

11.2017

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

# Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα

Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος  
και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος  
Λεωνίδας Χριστόπουλος

Νοέμβριος 2017

## Περιεχόμενα

<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....</b>	<b>6</b>
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....</b>	<b>7</b>
<b>ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΕΣ.....</b>	<b>9</b>
<b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ .....</b>	<b>11</b>
<b>Α ΑΝΤΙ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ: ΓΙΑΤΙ ΜΙΑ ΜΕΛΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ;.....</b>	<b>18</b>
A1. Πολυνομία και Οικονομική Ανάπτυξη .....	19
A2. Η Πολυνομία στην Ευρωπαϊκή και Ελληνική Έννομη Τάξη .....	21
A3. Παγκοσμιοποίηση, Πολυνομία και Πολίτες.....	23
A4. Οι Στόχοι του Βιβλίου .....	26
A5. Μεθοδολογία της Έρευνας.....	28
<b>Β ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΕΝΝΟΙΩΝ .....</b>	<b>29</b>
B1. Ο Ορισμός και τα Αίτια της Πολυνομίας.....	30
B1.1. Πολυνομία και Ρύθμιση.....	30
B1.2. Το Παράλογο και το Εύλογο της Πολυνομίας.....	31
B1.3. Τα Αίτια της Πολυνομίας Διεθνώς.....	32
B2. Πολυνομία και Κακονομία .....	36
B2.1. Σχέσεις Κακονομίας και Πολυνομίας.....	37
B2.2. Αιτίες της Κακονομίας .....	38
B3. Τα Αίτια της Πολυνομίας στην Ελλάδα.....	39
B3.1. Κομματικός Ανταγωνισμός, Πολιτική Κουλτούρα και Πολυνομία .....	40
B3.2. Διοικητική Κουλτούρα και Αντιλήψεις Σχετικά με τον Ρόλο της Ρύθμισης.....	40
B3.3. Θεσμικά Προβλήματα ως Αίτιο της Πολυνομίας.....	41
B4. Πολυνομία και Γραφειοκρατία .....	43
B4.1. Πολυνομία, Συμμόρφωση, Εμπιστοσύνη και Διαφθορά.....	44
B5. Το Κόστος της Πολυνομίας .....	46
B5.1. Τα Διαφορετικά Είδη Κόστους μιας Νέας Ρύθμισης.....	47

<b>Γ</b>	<b>Γ. ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2001-2016) .....</b>	<b>49</b>
Γ1.	Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα: Θεσμοί και Διαδικασίες.....	51
Γ1.1.	Στάδιο Προ-Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας.....	51
Γ1.2.	Στάδιο της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας.....	53
Γ1.3.	Τροπολογίες: Μια Ειδική Περίπτωση της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας .....	55
Γ1.4.	Στάδιο της Εφαρμογής.....	57
Γ1.5.	Ορόσημο Α': Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006 .....	59
Γ1.6.	Ορόσημο Β': Παρεμβάσεις 2009-2010.....	60
Γ1.7.	Ορόσημο Γ': Ν. 4048/2012.....	61
Γ1.8.	Υφιστάμενη Νομοθεσία: Μετρήσεις Διοικητικών Βαρών και Κωδικοποίηση.....	63
Γ2.	Ρυθμιστική Παραγωγή στην Ελλάδα: Αποτελέσματα Νέας Εμπειρικής Έρευνας.....	66
Γ2.1.	Ανάλυση Νόμων (2001-2016) .....	71
Γ3.	Μελέτες Περίπτωσης: Τέσσερις Τομείς Πολιτικής.....	86
Γ3.1.	Φορολογία.....	86
Γ3.2.	Κοινωνική Ασφάλιση.....	90
Γ3.3.	Η Πολυνομία στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις και η Οικονομική Κρίση .....	91
Γ3.4.	Επαγγέλματα.....	93
Γ3.5.	Έρευνα και Τεχνολογία (Ε&Τ).....	94
Γ4.	Η Αποτυχία των Προσπαθειών Αντιμετώπισης του Προβλήματος Μέχρι Σήμερα .....	97

<b>Δ</b>	<b>Δ. ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ.....</b>	<b>100</b>
	Δ1. Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο.....	102
	Δ2. Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) και στην Ολλανδία.....	105
	Δ2.1. Ηνωμένο Βασίλειο.....	105
	Δ2.2. Ολλανδία.....	111
<b>Ε</b>	<b>Ε. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ-ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....</b>	<b>113</b>
	E1. Μακροχρόνιες Παρεμβάσεις και Στόχοι.....	115
	E2. Επτά Μεσοπρόθεσμες Παρεμβάσεις για Επίλυση του Προβλήματος.....	120
	E3. Δώδεκα Βραχυπρόθεσμες, Άμεσες Παρεμβάσεις για Επίλυση του Προβλήματος.....	132
	E4. Επίλογος για τις Προτεινόμενες Προτάσεις και Παρεμβάσεις για την Καταπολέμηση της Πολυνομίας και της Κακονομίας.....	145
	<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>146</b>
	<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....</b>	<b>148</b>
	<b>ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ.....</b>	<b>158</b>
	<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ.....</b>	<b>160</b>

## Ομάδα Έργου

### **Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος**

Αναπληρωτής Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

### **Λεωνίδας Χριστόπουλος**

Υποψήφιος Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

## Κατάλογος Πινάκων

<b>Πίνακας 1:</b>	Υπολογισμός Διοικητικών Βαρών από Νομοθεσία ανά Κράτος-Μέλος της ΕΕ.....	47
<b>Πίνακας 2:</b>	Δεκτές Υπουργικές και Βουλευτικές Τροπολογίες (2011-Αύγουστος 2017).....	56
<b>Πίνακας 3:</b>	Δείκτες Παραγωγής Τροπολογιών ανά Σύνολο Άρθρων και ανά Νόμο.....	56
<b>Πίνακας 4:</b>	Τομείς και Υποτομείς Πολιτικής της Έρευνας.....	67
<b>Πίνακας 5:</b>	Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Α' και Β' (2001-2016).....	68
<b>Πίνακας 6:</b>	Ανάλυση Περιεχομένων του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (2001-2016).....	69
<b>Πίνακας 7:</b>	Μεικτό και Καθαρό Σύνολο Νομοθεσίας ανά Έτος (2001-2016).....	72
<b>Πίνακας 8:</b>	Αριθμοί Σελίδων και Άρθρων των Νόμων ανά Έτος (2002-2016).....	73
<b>Πίνακας 9:</b>	Παραδείγματα Ατομικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων.....	75
<b>Πίνακας 10:</b>	Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων για την Έκδοση Κανονιστικών και Ατομικών Διοικητικών Πράξεων (2002-2016).....	76
<b>Πίνακας 11:</b>	Ανάλυση Νομοθεσίας για τη Φορολογία: 36 Νόμοι την 15ετία (2002-2016).....	87
<b>Πίνακας 12:</b>	Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (1940-2014).....	91
<b>Πίνακας 13:</b>	Σύνολο Νομοθεσίας και Ασφαλιστικών/ Συνταξιοδοτικών Άρθρων σε Νόμους στον Υποτομέα της Κοινωνικής Ασφάλισης (2010-2016).....	92
<b>Πίνακας 14:</b>	Αριθμός Ρυθμίσεων Επιλεγμένων Επαγγελματιών του Υποτομέα Επαγγέλματα.....	94
<b>Πίνακας 15:</b>	Νόμοι και Σύνολο Άρθρων του Υποτομέα Έρευνα και Τεχνολογία.....	95

