείς δράσεως που θα επηρεασθούν από αυτήν

¹⁵⁹Βλ. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/50/38706266.pdf>

4. να θέτει τα θέματα δικαιοσύνης κι ισονομίας που μπορεί να προκύψουν από την εφαρμογή της.
5. Να συγκρίνει κόστη και οφέλη κάθε εναλλακτικής εκδοχής απ' αυτές που διαμορφώθηκαν στην πορεία της διαβούλευσης
6. Να περιέχει κάθε έμμεση/ παράπλευρη συνέπεια της ρύθμισης
7. Να εξηγεί με ποιο τρόπο θα συνυπάρχει η νέα ρύθμιση με τις υφιστάμενες
8. Να παρουσιάζει τον τρόπο εφαρμογής και συμμόρφωσής της.

2.4.3.2. ΤΡΟΠΟΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΥΝΗΘΕΙΣ ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ- ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Η διαδικασία ΑΚΕ¹⁶⁰ οφείλει να αποτελεί ενιαίο και αναπόσπαστο μέρος μιας συνολικής στρατηγικής με σκοπό τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Για το λόγο αυτό, η πολιτική στήριξη¹⁶¹ ανωτάτου επιπέδου για τη σύλληψη της ΑΚΕ και την πρακτική της εφαρμογή πρέπει να είναι εξασφαλισμένες. Η κατάρτιση της ΑΚΕ θα πρέπει ει δυνατό να υλοποιείται από τους φορείς χάραξης και παραγωγής πολιτικής¹⁶² ξεκινώντας όσο το δυνατόν ταχύτερα. Τα προκύπτοντα αποτελέσματα της αξιολόγησης- εκτίμησης πρέπει να κοινοποιηθούν και να τεθούν υπ' όψιν τόσο στην άτυπη όσο και στην επίσημη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών. Η όλη προσπάθεια καθίσταται πιο αποτελεσματική όταν υπάρχει επίβλεψη από συγκεκριμένη δομή καθ' ύλην αρμόδια για την καλή νομοθέτηση και επικουρείται με σαφείς κατευθυντήριες γραμμές, εκπαίδευση και διαβούλευση. Οι επαρκείς πόροι (τόσο σε ποσοτικούς όσο και σε ποιοτικούς όρους) πρέπει να εξασφαλισθούν για τις μονάδες επεξεργασίας και χάραξης πολιτικής και τη δομή για την καλή νομοθέτηση, ώστε το όλο σύστημα να εργάζεται επαρκώς και αποτελεσματικά. Η ΑΚΕ, αποτελώντας το βασικό εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης, άλλοτε θεσπίζεται με νόμο και άλλοτε με διατάγματα και εγκυκλίους που εκδίδονται από τα εξουσιοδοτημένα όργανα. Σε κάθε περίπτωση, επιλέγεται εκείνος ο τρόπος υλοποίησης που προσιδιάζει στην κρατούσα διοικητική και κοινωνική κουλτούρα.

Θα πρέπει να πραγματοποιείται για κάθε νομοσχέδιο υποχρεωτικά ή μόνο για ορισμένες ρυθμίσεις με σημαντικές συνέπειες στην οικονομία. Εναλλακτικά ο νομοθέτης μπορεί να καθορίζει κάθε φορά το είδος και το εύρος της νομοθετικής ύλης στην οποία εφαρμόζεται. Υπεύθυνοι για την παρακολούθηση της *ex ante* και *ex post* εφαρμογής της μπορεί να είναι στελέχη της κυβέρνησης ή μέλη επιτροπών του κοινοβουλίου. Κατά τη διαδικασία εφαρμογής μιας ΑΚΕ απαντάται μια σειρά συνήθων προβλημάτων, όπως εκτίθενται στη συνέχεια.

Πρακτικές Δυσκολίες

¹⁶⁰Βλ. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

¹⁶¹Βλ. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(95\)95&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(95)95&docLanguage=En)

¹⁶²Βλ. Quensel, H., *Regulating for Results: A Canadian Perspective*, εισήγηση στο Expert Meeting of the working party on regulatory management and reform, OECD, Paris 22 September 2003, Morgenstern, R. D., Landy, M., *Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications* in Morgenstern, R.D., (επιμ) *Economic Analysis at EPA, Resources for the Future*, Washington D.C., 2003.

Η πρώτη πρακτική δυσκολία που πρέπει να υπερκερασθεί είναι, οι φορείς χάραξης και παραγωγής πολιτικής, δηλαδή το νομοθετικό σώμα, να συνειδητοποιήσουν την ανάγκη υλοποίησης ΑΚΕ, μέσω επαρκούς και κατάλληλης ενημέρωσης (εσωτερικής, δηλαδή στο πλαίσιο της διοίκησης ή εξωτερικής) καθώς και εκπαίδευσης. Στις μονάδες χάραξης πολιτικής, η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού και εξειδικευμένου προσωπικού για την υλοποίηση μιας ΑΚΕ καταγράφεται συχνά ως βασική πρακτική δυσκολία, η οποία μπορεί να αντιμετωπισθεί μέσω της παρεχομένης από τη δομή για την καλή νομοθέτηση εξειδίκευσης και υποστήριξης καθώς και τη στήριξη από τα ανώτερα ιεραρχικά στρώματα. Το εύρος της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της είναι επίσης σημαντικό- οι μικρότερες διοικήσεις αντιμετωπίζουν μεγαλύτερη δυσχέρεια εξεύρεσης πόρων απ' ότι οι μεγαλύτερες.

Άλλος ένας δυσμενής παράγοντας είναι η πενία καλής ποιότητας στοιχείων για την αποτίμηση του κόστους και της ωφέλειας, όπως και η δυσκολία υπολογισμού της αξίας μη- μετρήσιμων αγαθών με αγοραστικούς όρους (πχ περιβαλλοντική υποβάθμιση ή καταστροφή της δημόσιας υγείας). Ο παράγων αυτός δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία ώστε να μην υλοποιηθεί καμία ΑΚΕ. Η χρήση λανθασμένων στοιχείων ή εσφαλμένων εκτιμήσεων για κόστος και ωφέλεια μπορεί να συνδράμει, όπως και η εισροή στοιχείων από διαβούλευση με φορείς και η έξυπνη χρήση υπάρχοντων στοιχείων, εξωτερικών εμπειρογνομόνων καθώς και της ακαδημαϊκής κοινότητας. Η αναζήτηση εισροής πληροφοριών από ευρύ φάσμα εμπλεκόμενων φορέων συμβάλλει στην αποφυγή δημιουργίας στρεβλώσεων και προκαταλήψεων που ενυπάρχουν στα παγιωμένα συμφέροντα.

Πολιτιστική Αντίσταση

Στην περίπτωση αυτή, η έννοια «πολιτιστικός» εκλαμβάνεται ευρέως. Εμπεριέχει τις διοικητικές και νομικές ρυθμίσεις- διατυπώσεις που αντιπαλεύονται κάθε αποδοχή της εγκάρσιας και οριζόντιας φύσης της ΑΚΕ. Περιλαμβάνει επίσης την αντίδραση που ενίοτε απαντάται στους κυβερνητικούς αξιωματούχους οι οποίοι θεωρούν ότι γνωρίζουν καλύτερα πώς να χαράσσουν πολιτική και έχουν σαφέστερη γνώση του τι είναι καλύτερο για την χώρα ή τον τομέα πολιτικής τους. Επομένως, είναι συχνά απρόθυμοι να κάνουν σωστή και έξυπνη χρήση του εργαλείου της ΑΚΕ και καταλήγουν να την αντιμετωπίζουν ως φορμαλιστική προσέγγιση.

Η αλλαγή σε τέτοιου είδους **πολιτιστικές αντιστάσεις** χρειάζεται χρόνο κυρίως αν συνδέεται με νομικές δεσμεύσεις αλλά ιδιαιτέρως ισχυρή και δεδηλωμένη πολιτική βούληση και στήριξη σε όλα τα επίπεδα- από τον υφιστάμενο έως την ανώτατη πολιτική ιεραρχία ενός δημοσίου φορέα. Επίσης, η κατάρτιση ως προς τη χρησιμότητα του εργαλείου της ΑΚΕ είναι κεφαλαιώδους σημασίας καθώς οι πολιτικοί πρέπει να αντιληφθούν τι «ωφέλιμο» υπάρχει γι' αυτούς στο εν λόγω σύστημα.

Πολιτικές Πιέσεις

Κάποιοι αντιμετωπίζουν την εφαρμογή της ΑΚΕ ως δικαιολογία για να επιβάλλουν μια απορρυθμιστική ατζέντα πολιτικών που επικεντρώνεται στις

επιχειρήσεις, άποψη που πόρρω απέχει από την πραγματικότητα. Μια ΑΚΕ απλώς εκθέτει την πληροφορία κατά σαφή και συγκεκριμένο τρόπο με σκοπό την ενημέρωση και όχι τον έλεγχο της πολιτικής απόφασης. Άλλο πρόβλημα που μπορεί να ανακύψει είναι η βασική πολιτική απόφαση να έχει ήδη αναληφθεί (σε κυβερνητικό επίπεδο ή σε κομματικό μανιφέστο), όπως επίσης η πολιτική πίεση για ανάληψη οποιασδήποτε δράσεως- χωρίς να έχει προηγηθεί εκτίμηση, γεγονός που δεν μπορεί εύκολα να υπερκερασθεί.

Τέλος, υπάρχει η αντίληψη ότι η υλοποίηση μιας ΑΚΕ χρειάζεται πολύ χρόνο και καθυστερεί τη διαδικασία παραγωγής μιας πολιτικής σε ανεπίτρεπτο βαθμό. Ωστόσο, όταν μια ΑΚΕ αποτελεί ενσωματωμένο κομμάτι της διαδικασίας, οποιαδήποτε καθυστέρηση στα πρώιμα στάδια ελαχιστοποιούνται και συνήθως ισοσκελίζονται με την εξοικονόμηση χρόνου και κόστους στη συνέχεια.

Οι προβλεπόμενες κυρώσεις για τη μη διεξαγωγή της ΑΚΕ διαφοροποιούνται από χώρα σε χώρα. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου αν μια ρύθμιση δεν συνοδεύεται από ΑΚΕ, δεν προωθείται στο αρμόδιο όργανο για λήψη αποφάσεως. Σε άλλες διοικήσεις, αν κάποιος υπουργός αποφασίσει τη μη διεξαγωγή της, είναι υποχρεωμένος να δικαιολογήσει επαρκώς την απόφασή του, κατά την κατάθεση του νομοσχεδίου.

Η ΑΚΕ είναι μια συνεχής, εξελικτική διαδικασία που ενδυναμώνει την πολιτική απόφαση και όχι η παραγωγή ενός μονοδιάστατου εγγράφου. Πρέπει να στηρίζεται σε σαφείς κατευθυντήριες γραμμές και να συμπληρώνεται από ελέγχους αναγκαιότητας, καταλληλότητας και φιλικότητας, που εξετάζουν τις συνέπειες της ρύθμισης τόσο στο δικαϊκό οικοδόμημα όσο και στην ποιότητα της επικοινωνίας των υποκειμένων της ρύθμισης με αυτή. Ειδικότερα, θα πρέπει να¹⁶³

1. Διερευνάται η ύπαρξη διεθνούς εμπειρίας εν σχέση με το προς ρύθμιση πρόβλημα.
2. Διαπιστώνονται οι αδυναμίες του υφισταμένου ρυθμιστικού πλαισίου και η αναγκαιότητα συμπλήρωσης ή αλλαγής του.
3. Να προσδιορίζονται οι στόχοι και τα αποτελέσματα που θα επιτευχθούν με τη νέα ρύθμιση
4. Να συγκεκριμενοποιούνται οι κοινωνικοί εταίροι που ενδιαφέρονται για τη δημιουργία της ρύθμισης
5. Να στοιχειοθετείται η αναγκαιότητα δημιουργίας τυπικού νόμου και όχι άλλου κανονιστικού είδους ρύθμιση
6. Να εκτιμώνται τα προβλήματα που θα δημιουργήσει
7. Να πιθανολογούνται οι δυσμενείς συνέπειες από τη ρύθμιση
8. Η ρύθμιση να ευθυγραμμίζεται με αντίστοιχες διατάξεις που έχουν θεσμοθετηθεί στη Ευρωπαϊκή Ένωση
9. Η προτεινόμενη ρύθμιση να τεκμηριώνεται με βάση διεθνώς κρατούντα πρότυπα και αξιολογήσεις (κριτήρια, αρχές, στοιχεία, υποδείξεις διεθνών οργανισμών κλπ)

¹⁶³Βλ. Καρκατσούλης, Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σελ. 148-150.

10. Να προσδιορίζονται οι εναλλακτικές λύσεις κυρίως εν σχέση με τα προκαλούμενα διοικητικά βάρη στους πολίτες, την αποτελεσματικότητα και τις παρενέργειές της στο υφιστάμενο σύστημα κανόνων
 11. Να προσδιορίζεται επακριβώς και αιτιολογημένα η έκταση της ρύθμισης
 12. Να επιλύονται μεταβατικά θέματα και προβλήματα που θα ανακύψουν στο ενδιάμεσο στάδιο εφαρμογής.
 13. Να προσαρμόζεται στο γλωσσικό αισθητήριο του μέσου πολίτη.
 14. Να μεριμνά για την υπέρ του πολίτη ρύθμιση θεμάτων τα οποία σχετίζονται με πρόσθετες υποχρεώσεις και βάρη που μπορεί να απορρέουν γι' αυτόν από τη ρύθμιση.
 15. Να ελαχιστοποιεί τους κόμβους μιας διοικητικής διαδικασίας στους οποίους απαιτείται η συμμετοχή του πολίτη
 16. Να θεσμοθετεί εναλλακτικούς τρόπους (πχ χρήση ηλεκτρονικής τεχνολογίας, υπηρεσίες μιας στάσης) διεκπεραίωσης του αιτήματος του πολίτη.
- Για να υλοποιηθεί μια ΑΚΕ ο νομοθέτης ή το εξουσιοδοτημένο όργανο οφείλουν να προβούν σε μια σειρά βημάτων όπως αυτά έχουν σαφώς οριοθετηθεί τόσο από τον ΟΟΣΑ όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2.4.3.3. ΒΗΜΑΤΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΕ

Περιγραφή περιεχομένου και στόχων πολιτικής

Το βήμα αυτό περιλαμβάνει δύο θεμελιώδη στοιχεία:¹⁶⁴ α) τη σύντομη περιγραφή του πλαισίου της προς ρύθμιση πολιτικής και β) τη ρητή δήλωση των επιδιωκόμενων στόχων.

Το πρώτο στοιχείο είναι και το ουσιαστικότερο, καθώς αποτελεί τη βάση της ΑΚΕ. Πρέπει να περιλαμβάνει μια συνοπτική επισκόπηση του υφισταμένου νομοθετικού πλαισίου και τα μειονεκτήματά του, με αναφορές στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τη διεθνή πρακτική. Ο σκοπός του βήματος αυτού είναι να δοθεί στους αναγνώστες που δεν είναι εξοικειωμένοι με την υπό εξέταση ρύθμιση μια σύντομη περιγραφή της και όχι ένας μακρύς κατάλογος περιττών στοιχείων, πληροφοριών και ιστορικών λεπτομερειών. Εν συνεχεία, θα πρέπει να εντοπισθούν οι επιδιωκόμενοι μέσω της ρύθμισης στόχοι. Στο σημείο αυτό, η διάκριση μεταξύ γενικών ή τελικών στόχων, και ενδιάμεσων στόχων είναι καθοριστική, καθώς και οι δύο πρέπει να εσωκλείονται στην ΑΚΕ. Η διεθνής πρακτική συνομολογεί στο ότι οι στόχοι πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, αποδεκτοί, ρεαλιστικοί και χρονικώς εξαρτώμενοι¹⁶⁵ (με την έννοια της υλοποίησης σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο).

Ταυτοποίηση και περιγραφή των επιλογών

Αφού αποτυπωθούν λεπτομερειακά το πλαίσιο και οι επιδιωκόμενοι στόχοι, πρέπει να εκτεθούν οι επιλογές της πολιτικής για την επίτευξη τους. Δηλαδή, διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, άρα μη παρέμβαση, παρέμβαση μη κανονιστικής φύσεως με εργαλεία όπως χάρτες πολιτών ή χρήση νέων τεχνολογιών ή παρέμβαση κανονιστικής φύσεως;

Η διεθνής καλή πρακτική υποδεικνύει ότι, αναλόγως το πλαίσιο και τους στόχους της πολιτικής, υπάρχει πληθώρα εναλλακτικών ως προς το ρυθμιστικό μοντέλο προς χρήση.

Γενικές αρχές της ανάλυσης κόστους και της εκτίμησης οφέλους¹⁶⁶

Εφόσον προσδιορισθούν οι επιλογές, πρέπει να εντοπισθούν να αναλυθούν και ει δυνατόν να αποδοθούν χρηματικά τα απορρέοντα κόστη, οφέλη και οι λοιπές επιπτώσεις. Εκεί που η χρηματική απόδοσή τους δεν είναι εφικτή, θα πρέπει να

¹⁶⁴ Βλ. Department of the Taoiseach, *Revised RIA GUIDELINES, How to conduct a Regulatory Impact Analysis*, Published by the Department of the Taoiseach, Government Buildings, Dublin 2, June 2009, www.betterregulation.ie

¹⁶⁵ Βλ. ακρωνύμιο SMART στα αγγλικά, όπου S=specific, M=measurable, A=accepted, R=realistic, T=time-dependant.

¹⁶⁶ Η ανάλυση κόστους- οφέλους έχει ιδιαιτέρως αναπτυχθεί στις ΗΠΑ όπου και κατοχυρώθηκε θεσμικά επί προεδρίας Reagan και Clinton. Βλ την Executive Order 12291/1981 όπως τροποποιήθηκε από την Executive Order 12866/1993 στο www.archives.gov/federal/register/executive_orders/disposition_tables.html

ποσοτικοποιηθούν, δηλαδή να εκφρασθούν αριθμητικά. Το επίπεδο υλοποιούμενης ανάλυσης πρέπει να είναι ανάλογο προς τη βαρύτητα της πρότασης.

Μια ρύθμιση ή μια διοικητική διαδικασία πολλές φορές προβλέπει τη συμμόρφωση των υποκειμένων σε διατάξεις που συνεπάγονται κόστος. Το κόστος αυτό μπορεί να έχει τη μορφή *αμέσου χρηματικού κόστους*, *εμμέσου διορθωτικού κόστους*, *κόστους από καθυστερήσεις της διοίκησης*, *εμμέσου κόστους συμμόρφωσης* (κόστος που προκύπτει από συμμόρφωση σε ουσιώδεις υποχρεώσεις και κόστος που προκύπτει από συμμόρφωση σε υποχρεώσεις πληροφόρησης του δημοσίου ή τρίτων).

Ένα από τα πιο σημαντικά κόστη τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις είναι τα διοικητικά βάρη, τα οποία αποτελούν μια μορφή εμμέσου κόστους, που προκύπτει από τη συμμόρφωση στις απαιτήσεις της νομοθεσίας ή από τη διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών. Η μείωση των διοικητικών βαρών πραγματοποιείται με μεθόδους γνωστές ήδη εδώ και πολλές δεκαετίες (χρήση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, υπηρεσίες μιας στάσης, αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών).¹⁶⁷ Η εμπειρική μορφή της απλούστευσης αγνοούσε την ποσοτική αποτίμηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις εν λόγω διαδικασίες. Η μέτρηση διοικητικών βαρών¹⁶⁸ αποτελεί νέο και σημαντικό οδηγό ενεργειών για το νομοθέτη, που διαθέτει πλέον και ποσοτική πληροφόρηση εν σχέση με το νομοθετικό πλαίσιο και τις διαδικασίες, στοιχεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να προσδιορισθούν ευκρινέστερα οι περιοχές όπου πρέπει να επικεντρωθούν οι προσπάθειες απλούστευσης.