## Κατάλογος Διαγραμμάτων

<b>Διάγραμμα 1:</b>	Σύνολο Δεκτών Τροπολογιών ανά Νόμο και Κοινοβουλευτική Περίοδο.....	57
<b>Διάγραμμα 2:</b>	Τα Τρία Στάδια της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας στην Ελλάδα.....	58
<b>Διάγραμμα 3:</b>	Ποσοστιαία Κατανομή Περιεχομένων του Τεύχους Α' του ΦΕΚ (2001-2016).....	69
<b>Διάγραμμα 4:</b>	Χρονική Εξέλιξη Παραγωγής Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (2001-2016).....	71
<b>Διάγραμμα 5:</b>	Αναλογία Καθαρής Νομοθεσίας προς Προεδρικά Διατάγματα (2001-2016).....	73
<b>Διάγραμμα 6:</b>	Αναλογία Προεδρικών Διαταγμάτων προς Σύνολο Αριθμού Τευχών Β' του ΦΕΚ (2001-2016).....	74
<b>Διάγραμμα 7:</b>	Αναλογία Αριθμού Άρθρων Μεικτής Νομοθεσίας προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις (2002-2016).....	77
<b>Διάγραμμα 8:</b>	Αναλογία Άρθρων προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις σε Επιλεγμένους Υποτομείς (2002-2016).....	77
<b>Διάγραμμα 9:</b>	Χρονική Εξέλιξη Αριθμού Μεταβατικών Διατάξεων σε Επίπεδο Παραγράφου (2002-2016).....	79
<b>Διάγραμμα 10:</b>	Χρονική Εξέλιξη του Ποσοστού «Άλλων ή Συναφών Διατάξεων» προς το Σύνολο των Άρθρων (2002-2016).....	80
<b>Διάγραμμα 11:</b>	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ Τομέων Πολιτικής (2002-2016).....	81
<b>Διάγραμμα 12:</b>	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος-Διοίκηση» (2002-2016, Μεικτή Νομοθεσία).....	82
<b>Διάγραμμα 13:</b>	Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος-Διοίκηση» (2002-2016, Καθαρή Νομοθεσία).....	82

<b>Διάγραμμα 14:</b> Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη» (2002-2016).....	84
<b>Διάγραμμα 15:</b> Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κοινωνία» (2002-2016).....	84
<b>Διάγραμμα 16:</b> Χρονική Εξέλιξη του Αριθμού των Νόμων ανά Τομέα Πολιτικής (2002-2016) .....	85
<b>Διάγραμμα 17:</b> Η Μείωση και η Απλοποίηση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας (2006-2015) .....	103
<b>Διάγραμμα 18:</b> Διαδικασία Καλής Νομοθέτησης σε Ρυθμίσεις Εθνικής Προέλευσης που Αφορούν Επιχειρήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο .....	108
<b>Διάγραμμα 19:</b> Νέα Προτεινόμενη Δομή της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης .....	134



## Βραχυγραφίες

<b>ΑΚΕ</b>	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
<b>ΓΛΚ</b>	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
<b>ΕΣΚΑ</b>	Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς
<b>ΕΣΠΑ</b>	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
<b>ΚΕΚ</b>	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
<b>ΚΕΚΑΔ</b>	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης Δικαίου
<b>ΚΕΝΕ</b>	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
<b>ΚεΒ</b>	Κανονισμός της Βουλής
<b>ΚΥΑ</b>	Κοινή Υπουργική Απόφαση
<b>ΝΣΚ</b>	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
<b>ΟΚΕ</b>	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
<b>ΟΟΣΑ</b>	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
<b>ΠΔ</b>	Προεδρικό Διάταγμα
<b>ΠΝΠ</b>	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
<b>ΠτΔ</b>	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
<b>ΠΥΣ</b>	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
<b>ΣτΕ</b>	Συμβούλιο της Επικρατείας
<b>ΥΑ</b>	Υπουργική Απόφαση

## Ευχαριστίες

Ευχαριστούμε θερμά τους παρακάτω για τη συμβολή τους στην έρευνα και συγγραφή του βιβλίου: Νίκο Αλιβιζάτο, Βασίλη Ανδρουλάκη, Άρτεμη Δεδούλη, Γιώργο Θεοδωρακόπουλο, Γιώργο Γεραπερίτη, Μάγδα Καραγιάννη, Φαίη Μακαντάση, Αθηνά Πετρόγλου, Παναγιώτα Τόκα, Δημήτρη Κονδύλη, Αντιγόνη Κουβίδη και Gabriele Cusimano.

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

# Πρόλογος

Το βιβλίο αυτό, που προέρχεται από μελέτη του Οργανισμού διαΝΕΟσις, αφορά το φαινόμενο της πολυνομίας, της κακονομίας και της γραφειοκρατίας. Το φαινόμενο είναι ενιαίο, με τις τρεις διαστάσεις του να συνδέονται στενά μεταξύ τους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι, αν δεν υπήρχε πρόβλημα πολυνομίας και κακονομίας, δεν θα υπήρχε γραφειοκρατία. Ωστόσο, μεταξύ των πολλών παράγωγων αιτιών της γραφειοκρατίας, η πολυνομία και η κακονομία έχουν κυρίαρχο ρόλο. Η γραφειοκρατία μπορεί σε κάποιο βαθμό να παράγει ρυθμίσεις, για να διατηρήσει ή να επαυξήσει τη σημασία της στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Κυρίως όμως η ίδια η γραφειοκρατία αποτελεί σύμπτωμα της πολυνομίας και της κακονομίας. Ο συνδυασμός βλάπτει δραματικά το κράτος δικαίου, δυσχεραίνει την υπέρβαση της τρέχουσας κρίσης καθώς και τις προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

## Η Οπτική Γωνία και η Εμπειρική Βάση της Μελέτης

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

## Οι Διαστάσεις του Προβλήματος

Στην Ελλάδα, σήμερα, πολυνομία παρατηρείται σε πολλούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, μεταξύ των οποίων «ξεχωρίζουν» η φορολογική πολιτική, η πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική και η πολιτική κοινωνικών ασφαλίσεων, και κυρίως των συντάξεων. Στη μελέτη αυτή δίνουμε ειδικότερα στοιχεία για την πολυνομία στον φορολογικό τομέα και στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων, αλλά κυρίως προσφέρουμε μια πανοραμική εικόνα στηριγμένη σε ποσοτική έρευνα των συγγραφέων που αφορά τη νομοθεσία σε όλους τους τομείς για την περίοδο 2001 έως 2016. Η έρευνά μας, η οποία διεξήχθη στα Τεύχη Α' και Β' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

(ΦΕΚ) για την τελευταία δεκαπενταετία, έδειξε ότι στο ανωτέρω χρονικό διάστημα θεσπίστηκαν συνολικά 1.569 νόμοι, δηλαδή περίπου 100 νόμοι ετησίως (δεν ερευνήσαμε τα υπόλοιπα τεύχη του ΦΕΚ με τον ίδιο τρόπο, αφενός λόγω των χρονικών περιορισμών της παρούσας μελέτης και αφετέρου λόγω έλλειψης ρυθμίσεων που εμπεριέχονται σε αυτά και βρίσκονται σε στενή συσχέτιση με το αντικείμενο της μελέτης). Οι νόμοι από το 2001 μέχρι το 2016 που δεν είναι κυρώσεις διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών είναι περίπου οι μισοί, δηλαδή 796, με αποτέλεσμα η «καθαρή» εθνική παραγωγή να είναι κατά μέσον όρο 53 νόμοι τον χρόνο για την προαναφερόμενη περίοδο.

Με συνοπτικό τρόπο, πρόσθετα ποσοτικά στοιχεία από την έρευνα είναι τα εξής: Από το 2001 μέχρι το 2016 εκδόθηκαν 3.585 Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ), δηλαδή η αναλογία είναι 4,5 ΠΔ ανά 1 Νόμο «καθαρής» νομοθεσίας, εξαιρουμένων, δηλαδή, των κυρώσεων διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών. Οι κανονιστικές και οι ατομικές διοικητικές πράξεις αριθμούν εκατοντάδες χιλιάδες, καθώς ο αριθμός των Τευχών Β' από το 2001 μέχρι το 2016 είναι 43.250, και κάθε τεύχος περιλαμβάνει τις περισσότερες φορές παραπάνω από 5 πράξεις. Οι νόμοι συμπεριλαμβάνουν 22.047 εξουσιοδοτήσεις σε περίπου 65.000 σελίδες νομοθεσίας.

Τα τελευταία έτη, με την υπογραφή της πρώτης δανειακής σύμβασης (Μνημόνιο Ι, 2010), είναι αυξημένος ο αριθμός των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (67 σε σύνολο 80 της περιόδου 2001-2016) και των Πολυνομοσχεδίων (28 σε σύνολο 29 της περιόδου 2001-2016).

## Τα Αίτια της Πολυνομίας

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

Ειδικότερα, όμως, στην Ελλάδα η πολυνομία οφείλεται και σε άλλα αίτια. Όπως και σε άλλες χώρες με παρόμοια ιστορική διαδρομή και συγκρίσιμες σχέσεις κράτους-κοινωνίας, όπως κατά διαστήματα σε ορισμένες χώρες της Νότιας Ευρώπης, στην Ελλάδα η πολυνομία θα πρέπει να αποδοθεί σε μακροχρόνια και πιο πρόσφατα αίτια. Αυτά διακρίνονται σε κοινωνικοπολιτικά, διοικητικά/οργανωσιακά και νομικά αίτια.

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

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

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

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

## Κακονομία και Πολυνομία

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

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

## Οι Συνέπειες της Πολυνομίας

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

## Παρεμβάσεις - Μέτρα Επίλυσης του Προβλήματος

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

Οι μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις προϋποθέτουν αναθεώρηση του Συντάγματος, εφόσον ισχύει η διαπίστωση ότι το Σύνταγμα, όπως έχει σήμερα, ευνοεί την πολυνομία. Μεσοπρόθεσμα, θα πρέπει να ανασχεθεί η τάση του Συντάγματος να ωθεί τη Βουλή να επιταχύνει τη νομοθετική παραγωγή και να επιτρέπει σε βουλευτές και σε υπουργούς να διαγκωνίζονται για το ποιος θα παραγάγει περισσότερη νομοθεσία στη διάρκεια της θητείας τους. Συνοψίζουμε εδώ παρακάτω επτά μεσοπρόθεσμες και δώδεκα άμεσες παρεμβάσεις, τις οποίες παρουσιάζουμε αναλυτικά στο τέλος του βιβλίου.

Οι επτά μεσοπρόθεσμες προτάσεις, οι οποίες θα έχουν μέλλον εφόσον, βέβαια, συναντήσουν ευρύτερες πολιτικές συναινέσεις, είναι επιγραμματικά οι εξής:

### **Επτά Προτάσεις-Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα**

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

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

### **Δώδεκα Προτάσεις - Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα**

1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος σε όλους τους τομείς δημόσιας πολιτικής και χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ των παρεμβάσεων επίλυσής του.
2. Αναμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με σκοπό την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.
3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής.
4. Δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων.
6. Αναβάθμιση της Βουλής και ενδυνάμωσή της για την εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης.
7. Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα.
8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών.
9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων.
10. Τήρηση του χρονικού ελαχίστου (minimum) για ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων.
11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή.
12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής (μείωση αριθμού βουλευτών, σύσταση μικρότερων εκλογικών περιφερειών).



## Η Σημασία της Αντιμετώπισης του Προβλήματος

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

---

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
Νοέμβριος 2017

Αντί εισαγωγής:  
Γιατί μια Μελέτη  
για την Πολυνομία;



## A1. Πολυνομία και Οικονομική Ανάπτυξη<sup>1</sup>

Η μακρά πορεία της εξόδου της Ελλάδας από την οικονομική κρίση δεν απαιτεί μόνο οικονομικές αλλά και θεσμικές υπερβάσεις. Πολλά θεσμικά «βαρίδια» ή αναχώματα εμποδίζουν τη δημιουργικότητα των Ελλήνων ιδιωτών και των ελληνικών επιχειρήσεων, καθώς και το επιχειρηματικό ενδιαφέρον ξένων επενδυτών να βρουν ένα πρόσφορο έδαφος όπου η οικονομία θα προσφέρει δυνατότητες ευημερίας. Τυπικό τέτοιο «βαρίδι» ή ανάχωμα θεωρείται η γραφειοκρατία, η οποία ωστόσο δεν έχει μελετηθεί σε όλες τις ανασταλτικές για την ανάπτυξη, αν όχι και επώδυνες, διαστάσεις της.

Στο βιβλίο αυτό η γραφειοκρατία είναι αντικείμενο μελέτης ως προς τη διάσταση της πολυνομίας και της κακονομίας. Υποστηρίζεται εδώ ότι πολυνομία και κακονομία δημιουργούν γραφειοκρατία. Αυτές οι δύο αιτίες ανακόπτουν την οικονομική ανάπτυξη τόσο άμεσα, αυτές καθεαυτές, όσο και έμμεσα, μέσω δηλαδή της διόγκωσης της γραφειοκρατίας την οποία προκαλούν.