Η μέτρηση των διοικητικών βαρών πραγματοποιείται στις περισσότερες πλέον χώρες του ΟΟΣΑ¹⁶⁹ με τη χρήση του **Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους**- TMK (Standard Cost Model). Στην Ευρώπη¹⁷⁰ το ως άνω μοντέλο έχει προσαρμοσθεί βάσει

¹⁶⁷Βλ. συγκεντρωμένους και τυποποιημένους τρόπους απλούστευσης στο <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=172>

¹⁶⁸Βλ. ΥΠΕΣ, ΓΓΔΔ&ΗΔ, ΕΥΣΣΣΕΠ, *Μερική Μέτρηση του Διοικητικού κόστους σε 8τομείς πολιτικής με το ευρωπαϊκό τυποποιημένο μοντέλο κόστους*, στο [www.gspa.gr/\(2715351788907252\)/documents/μερική%20μέτρηση%20διοικητικού%20κόστους.pdf](http://www.gspa.gr/(2715351788907252)/documents/μερική%20μέτρηση%20διοικητικού%20κόστους.pdf)

¹⁶⁹Βλ. εγχειρίδια του TMK στα οποία μπορεί κάποιος να ανατρέξει για να κάνει συγκριτική μελέτη των μοντέλων στις παρακάτω ιστοσελίδες:

Βρετανικό Εγχειρίδιο: Cabinet Office-Better Regulation Executive, “Measuring Administrative UK Standard Cost Model Manual”, <http://www.berr.gov.uk/files/file44503.pdf>.

Γερμανικό Εγχειρίδιο: Federal Statistical Office “Introduction of the Standard Cost Model Methodology Manual of the Federal Government Federal Statistical”, http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german_scm_manual_283.pdf.

Αυστραλιανό Εγχειρίδιο: “Interim Victorian SCM Manual”

[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/InterimVictorianSCManual/\\$File/Interim%20Victorian%20SCM%20Manual.pdf](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/InterimVictorianSCManual/$File/Interim%20Victorian%20SCM%20Manual.pdf).

SCM Network Manual “International SCM Manual”,

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc.

¹⁷⁰Βλ. Σχετικά με το Ευρωπαϊκό TMK (EU Net Administrative Cost Model) βλέπε: «Impact Assessment Guidelines»- SEC 2005 (791)-Annex 10, http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_en.htm καθώς και στο Commission Staff Working Document “Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation”- SEC (2005) 1329 http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_1329.pdf.

του αρχικού που εξακολουθεί να χρησιμοποιείται από πολλά κράτη- μέλη, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Το εργαλείο αυτό χαρακτηρίζεται από την οικονομική προσέγγιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και των νομοθετικών ρυθμίσεων. Στόχος του είναι ο εντοπισμός όλων των υποχρεώσεων που απορρέουν από συγκεκριμένη νομοθεσία και οι οποίες καθιστούν το νόμο και τις διαδικασίες ιδιαίτερες επιβαρυντικές για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και της οικονομίας, εν γένει.

Πρέπει να τονισθεί ότι το ΤΜΚ δεν επιδιώκει την αξιολόγηση των στόχων της νομοθεσίας, πρόκειται δηλαδή για ένα πολιτικώς «ουδέτερο» εργαλείο. Επικεντρώνεται στη λειτουργικότητα και φιλικότητα της νομοθεσίας προς τον χρήστη, με σκοπό να την καταστήσει όσο το δυνατόν ωφέλιμη.

Η θεμελιώδης έννοια της μέτρησης διοικητικών βαρών με τη μεθοδολογία του ΤΜΚ είναι η **υποχρέωση πληροφόρησης**, δηλαδή όλες εκείνες οι νομικές ή διοικητικές υποχρεώσεις που επιβάλλουν στις επιχειρήσεις και στους πολίτες να παρέχουν ή να τηρούν δεδομένα και πληροφόρηση. Η μέτρηση του διοικητικού βάρους με το ΤΜΚ είναι απλή και βασίζεται στην ποσοτική αποτίμηση κάθε διοικητικής δραστηριότητας που πρέπει να διεκπεραιωθεί για να υπάρξει συμμόρφωση με την υποχρέωση πληροφόρησης.

Επιπρόσθετα, η μέτρηση περιλαμβάνει τρεις φάσεις υλοποίησης την Φάση 0, δηλαδή την έναρξη, τη Φάση 1, δηλαδή την προπαρασκευαστική και την τελευταία, Φάση 2, την τυποποίηση δεδομένων και τους υπολογισμούς¹⁷¹.

Η εκτίμηση οφέλους μπορεί να περιλαμβάνει μη-μετρήσιμα οφέλη όπως η προστασία της δημόσιας ασφαλείας, η βελτίωση της δημόσιας υγείας, η αύξηση της λογοδοσίας του νομοθέτη κλπ. Συχνά εκτιμάται εσφαλμένα, πως επειδή τα ως άνω οφέλη είναι δύσκολο αν όχι ανέφικτο να αποδοθούν με χρηματικούς όρους, ότι δεν μπορούν και να αναλυθούν. Ωστόσο υπάρχουν δύο αναλυτικές τεχνικές εκτίμησης του οφέλους, η πολύ- κριτηριακή ανάλυση και η **Ανάλυση Κόστους- Οφέλους ΑΚΟ** (στα αγγλικά Cost Benefit Analysis).

Η τελευταία είναι μία τεχνική οικονομικής εκτίμησης που χρησιμοποιείται για τη σύγκριση των αναμενόμενων οφελών από προτεινόμενες ρυθμίσεις με τα σχετικά μεγέθη κόστους, ώστε να επικουρούνται οι χρήστες στον προσδιορισμό της εναλλακτικής λύσης με το μέγιστο καθαρό όφελος (οφέλη μείον κόστος). Όσο περισσότερο τα οφέλη υπερβαίνουν το κόστος, τόσο περισσότερο θα ωφεληθούν οι τελικοί χρήστες (η κοινωνία) από τη δραστηριότητα της ρύθμισης ή από τη σχετική απόφαση πολιτικής.

¹⁷¹Βλ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Εκπαιδευτικό Υλικό, Ενότητα «Εισαγωγή στις Μετρήσεις Διοικητικών Βαρών & στο Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους», Έργο «Μελέτη και Εφαρμογή Σχεδιασμού Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους», Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση, 2007-2013.

Αξιολόγηση συνεπειών

Στον πραγματικό κόσμο, είναι αδύνατη η απόλυτη πρόβλεψη των συνεπειών που απορρέουν από την εφαρμογή μιας πολιτικής. Οι συνέπειες αυτές συναρτώνται με μελλοντικά γεγονότα, κάποια από τα οποία είναι εκτός πλαισίου δράσης όσων χαράσσουν πολιτική. Γι' αυτό και συνιστάται η πρόβλεψη παραγόντων όπως η εθνική ανταγωνιστικότητα, οι κοινωνικά ευπαθείς και αποκλεισμένες ομάδες, ο αντίκτυπος στο περιβάλλον, οι συνέπειες στους καταναλωτές και τον ανταγωνισμό (όταν πρόκειται για σημαντική αλλαγή πολιτικής στον οικονομικό τομέα), τα δικαιώματα των πολιτών και τα βάρη συμμόρφωσης.

Διαβούλευση

Η διαβούλευση αφορά στο διάλογο που αρθρώνεται μεταξύ της κυβέρνησης, των πολιτών και των επιχειρήσεων με σκοπό τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών¹⁷². Είναι μια συνεχιζόμενη διαδικασία κατά την οποία η κυβέρνηση και οι διαφορετικές ομάδες πολιτών, που χαρακτηρίζονται ως κοινός στόχος, αλληλεπιδρούν.

Οι τύποι της δημόσιας συμμετοχής είναι τρεις: α) *δημόσια επικοινωνία* όπου η ροή των πληροφοριών είναι μονοσήμαντη καθώς εκπορεύεται από τη κυβέρνηση προς τους πολίτες άρα δεν πραγματοποιείται διάλογος β) *δημόσια διαβούλευση* όπου η ροή των πληροφοριών προέρχεται από τους πολίτες μέσω των μηχανισμών διάδρασης που η κυβέρνηση θέτει στη διάθεσή τους, άρα πραγματοποιείται οριοθετημένος διάλογος και τέλος γ) *η άμεση δημόσια συμμετοχή* όπου η ροή πληροφοριών είναι αμφίδρομη και πραγματοποιείται ουσιαστικός διάλογος.

Οι θεσμικές μορφές της διαβούλευσης¹⁷³ διακρίνονται σε δημόσιες διαβουλευτικές συναντήσεις, δημόσιες ακροάσεις, στοχευμένες ομάδες εμπλεκομένων και αποδεκτών των υπηρεσιών, σε δημόσιες έρευνες αποτύπωσης των απόψεων και των προσδοκιών αποδεκτών των υπηρεσιών, σε επιτροπές εμπειρογνομόνων, σε ενημερωτικές εκδηλώσεις, σε θεματικά εργαστήρια διαβούλευσης και τέλος στη διαδικτυακή διαβούλευση.

Η διαδικασία της διαβούλευσης πρέπει να διέπεται από μια σειρά αρχών. Δηλαδή οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν τον σκοπό της διαβούλευσης, να συμπεριλαμβάνονται όλοι οι εμπλεκόμενοι και αποδέκτες, να τηρείται η οικειοθελής συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων, καθώς η διαβούλευση είναι μια εθελοντική διαδικασία την οποία καθορίζουν οι εμπλεκόμενοι και τέλος όλοι οι συμμετέχοντες πρέπει να έχουν πρόσβαση στη σχετική πληροφόρηση και την ευκαιρία να μετέχουν ουσιαστικά και ισότιμα στη διαβούλευση.

Ο χρονικός περιορισμός καθιστά επιτακτική την ανάγκη για ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα που θα συμβάλουν στην επιτυχή έκβασή της, ενώ πρέπει να υπάρχει δέσμευση για την υλοποίηση και την αποτελεσματική παρακολούθηση της διαβούλευσης, ώστε να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι. Η αξιολόγηση της

¹⁷²Βλ. http://www.betterregulation.ie/eng/Publications/Reaching_Out_Guidelines_on_Consultation_for_Public_Sector_Bodies.html

¹⁷³Βλ. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/consultation/index_en.htm

διαδικασίας της διαβούλευσης πραγματοποιείται σε διαχειριστικό επίπεδο με ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες.

Εφαρμογή και Συμμόρφωση

Το συγκεκριμένο βήμα εφαρμογής της ΑΚΕ είναι ιδιαιτέρως σημαντικό, καθώς θα πρέπει να περιλαμβάνει ρητή και σαφή πληροφόρηση για το πώς επιτυγχάνεται η εφαρμογή της νέας ρυθμίσεως. Οι ρυθμίσεις που δεν επιβάλλονται και στις οποίες τόσο η διοίκηση, όσο και οι πολίτες και οι επιχειρήσεις δεν συμμορφώνονται, είναι καταδικασμένες σε αποτυχία. Τα νομοθετικά όργανα θα πρέπει να θέσουν την ακόλουθη σειρά ερωτημάτων ως προς το εφαρμοστέο της νέας ρύθμισης και τη συμμόρφωση προς αυτή.

- Η νέα ρύθμιση και τα απορρέοντα οφέλη δικαιολογούν το κόστος συμμόρφωσης προς αυτήν;
- Ποια η νομοθετική εξουσιοδότηση και το νομοθετικό πλαίσιο που να τη νομιμοποιούν;
- Ποιο ή ποια τα επίπεδα της διοίκησης κατάλληλα για την εφαρμογή της ρύθμισης;
- Η ρύθμιση είναι κατανοητή, διαφανής και προσβάσιμη στους χρήστες;
- Με ποιον τρόπο εξασφαλίζεται η εφαρμογή της και πως θα γίνει αποδεκτή από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις;
- Πώς εξασφαλίζεται η λογοδοσία και η ανεξαρτησία του εφαρμόζοντος τη ρύθμιση επιπέδου της διοίκησης;
- Αν υπάρχουν πλέον του ενός επιπέδου διοικήσεως που εφαρμόζει ή οφείλει να συμμορφωθεί προς τη νέα ρύθμιση, πως θα επιτευχθεί η συνέχεια και η επικοινωνία μεταξύ τους;

Η ΑΚΕ πρέπει επιπλέον να καταστήσει σαφές ότι σε περίπτωση δημιουργίας νέου φορέα διοικήσεως για εφαρμογή και συμμόρφωση προς τη νέα ρύθμιση, θα πρέπει να ταιριάζει στο υπάρχον νομοθετικό τοπίο, καθώς και στο όργανο στο οποίο θα λογοδοτεί. Η επίτευξη πλήρους συμμορφώσεως δεν είναι πάντοτε εφικτή, γι' αυτό και πρέπει ο νομοθέτης να προβλέψει ποια επίπεδα συμμορφώσεως είναι υποχρεωτικά για να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι.

Αναθεώρηση

Το τελευταίο βήμα στην ΑΚΕ είναι ο προσδιορισμός των μηχανισμών που περιοδικά θα αναθεωρούν τις ρυθμίσεις και που θα εκτιμούν το βαθμό επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων και τα απορρέοντα οφέλη. Οι πιθανοί μηχανισμοί αναθεώρησης μπορεί να είναι Ετήσιες Εκθέσεις, διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς κ.α. Πρέπει επίσης να προσδιορισθούν και δείκτες αποδοτικότητας όπως στόχοι συμμόρφωσης, επίπεδα ικανοποίησης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων/ ομάδων ή και η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Δημοσίευση

Η δημοσίευση της ΑΚΕ εξασφαλίζει τη διαφάνεια και την προσβασιμότητα στη διαδικασία ανάπτυξης και χάραξης πολιτικής, ενώ συνδράμει στην καλύτερη ενημέρωση των ενδιαφερομένων σχετικά με την κοινοβουλευτική δράση. Επίσης, επικουρεί όσους για πρώτη φορά υλοποιούν ΑΚΕ να προσφύγουν σε ήδη δημοσιευθέντα παραδείγματα.

Η συνοπτική παρουσίαση που ακολουθεί της εφαρμογής της καλής νομοθέτησης από πέντε κράτη- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα συγκεκριμένα αποτελέσματα που επέφερε αυτή στη μείωση του διοικητικών βαρών και την αύξηση του Εθνικού Ακαθαρίστου Προϊόντος τους συνδράμει στην περαιτέρω κατανόηση των ως άνω εκτεθεισών θεωρητικών της διαστάσεων.

2.5. Κανονιστική Μεταρρύθμιση: καλές πρακτικές στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε.

Η συγκριτική θεώρηση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα κράτη που εφαρμόζουν την πολιτική καλής νομοθέτησης δεν ακολουθούν μία ενιαία μέθοδο: προϋπόθεση άλλωστε για την επιτυχία της μεταρρύθμισης αποτελεί η λήψη υπ' όψιν κατά το σχεδιασμό και την υλοποίησή της, των ιδιαιτεροτήτων κάθε χώρας, δηλαδή των ιστορικών, κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών δεδομένων, καθώς και της διοικητικής δομής και νομικής παράδοσής της.

Τέτοιες καλές πρακτικές έχουν καταγραφεί στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από συστήματα εφαρμογών των νέων τεχνολογιών με την υποστήριξη των οποίων κάθε νέα ρύθμιση που τροποποιεί κάποια υφιστάμενη ενσωματώνεται σε ενιαίο κείμενο όπου αποτυπώνονται οι εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.

ΟΛΛΑΝΔΙΑ

Στις αρχές τις δεκαετίας του 1990 απεδείχθη ότι η δομή της Ολλανδικής οικονομίας, μειονεκτούσε εν σχέση με γειτονικές οικονομίες. Οι επιχειρήσεις ανταποκρίνονταν με βραδύτητα και με λιγότερο ευέλικτο τρόπο στις ευκαιρίες της παγκόσμιας αγοράς. Ένας από τους βασικότερους λόγους ήταν το πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο με βάση το οποίο έπρεπε να λειτουργούν.

Με στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων της Ολλανδικής εθνικής οικονομίας σχεδιάστηκε ένα πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης που περιελάμβανε την εισαγωγή της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, ένα Πρόγραμμα Απλοποίησης της Νομοθεσίας και μείωσης των διοικητικών βαρών. Το πρόγραμμα αυτό γνωστό και ως MDQ program¹⁷⁴ δηλαδή Markets, Deregulation and Quality of Legislation Program τέθηκε σε ισχύ το 1994.

Τα αποτελέσματα εν γένει ήταν θετικά εκείνα όμως που επέφερε στη μείωση των διοικητικών βαρών ήταν μέτρια, γι' αυτό και η κυβέρνηση επέλεξε να εντατικοποιήσει τις προσπάθειες ξεκινώντας το 2002 ένα νέο πρόγραμμα με στόχο έως το 2007, τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% και με έτος βάσης το 2003. Δηλαδή, το 2003, μετρήθηκε το σύνολο του διοικητικού βάρους που απέρρεε από την υφιστάμενη νομοθεσία οπότε και καθορίστηκε ως σημείο μηδέν για τη μέτρηση του συνολικού διοικητικού βάρους.

Ο φιλόδοξος αυτός στόχος ήταν μια κοινή πρωτοβουλία και ευθύνη του Υπουργικού Συμβουλίου στο σύνολό του, ενώ όλα τα υπουργεία δεσμεύθηκαν να στηρίζουν το πρόγραμμα και το επέλεξαν ως μια από τις προτεραιότητες τους με στόχο τη βελτίωση του οικονομικού περιβάλλοντος.

Επιπρόσθετα, ο στόχος θα μπορούσε να μετατραπεί σε επιμέρους στόχους μείωσης για κάθε υπουργείο¹⁷⁵, ενώ οι σαφείς και ποσοτικοποιημένοι στόχοι έδωσαν

¹⁷⁴Βλ. Cutting Red Tape, Administrative Simplification in the Netherlands OECD 2007 και Nijland, J., *The Dutch Approach*, στο EIPASCOPE 2008/2, σελ. 37.

¹⁷⁵Βλ. http://www.government.nl/Government/Previous_governments/Balkenende_II_Government/Speech_from_the_Throne_2003/Budget_Day/Government_modernisation_and_democratic_reform. Τα περισσότερα υπουργεία δημιούργησαν τις αποκαλούμενες «μικτές επιτροπές», αποτελούμενες από επιχειρηματίες και κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι υποδείκνυαν πιθανά μέτρα μείωσης βαρών.

επαρκές κίνητρο για τον εντοπισμό των τομέων στους οποίους έπρεπε να επιτευχθεί η μείωση. Η συστηματική μέτρηση των διοικητικών βαρών έγινε με τη χρήση του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (SCM) καθώς και με την ψηφιοποίηση των δεδομένων για την παρακολούθηση των επιπτώσεων κάθε ξεχωριστού μέτρου μείωσης στο συνολικό διοικητικό βάρος.

Η συνολική διαχείριση αυτού του προγράμματος ανήκει στον Υπουργό Οικονομικών¹⁷⁶ που το παρακολουθεί βάσει του ετησίου προϋπολογισμού και καταγράφει την πρόοδο των λοιπών υπουργείων. Ο υπουργός Οικονομικών συνεπικουρείται από μια ξεχωριστή ομάδα, την Διυπουργική Μονάδα για τα Διοικητικά Βάρη (The Inter-Ministerial Unit for Administrative Burdens- IPAL¹⁷⁷) στην οποία μετέχουν όλα τα υπουργεία αποστέλλοντας έναν αντιπρόσωπο. Στην υλοποίηση και αξιοπιστία του προγράμματος συμβάλλει και το ανεξάρτητο όργανο ACTAL, δημιουργήθηκε το 2000 και έχει ως αποστολή «την εισαγωγή μιας νέας κουλτούρας στους ρυθμιστές- νομοθέτες ώστε να επιτύχουν μονίμως και αυτομάτως μια μείωση της ρυθμιστικής- κανονιστικής πίεσης προς τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τους θεσμούς¹⁷⁸».

Η διαδικασία μέτρησης των διοικητικών βαρών και η δυνατότητα επισημάνσης ευκαιριών μείωσής τους είχαν ως αποτέλεσμα μια σειρά προτάσεων, οι οποίες, αφού μελετήθηκαν, προωθήθηκαν από την Κυβέρνηση στο Κοινοβούλιο για αναθεώρηση της νομοθεσίας το 2005. Οι προτάσεις αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση του διοικητικού βάρους κατά 4.1 δις ευρώ (ήτοι 25% του συνολικού διοικητικού βάρους).