Χαρακτηριστικά, ο πολύ μεγάλος αριθμός νόμων, όπως τεκμηριώνεται σε αυτό το βιβλίο, ο οποίος ρυθμίζει την ίδρυση, λειτουργία, επέκταση, διαφοροποίηση και παύση λειτουργίας των επιχειρήσεων, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις και τις σχέσεις τους με το κράτος, αποτελεί σαφές αντικίνητρο για Έλληνες και ξένους, νέους και έμπειρους, μικρούς και μεγάλους επιχειρηματίες. Τέτοια δυσμενή επίπτωση έχει επιπρόσθετα και η κακονομία, όπως, για παράδειγμα, όταν διαπιστώνεται διαδοχική σειρά από αντικρουόμενες και ασαφείς διατάξεις νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών Αποφάσεων και εγκυκλίων στο ίδιο αντικείμενο που ρυθμίζει η διοίκηση. Και παρότι ιδίως μετά το 2010, δηλαδή μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης και στο φως σχετικών διαπιστώσεων ξένων οργανισμών (ΟΟΣΑ), υπήρξε βελτίωση με τη μείωση κάποιων διοικητικών βαρών, το πρόβλημα παραμένει.

Και τούτο γιατί το ζήτημα δεν είναι η υπέρβαση της κρίσης μέσω μιας οικονομικής ανάπτυξης χωρίς οποιεσδήποτε ρυθμίσεις, αλλά μέσω μιας ανάπτυξης χωρίς υπερβολικά πολλές και κακότεχνες ρυθμίσεις. Οι περισσότερες του αναγκαίου ρυθμίσεις δεν δημιουργούν περισσότερη αλλά λιγότερη νομική ασφάλεια και δεν προστατεύουν, αλλά υπονομεύουν την οικονομική

<sup>1</sup>. Βλ. και την ανάλυση και τις προτάσεις των Ελλήνων βιομηχάνων στο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ) (2015), «Καλή νομοθέτηση και ρυθμιστική διοίκηση». Αθήνα, Μάιος.

ανάπτυξη. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, γιατί ούτε όσοι θέλουν να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη, αφιερώνοντας δημιουργικές δυνάμεις, αισθάνονται ασφαλείς, όντας αντιμέτωποι με κυκεώνα πολλών και κακών ρυθμίσεων, ούτε όσοι εκ του νόμου καλούνται να υποβοηθήσουν και να εποπτεύσουν την ανάπτυξη μπορούν να το κάνουν με αποτελεσματικότητα.

Τα νέα, δυσανάλογα βάρη που προστίθενται μέσω της διόγκωσης της νομοθεσίας λειτουργούν εναντίον της ανάπτυξης, και στο ίδιο δυσμενές αποτέλεσμα καταλήγει και η διατήρηση παλιών βαρών (ρυθμίσεων, διαδικασιών κ.ά.). Τέτοια βάρη μπορεί να ήταν απαραίτητα σε άλλη, προγενέστερη, εθνική και παγκόσμια οικονομική συγκυρία, αλλά δεν έχουν συγχρονίσει το βήμα τους με την εποχή μας, δηλαδή μια εποχή στην οποία το κράτος δεν απέχει από την οικονομία και την κοινωνία, αλλά ενδυναμώνει και τη μία και την άλλη (enabling state), δηλαδή ενισχύει την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Το ζήτημα είναι γνωστό εδώ και τουλάχιστον είκοσι χρόνια στην ευρωπαϊκή και ιδίως στην ελληνική έννομη τάξη, αλλά δεν έχει επιλυθεί ακόμα.

## A2. Η Πολυνομία στην Ευρωπαϊκή και Ελληνική Έννομη Τάξη

Το 2017 συμπληρώνονται 20 χρόνια από τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), στην οποία τέθηκε ως υποχρέωση των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) η μέριμνα για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης (regulatory quality), η οποία πήρε την ονομασία «Καλή Νομοθέτηση». Μεταξύ άλλων, συμπεριελάμβανε την αξιολόγηση της αναγκαιότητας θέσπισης ρυθμίσεων, την ανάλυση των επιπτώσεων των υπό ψήφιση νομοσχεδίων και την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας με στόχο τη μείωση της πολυνομίας. Μετά το 1997 και κυρίως από το 2000 και έπειτα, ακολούθησε πλήθος ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα οποία τα κράτη-μέλη παροτρύνονταν να προχωρήσουν στην εφαρμογή αρχών, εργαλείων και δράσεων, για να υλοποιήσουν την Καλή Νομοθέτηση.<sup>2</sup>

Η Ελλάδα εντός του συγκεκριμένου ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, ήδη από το 2000, επεδίωξε να ακολουθήσει τις εξελίξεις, παρεμβαίνοντας σε διάφορα επίπεδα, με στόχο τη σύγκλιση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν τόσο τη βελτίωση της ποιότητας των μεμονωμένων ρυθμίσεων όσο και την αναβάθμιση των θεσμών και των διαδικασιών παραγωγής τους. Εξάλλου, ποικίλες μελέτες είχαν αναγνωρίσει την πολυνομία και την κακονομία ως βασική παθογένεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με αρνητικές συνέπειες για την ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας, αλλά και για την ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.<sup>3</sup> Από τους πρώτους που διέγνωσαν το πρόβλημα, μετά τη μεταπολίτευση, ήταν οι Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Νίκος Κ. Αλιβιζάτος και Βασίλης Σκουρής.<sup>4</sup> Πιο πρόσφατα, σχετικές μελέτες και προτάσεις για την πολυνομία και τη ρυθμιστική κρίση έχουν καταθέσει ο Παναγιώτης Καρκατσούλης και μετά από ημερίδα της, η Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία.<sup>5</sup>

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

**2.** Για παράδειγμα: European Commission, COM 428 (2001), «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος». Βρυξέλλες. Mandelkern Group on Better Regulation (2001), "Final Report". Brussels. European Commission, COM 278 (2002), "Action Plan: Simplifying and Improving the Regulatory Environment". Brussels. European Commission, COM 71 (2003), "Updating and Simplifying the Community Acquis". Brussels. European Commission, COM 535 (2005), «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: Μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος». Βρυξέλλες. European Commission, COM 97 (2005), "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union". Brussels. European Commission, COM 15 (2009), «Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Βρυξέλλες. European Commission, COM 215 (2015), "Better Regulation for Better Results – An EU Agenda". Brussels. κ.ά.

**3.** OECD (2010b), "Better Regulation in Europe: Greece". Paris: OECD Publishing. OECD (2001a), "Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece". Paris: OECD Publishing. Επιτροπή για την εξέταση της μακροοικονομικής πολιτικής (1998), «Οικονομία και συντάξεις: Συνεισφορά στον δημόσιο διάλογο». Αθήνα. Hatzis A. and Nalpantidou S. (2007), "From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece". ENBR Working Paper, No. 13/2007. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) (2006), «Γνώμη της ΟΚΕ: Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης».

**4.** Αλιβιζάτος, Ν.Κ. (1981), «Βουλή και Κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία». Πολιτική 1, σελ. 80. Δαγτόγλου, Π.Δ. (1978), *Γενικό διοικητικό δίκαιο*. Τόμος Α'. Αθήνα: Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα. Σκουρής, Β. (1987), *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, Αθήνα/Κομοτηνή: Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα.

νομικισμό, την τυπολατρία και τον ρυθμιστικό πληθωρισμό ως βασικό δείκτη επιτυχημένης κυβερνητικής θητείας. Ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Αθανάσιος Ράντος αναφέρει χαρακτηριστικά σχετικά με το τελευταίο σημείο: «Δεν νοείται υπουργός που να μην αισθάνεται ενδεχομένως και αποτυχημένος, αν δεν ψηφιστούν επί των ημερών του κάποιοι νόμοι, χωρίς τις περισσότερες φορές να εισφέρουν κάτι ουσιαστικό και νέο».<sup>6</sup>

Η πολυνομία ήταν και παραμένει κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής έννομης τάξης.<sup>7</sup> Παρατηρείται σε πολλούς κλάδους του δικαίου, ακόμη και όταν η πληθώρα νόμων δεν καλύπτει ουσιαστική ύλη, η οποία θα μπορούσε να χρήζει περιοδικής επαναρρύθμισης, αλλά και σε διαδικαστικές όψεις της απονομής δικαιοσύνης. Πολυνομία παρατηρείται στο διοικητικό δίκαιο αλλά και στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο.<sup>8</sup> Για παράδειγμα, ο Ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» αντικατέστησε τον Ν. 2522/1997 και ανέθεσε την εκδίκαση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων στα διοικητικά εφετεία. Ο στόχος ήταν η ελάφρυνση του Συμβουλίου Επικρατείας από τον μεγάλο όγκο υποθέσεων. Η διοικητική δίκη ρυθμίζεται επίσης και από τον Ν. 3900/2010, ο οποίος όμως αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4055/2012 «Περί εξορθολογισμού διαδικασιών για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις».<sup>9</sup>

Πολυνομία παρατηρείται τόσο σε παλιούς κλάδους του δικαίου, όπως το φορολογικό δίκαιο, όσο και σε ηλικιακά νέους, όπως, για παράδειγμα, στο σχετικά νέο δίκαιο περιβάλλοντος.<sup>10</sup> Ενδεικτικά, ο Πάσχος Μανδραβέλης σε άρθρο του αναφέρει: «Την περίοδο 1974-2005 μετρήθηκαν 171.500 νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις. [...] Στα 37,5 χρόνια της μεταπολίτευσης (μέχρι τον Δεκέμβριο του 2012) ψηφίστηκαν 4.110 νόμοι. Αυτό σημαίνει ότι η Βουλή παρήγε έναν νόμο κάθε τρεις ημέρες, χωρίς να υπολογίζουμε τις διακοπές Χριστουγέννων, Πάσχα και καλοκαιριού».<sup>11</sup>

Γιατί όμως είναι τόσο σημαντικό να υπάρξει μια πολιτική για την καλή νομοθέτηση και τη μείωση της πολυνομίας; Η ρυθμιστική λειτουργία της πολιτείας φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να αφορά κυρίως εσωτερικά ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, χωρίς να επηρεάζει άμεσα την καθημερινότητα του πολίτη.

Είναι όμως ακριβώς έτσι, και, αν όχι, πώς ακριβώς εμπλέκεται η πολυνομία στις καθημερινές δραστηριότητες του πολίτη και της επιχείρησης; Αυτό το ερώτημα θα απαντηθεί συνοπτικά στην παρούσα εισαγωγή.

5. Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα». Στο Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 169–194. Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία (επιμ.) (2011), *Πολυνομία, κακονομία, ανομία*. Αθήνα: Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο.

6. Μάνδρου, Ι. (2016), «Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες». *Η Καθημερινή*, 30 Ιανουαρίου.

7. Ζουδιανός, Δ.Ν. (2015), *Εισαγωγή στα νομικά*. Στοιχεία Δικαίου. Τόμος Α'. 2η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 252–254.

8. Σκουρής, Β. και Τάχος, Α. (2010), *Διοικητική Νομοθεσία – Κώδικες*. 10η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

9. Κόρσος, Δ. (2013), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*. Τόμος Β'. 3η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

10. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (2008), *Δίκαιο του περιβάλλοντος*. 3η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. Σιούτη, Γ. (2011), *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*. 2η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 3–4.

11. Μανδραβέλης, Π. (2013), «Νομοθετικός πληθωρισμός». *Η Καθημερινή*, 22 Μαΐου.

## A3. Παγκοσμιοποίηση, Πολυνομία και Πολίτες

Πράγματι, η Καλή Νομοθέτηση αφορά τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής-ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και τη μείωση της πολυνομίας, ενώ έχει τις ρίζες της σε κινήματα και θεωρίες που βασίζονταν σε επικριτική θεώρηση για τον τρόπο οργάνωσης, μεγέθυνσης και παρέμβασης του κράτους στην οικονομία και στην κοινωνία. Τέτοια ήταν η θεώρηση των πολιτικών επιστημόνων της «Σχολής Δημόσιας Επιλογής» (Tullock, Niskanen κ.ά.), η οποία αρχικά αποτέλεσε το θεωρητικό πλαίσιο για την απορρύθμιση (deregulation). Η αδυναμία της αρχικής θεωρίας της απορρύθμισης να αντιμετωπίσει τις αποτυχίες της αγοράς και το έλλειμμα δημοκρατίας έφερε στην επιφάνεια την ανάγκη για μια σύνθεση θεωριών. Οι τελευταίες επιδίωκαν αφενός την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της κρατικής λειτουργίας σε σχέση με την οικονομία και την κοινωνία και αφετέρου την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μέσω αναβαθμισμένων δημοκρατικών και συμμετοχικών διαδικασιών.

Έτσι, από το κίνημα της απορρύθμισης (deregulation) της δεκαετίας του 1980 και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) ήρθαν στο προσκήνιο οι πιο σύγχρονες θεωρίες περί διακυβέρνησης (Governance) και Καλής Νομοθέτησης ή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (Better Regulation ή Regulatory Reform). Αυτές οι πιο πρόσφατες θεωρίες δεν είχαν τόσο ως κύρια μέριμνά τους να πλαισιώσουν την απόσυρση του κράτους από τις αγορές, όσο και κυρίως να υποστηρίξουν τη διάδοση μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας του κράτους.

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

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), εκτός από την ποιότητα της δημοκρατίας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και ο αυξανόμενος διεθνής επιχειρηματικός ανταγωνισμός, σε συνδυασμό με τη διεθνοποίηση των ρυθμίσεων, μέσω της λειτουργίας των διεθνών οργανισμών ή της σύναψης

διακρατικών συμφωνιών, έχουν καταστήσει τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σημαντική εθνική αναγκαιότητα.<sup>12</sup> Συνεπώς, η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας αποτελεί στρατηγική που επιβάλλεται όχι μόνο λόγω εθνικών επιλογών, αλλά και λόγω του τρόπου με τον οποίο πλέον λειτουργούν το παγκόσμιο οικονομικό σύστημα και οι συνθήκες διεθνούς ανταγωνισμού εντός αυτού.