Μετά τις εκλογές του 2007 ενεκρίθη νέο πρόγραμμα δράσης με νέα στρατηγική η οποία ενδυναμώνει τις προηγούμενες πολιτικές και προσθέτει κάποια σημαντικά νέα στοιχεία¹⁷⁹, όπως τα ουσιώδη κόστη συμμόρφωσης, τα κόστη εποπτείας και ελέγχου καθώς και τα κόστη υπαγωγής σε προγράμματα κρατικών ενισχύσεων. Για τους λόγους αυτούς ιδρύθηκε το Παρατηρητήριο Αντιλήψεων των Επιχειρήσεων το οποίο μεριμνά για τη συλλογή στοιχείων και παροχή πληροφοριών στο Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι εργασίες του Regulatory Reform Group (αντικατέστησε την IPAL τον Οκτώβριο του 2007) γίνονται αντιληπτές από τον επιχειρηματικό κόσμο.

Η Ολλανδική κυβέρνηση σχεδίασε επίσης ένα μακροχρόνιο πρόγραμμα για τη μείωση των διοικητικών βαρών προς τους πολίτες, το οποίο προστέθηκε στο αντίστοιχο πρόγραμμα για τις επιχειρήσεις το 2003 με τον ίδιο στόχο δηλαδή μείωση

¹⁷⁶Βλ. http://english.minfin.nl/Subjects/Budget/The_Budget_Memorandum_and_the_National_Financial_Annual_Report/National_Financial_Annual_Report

¹⁷⁷Βλ. OECD *Administrative Simplification in the Netherlands* (2007), p.35 [Η Μονάδα έχει 18 υπαλλήλους εκ των οποίων οι 7 ήταν αποσπασμένοι από άλλα υπουργεία. Είναι υπεύθυνη για την καθημερινή υλοποίηση του προγράμματος, για την ενημέρωση του Κοινοβουλίου το συντονισμό με αντίστοιχες πολιτικές της ΕΕ την εκπαίδευση των υπαλλήλων και το συντονισμό και υποστήριξη των λοιπών υπουργείων στα δικά τους προγράμματα μείωσης διοικητικών βαρών].

¹⁷⁸ Actal (2007), “Annual Report 2007 and Programme of Work 2008”, The Hague, p. 5 και Actal (2006), “Annual Report 2005”, The Hague, p. 6.

¹⁷⁹Βλ. Regulatory reform Group (2008), *Regulatory Burdens on Businesses Progress Report* November 2008, The Hague, p. 38-43.

της τάξεως του 25% έως το 2007, εφαρμόζοντας την αρχή Pareto ώστε η μείωση να επικεντρωθεί στο 20% της νομοθεσίας που παράγει το 80% των βαρών. Το 20% των πιο επιβαρυντικών κειμένων εντοπίστηκε στο σύνολο των κυβερνητικών υπηρεσιών.

Από τη μέτρηση προέκυψε ότι κυρίως οι ευπαθείς ομάδες πολιτών επιβαρύνονται ιδιαίτερος από τις διοικητικές διαδικασίες, ότι τα βάρη προέρχονται από όλα τα επίπεδα διοικήσεως και κυρίως της κεντρικής, με την πιο επιβαρυντική νομοθεσία εκείνη του νόμου περί φορολογίας εισοδήματος. Ο ως άνω στόχος λόγω των εκλογών του 2006 δεν επετεύχθη αλλά ετέθη εκ νέου για το 2011 με περισσότερες ποιοτικές παραμέτρους στοχεύοντας στην αναγνώριση των 10 πιο σημαντικών εμποδίων για τους πολίτες και την ανάπτυξη «ανάλυσης ζωής»¹⁸⁰.

ΔΑΝΙΑ

Η Δανία θεωρείται μια από τις χώρες με μικρό ποσοστό διοικητικών βαρών σε σχέση με το εθνικό της ΑΕΠ. Ωστόσο το 40% εξ αυτών προέρχεται από την κοινοτική νομοθεσία. Γι' αυτό από το 2002, η κυβέρνηση της Δανίας έχει σχεδιάσει και υλοποιεί πρόγραμμα μείωσης διοικητικών βαρών, ακολουθώντας τη μεθοδολογία the Burden Hunter Project¹⁸¹, με επίκεντρο τις επιχειρήσεις.

Το πρώτο σχέδιο δράσης δομείτο σε 200 πρωτοβουλίες οι οποίες περιελάμβαναν τα ακόλουθα εργαλεία απλούστευσης:

- κατάργηση υποχρεώσεων πληροφόρησης για πολίτες, επιχειρήσεις και την Τοπική Αυτοδιοίκηση
- μείωση του αριθμού των αρχών με τις οποίες συναλλάσσονται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις μέσω ανασχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών
- μείωση των βαρών με τη χρήση διαδικτύου (π.χ διαλειτουργικότητα μεταξύ υπηρεσιών για περαιτέρω χρήση πληροφορίας από τις δημόσιες αρχές, ηλεκτρονικές και φυσικές υπηρεσίες μιας στάσης για πολίτες και επιχειρήσεις).

Το 2005, έπειτα από μια συνολική αξιολόγηση του προγράμματος, η κυβέρνηση της Δανίας κατήρτισε νέο σχέδιο δράσης, υιοθετώντας, όπως και στο προηγούμενο, ποσοτικούς δείκτες. Η Δανία έθεσε από νωρίς (2002) το στόχο μείωσης κατά 25% μέχρι το 2010 με έτος εκκίνησης το 2001, ενώ υπολογίζεται ότι η μείωση κατά 1εκατομμύριο κορόνες θα επιφέρει αύξηση του ΑΕΠ κατά 1.4%¹⁸².

Πρόκειται για ένα πρόγραμμα που απολαμβάνει της στήριξης του Κοινοβουλίου, στο οποίο η Κυβέρνηση αποστέλλει σε τακτά χρονικά διαστήματα Εκθέσεις Πεπραγμένων. Τα Υπουργεία Οικονομικών και Οικονομίας& Επιχειρηματικών Θεμάτων συνεργάζονται στενά για την υλοποίηση του προγράμματος. Το δεύτερο έχει τον πρωταγωνιστικό ρόλο και υποβάλλει τακτικά εκθέσεις Πεπραγμένων στον Πρωθυπουργό¹⁸³

¹⁸⁰ Βλ. OECD (2009), *Better Regulation in the Netherlands*, Paris, p. 71.

¹⁸¹ Βλ. <http://www.dcca.dk/graphics/english/BurdenHunterTechnique.pdf>

¹⁸² Βλ. Rudkjaer, K., *Administrative Simplification in Denmark- Lessons Learned*, presentation in DCCA, Kairo, 2009.

¹⁸³ Βλ. Henriksen, S., *Danish Programme to reduce administrative burdens for business*, presentation in DCCA, Washington D.C., 2009.

Το δεύτερο πρόγραμμα μείωσης για τις Επιχειρήσεις 2001-2010 παρουσιάζει μειώσεις, από το 2001 έως το 2005, της τάξεως του 5.1% (4.326εκ. ευρώ), οι οποίες βασίσθηκαν σε μέτρηση βάσης που πραγματοποιήθηκε με τη δανική εκδοχή του SCM από τη Μονάδα Καλής Νομοθέτησης, της Υπηρεσίας Εμπορίου και Επιχειρήσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Επιχειρηματικών Θεμάτων¹⁸⁴.

Συνολικά, μετρήθηκαν 263 νόμοι και 1.100 αποφάσεις πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με επιχειρήσεις (3.000ώρες) και τα αποτελέσματα έδειξαν πως το 90% των διοικητικών βαρών προέρχονται από τις 10 πιο επιβαρυντικές ρυθμίσεις κάθε υπουργείου¹⁸⁵ ενώ αντιστοιχούσαν στο 2.2% του ΑΕΠ δηλ σε 4.3 δις ευρώ. Για το λόγο αυτό συστάθηκαν Επιτροπές Βαρών στα Επτά υπουργεία με την πιο επιβαρυντική νομοθεσία και υλοποίησαν Σχέδια Δράσης για τη μείωση των βαρών.

Μέχρι το 2007 η Δανία είχε μειώσει τα διοικητικά της βάρη σε σχέση με το 2001 κατά 10,1% εξοικονομώντας περίπου 3,130 εκατ. Δανικές κορόνες¹⁸⁶.

Τέλος, το 2007-2008 η κυβέρνηση της Δανίας διέυρνε το εύρος του προγράμματος για τη μείωση των βαρών λαμβάνοντας πρωτοβουλία για την αξιολόγηση των ενδο-διοικητικών βαρών. Η πρωτοβουλία αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής για Ποιοτική Μεταρρύθμιση, με αφετηρία το 2007, στο πλαίσιο συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης, της Ένωσης Δήμων, της Ένωσης Περιφερειών, της Ένωσης Συνδικαλιστικών Οργανώσεων και της Συνομοσπονδίας Επαγγελματικών Ενώσεων. Το πρόγραμμα από- γραφειοκρατικοποίησης όπως ονομάστηκε στοχεύει στη βελτίωση της ρυθμιστικής διαχείρισης εντός του δημοσίου τομέα και σχετίζεται με την ανάγκη αποδοτικότητας σε αυτόν, ώστε να βελτιωθεί το εργασιακό περιβάλλον των δημοσίων υπηρεσιών. Οι εξειδικευμένοι στόχοι του προγράμματος είναι α) η μείωση του χρόνου για τη διεκπεραίωση των δραστηριοτήτων από τους δημοσίους υπαλλήλους β) η εξασφάλιση μεγαλύτερης διαχειριστικής αυτονομίας στους δήμους γ) να δοθεί στους δημοσίους υπαλλήλους βελτιωμένη αντίληψη για την ποιότητα της εργασίας τους.

ΜΕΓ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Στη Μεγάλη Βρετανία, η μέτρηση διοικητικών βαρών προς τις επιχειρήσεις ξεκίνησε ως πρωτοβουλία της βρετανικής κυβέρνησης (18 Οκτωβρίου 2004) έπειτα από μια Έκθεση της Ομάδος Εργασίας για την Καλή Διακυβέρνηση, ως τμήμα Σχεδίου Δράσης για την Καλή Νομοθέτηση. Η έκθεση ανέφερε χαρακτηριστικά πως η βρετανική κυβέρνηση θα έπρεπε να υιοθετήσει την ολλανδική προσέγγιση για τη μέτρηση¹⁸⁷, διότι μέσω αυτής, θα μπορούσε να αυξήσει την καινοτομία, την

¹⁸⁴Βλ OECD, *Better Regulation in Denmark*, Paris, 2009, p.69.

¹⁸⁵ Τα υπουργεία αυτά είναι 1) Οικονομίας και Επιχειρηματικών Θεμάτων, 2) Φορολογίας, 3) Οικογένειας και Καταναλωτικών θεμάτων, 4) Απασχόλησης, 5) Περιβάλλοντος, 6) Τροφίμων, Γεωργίας και Αλιείας και 7) Δικαιοσύνης. Για τα υπόλοιπα δεν ζητήθηκε Σχέδιο Δράσης, μόνο μια απλή μείωση των επιβαρυντικών νομοθεσιών τους.

¹⁸⁶Βλ. *Danish Government Report to the Public Accounts Committee on the Impact of Better Regulation and Simplification*, Copenhagen, 2007 p.32

¹⁸⁷Βλ. *Better Regulation Task Force, Regulation- Less is More- Reducing Burdens, Improving Outcomes*, London, 2005, p.5

παραγωγικότητα και τη μεγέθυνση των επιχειρήσεων, να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός αύξησης ποιότητας και αποδοτικότητας της διοίκησης μέσω της αναβάθμισης της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων και τέλος η κυβέρνηση θα μπορούσε να βελτιώσει τον έλεγχο της στη ροή των νέων ρυθμίσεων και να μειώσει τα βάρη της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Τέλος, η έκθεση έκανε οκτώ συστάσεις για την απλούστευση της νομοθεσίας, η πρώτη εκ των οποίων αφορά τα βήματα για μια πρώτη μέτρηση των διοικητικών βαρών με τη μέθοδο του SCM μέχρι το Μάιο του 2006. Η μέτρηση συντονίστηκε από τη Μονάδα Καλής Νομοθέτησης (Better Regulation Executive) στην οποία μετείχαν 17 Υπουργεία.

Η διαδικασία αναγνώρισης των δραστηριοτήτων συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας ήταν πραγματική και καθορίστηκε από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Το γραφείο του Πρωθυπουργού πραγματοποίησε διαβουλεύσεις με τα Υπουργεία, ώστε να εκπονηθεί η μεθοδολογία, η οποία θα όριζε ένα πάνελ επιχειρήσεων, από το οποίο θα προέκυπταν οι εν λόγω δραστηριότητες. Στο πάνελ εκτός των επιχειρήσεων μετείχαν και εκπρόσωποι της Μονάδας Καλής Νομοθέτησης, αντιπρόσωποι της Συνομοσπονδίας Βιομηχάνων, το Forum των Ιδιωτικών Επιχειρήσεων κ.α.

Η μέτρηση των διοικητικών βαρών διήρκεσε μέχρι το Μάιο του 2006, τα συνολικά αποτελέσματα μέτρησης βάσης ήταν περίπου 13,2 δις στερλίνες χωρίς να υπολογισθεί το κόστος συνήθους λειτουργίας των επιχειρήσεων¹⁸⁸. Ο στόχος μείωσης που τέθηκε ήταν 25% μέχρι το Μάιο του 2010, ενώ μέχρι το Δεκέμβριο του 2009 τα Υπουργεία ανακοίνωσαν εξοικονομήσεις της τάξεως των 2,9 δις στερλινών, επιτυγχάνοντας το στόχο κατά 22, 27%¹⁸⁹.

Επιπροσθέτως, εκπονήθηκε πρόγραμμα μείωσης των ενδο- διοικητικών βαρών για τις δημόσιες υπηρεσίες ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα παροχής υπηρεσιών στο βρετανικό δημόσιο τομέα. Το πρόγραμμα συνδέθηκε μεθοδολογικά και θεσμικά με το ως άνω εκτεθέν πρόγραμμα για τις επιχειρήσεις. Το σχέδιο δράσης του προγράμματος δημοσιεύθηκε το 2007 από το Better Regulation Executive. Ο στόχος που ετέθη ήταν ποσοτικός και αφορά στη μείωση των υποχρεώσεων και απαιτήσεων της κεντρικής διοίκησης κατά 30% μέχρι το 2010 ενώ αποτυπώθηκε στην Έκθεση Προϋπολογισμού (Pre-Budget Report) του 2007¹⁹⁰ από το HM Treasury. Η στρατηγική μείωσης έως το 2010 στηρίζεται σε 4 διακριτούς άξονες:

- A) στο συντονισμό και τη μείωση των απαιτήσεων της κεντρικής διοίκησης προς τους υπαλλήλους που σχετίζονται αμέσως με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις
- B) στη μείωση των υποχρεώσεων που οι ίδιοι οι υπάλληλοι αντιλαμβάνονται ως προβληματικές και ενοχλητικές.

¹⁸⁸ Στην ιστοσελίδα <https://www.abccalculator.bis.gov.uk/> κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να συμβουλευθεί τα αποτελέσματα κάθε υποχρέωσης ξεχωριστά και ανά φορέα.

¹⁸⁹ Βλ HM Government (2009) *Summary of Simplification Plans 2009* p. 14

¹⁹⁰ Βλ HM Treasury (2007), *2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review: Meeting the aspirations of the British People*, p. 37 όπως ανακτήθηκε από το http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_repindex.htm

Γ)στην εμπλοκή των υπαλλήλων στις προσπάθειες μέτρησης και μείωσης μέσα από τη διάχυση καλών πρακτικών όπως τα Insight Groups ή τα External Gateways.

Δ)στην εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης σε κάθε στάδιο παροχής δημοσίων υπηρεσιών και αλλαγή της δημόσιας κουλτούρας.

Βασική επιδίωξη του προγράμματος ήταν η εμπλοκή όλων των υπαλλήλων, γι' αυτό και διαμορφώθηκε μια ηλεκτρονική πλατφόρμα διαβούλευσης για κατάθεση προτάσεων.

Επιπλέον το πρόγραμμα ενέπλεξε σε μεγάλο βαθμό την Τοπική Αυτοδιοίκηση όπου πρέπει να επιτευχθεί μείωση των δεικτών απόδοσης από 1200 σε 200 οι οποίοι θα είναι κοινή για όλο το φάσμα της. Η έκθεση που δημοσιεύθηκε το 2008 από τη Βρετανική Κυβέρνηση υπολόγισε την εξοικονόμηση πόρων στα 843 εκατομμύρια στερλίνες, ενώ ο στόχος ως το 2010 ήταν το 1,5 δις στερλίνες¹⁹¹. Τέλος, το νέο πρόγραμμα (2010-2015) αξιολογεί τις ρυθμίσεις που ετέθησαν σε ισχύ από τις αρχές του 2010 έως τον Απρίλιο του 2011, ενώ για την εν λόγω περίοδο η προσπάθεια εξοικονόμησης θα είναι της τάξεως του 1,5 δις στερλίνες επιπλέον εν σχέσει με την εξοικονόμηση της προηγούμενης περιόδου¹⁹².

GERMANIA

Η Γερμανία, η χώρα με την πιο ανταγωνιστική οικονομία στην Ένωση (αναφέρεται και ως η «ατμομηχανή» της Ευρώπης), έχει ένα από τα πιο «γραφειοκρατικά» συστήματα δημόσιας διοίκησης και παρουσιάζει σημαντικό ρυθμιστικό πληθωρισμό¹⁹³. Κατά το έτος 2006, υπολογίσθηκε ότι τα διοικητικά βάρη «κοστίζουν» στη Γερμανία περίπου 80δισ ευρώ, σε ετήσια βάση, ήτοι το 3.6% του ΑΕΠ της, πλήττοντας περισσότερο τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Υπολογίσθηκε ότι μια σημαντική μείωση των διοικητικών βαρών θα μπορούσε να συνεισφέρει στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, οδηγώντας στην αύξηση του ΑΕΠ έως και 1,5%.

Το ζήτημα της Καλής Νομοθέτησης και της Απλούστευσης είχε απασχολήσει από παλιά τους πολιτικούς και τη δημόσια διοίκηση της Γερμανίας με κορύφωση την εφαρμογή της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, χωρίς ωστόσο οι σχετικές προσπάθειες να είναι πάντα αποτελεσματικές¹⁹⁴. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό πρόγραμμα για τη Μείωση της Γραφειοκρατίας και την Καλή Νομοθέτηση ξεκίνησε ύστερα από τη συμφωνία του κυβερνητικού συνασπισμού στις 11 Νοεμβρίου του 2005.

¹⁹¹Βλ. Better Regulation Executive (2008) *Making your life Simpler* p. 12, <http://www.bis.gov.uk/files/file49273.pdf>

¹⁹²Βλ. HM Government (2009) *The Government's Forward Regulatory Programme* p. 6, <http://www.bis.gov.uk/files/file53203.pdf>

¹⁹³Βλ. Dieckmann, R., *Presentation Better Regulation in Germany- National Experiences and Conclusions for Poland*, Deutsche Bank Research, Warsaw, 7 July 2006. Υπολογίζεται ότι, κατά το 2006 σε ομοσπονδιακό επίπεδο υπήρχαν σε ισχύ 2100 περίπου νόμοι που περιείχαν 47.200 ατομικούς κανόνες και περίπου 3.100 ρυθμίσεις κατωτέρου επιπέδου με 40.000 κανόνες.

¹⁹⁴Βλ. Jantz, B., *The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the Regulators?*, paper presented at the Second Biennial Conference of the ECPR Standing Group on Regulation and Governance in Utrecht, June 5-7th, 2008, σελ. 2-3.

Βασικά ορόσημα για την εφαρμογή του προγράμματος ήταν οι εξής αποφάσεις¹⁹⁵:

- Εισαγωγή του SCM ως μεθοδολογία μέτρησης του κόστους γραφειοκρατίας
- Τη συμμετοχή του Ανεξαρτήτου Συμβουλίου Κανονιστικού Ελέγχου NKR, ως ανεξάρτητος φορέας ελέγχου και εποπτείας μετρήσεων και μειώσεων διοικητικού φόρτου.

- Τον κεντρικό πολιτικό συντονισμό του προγράμματος μέσω δημιουργίας Επιτροπής σε Επίπεδο Υφυπουργών όλων των Υπουργείων και δημιουργίας Μονάδας Καλής Νομοθέτησης στην Καγκελαρία.

- Την ψήφιση «Πράξεων για Μικρές Επιχειρήσεις» ως άμεσες παρεμβάσεις μείωσης του διοικητικού βάρους.