Πώς όμως η παραπάνω μακροσκοπική ανάλυση φτάνει σε μικρο-επίπεδο, καθιστώντας τα αποτελέσματα της πολυνομίας κάτι παραπάνω από αισθητά στην καθημερινότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων; Προβλήματα όπως οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση υποθέσεων, η νομική ανασφάλεια και ο μεγάλος χρόνος που απαιτείται για να γίνουν κατανοητές και να εφαρμοστούν οι ρυθμίσεις αποτελούν εκφάνσεις του γραφειοκρατικού φαινομένου, το οποίο προκαλείται από την πολυνομία και επηρεάζει τις καθημερινές συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση. Οι μηχανισμοί όμως που δημιουργούν το πρόβλημα, όπως στα περισσότερα ζητήματα που άπτονται του διοικητικού φαινομένου, δεν είναι πάντα ορατοί και κατανοητοί στους πολίτες, παρά μόνον εάν οι τελευταίοι έχουν εξειδικευμένες γνώσεις σχετικά με το αντικείμενο αυτό.

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

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

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

12. OECD (1995), "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation". Paris: OECD Publishing.



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

## A4. Οι Στόχοι του Βιβλίου

Το βιβλίο αυτό επιχειρεί να αναδείξει πτυχές αυτού του προβλήματος, καταγράφοντας την υφιστάμενη κατάσταση και προτείνοντας κάποιες λύσεις, οι οποίες βασίζονται στις καλές πρακτικές άλλων χωρών-μελών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Πιο συγκεκριμένα, στόχοι του βιβλίου είναι οι εξής:

- (α) Η αποσαφήνιση βασικών εννοιών και η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο, χρησιμοποιώντας παράλληλα τέσσερα πεδία πολιτικής για την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων. Τα πεδία [δύο οριζόντιας φύσης (i, ii) και δύο κάθετης (iii, iv)], τα οποία κρίνονται εξαιρετικώς σημαντικά για την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, είναι: i) η φορολογία, με ιδιαίτερη επικέντρωση στον νέο Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών, ii) η ασφαλιστική νομοθεσία, iii) η νομοθεσία για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, και iv) η νομοθεσία για την έναρξη και την πιστοποίηση συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων.
- (β) Η αναγνώριση και η αξιολόγηση των λόγων αποτυχίας των μέχρι σήμερα πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας στην Ελλάδα, και ιδίως:
- Η αξιολόγηση της επιχειρηματολογίας εναντίον της μέριμνας για Καλή Νομοθέτηση κυρίως σε ό,τι αφορά τη μείωση της ρύθμισης –από το κράτος– των πεδίων της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.
  - Η αξιολόγηση της εφαρμογής ή μη των βασικών προβλέψεων που συμπεριλαμβάνονταν στις πρωτοβουλίες αντιμετώπισης του προβλήματος από το 2000 μέχρι σήμερα.
  - Η αξιολόγηση της επάρκειας των θεσμών (Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή [ΚΕΝΕ], Υπουργικό Συμβούλιο, Γραφείο Πρωθυπουργού κλπ.), των μέσων και των διαδικασιών που υιοθετήθηκαν μέχρι στιγμής στην Ελλάδα από διαδοχικές κυβερνήσεις, για την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας.

- (γ) Η αναγνώριση και η αξιολόγηση καλών πρακτικών στο πεδίο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, με συγκεκριμένες αναφορές σε χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία και η Ολλανδία.
- (δ) Η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων, με χρονική κλιμάκωση (βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες, μακροπρόθεσμες), βασιζόμενων στις διεθνείς καλές πρακτικές για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Οι προτάσεις θα αφορούν τόσο τη μείωση του όγκου και της πολυπλοκότητας της υφιστάμενης νομοθεσίας, όσο και τη διασφάλιση του ελέγχου (ποσοτικού και ποιοτικού) της μελλοντικής ρυθμιστικής παραγωγής.

## A5. Μεθοδολογία της Έρευνας

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε συμπεριλαμβάνει έρευνα αρχείου και συνεντεύξεις, ήταν δηλαδή συνδυασμός διαφορετικών τεχνικών έρευνας. Συγκεκριμένα, για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας βελτιωτικών παρεμβάσεων, έγινε ερευνητική εργασία (desk research) από βιβλιογραφικές πηγές και πραγματοποιήθηκε πρωτογενής ανάλυση των ΦΕΚ (κυρίως στα τεύχη Α' και Β') για το χρονικό διάστημα 2002-2016. Η έρευνα αυτή επιδίωξε να δείξει με απτά μεγέθη την έκταση του φαινομένου, συνδέοντάς το με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς στους τέσσερις τομείς πολιτικής τους οποίους αναφέραμε παραπάνω και οι οποίοι κρίνονται ως βαρύνουσας σημασίας για την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

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

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

---

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
Νοέμβριος 2017

# Αποσαφήνιση Εννοιών



# B1. Ο Ορισμός και τα Αίτια της Πολυνομίας

## B1.1. Πολυνομία και Ρύθμιση

Η πολυνομία είναι το αποτέλεσμα της θέσεως σε ισχύ πολλών ρυθμίσεων. Πριν λοιπόν γίνει προσπάθεια να οριστεί, θα πρέπει να αποσαφηνισθεί η έννοια της ρύθμισης, ιδιαιτέρως σε αντιδιαστολή με άλλες μορφές παρέμβασης για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος.

Δεν υπάρχει ένας γενικά παραδεκτός ορισμός για τη ρύθμιση. Ο ΟΟΣΑ την ορίζει ως μια δέσμη εργαλείων με τα οποία οι κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις στους πολίτες και στις επιχειρήσεις. Τέτοια εργαλεία προφανώς είναι οι νόμοι, τα διατάγματα, τυπικές ή άτυπες εντολές και αποφάσεις, καθώς και δευτερογενείς αποφάσεις, οι οποίες παράγονται από όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Επίσης, συμπεριλαμβάνονται δευτερογενείς κανονισμοί που εκδίδονται από μη-κυβερνητικές οργανώσεις ή αυτορρυθμιζόμενες οργανώσεις στις οποίες το κράτος έχει δώσει τη σχετική εξουσιοδότηση. Ο ΟΟΣΑ, επιπλέον, ομαδοποιεί τις ρυθμίσεις σε τρεις κατηγορίες:

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

Εάν η ρυθμιστική παρέμβαση είναι μία από τις λειτουργίες του κράτους με τις οποίες μπορεί να επιλύσει κάποιο δημόσιο πρόβλημα, επηρεάζοντας συμπεριφορές ή θέτοντας περιορισμούς ή ακόμα και παρέχοντας κίνητρα, το ερώτημα είναι ποιες είναι οι άλλες επιλογές που έχει το κράτος στη διάθεσή του. Ο ορισμός της ρύθμισης μπορεί να γίνει πιο σαφής σε αντιδιαστολή με τις άλλες μορφές παρέμβασης οι οποίες μπορεί να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Σύμφωνα με την αρμόδια για την Καλή Νομοθέτηση υπηρε-

σία της Μεγάλης Βρετανίας, υπάρχουν άλλες τέσσερις μορφές δημόσιας παρέμβασης που είναι οι εξής:<sup>13</sup>

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

Στο πλαίσιο αυτό, η ρύθμιση θεωρείται ως η νομική επιβολή υποχρεώσεων από το κράτος, σε συνδυασμό με τη διοικητική δυνατότητα να υποστηριχθούν αυτές από κυρώσεις.

## B1.2. Το Παράλογο και το Εύλογο της Πολυνομίας

Εκ πρώτης όψεως, η πολυνομία δεν είναι παράλογο. Υπάρχουν φωνές που ισχυρίζονται ότι στις σύγχρονες πολιτείες η πολυνομία, παρότι συχνά είναι προβληματική, θα μπορούσε να θεωρηθεί αναπόφευκτη, αν όχι εύλογο.<sup>14</sup> Η εξέλιξη της τεχνολογίας δημιουργεί την ανάγκη για πρόσθετες ρυθμίσεις, όταν υπάρχει κίνδυνος να θιγούν βασικά έννομα αγαθά, όπως, π.χ., η ιδιωτικότητα (privacy), η οποία μπορεί να υποστεί βλάβη από την ανεμπόδιστη χρήση νέων τεχνολογιών επιτήρησης της ιδιωτικής σφαίρας του ατόμου. Δηλαδή, νέα ρύθμιση απαιτείται όταν φανεί πως ένα έννομο αγαθό που θεωρείται ότι προστατευόταν επαρκώς, εντέλει, αυτό βλάπτεται με πρωτόγνωρους τρόπους.

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

Το κρίσιμο ζήτημα εδώ είναι εάν για τη μη αναμενόμενη ή πρωτόγνωρη βλάβη ενός έννομου αγαθού ή για τη ρύθμιση νέας ύλης, η οποία έως τη θέσπιση σχετικού νόμου παρέμενε αρρύθμιστη, απαιτείται εντελώς νέα διάταξη νόμου. Μήπως αρκεί ο συνδυασμός γενικών διατάξεων (διατάξεων του Συντάγματος, γενικών αρχών του αστικού δικαίου) με υφιστάμενες διατάξεις οι οποίες εφαρμόζονται αναλογικά σε νέες περιπτώσεις ή σε νέα

<sup>13</sup>. Department for Business, Innovation and Skills (2009), "Better Regulation, Better Benefits: Getting the Balance Right. Main Report". London, σελ. 23.

<sup>14</sup>. Hale, A., Borys, D. and Adams, M. (2011), "Regulatory Overload: A Behavioral Analysis of Regulatory Compliance". Mercatus Center - George Mason University, σελ. 6–32.

πεδία; Το κατά πόσον θα προτιμηθεί το πρώτο (νέα διάταξη) ή το δεύτερο (συνδυασμός και αναλογική εφαρμογή) επαφίεται στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν είναι δυνατόν πάντοτε να κλίνει προς την πρώτη λύση.

Το πρόβλημα της πολυνομίας δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό, αν και, όπως υποστηρίζουμε σε αυτό το βιβλίο, σε εμάς έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις, εδώ και τρεις τουλάχιστον δεκαετίες. Είναι διεθνές πρόβλημα, πράγμα που φαίνεται από τον σχετικό προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί σε άλλες χώρες, όπως στη Γαλλία και στη Γερμανία,<sup>15</sup> καθώς και στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις ΗΠΑ.<sup>16</sup> Οι κυριότερες αιτίες του διεθνούς αυτού φαινομένου είναι τουλάχιστον τέσσερις και αναλύονται αμέσως παρακάτω:

### **B1.3. Τα Αίτια της Πολυνομίας Διεθνώς**

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

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

Γι' αυτούς και για άλλους λόγους, πολλά κοινοβούλια έχουν αποκτήσει εν μέρει έναν ρόλο περισσότερο διεκπεραιωτικό, παρά ουσιαστικό, ως προς την παραγωγή ρυθμίσεων.

Η δεύτερη αιτία του διεθνώς ορατού φαινομένου της πολυνομίας ανάγεται στη διεθνοποίηση των εθνικών νομοθεσιών, καθώς και στον εξευρωπαϊσμό της νομοθεσίας των χωρών-μελών της ΕΕ. Σε διεθνές επίπεδο, συνθήκες μεταξύ κρατών, όπως οι διεθνείς συμβάσεις για τη ρύθμιση του παγκόσμιου εμπορίου ή την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, δημιουργούν σε

<sup>15</sup> Σκουρής, *ό.π.*, σελ. 9–10, υποσημ. 1.

<sup>16</sup> Βλ., αντί άλλων, Hale, Borys and Adams, *ό.π.*, καθώς και Hampton, Ph. (2004), "Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement". London: HM Treasury/Crown, December.



εθνικό επίπεδο τάσεις αύξησης της σχετικής νομοθεσίας, πέραν της κύρωσης από τα κοινοβούλια των σχετικών διεθνών νομικών κειμένων.

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

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

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

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

Ως γνωστόν, πολλοί από αυτούς τους συνταγματικούς κανόνες έχουν συμβολικό χαρακτήρα αναγνώρισης δικαιωμάτων των πολιτών, χωρίς όμως να τους παρέχουν νομική αξίωση έναντι του κράτους (π.χ. δεν μπορεί ο πολίτης να αξιώσει από το κράτος την παροχή στέγης). Πάντως, το πλήθος

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

18. Piketty, T. (2014), *Το Κεφάλαιο τον 21ο αιώνα*. Μτφρ. Ε. Παπαδάκη. Αθήνα: Πόλις.

19. Σκουρής, ό.π.

και το εύρος των συνταγματικών κανόνων είναι αφετηρία για την ανάπτυξη πληθωριστικών τάσεων στη νομοθετική παραγωγή.

Το φαινόμενο επιτείνεται, βέβαια, όταν, όπως έχει παρατηρήσει ο Γιώργος Τσεμπελής, συντάγματα όπως το ελληνικό Σύνταγμα, με τις είκοσι επτά χιλιάδες (27.000) λέξεις του, έχουν –συγκριτικά μιλώντας– πολύ μεγάλη έκταση.<sup>20</sup>

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

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

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

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

Μάλιστα, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της πολυνομίας, έγινε προφανές ότι η απόσυρση του κράτους από ορισμένους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας απαιτεί και αυτή, με τη σειρά της, ρύθμιση. Δηλαδή, απαιτεί προσδιορισμό του νέου ρόλου του κράτους, ενός ρόλου ενδυνάμωσης των κοινωνικών και των οικονομικών φορέων και διευκόλυνσης της δράσης

**20.** Τσεμπελής, Γ. (2014), «Η συνταγματική αναθεώρηση ξεκινά από το άρθρο 110». *Το Βήμα της Κυριακής*, 5 Οκτωβρίου.

**21.** Δαγτόγλου, ό.π., σελ. 29 και 38, όπου και γίνεται αναφορά στην πολυνομία ειδικά του διοικητικού δικαίου.

**22.** Gilbert, N. and Gilbert, B. (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford: Oxford University Press και Wallace, J. (2013), "The Rise of the Enabling State: A Review of Evidence and Policy across the UK and Ireland". Dunfermline: Carnegie UK Trust.