Από την εφαρμογή του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Προγράμματος «Μείωση της Γραφειοκρατίας» και τα χαρακτηριστικά της θεσμικής και οργανωτικής του διάστασης προκύπτουν ότι οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας του συστήματος είναι οι ακόλουθοι:

- η ύπαρξη συνεχούς πολιτικής υποστήριξης και προσοχής σε υψηλό πολιτικό επίπεδο.

- η δημιουργία προσδοκιών εκ μέρους των πολιτών για την επίτευξη μείωσης της γραφειοκρατίας.

- η ύπαρξη διαφάνειας στις διαδικασίες και τα αποτελέσματα των μετρήσεων και των μειώσεων των διοικητικών βαρών.

- η ύπαρξη συνεργασίας μεταξύ εμπλεκόμενων φορέων.

- η εφαρμογή ενιαίας και δεσμευτικής μεθοδολογίας και η κατάλληλη τεχνική και επιστημονική υποστήριξη (π.χ. βάση δεδομένων).

- η δημιουργία ενός κεντρικού συντονιστικού συστήματος διοίκησης.

Εν τέλει, η Γερμανική Κυβέρνηση, μέσω του ως άνω προγράμματος, εξέφρασε μια δυναμική δέσμευση για να πετύχει συστηματική μείωση της γραφειοκρατίας και προώθηση της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης.

ΙΤΑΛΙΑ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υπολογίσει ότι τα κόστη που προκύπτουν από τα διοικητικά βάρη και επιβαρύνουν τις ιταλικές επιχειρήσεις ανέρχονται στο 4.6% του ΑΕΠ, συνεπώς μια μείωση της τάξεως του 25% θα είχε ως αποτέλεσμα αύξηση του ΑΕΠ κατά 75δισ ευρώ περίπου.

Στην Ιταλία, η μείωση του διοικητικού βάρους και η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αποτέλεσαν κυβερνητική προτεραιότητα η οποία ανέκυψε έντονη λόγω νομικού πληθωρισμού που παρουσιάζει το νομικό σύστημα της χώρας. Η πληθώρα και πολλαπλότητα των ρυθμίσεων καθώς και η μεγάλη ποικιλία τω υποχρεώσεων που επιβάλλει το ρυθμιστικό πλαίσιο υπέδειξαν την ανάγκη για άμεση μείωση ποσότητας, διάρκειας και αβεβαιότητας των διοικητικών διαδικασιών.

¹⁹⁵Βλ. Bollhoff, D., *Better Regulation through Systematic and Standardized Measurement of Administrative Costs in Germany*, Seminar on the quality of legislation EU Commission, Legal Service, 30 march 2007.

Το πλαίσιο για την Καλή Νομοθέτηση και ειδικώς για την Απλούστευση θεσπίσθηκε αρχικώς με το Νόμο 241/1990, ενώ οι δομές και οι αρχές που διέπουν την εθνική στρατηγική απλούστευσης διαδικασιών, τέθηκαν σε ισχύ με το Νόμο 59/1997.

Η Ιταλία λοιπόν, όπως και οι λοιπές χώρες της Ένωσης, δεσμεύθηκε για μείωση του διοικητικού βάρους κατά 25% μέχρι το 2012¹⁹⁶. Η μέτρηση βάσης ξεκίνησε το 2007, δίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε ρυθμίσεις και υποχρεώσεις που πλήττουν ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, τη ραχοκοκαλιά της ιταλικής οικονομίας. Η μέτρηση της περιόδου 2007- 2008 εξετίμησε το συνολικό διοικητικό βάρος της νομοθεσίας σε 16.2 δις ευρώ περίπου για τους τομείς της προστασίας προσωπικών δεδομένων, του περιβάλλοντος, της πυροπροστασίας, της Προστασίας Τοπίου και Πολιτιστικής Κληρονομιάς, της αγοράς εργασίας και της κοινωνικής προστασίας.

Η μονάδα που είναι υπεύθυνη για τη θέσπιση του χρονοδιαγράμματος και των προθεσμιών που παρέχει υποστήριξη και συντονίζει τους συμβούλους-εμπειρογνώμονες καθώς και τους εμπλεκόμενους δημοσίους φορείς είναι το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης¹⁹⁷ το οποίο συνεπικουρείται από τη Μονάδα Απλούστευσης (Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione USQR) και υποστηρίζεται τεχνικά από την Ιταλική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Pubblica Amministrazione Scuola Superiore) και την Ιταλική Στατιστική Υπηρεσία (ISTAT). Η τελευταία συμβάλλει στο πρόγραμμα μέτρησης MOA, ειδικώς μέσω της παροχής στοιχείων και δεδομένων.

Το Ιταλικό Πρόγραμμα Μέτρησης των Διοικητικών Επιβαρύνσεων¹⁹⁸, όπως προαναφέρθηκε, ξεκίνησε το 2007, βασίσθηκε σε ένα προσαρμοσμένο στο SCM μοντέλο μέτρησης βαρών. Το ιταλικό SCM έχει αρκετές παραλλαγές¹⁹⁹ εν σχέσει με την πρωτόλεια έκδοση του ολλανδικού μοντέλου, ώστε να ανταποκρίνεται στη δομή της ιταλικής αγοράς και επιχειρηματικότητας, η οποία χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό ετερογενών μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων (το 88,6% των επιχειρήσεων έχει λιγότερο από 5 εργαζομένους).

Επιπρόσθετα, το ιταλικό SCM, φιλοδοξεί να λάβει υπόψη το μεγάλο ρόλο των ενδιαμέσων- συμβούλων, επαγγελματικών ενώσεων (επιμελητήρια)- στη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών.

Η δομή του MOA στηρίζεται στη διεξαγωγή συνεχών διαβουλεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους και τους φορείς της δημόσιας διοίκησης²⁰⁰. Η επιτυχία του

¹⁹⁶ http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/attivita/attivita_politiche-semplificazione.htm

¹⁹⁷ Βλ. <http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/index.htm> Dipartimento della Funzione Pubblica. Ανήκει στην Προεδρία του Συμβουλίου των Υπουργών (Presidenza del Consiglio dei Ministri) και ουσιαστικά είναι ένα υπουργείο υπεύθυνο για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Προϊσταται Υπουργός άνευ χαρτοφυλακίου.

¹⁹⁸ Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

¹⁹⁹ Βλ. αναλυτικά τις προσαρμογές και παραδοχές του Ιταλικού SCM στο Cavallo, L., Coco, G., Martelli, M. *Evaluating Administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, series 2003, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici- Università di Bari, revised April 2009.

²⁰⁰ Βλ. Italian Department of Public Administration (2009), *Measurement and Reduction of Administrative Burdens Italy*:

προγράμματος οφείλεται επίσης και σε ένα Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ της Ιταλικής Κυβερνήσεως και του Συνδέσμου Ιταλικών Βιομηχανιών (Confindustria). Η επεξεργασία και εφαρμογή του σχεδίου μέτρησης για την περίοδο 2010-2011 βρίσκονται σε εξέλιξη, ενώ το νομοθετικό διάταγμα 112/2008 θεσμοθέτησε τα ακόλουθα²⁰¹

- Η διαδικασία μέτρησης των διοικητικών βαρών θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί για όλους τους τομείς πολιτικής μέχρι το 2011.
- Τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία είναι υποχρεωμένα να συντάσσουν Σχέδια Μείωσης Διοικητικών Επιβαρύνσεων (Piani di Riduzione), έτσι ώστε να επιτευχθεί ο στόχος μείωσης κατά 25% μέχρι το τέλος του 2012.
- Εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες στα Υπουργεία, ώστε να προχωρήσουν σε δράσεις ταχείας μείωσης διοικητικών βαρών.

Πώς εφαρμόζεται όμως η καλή νομοθέτηση στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση;

http://www.administrativeburdens.com/filesystem/009/09/measurement_and_reduction_of_administrative_burdens_bin_italy_561.doc.

²⁰¹Βλ. Italian Department of Public Administration (2009), *Measuring: a way to simplification: Method and first results*, Rome, 24 June 2009:

http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/PDF_attivita/Measuring_DEF_2009-03-25.pdf

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

3.1. Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα καθορίζεται εν ευρεία έννοια από το Σύνταγμα²⁰², αλλά ειδικότερες διαδικασίες δεν προβλέπονται σε νομοθετικά κείμενα. Η καλή νομοθέτηση αναπτύσσεται στη χώρα μας τα τελευταία 20 χρόνια, υπό το μανδύα ευρύτερης προσπάθειας μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού κυρίως ως απόρροια της ένταξης της Ελλάδος στους κόλπους της Ε. Ε. και της υποχρέωσής της να τηρήσει τις συμβατικές υποχρεώσεις της. Η εξέλιξη δεν είναι ιδιαιτέρως ταχεία, εντούτοις υπήρξαν προσπάθειες επιτάχυνσης τη δεκαετία του 1990, λόγω και της ανάγκης πλήρωσης των κριτηρίων για την ένταξη της χώρας στη ζώνη του κοινού νομίσματος.

Πιο συγκεκριμένα, με την υπ. Αριθμ. ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02-10-2000²⁰³ απόφαση συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών (Νυν Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) η επονομαζόμενη «Επιτροπή Βροντάκη» με αντικείμενο τη μελέτη των συστάσεων του ΟΟΣΑ και την πρόταση για λήψη μέτρων θεσμικού χαρακτήρα με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής ύλης στην Ελλάδα. Για την εκπόνηση του σχεδίου νόμου ελήφθησαν υπόψη τα πορίσματα των κυριότερων εμπειρογνομώνων από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 όπως εξετέθη στο κεφάλαιο 1.5. όπως και οι διεθνείς προτάσεις- πλαίσιο του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντιστοίχως.

Το σχέδιο νόμου έθεσε δύο βασικούς οργανωτικούς κανόνες αφενός τον έλεγχο και την αξιολόγηση της ποιότητας εκείνων των κανονιστικών πράξεων που εκπορεύονται από τη Διοίκηση (τροπολογίες, κανονιστικά διατάγματα, πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, αποφάσεις του Πρωθυπουργού, υπουργικές αποφάσεις, νομοσχέδια) και αφετέρου ο έλεγχος να διενεργείται σε δύο επίπεδα. Σε κεντρικό, από ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων που προτάθηκε να υπαχθεί στη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου και σε περιφερειακό, με τη σύσταση σε κάθε υπουργείο, ειδικής Υπηρεσιακής Μονάδος.

Η ως άνω πρόταση τελικώς υιοθετήθηκε με την υπ' αριθμ. Υ190/18.07.2006 εγκύκλιο του τότε Πρωθυπουργού της Ελλάδος Κωνσταντίνου Καραμανλή, ενώ από το 2003 και εντεύθεν λειτουργεί η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης²⁰⁴ που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης προς εφαρμογή της ως άνω προταθείσας ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων.

²⁰²Βλ. άρθρα 75 *Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού*, άρθρο 76 *Συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων*.

²⁰³Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που συστάθηκε με την υπ' αριθμό ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565//2-10-2000 Απόφαση της Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Έργο της Επιτροπής ήταν η μελέτη των συστάσεων πολιτικής του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για την βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων στην Ελλάδα. Η Επιτροπή συνέταξε Σχέδιο Νόμου με τίτλο *Έλεγχος Καλής Ποιότητας Νομοθετικών και Κανονιστικών Ρυθμίσεων*.

²⁰⁴Βλ. Νόμος 3133/2003 ΦΕΚ 85/τ.Α'/15-04-2003 *Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Απόφαση Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης* 1460/12-7-2006 ΦΕΚ 906/τ.Β'/13-07-2006 *Κανονισμός Λειτουργίας της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης*

3.2. Η Εγκύκλιος Υ190/18.07.2006²⁰⁵

Η εγκύκλιος «*Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*» προσανατολίστηκε στον εξορθολογισμό του συστήματος της νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής. Η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης οι οποίες διατυπώνονται στην εγκύκλιο Υ190/2006 και είναι οι ακόλουθες:

- Η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.
- Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους.
- Η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών και διοικητικών βαρών κατά την εφαρμογή τους.
- Η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπευθύνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων.

Συγκεκριμένα, με την ως άνω εγκύκλιο, προτάθηκε η δημιουργία ενός μηχανισμού καλής νομοθέτησης, με τα κάτωθι εργαλεία:

1. Την εκπόνηση έκθεσης αξιολόγησης για κάθε νέα αλλά και παλαιότερη νομοθετική και κανονιστική ρύθμιση. Επομένως, κάθε υπουργείο που προτείνει μια ρύθμιση, οφείλει να συντάσσει «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων».
2. Την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων.
3. Την κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων.

Προς εφαρμογή της εγκυκλίου το Νοέμβριο του 2007 απεστάλη σε όλα τα Υπουργεία υπόδειγμα Εκθέσεως και οδηγός συμπλήρωσης του υποδείγματος. Το δε πεδίο εφαρμογής της Εκθέσεως αφορά μόνο στα σχέδια νόμου, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και οι κώδικες και τα σχέδια τροπολογιών²⁰⁶. Δεν συντάσσεται έκθεση για σχέδια νόμων που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, προεδρικά διατάγματα ή άλλες κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως. Η εν λόγω Έκθεση πρέπει να συντάσσεται κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ενώ διακρίνεται στο τυπικό και ουσιαστικό μέρος.

Το τυπικό μέρος της έκθεσης περιλαμβάνει σε 4 ενότητες:

- ✓ στον καθορισμό του υπουργείου που έχει τη νομοπαρασκευαστική πρωτοβουλία,
- ✓ στον καθορισμό του τίτλου της προτεινόμενης ρύθμισης,

²⁰⁵Βλ. http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

²⁰⁶Βλ. Ναλπαντίδου, Σ., Χατζής, Α., *Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων*, Πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημών (11-13 Οκτωβρίου 2007), στο: Μακρυδημήτρης, Α., Μαρούδας, Α. Πραβίτα, Μ-Η., (επιμ) Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

- ✓ σε μια περιληπτική αναφορά στο περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, και τέλος
- ✓ στον καθορισμό του υπεύθυνου οργάνου σύνταξης της Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, είτε είναι η ειδική μονάδα ελέγχου ποιότητας ρυθμίσεως του κάθε υπουργείου είτε είναι η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία.

Το ουσιαστικό μέρος της έκθεσης αξιολογεί πόσο η προτεινόμενη ρύθμιση είναι σύμφωνη με τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης.

Για την εφαρμογή της συστάθηκε και συγκροτήθηκε με την υπ. Αριθμ. Υ214/2006²⁰⁷ απόφαση του Πρωθυπουργού Επιτροπή Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών Ρυθμίσεων.

Προς εφαρμογή της ως άνω εγκυκλίου, τον Αύγουστο του 2010 με την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής²⁰⁸ επήλθαν αλλαγές και στα άρθρα 85 *Κατάθεση και περιεχόμενο νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων* στο οποίο αναφέρεται ότι «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 88 *Περιεχόμενο, εκτύπωση και διανομή των τροπολογιών* «Τροπολογίες που υποβάλλονται από Υπουργούς συνοδεύονται και από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης».

²⁰⁷Βλ. Αποφάσεις ΦΕΚ 373/τ.Β'/16-03-2007 *Σύσταση και συγκρότηση Επιτροπής Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών Ρυθμίσεων*.

²⁰⁸Βλ. ΦΕΚ 57/τ.Α'/20.4.2010 και ΦΕΚ 139/τ.Α'/10.08.2010 *Κανονισμός της Βουλής* στο <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>

3.3. Κωδικοποίηση

Σήμερα, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όταν αναφερόμαστε στην κωδικοποίηση, εννοούμε κυρίως την ανάπλαση δηλαδή, κωδικοποίηση στην οποία έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές του περιεχομένου των αρχικών κανονιστικών πράξεων που συγχωνεύθηκαν στο τελικό, στο νέο κείμενο καθώς και συγχώνευση με την οποία νοσηματοδοτείται η διαδικασία συρραφής κανονιστικών κειμένων με εσωτερική ενότητα και χρονική αλληλουχία. Πιο συχνά απαντάται ο όρος «διοικητική κωδικοποίηση» θέλοντας να την αντιδιαστείλουμε από τη Συνταγματική, άλλως «διαδικασία κωδίκων».

Σύμφωνα με την ως άνω περιγραφείσα εγκύκλιο, κάθε Υπουργείο οφείλει να προχωρήσει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων της αρμοδιότητάς του όχι μόνο με την πρόταση νέων αναγκαίων νομοθετικών μέτρων, αλλά και με την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν ή την κατάργηση διατάξεων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργείς. Οι αρχές καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την κατάρτιση Κωδίκων.

Ορισμένες από τις εργασίες κωδικοποίησης ανατίθενται στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, που λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ύστερα από σχετική συνεννόηση. Πάντως, κάθε Υπουργείο οφείλει να ενημερώνει την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης αναλυτικά, σε εξαμηνιαία βάση, για τις εκκρεμείς εργασίες κωδικοποίησης που έχει αναλάβει, την πορεία των εργασιών και τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσης κάθε Κώδικα.

Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, η οποία είναι αρμόδια για την κωδικοποίηση του ισχύοντος δικαίου, έχει συντάξει εγχειρίδιο²⁰⁹ με πρακτικές οδηγίες προς όσους εμπλέκονται στη διαδικασία κωδικοποίησης της νομοθεσίας.

3.4 Διαβούλευση

Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμου αναρτώνται στον κυβερνητικό κόμβο www.opengov.gr στην οποία κάθε πολίτης μπορεί να καταθέτει τις απόψεις τους επί των συγκεκριμένων ρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Επιπρόσθετα, μια έκθεση διαβούλευσης συνοδεύει την υποβολή του νόμου. Παράλληλα, ο Ν. 3861/2010²¹⁰ επιβάλλει την ανάρτηση όλων των κανονιστικών πράξεων της διοικήσεως στο διαδίκτυο συμπληρώνοντας την υποχρέωση δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ενώ με το άρθρο 7 του ίδιου νόμου, τα φύλλα Εφημερίδος της Κυβερνήσεως είναι πλέον στο σύνολό τους δωρεάν διαθέσιμα στους πολίτες σε ηλεκτρονική μορφή από την ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου, προς ανάγνωση, αποθήκευση και εκτύπωση.

²⁰⁹Το εγχειρίδιο είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης στο http://www.ggk.gov.gr/wpcontent/uploads/2010/02/teliko_egxeiridio_odigion_gia_tin_kodikopoiisi_tis_nomothesias.pdf

²¹⁰Βλ. ΦΕΚ 112/τ.Α'/13-07-2010) *Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.*

Ωστόσο, αν και η σημασία του ως άνω νόμου είναι μεγάλη, εντούτοις δεν οριοθετεί τη διαδικασία διαβούλευσης ούτε τους όρους και τα κριτήρια της δημόσιας διαβούλευσης, την αξιολόγηση και αξιοποίηση των απόψεων/ σχολίων των πολιτών.

Αντιθέτως, περιλαμβάνει διατάξεις (βλ. άρθρο 9 *Ειδικές Ρυθμίσεις*) που αφορούν σε σύσταση οργανικών θέσεων μονίμου προσωπικού κλάδου ΠΕ Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού στο Συνήγορο του Πολίτη, σε εισηγητές στο Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, σε θέματα της Ελληνικής Ραδιοφωνίας Τηλεόρασης Α.Ε., σε κατάργηση ή δυνατότητα επαναλειτουργίας Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στο εξωτερικό καθώς και σε αποσπάσεις Επιθεωρητών- Ελεγκτών, χαρακτηριστικό παράδειγμα ελλείμματος νομοθετικής ελικρίνειας και προόδου.

Είναι επίσης απορίας άξιον πως η τύχη του σχεδίου Νόμου με τίτλο «*Περιορισμός της Πολυνομίας, Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Νομοθεσίας*», το οποίο αν και είναι καθοριστικής σημασίας για το κανονιστικό μέλλον της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης δεν έχει ακόμη κριθεί, παρόλο που η δημόσια διαβούλευση που ξεκίνησε στις 05 Αυγούστου 2010 ολοκληρώθηκε στις 05 Σεπτεμβρίου 2010, γεγονός που καταδεικνύει ως ένα βαθμό την έλλειψη δέσμευσης και προσήλωσης της πολιτικής ηγεσίας στην αναγκαιότητα ταχείας υιοθέτησης αναλόγων νομοθετημάτων.

3.5. Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην Ελλάδα²¹¹ όπως ήδη ελέχθη, βρίσκεται σε πρώιμη φάση. Μέχρι πρόσφατα, δεν υφίστατο καμία νομικά θεσμοθετημένη διαδικασία εφαρμογής αυτού του εργαλείου κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, ει μη μόνον ανεπίσημες και μεμονωμένες απόπειρες. Η πρακτική που ισχύει στην Ελλάδα είναι η εξής: όλοι οι νόμοι, καθώς και οι τροπολογίες, πρέπει να συνοδεύονται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση και μία έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους²¹² περί κόστους.

Όσον αφορά στα κανονιστικά διατάγματα, η επεξεργασία τους ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας²¹³, η οποία ωστόσο, αφορά

²¹¹Βλ. Αναλυτικά, OECD, Regulatory Reform in Greece (Paris: OECD 2001)

²¹²Βλ Άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος: «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού [...] δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη».

²¹³Βλ. <http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/Organwsh> Σύμφωνα με το ισχύον σήμερα άρθρο 15 του π.δ/τος 18/1989 όλα τα κανονιστικά διατάγματα (εκτός από εκείνα που ορίζουν απλώς το χρόνο ενάρξεως της ισχύος του νόμου) αποστέλλονται από τη Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου στο Συμβούλιο της Επικρατείας σε σχέδιο υπογεγραμμένο από τους αρμόδιους Υπουργούς, για να γίνει η κατά το Σύνταγμα επεξεργασία τους. Ο Υπουργός μπορεί να τάξει εύλογη προθεσμία για την επεξεργασία, ανάλογη προς τη σπουδαιότητα και τον επείγοντα χαρακτήρα του διατάγματος. Η παραπομπή όλων των διαταγμάτων προς επεξεργασία είναι υποχρεωτική. Το αυτό ισχύει και για τις τροποποιήσεις ή καταργήσεις των διαταγμάτων αυτών. Η επεξεργασία του σχεδίου διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας εκδόσεώς του, η παράβαση του οποίου συνιστά λόγο ακυρώσεως του διατάγματος. Για το λόγο αυτό, πρέπει να μνημονεύεται στο προοίμιο του διατάγματος το πρακτικό επεξεργασίας του Συμβουλίου, όπως και η τυχόν άπρακτη παρέλευση της ταχθείσης προθεσμίας. Η παράλειψη της επιβαλλομένης από το Σύνταγμα επεξεργασίας δεν δύναται να καλυφθεί ούτε δια της αναδρομικής νομοθετικής κυρώσεως του διατάγματος (ΣτΕ 1551/1951)

αποκλειστικά στη συνταγματικότητα των διατάξεων, δεν ασχολείται με κανένα ερώτημα οικονομικής φύσεως, ούτε φυσικά εκπονεί ανάλυση κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Στην Ελλάδα η απλούστευση εμφανίζεται, είτε με την μορφή της κατάργησης δικαιολογητικών που απαιτούνται για την ολοκλήρωση μιας διοικητικής πράξης, είτε ως περικοπή χρόνου.

Πρόκειται δηλαδή για την απλή διοικητική κωδικοποίηση στην οποία παρατίθενται με συστηματικό τρόπο οι αλλαγές της νομοθετικής και κανονιστικής ύλης και της εκ του Συντάγματος (άρθρο 75Σ) οριζόμενης κωδικοποίησης, η οποία αντιστοιχεί στην ανάπλαση του δικαίου. Αυτή η τελευταία αποτελεί και την πλέον δραστική μορφή κωδικοποίησης, αφού γίνεται εκ νέου διατύπωση του κανόνα και δεν διαφοροποιείται ουσιαστικά από τη νομοθέτηση.

Λόγω της ευρύτητάς της όπως ήδη αναφέρθηκε, η ανάπλαση υπόκειται σε αυστηρές διατάξεις νόμου, οι οποίες προβλέπουν τη σύσταση ειδικής επιτροπής κωδικοποίησης²¹⁴, δημιουργώντας κατ' ουσία ένα παράλληλο νομοθέτη που αποσυμφορεί το κοινοβούλιο από οχληρό νομοθετικό έργο.

Μια μορφή κωδικοποίησης στην Ελλάδα, παρ' ότι δεν αναφέρεται ρητώς, είναι και η απλούστευση των διαδικασιών αφού περιλαμβάνει καταργήσεις υφισταμένων κανόνων, συνήθως υπουργικών αποφάσεων.

Οι ρυθμίσεις που σχετίζονται με την απλούστευση των διαδικασιών είναι οι εξής:

N. 1599/1986 (ΦΕΚ75/τ.Α/11-06-1986) Σχέσεις Κράτους- Πολίτη, καθιέρωση Νέου Τύπου Δελτίου Ταυτότητας και άλλες διατάξεις. Θεσμικό Πλαίσιο για την κατάργηση περιττών δικαιολογητικών

N. 2690/1999 (ΦΕΚ45/τ. Α/09-03-1999): Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

N.3013/2002(ΦΕΚ102/τ.Α/01-05-2002): Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις. Ο εν λόγω νόμος, στο άρθρο 31, προβλέπει τη Σύσταση των ΚΕΠ την εφαρμογή της πρώτης ολοκληρωμένης υπηρεσίας μιας στάσης για πολίτες, με σκοπό την απλούστευση των διαδικασιών και τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών.

N. 3230/2004 (ΦΕΚ44/τ.Α'13-02-2004): Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

Με τον παρόντα νόμο, καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης, ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Προβλέπεται σαφής δέσμευση σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων. Οι στόχοι κάθε φορέα για το επόμενο έτος

²¹⁴Βλ στο www.ggk.gov.gr Στην Ελλάδα η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, η οποία συστάθηκε με τον υπ. Αριθμ. Ν.3133/2003 (ΦΕΚ 85/τ.Α'), υπόκειται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και έχει ως αποστολή την κωδικοποίηση της νομοθεσίας που ισχύει, προτείνει Κώδικες τυπικών νόμων και Κώδικες κανονιστικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που πρέπει να καταρτισθούν στο θεματικό αντικείμενο κάθε υπουργείου.

καθορίζονται κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο. Η απόφαση στοχοθεσίας εκδίδεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης το αργότερο μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους. Ο νόμος ορίζει μεταξύ άλλων:

- Την διαδικασία παρακολούθησης υλοποίησης των στόχων
- Τους δείκτες μέτρησης αποδοτικότητας & αποτελεσματικότητας
- Τη σύσταση μονάδων ποιότητας & αποδοτικότητας του ΥΠΕΣ και των υπηρεσιών
- Τους ΟΤΑ α' και β' για τους οποίους ισχύει το σύστημα
- Την αξιοποίηση αποτελεσμάτων και την βράβευση υπηρεσιών
- Άρθρο 10: απλούστευση διαδικασίας έκδοσης διοικητικής πράξης
- Άρθρο 11: Τροποποίηση του Κώδικα σχετικά με την διεκπεραίωση υποθέσεων από την Διοίκηση
- Τις προθεσμίες
- Εισαγωγή ΚΕΠ στον Κώδικα

N.3242/2004 (ΦΕΚ102/τ.Α/26-05-2004): Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και του Ο.Τ.Α.

Με το συγκεκριμένο νόμο ιδρύθηκε με πρωτοβουλία του τότε Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης η Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών που αποτελεί μέχρι και σήμερα, διυπουργικό όργανο με αποστολή την συστηματική αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών και της γραφειοκρατίας της Δημόσιας Διοίκησης που προέρχεται από το περίπλοκο και σε πολλές περιπτώσεις απαρχαιωμένο θεσμικό πλαίσιο, και τις επικαλύψεις ή αντιφάσεις μεταξύ κανονιστικών ρυθμίσεων, αποτέλεσμα του οποίου είναι η επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες με περιττές διαδικασίες και υπέρμετρο οικονομικό κόστος. Η μεθοδολογία που ακολουθεί η ΚΕΑΔ για την προώθηση της απλούστευσης των διαδικασιών είναι η εξής:

- Επισημαίνει με δική της πρωτοβουλία, ή μετά από προτάσεις δημόσιων φορέων ή κοινωνικών εταίρων, πεδία δημόσιες δράσης και διαδικασίες που επιβαρύνουν υπέρμετρα πολίτες και επιχειρήσεις, στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, και χρήζουν εξορθολογισμού και απλούστευσης
- Διεξάγει διαβουλεύσεις με όλους τους άμεσα ή έμμεσα εμπλεκόμενους φορείς: υπουργεία, ΝΠΔΔ, οργανισμούς αυτοδιοίκησης, άλλες υπηρεσίες που χειρίζονται τις διαδικασίες αυτές, ενδιαφερόμενους κοινωνικούς εταίρους -ιδιαιτέρως εκπροσώπους των εργοδοτών και των εργαζομένων- ανεξάρτητες αρχές, εμπορικά / βιομηχανικά επιμελητήρια, μη κυβερνητικές οργανώσεις, εμπειρογνώμονες, φορείς ελεύθερων επαγγελματιών κλπ
- Καταγράφει, με βάση τις διαβουλεύσεις που διεξάγει, τις δυσλειτουργίες και παθογένειες που χαρακτηρίζουν τις υπό μελέτη διαδικασίες και αξιολογεί τις προτάσεις που κατατίθενται στις διαβουλεύσεις από τους δημόσιους φορείς, τους κοινωνικούς εταίρους, και τους άλλους συμμετέχοντες. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιεί, πέραν των διαβουλεύσεων, ερωτηματολόγια, επιτόπιες επισκέψεις και έρευνες των υπηρεσιακών στελεχών που υποστηρίζουν την λειτουργία της ΚΕΑΔ στις αρμόδιες υπηρεσίες, καθώς και εξωτερικούς συμβούλους.

- Επεξεργάζεται προτάσεις βελτίωσης της ισχύουσας κατάστασης. Οι προτάσεις αυτές μπορεί να αφορούν αλλαγές στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο ή οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές κάθε είδους που θα συμβάλλουν στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη ή την επιχείρηση.

- Υποβάλλει τις προτάσεις της στον αρμόδιο ή τους αρμόδιους υπουργούς.

- Δημοσιοποιεί τις προτάσεις της και τις ενέργειες εφαρμογής τους.

Οι δράσεις/αποφάσεις της ΚΕΑΔ αποτυπώνονται σε πίνακα που επισυνάπτεται σε παράρτημα στο τέλος της εργασίας.

N.3345/2005 (ΦΕΚ138/τ.Α/21-06-2005): Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων.

N.3448/2006 (ΦΕΚ57/τ.Α/20-03-2006): Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα και την ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Επί του πρακτέου, όσες ΑΚΕ υλοποιήθηκαν τα τελευταία 4 χρόνια (2006-2010) δεν αποτυπώνουν ποσοτικά τα κόστη και τα οφέλη των ρυθμίσεων, δεν παρουσιάζουν ευρήματα αναλυτικού χαρακτήρα, ει μη μόνον αναπαραγάγουν την αιτιολογική έκθεση των νομοσχεδίων.

Από την άλλη, απαιτήθηκε αρκετός χρόνος, ώστε κάθε Σ/Ν να συνοδεύεται από ΑΚΕ (χαρακτηριστικά, μόνο το 28% των Σ/Ν που κατετέθησαν μεταξύ Ιουλίου 2006 και Ιουλίου 2008 συνοδεύονταν από ΑΚΕ, σε αντίθεση με το 79% των Σ/Ν που κατετέθησαν μεταξύ Ιανουαρίου- Σεπτεμβρίου 2010).

Βέβαια, μετά την έναρξη πολιτικής της καλής μεταρρύθμισης, έχει επιτευχθεί μείωση του απολύτου αριθμού των νόμων που έχουν ψηφισθεί από τη Βουλή των Ελλήνων (111 νόμοι ψηφίσθηκαν μεταξύ 1975-2005, ενώ μεταξύ 2006-2010 ο αριθμός έφθασε στους 96)²¹⁵.

Η Ελλάδα έχει θέσει εθνικό στόχο τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2013. Επιχειρησιακό βραχίονα για την επίτευξη του στόχου αποτελεί το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ)²¹⁶. Προσφάτως, ο στόχος εξειδικεύτηκε με το νόμο 3845/2010²¹⁷ στον οποίο προβλέπεται ότι μέχρι το τρίτο τρίμηνο του 2011 «η Ελλάδα θα διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της ατζέντας για την καλύτερη νομοθέτηση σχετικά με τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 20% σε σχέση με το 2008 και θα καταθέσει έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

Με την έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και πιο συγκεκριμένα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» έχει προβλεφθεί και έχει σχεδιασθεί ο μηχανισμός της επιχειρησιακής υλοποίησης των μετρήσεων για την επίτευξη του εθνικού στόχου, όπως αναφέρθηκε

²¹⁵ Βλ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου στην παρουσίαση *Η μείωση της Γραφειοκρατίας στην Ελλάδα*

²¹⁶ Βλ. www.administrativeburdens.gr/index.php Μεθοδολογία για τη Μέτρηση Διοικητικών Βαρών στην Ελλάδα, Σεπτέμβριος 2010/ Ενημερωτικό Δελτίο Νο.3 και www.enap.gr/attachments/article/6921/Manual%20Adm.Burden%20Reduction%20in%Greece.pdf, Εγχειρίδιο Χρήσης Μεθοδολογίας Μέτρησης Διοικητικών Βαρών.

²¹⁷ Βλ. ΦΕΚ 65/τ.Α'/06-05-2010 Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

ανωτέρω, ο οποίος μεταφέρθηκε στο 2013, για ταυτίζεται με τη λήξη της Τετάρτης Προγραμματικής Περιόδου.

Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να καταστεί περισσότερο κατανοητή η έννοια της ΑΚΕ, επιχειρείται η ανάπτυξη και η βήμα προς βήμα προσέγγιση μιας μελέτης περίπτωσης που αφορά σε πραγματική διοικητική διαδικασία. Η συγκεκριμένη διαδικασία εμπλέκει πληθώρα φορέων του δημοσίου τομέα προερχομένων της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού και της Δ/σης Προσλήψεων Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αποτελεί απόρροια της βούλησης του νομοθέτη να επιβραβεύσει και να κινητροδοτήσει συνάμα αθλητές που έχουν επιτύχει σημαντικές αγωνιστικές διακρίσεις μέσω του διορισμού τους σε δημόσιες οργανώσεις της επιλογής τους.

3.2.Μελέτη Περίπτωσης: εφαρμογή της ΑΚΕ σε διαδικασία διορισμού διακριθέντων αθλητών σε φορείς του Δημοσίου Τομέα

Σύμφωνα με τις διατάξεις α) των παρ. 8 και 9 του άρθρου 34 του ν.2725/1999²¹⁸, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 15 του άρθρου 8 του ν.3207/2003²¹⁹ β) της παρ. 8 του άρθρου 18 του ν.3708/2008²²⁰ καθώς και γ) του άρθρου 11 του ν.3812/2009²²¹, αθλητές που έχουν επιτύχει κάποια από τις σαφώς καθορισμένες διακρίσεις δικαιούνται, εφόσον πληρούν τα τυπικά προσόντα της θέσης, να διοριστούν σε κενές οργανικές θέσεις σε φορείς της προτίμησής τους.

Σύμφωνα με τη με Α.Π.: 2774626-11-1999 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Πολιτισμού «Διορισμός διακρινόμενων αθλητών σε κενές θέσεις φορέων του Δημοσίου Τομέα» (ΦΕΚ 2119 Β'/6-12-1999), οι σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται κάθε χρόνο το μήνα Απρίλιο στη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού. Στη συνέχεια, η Γ.Γ.Α. αφού ολοκληρώσει την επεξεργασία των υποβληθεισών αιτήσεων προκειμένου να διαπιστώσει την πληρότητα των συνυποβληθέντων δικαιολογητικών, κατατάσσει τους αιτούντες αθλητές με βάση την επιτευχθείσα διάκριση και αποστέλλει τους σχετικούς πίνακες (κατά εκπαιδευτική βαθμίδα, ήτοι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης, Τεχνολογικής Εκπαίδευσης, Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης) με τις δηλωθείσες προτιμήσεις στη Διεύθυνση Προσλήψεων Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η εν λόγω Υπηρεσία, μετά την παραλαβή των προαναφερθέντων πινάκων, επεξεργάζεται τα σχετικά στοιχεία ομαδοποιώντας τους φορείς προτίμησης των αιτουμένων καθόσον στην περίπτωση της ύπαρξης ενδιαφέροντος περισσότερων

²¹⁸ Βλ. ΦΕΚ 121/τ. Α'/17-6-1999 *Ερασιτεχνικός και επαγγελματικός αθλητισμός και άλλες διατάξεις*

²¹⁹ Βλ. ΦΕΚ 302/τ.Α'/24-12-2003 *Ρύθμιση θεμάτων Ολυμπιακής Προετοιμασίας και άλλες διατάξεις*

²²⁰ Βλ. ΦΕΚ 210/τ.Α'/08-10-2008 *Καταπολέμηση της βίας με αφορμή αθλητικές εκδηλώσεις και άλλες διατάξεις*.

²²¹ Βλ. ΦΕΚ 234/τ.Α'/28-12-2009 *Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις*.

ατόμων για τον ίδιο φορέα, επιλέγεται ο αθλητής που έχει καταταγεί υψηλότερα στον πίνακα που κατήρτισε η ΓΓΑ.

Επί τη βάση των ανωτέρω, η Δ/νση Προσλήψεων Προσωπικού συντάσσει εγκύκλιο προς τους εμπλεκόμενους φορείς, προκειμένου να διερευνήσει την ύπαρξη κενών οργανικών θέσεων, προϋπόθεση απαραίτητη για να τύχουν εφαρμογής οι ανωτέρω αναφερθείσες ευεργετικές διατάξεις.

Στις ως άνω υπηρεσίες τάσσεται εύλογο χρονικό διάστημα –που συνήθως υπερβαίνει τον ένα μήνα- για να απαντήσουν εγγράφως. Επισημαίνεται ότι εκ του νόμου, στην περίπτωση ύπαρξης κενών οργανικών θέσεων σε φορέα για τον οποίον εκδηλώθηκε ενδιαφέρον από διακριθέντα αθλητή, υπάρχει δέσμευση αριθμού αντιστοίχου των αιτουμένων. Η εν λόγω δέσμευση διατηρείται μέχρι το πέρας της διαδικασίας, γεγονός που συνεπάγεται ότι η συγκεκριμένη θέση δε μπορεί να προκηρυχθεί ή καλυφθεί, εν γένει, με κάποια από τις λοιπές διαδικασίες πλήρωσης.

Αφού συλλεχθεί ικανοποιητικός αριθμός απαντήσεων πραγματοποιείται η αντιστοίχιση αθλητή και προκριθείσας θέσεως και εκδίδεται απόφαση διάθεσης με υπογραφή του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η απόφαση διάθεσης αποστέλλεται στη Γ.Γ.Α. η οποία είναι η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία να ενημερώσει και να αποστείλει το φάκελο με τα πλήρη δικαιολογητικά του αιτουμένου αθλητή στο φορέα διορισμού. Ο φορέας διορισμού ολοκληρώνει τη διαδικασία διορισμού με την έκδοση υπουργικής απόφασης που συνυπογράφεται από τον Υπουργό Πολιτισμού και τον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό.

Ωστόσο, στην περίπτωση που το σύνολο των φορέων προτίμησης κάποιων εκ των αιτουμένων διορισμό διακριθέντων αθλητών διαπιστωθεί ότι δεν έχει κενές οργανικές θέσεις, ενημερώνεται εγγράφως η ΓΓΑ η οποία και καλεί τους συγκεκριμένους αθλητές να υποβάλουν εκ νέου προτιμήσεις χωρίς υποχρέωση προσκόμισης δικαιολογητικών αφού αυτά έχουν ήδη κατατεθεί στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας. Εν συνεχεία, οι νέες δηλώσεις προτίμησης αποστέλλονται στη Δ/νση Προσλήψεων Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκειμένου να επαναληφθεί η ανωτέρω περιγραφείσα διαδικασία αναζήτησης κενών οργανικών θέσεων μέσω της αποστολής σχετικής εγκυκλίου στους φορείς για τους οποίους έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον.

Η συγκεκριμένη διαδικασία επαναλαμβάνεται μέχρις ότου όλοι οι αιτηθέντες διορισμό διακριθέντες αθλητές καταλάβουν κενή οργανική θέση σε φορέα της επιλογής τους.

Η ανωτέρω περιγραφείσα διαδικασία δημιουργεί αναμφίβολα πολλές δυσχέρειες τόσο στους εμπλεκόμενους διακριθέντες αθλητές όσο και στη Διοίκηση. Αναλυτικότερα, τα προβλήματα μπορούν να απαριθμηθούν ως ακολούθως:

- Η όλη διαδικασία μπορεί να υπερβεί σε χρόνο –με βάση στατιστικά δεδομένα ετών- τα δύο έτη λόγω της εμπλοκής διαφορετικών δημοσίων υπηρεσιών

- Ο αιτούμενος διορισμό αθλητής αδυνατεί να προγραμματίσει/οργανώσει τις προσωπικές και επαγγελματικές του δραστηριότητες καθώς δεν υπάρχει σαφής ορίζοντας περάτωσης της όλης διαδικασίας
- Η εμπλοκή πολλών υπηρεσιών σηματοδοτεί την αντίστοιχη εμπλοκή πολιτικών προϊσταμένων οποιαδήποτε μεταβολή στα πρόσωπα των οποίων (π.χ. λόγω ανασχηματισμού) επιβάλλει την εκ νέου έναρξη της διαδικασίας συλλογής υπογραφών στον αντίστοιχο εμπλεκόμενο φορέα
- Η δυνατότητα των αιτούντων αθλητών να δηλώσουν ενδιαφέρον για οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία χωρίς προϋπάρχουσα γνώση περί ύπαρξης ή μη κενών οργανικών θέσεων σε αυτές έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται άγονη η σχετική αναζήτηση και να επαναλαμβάνεται η διαδικασία πολλάκις. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί το στερεότυπο που αφορά στην αμοιβή υπαλλήλων συγκεκριμένων φορέων του δημοσίου (π.χ. Υπουργείο Οικονομικών) και το οποίο συντελεί τόσο στην ιδιαίτερα αυξημένη και επαναλαμβανόμενη ζήτηση επιλεγμένων υπηρεσιών (π.χ. Τελωνεία, Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες) όσο και στην τροφοδότηση των σχέσεων διαπλοκής που εμφοιλοχωρούν στο πεδίο της δημοσιότητας και αναγνωρισιμότητας των εμπλεκόμενων προσώπων
- Ταυτόχρονα, η αναζήτηση που γίνεται επί τη βάση κενών οργανικών θέσεων σε συνδυασμό με τη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης να διορίζει τον αιτούντα διακριθέντα αθλητή στο φορέα επιλογής του –υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης κενής οργανικής θέσης- συντελεί στην αδυναμία λήψης αποφάσεων σχετικά με την καλύτερη κατανομή του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και της έμφασης στους τομείς εκείνους που έχουν βαρύνουσα σημασία. Η υπέρβαση της συγκεκριμένης αδυναμίας καθίσταται έτι περαιτέρω επιτακτική ανάγκη στη σημερινή συγκυρία που επιβάλλει την αναδιοργάνωση του συνόλου του Δημοσίου τομέα και την ενδυνάμωση συγκεκριμένων πεδίων πολιτικής
- Τέλος, το μακρόχρονο της διαδικασίας εξαναγκάζει τους φορείς να δεσμεύουν τον αιτούμενο αριθμό θέσεων για αντίστοιχο χρονικό διάστημα, αδυνατώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, να τις πληρώσουν μέσω άλλης διαδικασίας ανεξαρτήτως αναγκών και προτεραιοτήτων που, ενδεχομένως, έχουν προκύψει.

Επί τη βάση των προαναφερθέντων, αναπτύσσεται η προβληματική για ενδεχομένους τρόπους αντιμετώπισης των ανωτέρω παρατεθειμένων ζητημάτων. Όπως έχει ήδη αναλυθεί σε προηγούμενες παραγράφους, οι στόχοι της Καλής Νομοθέτησης επιτυγχάνονται με τρεις εναλλακτικούς τρόπους:

- **Μη παρέμβαση (διατήρηση υφιστάμενης κατάστασης)**
- **Παρέμβαση μη κανονιστικής φύσεως (π.χ. χάρτες πολιτών, εφαρμογή νέων τεχνολογιών)**
- **Παρέμβαση κανονιστικής φύσεως (π.χ. νόμος, υπουργική απόφαση)**

Η πλέον πρόσφορη εναλλακτική θα προκύψει από τη συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ τους με κριτήριο το Κόστος, το Όφελος και τις Επιπτώσεις που η κάθε μία εξ αυτών θα δημιουργήσει.

A. Εναλλακτική πρόταση 1: Μη παρέμβαση

Η συγκεκριμένη εναλλακτική εξετάζεται προκειμένου να χρησιμοποιηθεί ως σημείο αναφοράς για τον εντοπισμό των σημείων υπεροχής που, ενδεχομένως, άλλες εναλλακτικές εμφανίζουν καθώς η διαπίστωση ενός προβλήματος συνεπάγεται την αναγκαιότητα ανάληψης δράσης για την επίλυσή του.

Ο υπολογισμός του Κόστους στην περίπτωση που δεν επέλθει διαφοροποίηση στην υπάρχουσα διαδικασία προκύπτει από την άθροιση του κόστους για τον εμπλεκόμενο διακριθέντα αθλητή καθώς και τη Διοίκηση. Πιο αναλυτικά:

1. Κόστος για το διακριθέντα αθλητή = Άμεσο χρηματικό κόστος + Κόστος Συμμόρφωσης

Το άμεσο χρηματικό κόστος, όπως ήδη αναλύθηκε ανωτέρω, αφορά σε δαπάνες που επιβάλλονται στον εξυπηρετούμενο πολίτη κατά τρόπο ευθύ από τη σχετική νομοθεσία (π.χ. παράβολο για την υποβολή της αίτησης διορισμού). Στην προκειμένη περίπτωση οι διακριθέντες αθλητές δεν έχουν υποχρέωση καταβολής οιασδήποτε αντιτίμου στο πλαίσιο της προκαθορισμένης διαδικασίας και ως εκ τούτου το σχετικό άμεσο χρηματικό κόστος είναι μηδενικό.

Το κόστος συμμόρφωσης προκύπτει από την πρόσθεση του εμμέσου χρηματικού κόστους που αφορά σε ενδεχόμενες πρόσθετες δαπάνες στις οποίες υποβάλλεται ο ενδιαφερόμενος προκειμένου να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας καθώς και του διοικητικού βάρους, ήτοι του κόστους που η ίδια η ακολουθούμενη διαδικασία δημιουργεί στον αθλητή. Εν προκειμένω, η συμμόρφωση με τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος και οι συνακόλουθες υπουργικές αποφάσεις δε δημιουργούν πρόσθετα βάρη στον υποψήφιο προς διορισμό διακριθέντα αθλητή και ως εκ τούτου το έμμεσο χρηματικό κόστος ισούται με μηδέν. Σε ό, τι αφορά στο διοικητικό βάρος (*administrative burden ή red tape*), αυτό σχετίζεται **αποκλειστικά και μόνο** με την υποχρέωση του αιτούντος για παροχή πληροφοριών προς τη Διοίκηση με τη μορφή των επισυναπτόμενων στην αίτηση προτιμήσεων δικαιολογητικών.

Τα δικαιολογητικά που πρέπει να υποβάλλουν οι διακριθέντες αθλητές σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη με Α.Π. 27746/26-11-1999 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Πολιτισμού, μπορούν να αναζητηθούν μέσω ΚΕΠ και, σε κάθε περίπτωση, να υποκατασταθούν με υπεύθυνη δήλωση και υπό την αίρεση ότι θα υποβληθούν μέχρι το πέρας της διαδικασίας διορισμού. Με αυτά τα δεδομένα, το διοικητικό βάρος για το διακριθέντα αθλητή που επιθυμεί να ασκήσει το δικαίωμά του για διορισμό σε φορείς του Δημοσίου τομέα, μπορεί να θεωρηθεί μηδενικό χωρίς να απαιτείται η εφαρμογή του μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η συγκεκριμένη θεώρηση δεν αναιρεί το «κόστος» που συνεπάγεται για τον αιτούμενο το γεγονός ότι ο χρόνος που απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας διορισμού του μπορεί να υπερβεί, πολλές φορές κατά πολύ, τα δύο έτη στερώντας του κατ' αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα να προγραμματίσει ενδεχόμενες μελλοντικές του δράσεις είτε σε προσωπικό είτε σε επαγγελματικό επίπεδο.

2. Κόστος για τη Διοίκηση = Άμεσο Χρηματικό κόστος + Κόστος Συμμόρφωσης

Κατά τον ίδιο τρόπο, επειδή πρόκειται για ανάλυση διαδικασίας που αφορά στη λειτουργία της Διοίκησης είναι προφανές ότι δεν επιβάλλεται σχετικό χρηματικό βάρος και άρα το άμεσο χρηματικό κόστος παραμένει μηδενικό.

Το έμμεσο χρηματικό κόστος, ωστόσο, είναι υπαρκτό καθώς η Διοίκηση, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποτελεσματικότερη επεξεργασία των αιτημάτων των διακριθέντων αθλητών έχει προβεί στην προμήθεια σχετικού εξοπλισμού σε επίπεδο λογισμικού (Γενική Γραμματεία Αθλητισμού) καθώς και στην ανάπτυξη αντίστοιχων εφαρμογών (Δ/ση Προσλήψεων Προσωπικού/Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης). Το κόστος αυτό ανέρχεται σε **45.000** ευρώ (αγορά λογισμικού-βάσης δεδομένων για την καταχώρηση των σχετικών στοιχείων και την με αυτόματο τρόπο κατάταξη των αιτουμένων διορισμό αθλητών, όπως προέκυψε από σχετική επικοινωνία με την καθ' ύλην αρμόδια Υπηρεσία).

Επιπρόσθετα, η βήμα προς βήμα εφαρμογή της ανωτέρω περιγραφείσας διαδικασίας δημιουργεί αναμφισβήτητα διοικητικό βάρος που σχετίζεται με τον αριθμό και την αμοιβή των εμπλεκόμενων υπαλλήλων στα επιμέρους στάδια της διαδικασίας και υπολογίζεται με χρήση του Μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους.

Ακολουθεί αναλυτικός πίνακας προσδιορισμού του εν λόγω κόστους για τον οποίο έχουν ληφθεί υπόψη οι ακόλουθες παραδοχές:

1. Ο μέσος ημερήσιος μισθός υπολογίστηκε με βάση το νέο μισθολόγιο-βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων²²²
2. Ο αριθμός των εμπλεκόμενων στα επιμέρους στάδια της διαδικασίας υπαλλήλων και, συνεκδοχικά, ο μέσος ημερήσιος μισθός τους, βασίστηκε σε σχετική επικοινωνία με τους αρμόδιους φορείς
3. Ο χρόνος που δαπανάται στα επιμέρους βήματα των εργασιών προσδιορίστηκε κατόπιν επικοινωνίας με τους εμπλεκόμενους φορείς
4. Στο πλαίσιο εφαρμογής του συγκεκριμένου μοντέλου (Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους) έγινε αναγωγή των επιμέρους μορφών κόστους σε μία αρχική –για τις ανάγκες της περίπτωσης μας- κατάσταση.
5. Ο αριθμός των διακοσίων (200) αθλητών για τους οποίους θα πρέπει να εφαρμοστεί η εκ του νόμου προβλεπόμενη διαδικασία προκειμένου να διοριστούν σε φορείς της επιλογής τους, έχει προκύψει από στοιχεία της Γ.Γ.Α. και αφορά στις αιτήσεις που υπεβλήθησαν κατά το μήνα Απρίλιο του έτους 2009.

²²²Βλ. Ν. 4024/2011 ΦΕΚ 226 Α' /27-10-2011 Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015.

Διευκρινίζεται ότι οι διοικητικές διαδικασίες που αφορούν στο σύνολο των εμπλεκόμενων υπηρεσιών κατηγοριοποιούνται βάσει της κρίσιμης πληροφορίας, η οποία, ωστόσο, διαφοροποιείται με βάση την καθ' ύλη αρμοδιότητα της κάθε υπηρεσίας. Έτσι, σε ό, τι αφορά στη Γ.Γ.Α. κρίσιμη θεωρείται η πληροφορία που σχετίζεται με την ύπαρξη ή μη νομίμου δικαιώματος του αιτούντος αθλητή προς διορισμό, κατά πόσο δηλαδή θεμελιώνεται το σχετικό δικαίωμα.

Εν συνεχεία, και αφού η εν λόγω πληροφορία αποσταλεί στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το κρίσιμο της πληροφορίας εστιάζει στην ανεύρεση κενών οργανικών θέσεων σε συγκεκριμένους φορείς του δημοσίου τομέα προκειμένου να υπάρξει, εν τέλει, ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος του διακριθέντος αθλητή.

Ως εκ των ανωτέρω, όπως προκύπτει από τους κατωτέρω **Πίνακες 1, 2 & 3**, το Διοικητικό Βάρος που δημιουργείται από τη διατήρηση εν ισχύ και χωρίς τροποποιήσεις της υφιστάμενης διαδικασίας ανέρχεται σε **423.889** ευρώ στο οποίο προστίθεται το ποσό των **45.000** ευρώ που αφορά σε προμήθεια εξοπλισμού για την καλύτερη επεξεργασία των εισερχομένων πληροφοριών και, ως εκ τούτου, το **Συνολικό Κόστος** της υπό εξέταση διαδικασίας ισούται με **468.889** ευρώ.

B. Εναλλακτική πρόταση 2: Παρέμβαση μη κανονιστικής φύσεως

Δεδομένου ότι η υπό μελέτη διαδικασία αφορά αρμοδιότητες του σκληρού πυρήνα της Δημόσιας Διοίκησης που ασκούνται μάλιστα από περισσότερους του ενός διακριτούς –σε επίπεδο Υπουργείου και λειτουργίας με όρους «διοικητικών σιλό»– φορείς, η δυνατότητα μιας λιγότερο τυπικής και περισσότερο «συνεργατικής» ή «αυτορυθμιστικής» παρέμβασης καθίσταται αρκούντως ουτοπική. Η προοπτική μιας συνεργασίας επί τη βάση νέων τεχνολογιών θα απαιτούσε την επένδυση τεράστιων χρηματικών ποσών προκειμένου να καταστεί εφικτή η αλληλεπίδραση των διαφορετικών και ετερόκλητων τεχνολογικών υποδομών των εμπλεκόμενων φορέων που εκτείνονται σε όλο το φάσμα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

	ΦΟΡΕΑΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	112,65	0,5	56,325	200	1	1	200	11265
	Διόρθωση	112,65	0,5	56,325	20	1	1	20	1126,5
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	112,65	3	337,95	250	1	1	250	84487,5
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	215,61	1	215,61	10	1	1	10	2156,1
	Σύνταξη/Έκδοση εγγράφων	215,61	1	215,61	250	1	1	250	53902,5
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	1	151,69	250	1	1	250	37922,5
	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ								190.860,10 €

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

	ΦΟΡΕΑΣ: Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	102,96	1	102,96	200	1	1	200	20592
	Διόρθωση	51,48	1	51,48	10	1	1	10	514,8
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	102,96	2	205,92	250	1	1	250	51480
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	154,44	0,5	77,22	2	1	1	2	154,44
	Σύνταξη/Έκδοση εγγράφων	154,44	1	154,44	250	1	1	250	38610
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	1	151,69	250	1	1	250	37922,5
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ									149.273,74 €

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

	ΦΟΡΕΑΣ: ΦΟΡΕΙΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ/ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	37,55	0,5	18,775	200	1	1	200	3755
	Διόρθωση	0	0	0	0	1	1	0	0
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	37,55	1	37,55	200	1	1	200	7510
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	140,51	0,5	70,255	200	1	1	200	14051
	Σύνταξη/Έκδοση εγγράφων	140,51	1	140,51	200	1	1	200	28102
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	1	151,69	200	1	1	200	30338
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ									83.756,00 €

Γ. Εναλλακτική πρόταση 2: Κανονιστική παρέμβαση

Με γνώμονα τις υπάρχουσες διοικητικές δομές, η κανονιστικής φύσεως παρέμβαση αποτελεί την πλέον ρεαλιστική εναλλακτική αντιμετώπισης των προβλημάτων που τίθενται στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαδικασίας. Μια τέτοια παρέμβαση μπορεί να λάβει χώρα με την έκδοση νέας Κοινής Υπουργικής Απόφασης που θα εστιάζει στην εξεύρεση λύσης στο πρόβλημα αναντιστοιχίας μεταξύ κενών οργανικών θέσεων, αναγκών των φορέων και δηλώσεων προτίμησης των διακεκριμένων αθλητών.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι το σύνολο των φορέων του δημοσίου τομέα, σε ετήσια βάση, και έχοντας ως αφετηρία τις προτεραιότητες του εκάστοτε πολιτικού προϋσταμένου αλλά και τις αντίστοιχες κενές οργανικές θέσεις, αποστέλλουν στη Διεύθυνση Προσλήψεων Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, προγραμματισμό/πίνακες αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό²²³.

Οι εν λόγω πίνακες θα ήταν δυνατό να αξιοποιηθούν στην κατεύθυνση της ενημέρωσης των αιτουμένων διορισμό αθλητών προκειμένου αυτοί να επιλέξουν, βάσει τυπικών προσόντων και προσωπικών επιδιώξεων/επιθυμιών, το φορέα εκείνο που ανταποκρίνεται στις προσδοκίες τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο μεν φορέας πληρώνει κενές οργανικές θέσεις σε τομείς που αποτελούν προτεραιότητα στις διαμορφούμενες από αυτόν δημόσιες πολιτικές, ο δε διακριθείς αθλητής ασκεί το δικαίωμά του να διοριστεί βάσει ευεργετικών διατάξεων και κατά παρέκκλιση των προβλεπομένων για τις μέσω Α.Σ.Ε.Π. διαδικασίες²²⁴, σε φορέα της επιλογής του και εντός σαφώς μικρότερου υφισταμένου χρονικού διαστήματος με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την προσωπική και επαγγελματική του αποκατάσταση που αποτελεί, άλλωστε, και την αιτιολογική βάση του κρατούντος νομοθετικού πλαισίου επιβράβευσης διακριθέντων αθλητών.

Επιπρόσθετα, αφαιρείται τεράστιο διοικητικό βάρος από τις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες αφού η ύπαρξη **δεδομένων** κενών οργανικών θέσεων σε **δεδομένους** φορείς αφενός μηδενίζει το χρόνο αναζήτησης, που με το υφιστάμενο καθεστώς περικλείεται τον τύπο της έγγραφης επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών με όλες τις γραφειοκρατικές παρενέργειες που ενδεχομένως προκαλούνται, αφετέρου διασφαλίζει τη μη ατέρμονη επανάληψη της διαδικασίας ανεύρεσης θέσης με τη σε πρώτο χρόνο διάθεση των αιτηθέντων αθλητών σε φορείς της επιλογής τους.

²²³ Βλ. την υπ. Αριθμ. ΔΙΠΠ/Φ.2.9/31/οικ.80/03-01-2011 εγκύκλιο της Δ/σης Προσλήψεων για τον Προγραμματισμό Προσλήψεων Προσωπικού Έτους 2011.

²²⁴ Η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού στο Δημόσιο και σε Ν.Π.Δ.Δ. γίνεται σύμφωνα με τα άρθρα 17 «Διενέργεια Διαγωνισμού, Πίνακες Επιτυχίας, Διορισμός» και 18 «Πλήρωση θέσεων βάσει προτεραιότητας, Διαδικασία, Διορισμός» του Ν.2190/1994 ΦΕΚ 28/τ.Α'/03-03-1994, *Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την Επιλογή Προσωπικού και Ρύθμιση Θεμάτων Διοίκησης*, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τα άρθρο 7 και 8 του Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/τ.Α'/20-9-02) *Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις*, όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 4,5,6,7, 8 και 9 του Ν.3812/2009 ΦΕΚ 234/τ.Α'/29-12-2009 *Αναμόρφωση συστήματος Προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις*.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, προσδιορίζουμε το Κόστος, το Όφελος καθώς και τις Επιπτώσεις της συγκεκριμένης εναλλακτικής ως ακολούθως:

1. Κόστος για το διακριθέντα αθλητή = Άμεσο χρηματικό κόστος + Κόστος Συμμόρφωσης

Όπως και ανωτέρω στην υπό Α περίπτωση, δεδομένου ότι με την πρόταση περί αλλαγής της Κοινής Υπουργικής Απόφασης προκειμένου οι αιτούμενοι διορισμό διακριθέντες αθλητές να διατίθενται προς διορισμό σε φορείς για τους οποίους έχουν εκ των προτέρων εκφράσει ενδιαφέρον για κάλυψη συγκεκριμένων οργανικών κενών τους, δεν επέρχεται διαφοροποίηση στα πρώτα στάδια της διαδικασίας που απαιτεί από τον ενδιαφερόμενο την υποβολή σχετικής αίτησης για την εν γένει κινητοποίηση της διαδικασίας, το κόστος που προκαλείται στο διακριθέντα αθλητή παραμένει μηδενικό (Άμεσο χρηματικό κόστος και Κόστος συμμόρφωσης ισούνται με μηδέν).

2. Κόστος για τη Διοίκηση = Άμεσο Χρηματικό κόστος + Κόστος Συμμόρφωσης

Το κόστος που προκαλείται για τη Διοίκηση από τη συγκεκριμένη εναλλακτική υπολογίζεται όπως και στην ανωτέρω υπό Α.2. περίπτωση. Το άμεσο χρηματικό κόστος παραμένει μηδενικό ενώ το έμμεσο χρηματικό κόστος υφίσταται με τη μορφή της προμήθειας υλικοτεχνικού εξοπλισμού για την αποτελεσματικότερη επεξεργασία των αιτημάτων των διακριθέντων αθλητών και ανέρχεται σε **45.000** ευρώ (βλ. ανωτέρω υπό Α.2. ανάλυση).

Σε ό,τι αφορά στο διοικητικό βάρος που προκύπτει από τη βήμα προς βήμα εφαρμογή της διαδικασίας διορισμού διακριθέντων αθλητών, όπως αυτή τροποποιείται δια της απάλειψης/αφαίρεσης του σταδίου που αφορά στην έγγραφη αναζήτηση κενών οργανικών θέσεων σε διάφορους φορείς του δημοσίου και την αντικατάστασή του από τις ήδη δηλωθείσες (κενές οργανικές θέσεις) στην αρχή κάθε έτους με πρωτοβουλία των ίδιων των φορέων, υπολογίζεται με χρήση του Μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους στους **Πίνακες 4, 5 & 6** που ακολουθούν και επί τη βάσει των ίδιων παραδοχών της ανωτέρω υπό Α.2. περίπτωσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ 2	ΦΟΡΕΑΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	112,65	0,5	56,325	200	1	1	200	11265
	Διόρθωση	112,65	0,5	56,325	20	1	1	20	1126,5
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	112,65	3	337,95	250	1	1	250	84487,5
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	215,61	1	215,61	10	1	1	10	2156,1
	Σύνταξη/Έκδοση εγγράφων	215,61	1	215,61	250	1	1	250	53902,5
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	1	151,69	250	1	1	250	37922,5
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΒΑΡΟΣ									190.860,10 €

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ 2	ΦΟΡΕΑΣ: Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	102,96	1	102,96	200	1	1	200	20592
	Διόρθωση	51,48	1	51,48	10	1	1	10	514,8
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	102,96	2	205,92	200	1	1	200	41184
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	154,44	0,5	77,22	2	1	1	2	154,44
	Σύνταξη/Έκδοση εγγράφων	154,44	0,5	77,22	200	1	1	200	15444
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	0,5	75,845	200	1	1	200	15169
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΒΑΡΟΣ									93.058,24 €

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ 2	ΦΟΡΕΑΣ: ΦΟΡΕΙΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ/ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ	Μέσος ημερήσιος μισθός (€)	Χρόνος (Ημέρες)	Τιμή = Μέσος ημερήσιος μισθός x Χρόνος	Πληθυσμός	Βαθμός Συμμόρφωσης	Συχνότητα (ετήσια)	Ποσότητα = Πληθυσμός x Βαθμός Συμμόρφωσης x Συχνότητα	Διοικητικό Βάρος = Τιμή x Ποσότητα
Διοικητικές Διαδικασίες	Έλεγχος	37,55	0,5	18,775	200	1	1	200	3755
	Διόρθωση	0	0	0	0	1	1	0	0
	Καταχώρηση/Υπολογισμοί	37,55	1	37,55	200	1	1	200	7510
	Εσωτερικές συνεννοήσεις	0	0	0	0	1	1	0	0
	Σύνταξη/Εκδοση εγγράφων	140,51	0,8	112,408	200	1	1	200	22481,6
	Φωτοτύπηση/Διανομή/Αρχειοθέτηση/Αποστολή εγγράφων	151,69	0,8	121,352	200	1	1	200	24270,4
	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΒΑΡΟΣ								58.017,00 €

Όπως προκύπτει από τους ανωτέρω **Πίνακες 4, 5 & 6**, το Διοικητικό Βάρος που δημιουργείται σε περίπτωση κανονιστικής παρέμβασης με τροποποίηση της ισχύουσας Κοινής Υπουργικής Απόφασης ανέρχεται σε **341.935** ευρώ στο οποίο προστίθεται το ποσό των **45.000** ευρώ που αφορά στην -σε πρώτο χρόνο- προμήθεια εξοπλισμού για την καλύτερη επεξεργασία των εισερχομένων πληροφοριών και, ως εκ τούτου, το **Συνολικό Κόστος** της υπό εξέταση διαδικασίας θα ισούται με **386.935** ευρώ, ήτοι κατά, περίπου, **82.000** ευρώ μειωμένο σε σύγκριση με την εναλλακτική πρόταση της διατήρησης της υφιστάμενης διαδικασίας χωρίς καμία βελτιωτική παρέμβαση.

Δ. Υπολογισμός οφέλους εναλλακτικών προτάσεων

Στην προσπάθεια προσδιορισμού των ωφελειών που κάθε μία εκ των ανωτέρω εναλλακτικών προτάσεων μπορεί να αποφέρει στους εμπλεκόμενους στην υπό μελέτη διαδικασία, ήτοι, εν προκειμένω, τους αιτηθέντες διακεκριμένους αθλητές και τη Διοίκηση, είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ποικίλα εργαλεία. Τα πλέον σημαντικά και αναγνωρίσιμα είναι η Πολυκριτηριακή Ανάλυση (Multicriteria Analysis) και η Ανάλυση Κόστους-Οφέλους (Cost-Benefit Analysis).

Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, το ενδεχόμενο όφελος και στις δύο εναλλακτικές που με διεξοδικό τρόπο αναλύθηκαν σε προηγούμενες παραγράφους, προκύπτει εμμέσως από τη μείωση του διοικητικού βάρους και αποτυπώνεται και στο συνολικό κόστος που βαρύνει τη Διοίκηση, όπως αυτό υπολογίστηκε στην ανωτέρω υπό Γ' περίπτωση, η μείωση αυτή επέρχεται ως απόρροια του μειωμένου χρόνου που απαιτείται για την περάτωση της όλης διαδικασίας στην περίπτωση της εναλλακτικής πρότασης 2 που αφορά σε κανονιστική παρέμβαση για την τροποποίηση της υφιστάμενης Κοινής Υπουργικής Απόφασης και την απλούστευση της διαδικασίας.

Ε. Προσδιορισμός επιπτώσεων των εναλλακτικών προτάσεων

Εκτός από τα άμεσα οφέλη για τον εξυπηρετούμενο πολίτη και τη Διοίκηση, οι εναλλακτικές προτάσεις θα πρέπει να εξεταστούν και ως προς τις ευρύτερες κοινωνικές τους προεκτάσεις και επιπτώσεις που κατηγοριοποιούνται ως ακολούθως:

- **Εθνική ανταγωνιστικότητα**
- **Ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες**
- **Περιβάλλον**
- **Συνθήκες οικονομικού ανταγωνισμού**
- **Δικαιώματα των πολιτών**

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, μια ρύθμιση που επιφυλάσσει, εν γένει και ανεξάρτητα από τις επιμέρους παραμέτρους της διαδικασίας, διακριτική μεταχείριση σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα (εν προκειμένω αθλητές που έχουν πετύχει συγκεκριμένες εξαιρετικές αγωνιστικές διακρίσεις), δεν προσβάλλουν την εθνική ανταγωνιστικότητα, το περιβάλλον ή τις συνθήκες υγιούς οικονομικού ανταγωνισμού. Τίθεται, ωστόσο, θέμα ως προς το καθεστώς ισονομίας και

ισοπολιτείας που ισχύει για άλλες ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί η ύπαρξη προβλέψεων αναλόγου περιεχομένου για έτερες κοινωνικά ασθενείς ομάδες πληθυσμού όπως π.χ. Άτομα με Αναπηρία²²⁵, συγγενείς θανόντων εν ώρα υπηρεσίας στρατιωτικών²²⁶, συγγενείς θανόντων εν ώρα υπηρεσίας δημοσίων υπαλλήλων²²⁷, ως εκ τούτου, η πρόθεση του νομοθέτη να ενισχύσει και να κινητροδοτήσει την προσπάθεια των Ελλήνων πρωταθλητών δε δημιουργεί ουσιώδεις, θετικές ή αρνητικές, ευρύτερες κοινωνικές επιπτώσεις.

²²⁵ Βλ. Ν.2643/1998 ΦΕΚ 220/τ.Α'/28-09-1998 *Μέριμνα για την Απασχόληση προσώπων ειδικών κατηγοριών και άλλες διατάξεις* και Ν.3848/2010 ΦΕΚ 71/τ.Α'/19-05-2010 *Αναβάθμιση του ρόλου του εκπαιδευτού- καθιέρωση κανόνων αξιολόγησης και αξιοκρατίας στην εκπαίδευση και λοιπές διατάξεις*.

²²⁶ Βλ. Ν.1911/1990 ΦΕΚ166/τ.Α'/11-12-1990 *Εισαγωγή Γυναικών στις Ανώτατες Στρατιωτικές Σχολές, ρύθμιση στρατολογικών θεμάτων και άλλες διατάξεις*.

²²⁷ Βλ. Άρθρο 18 Πρόσληψη στο Δημόσιο συγγενούς αποβιώσαντος κατά την εκτέλεση υπηρεσιακού καθήκοντος του Ν.3448/2006 ΦΕΚ 57/τ.Α'/15-03-2006 *Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κανονιστική μεταρρύθμιση και η συστηματική εφαρμογή των εργαλείων της στη νομοπαραγωγική διαδικασία τόσο διεθνώς όσο και στα κράτη- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εγγυηθεί την μέχρι τώρα επιτυχημένη πορεία τους προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε αυτά.

Η Ελλάδα μετέχει ουσιαστικά και συμμερίζεται την πολιτική και διοικητική υποδομή και το θεσμικό οπλοστάσιο του *κοινοτικού κεκτημένου* που όπως αναλύθηκε, διέπει τις πλέον σημαντικές χώρες στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ανωτέρω σκιαγράφηση καθιστά σαφές το διαρκές ενδιαφέρον της πολιτείας για την αποτελεσματική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Από τη δεκαετία του 1830 δεν απαντάται ιστορική στιγμή που να μην θεσπίζονται κανονιστικές ρυθμίσεις με στόχο τη λειτουργική δόμηση και αποτελεσματική δράση των δημοσίων υπηρεσιών. Στο σύνολό τους εκφράζουν την πρακτική και ηθική υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να εξυπηρετεί, να πληροφορεί τους πολίτες και να ικανοποιεί τις ανάγκες τους παρέχοντας τις ανάλογες υπηρεσίες και αγαθά.

Ωστόσο, μπορούν να τεθούν κάποια κρίσιμα ερωτήματα όπως λόγου χάρι ποια λογική εκφράζει η πλειάδα των ρυθμίσεων, πως περιγράφονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι και πως αποτυπώνονται σε διατάξεις κανονιστικής ισχύος, ποια αποτελέσματα έχουν επιτευχθεί και, το κυριότερο, σε ποιο βαθμό η δημόσια διοίκηση έχει μάθει να διορθώνει τις αστοχίες της όπως αυτές καταγράφονται είτε ως παράπονα, είτε ως δυσάρεσκη- δυσπιστία.

Η βασική φυσιογνωμία και φιλοσοφία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού δεν έχει ουσιαστικά επηρεαστεί από την 25ετή ευρωπαϊκή πορεία της Ελλάδας. Υπήρξαν ασφαλώς προσαρμογές κυρίως θεσμικού χαρακτήρα. Υπήρξαν πολλές νέες αρμοδιότητες, πολλά νέα όργανα. Επήλθε δηλαδή μια μορφολογική προσαρμογή, ενίοτε δε εκτεταμένη, όχι όμως και μια ουσιαστική μεταβολή. Η διατήρηση των παραδοσιακών χαρακτηριστικών της ελληνικής διοίκησης συνδέεται και με το γεγονός ότι δεν υφίσταται συστηματικός μηχανισμός παρακολούθησης από ευρωπαϊκής πλευράς

Αναμφισβήτητα, η εισαγωγή του συστήματος της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα θα πρέπει να θεωρηθεί ως θετικό βήμα. Όμως, αξίζει να σημειωθεί ότι το νέο σύστημα δεν εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με νόμο αλλά με εγκύκλιο, γεγονός που υποδεικνύει την έλλειψη απόδοσης αναγκαστικού χαρακτήρα από πλευράς του νομοθέτη και στη συγκεκριμένη περίπτωση του Πρωθυπουργού.

Το νέο σύστημα ήταν και εξακολουθεί να είναι πολύ φιλόδοξο και ευρύ. Όμως, δεδομένης και της έλλειψης αντίστοιχης εμπειρίας στη χώρα μας, το νέο σύστημα θα έπρεπε να είναι πιο αναλογικό και να περιορίζεται σε νομοθετήματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομία, στην κοινωνία ή / και στο περιβάλλον. Το σημαντικότερο μειονέκτημα του ελληνικού συστήματος είναι η έλλειψη διαφάνειας. Στόχος του θα πρέπει να είναι το άνοιγμα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σε όλους τους πολίτες και κυρίως η σωστή και

εμπεριστατωμένη αξιολόγηση των απόψεων και της βούλησης των πολιτών. Αντιθέτως, το αδιαφανές πέπλο που το καλύπτει δημιουργεί υπόνοιες έλλειψης αντικειμενικότητας, με την έννοια ότι οι εκθέσεις αξιολόγησης προσανατολίζονται αποκλειστικά στη δικαιολόγηση μιας ήδη ειλημμένης απόφασης. Για να λειτουργεί το σύστημα αποδοτικά και αποτελεσματικά είναι απαραίτητο να εκπονούνται οι εκθέσεις πριν τη λήψη της αποφάσεως.

Τέλος, η απλουστευτική εκδοχή της διαδικασίας που αναλύθηκε ανωτέρω ενισχύει την πεποίθηση ότι, εκτεταμένη χρήση της σε όλες τις διοικητικές διαδικασίες τόσο στον στενό πυρήνα του Δημοσίου Τομέα όσο και στον ευρύτερο, θα οδηγούσε σε καλύτερη κατανομή του ανθρωπίνου δυναμικού, σε συνολική μείωση του κόστους λειτουργίας του και το κυριότερο σε ταχύτερη, αποδοτικότερη και αρτιότερη εξυπηρέτηση των πολιτών- συναλλασσομένων και των επιχειρήσεων, προς επίρρωση των όσων έχουν διακηρύξει, εξαγγείλει και επιχειρήσει να εφαρμόσουν τις τελευταίες δεκαετίες οι ελληνικές κυβερνήσεις.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασόπουλος, Δ. Σ., *Η ελληνική Διοίκηση, Ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1983.
2. Βλάχος, Γ., *Η πολιτική σκέψη στην αρχαία Κίνα*, 2^η έκδοση, Αθήνα, 1979.
3. Chandler, J., A., *Δημόσια Διοίκηση, Συγκριτική Ανάλυση*, (επιμ.) Καλλιόπη Σπανού, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
4. Γεραγός, Κ., *Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα, 1947.
5. Δεκλερής, Μ. (επιμ.), *Διοίκηση Συστημάτων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.
6. Δημακόπουλος, Γ., *Η Διοικητική Οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821-1827*, Αθήνα, 1966.
7. Δημακόπουλος, Γ., *Η Διοικητική Οργάνωσις της Ελληνικής Πολιτείας, 1827-1833*, Τόμος Α' 1827-1828, Αθήνα, 1970.
8. Καλτσόγια- Τουρναβίτη, Ν., *Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης και Πληροφορική στο Διοικητική Ενημέρωση*, Τεύχος 1, Αθήνα
9. Καρκατσούλης, Π., *Προτάσεις της Νομοθετικής Επιστήμης για τον περιορισμό της συμβολής της Διοικήσεως στην πολυνομία, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Τεύχος 47-48, Ιούλιος- Δεκέμβριος, Αθήνα, 1991.
10. Καρκατσούλης, Π., *Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, (επιμ) Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002.
11. Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 2004.
12. Καρβούνης Α., *Εισαγωγή στην Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα, 2003.
13. Κατσιούλας Ε., Κανελλόπουλος Χ., *Μάνατζμεντ, Αποτελεσματική Διοίκηση*, Αθήνα, 1983.
14. Κόρσος, Δ., Ι., *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 3^η έκδοση, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005.
15. Κόρσος, Δ., Ι., *Μαθήματα Ιστορίας της Ελληνικής Διοικήσεως*, Τεύχος Α', Αθήνα, 1977.
16. Κούρτης, Κ., *Ιστορία των Διοικητικών Θεωριών*, Φωτογραφική Ανατύπωση, Αθήνα, 1983.
17. Κούρτης, Κ., *Το Διοικητικό Κράτος*, στο Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τ. ΙΕ, Αθήνα, 1971.
18. Κωνσταντίνου, Κ., *Πολιτική οικονομία και Δημόσια Οικονομική*, εκδ. Δημ. Μπόνια και Σία Ε.Ε., Αθήνα 2005.
19. Μακρυδημήτρης Α., *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2002.
20. Μακρυδημήτρης Α., *Διοίκηση και Κοινωνία, Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
21. Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
22. Μάμουκας, Α., *Τα κατά την αναγέννησιν της Ελλάδος*, Τεύχος Α', Αθήνα, 1839.
23. Μάνεσης, Α., *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία* (φωτοτυπημένη επανέκδοση 1980), Αθήνα, 1980.
24. Μαρκεζίνης, Σ., Β., *Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος*, Αθήνα, 1966.

25. Μιχαλόπουλος Ν., *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
26. Μιχαλόπουλος Ν., *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
27. Μώρος, Ε., (μτφρ) *Ξενοφώντος Οικονομικός. Εισαγωγή, μετάφραση, σημειώσεις*, εκδ. Ζαχαρόπουλος, Αθήνα, 1939.
28. Ναλπαντίδου, Σ., Χατζής, Α., *Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων*, Πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημών (11-13 Οκτωβρίου 2007), στο: Μακρυδημήτρης, Α., Μαρούδας, Λ. Πραβίτα, Μ.-Η., (επιμ) *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2009.
29. Παπαρηγόπουλος Κ., *Επίτομος Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Τόμος Δ' εκδ. Μάτι, Αθήνα, 2005.
30. Παπαστυλιανός Χ., *Προϋποθέσεις και όρια μετεξέλιξης της Ε.Ε. σε μια διακριτή συνταγματική τάξη*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Αθήνα, 2008.
31. Παρθενόπουλος, Κ., *Ελληνική δημόσια διοίκηση- Θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: Μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα*, εκδ. Ζήτη, Θεσσαλονίκη, 1997.
32. Πλάτων, *Πολιτεία (ή περί Δικαίου)*, Τόμος 1, σειρά Αρχαία Ελληνική Γραμματεία «Οι Έλληνες», εκδ. Οδ. Χατζόπουλος, Αθήνα 1992.
33. Πούλης, Π., *Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Ι 1821-1975*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987
34. Σαρρής Ν., *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, εκδ. Έλλην, Αθήνα, 1999.
35. Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2001.
36. Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2000.
37. Σπηλιωτόπουλος, Επ., Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2001.
38. Στασινόπουλος, Μ., *Συμβολή εις την Ιστορία του πρώτου Συμβουλίου της Επικρατείας της μοναρχικής περιόδου*, ΕΔΔ, τεύχος 1, Αθήνα, 1957.
39. Σταυρόπουλος, Α., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο εν Ελλάδι, 1833-1933*, Αθήνα, 1933
40. Τάχος, Α., Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
41. Τάχος, Α., Ι., *Διοικητική Επιστήμη, Συμβολή στην οντολογική έρευνα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, 2^η Έκδοση, Έκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1985.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. Actal (2006), *Annual Report 2005*, The Hague.
2. Actal (2007), *Annual Report 2007 and Programme of Work 2008*, The Hague.
3. Antoine, M., *Genèse de l'institution des intendants* dans le Journal des savants, (Juillet- Décembre 1982), Dépositaire: Diffusion de Boccard, Paris.
4. Bacquet, J., *Traité des droits de justice*, Les OEuvres, Lyon, 1744.
5. Bailey, E. E. & Rothenberg Pack., J., (επιμ) *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Edward Elgar Publishing Limited, Ashgate-London, 1995.
6. Cavallo, L., Coco, G., Martelli, M., *Evaluating Administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, series 2003, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici- Università di Bari, revised April 2009.
7. Coase, R., H., *The Nature of the Firm*, Economica, New Series, Vol 4, No 16, November 1937.
8. D'Alembert, J., Diderot, D., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une Société de gens de lettres*, 1751-1780, Briasson, 1ère edition, Paris.
9. Delamare, N., *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*. Vol.1-4., 2th ed, Amsterdam, 1729, Aux dépens de la Compagnie.
10. Dieckmann, R., presentation *Better Regulation in Germany- National Experiences and Conclusions for Poland*, Deutsche Bank Research, Warsaw, 7 July 2006.
11. Downs, A., *An Economic Theory for Democracy*, Harper, New York, 1957.
12. Estache, A., Martimort, D., *Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions*, www.worldbank.org/html/dec/publications
13. Foucault, M., *La gouvernementalité, Dits et écrits 1954-1988*, vol.3, 1976-1979, Paris, Gallimard 1994.
14. Gelauf, G.M.M., Lejour. A.M., *The New Lisbon Strategy, an estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets*, Industrial Policy and Economic Reforms Papers No.1, European Commission, 2006.
15. Guasch, J., L., Hahn, R., W., *The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries*, The World Bank Research Observer, Volume XIV, 1/1999.
16. Goldsmith, St., Eggers, D., W., *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, the Brookings Institution, Washington DC, 2004.
17. Hahn, R. W., *An Assessment of OMB's draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs of Federal Regulation*, Regulatory Analysis, 99-5, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C., 1999.
18. Heidenheimer, A., J., *Politics, policy and Policity as concept in English and continental languages: an attempt to explain divergencies*, The Review of Politics 48: 3-30, 1986.
19. Henriksen, S., *Danish Programme to reduce administrative burdens for business*, presentation in DCCA, Washington D.C., 2009.
20. Hinrichs, E., *'Giustizia' contro 'amministrazione'. Aspetti del conflitto politico interno al sistema della crisi dell'antico regime*, La società francese dall'antico regime alla rivoluzione, ed. C. Capra, Il Mulino, Bologna, 1982.

21. Hood, C., Scott, C., et al., *Regulation inside Government: Waste- Watchers, Quality Police and Sleaze- Busters*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
22. Hood, C., Scott, C. *Regulating Government in a “Managerial” Age: Towards a Cross-National Perspective*, Centre for Analysis of Risk and Regulation, the London School of Economics and Political Science, London 2000.
23. Jantz, B., *The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the Regulators?*, paper presented at the Second Biennial Conference of the ECPR Standing Group on Regulation and Governance in Utrecht, June 5-7th, 2008.
24. Jordan, W.A., *Producer Protection Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation*, Journal of Law and Economics, Volume XV, April 1972.
25. Indicators of *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, OECD Economics Department Working Papers, N°. 419, 2005.
26. Kettl, F., D., *Reinventing Government, a fifth year report card, bureaucracy, executive branch*, Brookings Institution Press, Washington, 1998.
27. Kettl, F., D., *The Global Public Management Revolution*, 2nd Edition, Brookings Institution Press, Washington, 2005.
28. Kuotsai, T., L., *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Marcel Decker Inc, New York 2001.
29. Leicht, K., Jenkins, J. Craig, *Handbook of Politics, State and Society in Global Perspective*, Springer, New York, 2010.
30. Light, P.C., *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, Brookings Institution, Washington, 1993
31. Loyseau, Ch., *Cinq livres du droit des offices*, Les Oeuvres, François Targa, Paris, 1640.
32. Macarel, L. A., *Cours de droit administratif professé à la faculté de Paris*, 4 volumes, Thorel, Paris, 1844-1846.
33. Mannoni, S., *Une e indivisibile Storia dell’accentramento amministrativo in Francia*, Vol.1, La formazione del sistema (1661-1815), Giuffré, Milano, 1994.
34. Manori, L., Sordi, B., *Science of Administration and Administrative Law*, to be published in: A Treatise of legal Philosophy and general Jurisprudence, Vol. 9, A History of the Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600-1900, Springer, New York, in press.
35. Maravall, A., *Short-Term Analysis of macro-economic Time Series*, European University Institute, Florence, 1993.
36. Montesquieu, Ch., de Sécondat *L’esprit des lois*, (transl) T. Nugent and J. V. Prichard, London, 1914, G.Bell & Sons (electronic edition).
37. Morgenstern, R. D., Landy, M., *Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications* in Morgenstern, R.D., (επιμ) Economic Analysis at EPA, Resources for the Future, Washington D.C., 2003.
38. Mousnier, R., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, Volume II, 2^{ème} édition, Presses Universitaires Françaises, Paris, 1990-1992.
39. *Multi-Level Regulatory Governance*, OECD Working Papers on Public Governance N° 13, 2009.
40. Nijland, J., *The Dutch Approach*, EIPASCOPE, 2008/2.

41. Nijssen, A., Hudson, J., Müller, Ch., Paridon, van K., Thurik, R., *Business Regulation and Public Policy the Costs and Benefits of Compliance*, Springer, New York, 2009.
42. OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD Working Papers on Public Governance, N°. 4, 2007.
43. Oestreich, G., *Polizia (Policey) e prudentia civilis nella società barocca della società e dello Stato* in Oestreich, Gehrard, *Filosofia e costituzione dello Stato moderno*, (transl) P. Schiera, Bibliopolis, Naples, 1989
44. Olson, M., *the Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1st ed. 1965, 2nd ed. 1971, Harvard University Press.
45. Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992.
46. Payen, P., *La physiologie de l'arrêt de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle*, Presses universitaires françaises Paris, 1997.
47. Payen, P., *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle. Dimension et doctrine*, Presses Universitaires françaises, Paris, 1999.
48. Picot, G., *Histoire des Etats Généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France*, 4 vol., Hachette, 1872, Paris.
49. Portiez, (de l'Oise), L., *Cours de Législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du corps social*, Paris, 1809.
50. Posner, R. A., *Economic Analysis of Law*, 2nd Edition, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1997.
51. Quensel, H., *Regulating for Results: A Canadian Perspective* εισήγηση στο Expert Meeting of the working party on regulatory management and reform, OECD, Paris 22 September 2003.
52. Rainey, Hal G., *Perceptions of incentives in business and government: Implications for civil service reform*, Public Administration Review, 1979.
53. Rosanvallon, P., *Fisiocratici, Dizionario critico della Rivoluzione francese*, Eds. F. Furet, M. Ozouf, Bompiani, Milano, 1988.
54. Rudkjaer, K., *Administrative Simplification in Denmark- Lessons Learned*, presentation in DCCA, Kairo, 2009.
55. Small, A., *The Cameralists The Pioneers of German Social Polity* 1909, Batoche Books, Kitchener, 2001
56. Stigler, G. J., *The Theory of Economic Regulation* στο Bell Journal of Economics and Management Science, Volume II, Spring, 1971.
57. Stigler, G. J., Friedland, C., *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, στο Journal of Law and Economics, Volume V, October 1962.
58. Tocqueville, A., de, *L'Ancien Régime*, G. W. Headlam, 1969, Oxford Clarendon Press.
59. Williamson, O. E., Wachter, M., Harris, J.,: *Understanding the Employment Relation: the Analysis of Idiosyncratic Exchange*, The Bell Journal of Economics, Vol 6, No 1, Oxford University Press, 1993.
60. Wilson, J., Q., *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.*, Basic Books, New York, 1989.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

1. <http://www.dee.gr/default.asp>
2. <http://www.epdm.gr>
3. <http://www.administrativereform.gr>
4. www.oecd.org/gov/indicators
5. www.gspa.gr
6. www.ydmed.gov.gr
7. <http://www.espa.gr/Greek/Default.aspx>
8. www.ias-iisa.org
9. www.administrative-burdens.com
10. www.doingbusiness.org
11. www.govindicators.org
12. <http://ec.europa.eu>
13. www.ggk.gov.gr
14. www.ked.gr
15. www.government.gr
16. <http://www.gedd.gr/>
17. www.worldbank.org
18. www.et.gr
19. www.minfin.gr
20. www.mof-gl.k.gr
21. www.ypes.gov.gr
22. www.ekdd.gr
23. www.betterregulation.ie
24. www.enap.gr
25. www.innovazionepa.gov.it
26. www.bis.gov.uk
27. www.lse.ac.uk
28. www.cato.org
29. www.whitehouse.gov
30. www.ste.gr
31. <http://www.enbr.org/home.php>

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ-ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ-ΠΡΑΚΤΙΚΑ-Ν.Δ-Π.Δ.

1. Ν. 1232/1982 (ΦΕΚ Α'22/25.2.1982) «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ.4352/1964 και άλλες διατάξεις»
2. Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ Α'101/31.7.1990) «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»
3. Ν. 1943/1991(ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»
4. Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α'28/3.3.1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»
5. Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α'196/12.9.2000) «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
6. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α'9/30.1.2001) «Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
7. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α'44/11.2.2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
8. Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ Α'102/24.5.2004) «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.»
9. Ν. 3345/2005 (ΦΕΚ Α'138/16.6.2005) «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων»
10. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»
11. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
12. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
13. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου ««Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
14. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
15. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και τα διοικητικά έγγραφα, ΔΟΑ/Οικ.26601/10.10.2007
16. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Σύνταξη και Υποβολή Εκθέσεων Απολογισμού Δράσης και Εκθέσεων Αποτελεσμάτων επί μέρους αξιολογήσεων/ μετρήσεων (ν.3230/2004), ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.20260/13.09.2006
17. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με στόχους (ν.3230/2004), μεθοδολογία στοχοθεσίας, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005
18. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (ν.3230/2004), ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/05.04.2006
19. ΝΔ. 3983/1959 «Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών» ΦΕΚ Α/197/23.09.1959
20. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007
21. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ για τον καθορισμό δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, ΔΙΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23.01.2008

22. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ ΔΙΑΔΠ/Α1/3753/19.02.2001 περί ηλεκτρονικής διοίκησης
23. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»
24. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
25. ΥΠΕΣΔΔΑ, Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Αθήνα, Μάιος 2000
26. ΥΠΕΣΔΔΑ – Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» - Η επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης (2005-2007), Αθήνα 2005
27. ΥΠΕΣΔΔΑ, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», προγραμματική περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Ιούλιος 2007
28. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
29. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες
30. διατάξεις»
31. ΠΔ 150/01 (ΦΕΚ Α’/125/25.06.01) «Προσαρμογή στην οδηγία 99/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές»
32. ΠΔ 342/02 (ΦΕΚ Α’/284/22.11.02) «Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και των φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων φυσικών προσώπων»
33. Καν.1260/1999 του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία

ΠΙΝΑΚΑΣ
ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΕΙ ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΤΙΣ
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΕΚΔΟΘΕΙ ΚΑΤ' ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΕΑΔ, ΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΟΥ
ΑΦΟΡΟΥΝ, ΤΑ ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ, ΤΟ ΧΡΟΝΟ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥΣ

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΓΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
1	Αναγνώριση μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών ΑΕΙ Ελλήνων Υποτρόφων του ΙΚΥ από το ΔΟΑΤΑΠ	Κατάργηση δικαιολογητικών	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008)	10-1-2008			15-5-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 971/Β' /30-5-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 12993/2008)	Γνωστοποιήθηκε στα ΚΕΠ και λοιπούς αρμόδιους φορείς
2	Απλούστευση διαδικασιών αρμοδιότητας Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων σχετικά με την άδεια ίδρυσης φροντιστηρίων	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Καθορισμός αποκλειστικών προθεσμιών διεκπεραίωσης της διαδικασίας	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων	10-1-2008			Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 327/Β' /28-2-2008 (4931/19-2-2008)	Γνωστοποιήθηκε στα ΚΕΠ και λοιπούς αρμόδιους φορείς με το αριθμ. 7967/26-3-2008 έγγραφό μας

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΝ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
3	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το Τ.Σ.Α.Υ.	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008) ----- Υπουργείο Απασχόλησης	28-1-2008 ----- 23-4-2008 (έχει σταλεί στο ΤΣΑΥ)			11-8-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 1689/Β' /21-8- 2008 ΔΙΑΔΠ/Α/ 21945/2008	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς
4	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από τον Ο.Γ.Α.	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών (Υπενθύμιση 4-4-2008)	30-1-2008	Επεστράφη από Υπ. Οικον.23-5- 2007 με παρατηρήσεις ----- Καταρτίστηκε νέο σχέδιο ΚΥΑ προσαρμοσμένο στις παρατηρήσεις του οικείου φορέα, το οποίο προωθείται για υπογραφή	Νέα διαβίβαση σε Υπ. Οικονομικών 30-6-2008		Εκκρεμεί για υπογραφή στην ιεραρχία του ΥΠΟΙΚ. (Δ/νη Φορολογίας Εισοδήματος από 7-11-2008) - Προβλεπόμενος χρόνος ολοκλήρωσης από το ΥΠΟΙΚ Δεκέμβριος 2008

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΝ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
5	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το Ταμείο Νομικών	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας (Υπενθύμιση 4-4-2008)	6-2-1008	Επεστράφη από Υπ. Απασχόλησης με παρατηρήσεις. Καταρτίστηκε νέο σχέδιο ΚΥΑ προσαρμοσμένο στις παρατηρήσεις του οικείου φορέα, το οποίο προωθείται για υπογραφή	Διαβίβαση νέου σχεδίου ΚΥΑ στο Υπ. Απασχόλησης 27-6-2008	29-7-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 1558/Β' /2008	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς
6	Απλούστευση της διαδικασίας χορήγησης σύνταξης από το ΤΑΠΟΤΕ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών (Υπενθύμιση 4-4-2008)	30-1-2008	Επεστράφη από Υπ. Οικον.23-5- 2007 με παρατηρήσεις ----- Καταρτίστηκε νέο σχέδιο ΚΥΑ προσαρμοσμένο στις παρατηρήσεις του οικείου φορέα, το οποίο προωθείται για υπογραφή	Νέα διαβίβαση σε Υπ. Οικονομικών 30-6-2008		Εκκρεμεί για υπογραφή στην ιεραρχία του ΥΠΟΙΚ. (Δ/νση Φορολογίας Εισοδήματος από 7-11-2008) Προβλεπόμενος χρόνος ολοκλήρωσης από το ΥΠΟΙΚ Δεκέμβριος 2008

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
7	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΤΕΑΠΟΚΑ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008) ----- Υπουργείο Απασχόλησης	30-1-2008 ----- 23-4-2008 (έχει σταλεί στο ΤΕΑΠΟΚΑ)			11-8-2008 (ΦΕΚ 1689/Β' /21-8- 2008 ΔΙΑΔΠ/Α/ 21962/2008	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
8	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΤΣΕΥΠ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας (Υπενθύμιση 4-4-2008)	30-1-2008		Διαβίβαση νέου σχεδίου ΚΥΑ στο Υπ. Απασχόλησης 27-6-2008	29-7-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 1558/Β' /2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 20802/2008)	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
9	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΤΣΠ-ΕΤΕ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008) ----- Υπουργείο Απασχόλησης	30-1-2008 ----- 23-4-2008 (έχει σταλεί στο ΤΣΠΕΤΕ) Υπενθύμιση στο ΤΣΠΕΤΕ μέσω της ΓΓΚΑ στις 15- 10-2008)				Εκκρεμεί στο ΤΣΠΕΤΕ Έγινε υπενθύμιση

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΓΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
10	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΙΚΑ - ΕΤΑΜ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008) ----- Υπουργείο Απασχόλησης	6-2-2008 ----- 23-4-2008 (έχει σταλεί στο ΙΚΑ)			11-8-2008 ΦΕΚ 1689/Β' /21- 8-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 21955/2008)	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
11	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΤΣΜΕΔΕ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων (Υπενθύμιση 4-4-2008) ----- Υπουργείο Απασχόλησης	6-2-2008 ----- 23-4-2008 (έχει σταλεί στο ΤΣΜΕΔΕ)				Εκκρεμεί για υπογραφή στο γραφείο της Υπουργού Απασχόλησης από Οκτώβριο του 2008

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΓΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
12	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΜΤΠΥ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Οικονομίας (Υπενθύμιση 4-4-2008)	29-2-2008			22/5/2008 ΦΕΚ 1046/Β' /5- 6-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 12993/2008)	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΓΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
13	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από τον ΟΑΕΕ	- Κατάργηση δικαιολογητικών - Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών - Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας (Υπενθύμιση 4-4-2008)	6-2-2008	Επεστράφη από Υπ. Απασχόλησης με παρατηρήσεις ----- Καταρτίστηκε νέο σχέδιο ΚΥΑ προσαρμοσμένο στις παρατηρήσεις του οικείου φορέα, το οποίο προωθείται για υπογραφή	Νέα διαβίβαση σε Υπ. Απασχόλησης 1-7-2008 Διαβίβαση σε Υπ. Δικαιοσύνης 1-9-2008 Διαβίβαση σε Υπ. Εθν. Παιδείας 23-9-2008	Διαβίβαση 22-10-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 2254/Β' /2008 αριθ.αποφ. ΔΙΑΔΠ/Α/28316/2008	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς με το ΔΙΑΔΠ/Α/31238/2 4-11-2008 έγγραφό μας
14	Κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής βεβαίωσης ασφαλιστικής ενημερότητας από το ΙΚΑ σε συγκεκριμένες διοικητικές διαδικασίες και από τον Οργανισμό Λαϊκών Αγορών	Κατάργηση της υποβολής βεβαίωσης ασφαλιστικής ενημερότητας του ΙΚΑ	Υπουργείο Ανάπτυξης (Γενική Γραμματεία Εμπορίου) (Υπενθύμιση 4-4-2008)	6-2-2008				Εκκρεμεί για υπογραφή στο γραφείο της Υπουργού Απασχόλησης από Οκτώβριο του 2008

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΙΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
15	Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΤΕΑΥΕΚ	Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και Ενσωμάτωση υπευθύνων δηλώσεων στην αίτηση για απονομή σύνταξης	Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας (Υπενθύμιση 4-4-2008)	7-2-2008			Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 675/Β΄/17-4- 2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 10193/2008)	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς με το ΔΙΑΔΠ/Α/13062/1 6-5-2008 έγγραφό μας
16	Απλούστευση της διαδικασίας επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών από τον ΟΑΕΔ	Κατάργηση δικαιολογητικών και υπηρεσιακή αναζήτηση	προωθείται για υπογραφή στην ιεραρχία ----- Υπουργείο Απασχόλησης	----- 16-4-2008	Επεστράφη από Υπ. Απασχόλησης με παρατηρήσεις. Καταρτίστηκε νέο σχέδιο ΚΥΑ προσαρμοσμένο στις παρατηρήσεις του οικείου φορέα, το οποίο προωθείται για υπογραφή	Διαβίβαση νέου σχεδίου ΚΥΑ στο Υπ. Απασχόλησης 17-7-2007	5-8-2008 ΦΕΚ 1621/Β΄/13- 8-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/ 20999/2008)	Γνωστοποιήθηκε στους αρμόδιους φορείς

Α/Α ΔΙΑΔ ΙΚΑΣ ΓΩΝ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΚΥΑ ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ	ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΝΕΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΥΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ
17	Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση βεβαίωσης φορολογικής ενημερότητας	Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη φορολογικής αναζήτησης	Υπουργείο Οικονομικών	11-4-2008				Βρίσκεται στο Γραφείο Συμβούλου του Υπουργού από 24-10-2008 - Προβλεπόμενος χρόνος ολοκλήρωσης στο ΥΠΟΙΚ τέλος Νοεμβρίου 2008
18	Απλούστευση διαδικασίας ανανέωσης άδειας διαμονής αλλοδαπών από χώρες εκτός ΕΕ (Από ΚΕΑΔ)	Κατάργηση δικαιολογητικών	Διαβίβαση σχεδίου ΥΑ στον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΣ	22-8-2008				