**23.** Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform – A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

τους, πράγμα που σημαίνει ότι απαιτεί νέα, πρόσθετη νομοθετική παραγωγή. Για παράδειγμα, σε πολλές χώρες απαιτήθηκε πρόσθετη νομοθεσία για τα εξής:

- την ίδρυση και τη λειτουργία των ανεξάρτητων διοικητικών και ρυθμιστικών αρχών (Συνήγορος του Πολίτη, Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης κ.ά.),
- τις νέες μορφές δράσης που βρίσκονται στην τομή δύο συνόλων, εκείνου της διοίκησης με αυτό της ιδιωτικής οικονομίας (συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα – ΣΔΙΤ), καθώς και
- την ανάπτυξη και τον πολλαπλασιασμό νέων βραχιόνων του κράτους, δημόσιων οργανώσεων και εταιρειών (agencification), δίπλα στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή σε αντικατάσταση μέρους των κεντρικών υπηρεσιών.<sup>24</sup>

Συνοπτικά, η πολυνομία, παρότι, όπως εξηγείται στο παρόν βιβλίο, αποτελεί φαινόμενο ιδιαίτερα οξυμένο στη χώρα μας, οφείλεται σε διεθνείς και διαχρονικές τάσεις. Ορισμένες από αυτές είναι δύσκολο να καμφθούν (π.χ. ο εντεινόμενος ανταγωνισμός ανοικτών οικονομιών, προς τον οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις προσπαθούν να προσαρμοστούν, εισάγοντας νέες ρυθμίσεις). Άλλες τάσεις, πάλι, όπως η τάση για κρατική επέμβαση στην ελεύθερη αγορά, προκειμένου να αμβλυνθούν οι αρνητικές συνέπειές της (π.χ. η ανεργία των νέων), και η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης δεν θα έπρεπε να καμφθούν. Στις παραπάνω διεθνείς διαστάσεις του προβλήματος προστίθενται όμως επιβαρυντικά και οι εγχώριες, δηλαδή οι αιτίες της πολυνομίας που αφορούν ειδικά την Ελλάδα. Πριν από αυτό (βλ. υποκεφάλαιο Β3 παρακάτω), ας δούμε πώς η πολυνομία διαπλέκεται με την κακονομία.

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

## B2. Πολυνομία και Κακονομία

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

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

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

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

Η διαπίστωση αυτή δεν είναι καινοφανής, αλλά έχει ήδη υποστηριχτεί και από δημόσια χείλη. Σε δημόσια ομιλία του στις 17 Μαρτίου 2016, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Προκόπης Παυλόπουλος έκανε τον εξής σχολιασμό σχετικά με την πολυνομία και την κακονομία:

<sup>25</sup> Αργυρός, Α. (2015), «Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας», 11 Οκτωβρίου.

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

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

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

## **B2.1. Σχέσεις Κακονομίας και Πολυνομίας**

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

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

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

- Αντιφατικές ή ακόμη και ευθέως αλληλοαναιρούμενες ρυθμίσεις νόμων για το ίδιο ζήτημα.
- Αντιφατικές ρυθμίσεις κανόνων διαφορετικών επιπέδων, όπως, π.χ., μια υπουργική εγκύκλιος που αναιρεί έναν νόμο, με αποτέλεσμα να προκύπτει νομική αβεβαιότητα, παρότι ο νόμος υπερισχύει έναντι της εγκυκλίου. Τούτο σημαίνει ότι παραβιάζεται η ιεραρχία των κανόνων δικαίου, με το να προκρίνεται στο στάδιο εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής η ρύθμιση που περιλαμβάνεται σε εγκύκλιο αντί της ρύθμισης που είχε περιληφθεί σε νόμο για το ίδιο ρυθμιζόμενο ζήτημα (και από τον οποίο νόμο η εγκύκλιος απορρέει). Έτσι, το 2011, στην Ετήσια Έκθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη παρουσίασε και επέκρινε πολλές περιπτώσεις στις οποίες εγκύκλιοι, ερμηνεύοντας την ισχύουσα νομο-

**27.** Παυλόπουλος, Π. (2016), «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής», 17 Μαρτίου.

θεσία, προχωρούσαν ουσιαστικά στην ανατροπή της σε ό,τι αφορά, π.χ., ζητήματα φορολογικού δικαίου, πολεοδομικού-κατασκευαστικού δικαίου, αστικού δικαίου και δικαίου ιθαγενείας.<sup>28</sup>

- Προφανής αντισυνταγματικότητα.
- Αντίθεση μιας εγχώριας ρύθμισης προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο (*acquis communautaire*) ή/και προς θεμελιώδεις διεθνείς συμβάσεις, όπως, π.χ., η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).
- Νομικά κενά τόσο σημαντικά, ώστε να καθιστούν μια ρύθμιση ανενεργή.
- Εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας.
- Εκφραστικά, συντακτικά και γραμματικά λάθη.
- Κανονιστική, αντί για κοινοβουλευτική, νομοθέτηση μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) ή άλλων μη κοινοβουλευτικών μέσων.<sup>29</sup>

<sup>28</sup>. Συνήγορος του Πολίτη (2011), *Ετήσια Έκθεση*. Αθήνα.

<sup>29</sup>. Οι αρχικές ιδέες αυτού του καταλόγου προέρχονται από το Ψυχογιός, Θ. (2000), «Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης». Μελέτη 1026/2000 (8/9/2000). Ευχαριστούμε τον Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Θεόδωρο Ψυχογιό.

## B2.2. Αιτίες της Κακονομίας

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

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

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

## B3. Τα Αίτια της Πολυνομίας στην Ελλάδα

Σχεδόν κανένας νόμος δεν θα ήταν αναγκαίος, εάν η ορθή συμπεριφορά στις οικονομικές και στις κοινωνικές σχέσεις ήταν σε όλους προφανής και τηρούνταν από όλους. Καθώς αυτό δεν συμβαίνει, ούτε μπορεί να συμβεί, νέοι νόμοι θεσπίζονται και προστίθενται στην υπάρχουσα νομοθεσία, κάθε φορά που, μεταφορικά μιλώντας, ανακαλύπτονται στο «καλάθι με τα μήλα ένα ή περισσότερα σάπια μήλα».<sup>30</sup> Με άλλα λόγια, ακόμη και αν το κράτος ευλαβικά απέφευγε να παρέμβει στην ελεύθερη οικονομία, οι συμπεριφορές των δρώντων, ιδιωτών ή επιχειρήσεων, δεν θα ήταν πάντοτε προβλέψιμες και αποδεκτές. Θα μπορούσαν να υπερβούν έναν κύκλο αποδεκτών από την παράδοση ή το έθιμο επαγγελματικών ή επιχειρηματικών συμπεριφορών. Στην περίπτωση αυτή θα καθίστατο αναγκαία κάποια είδους κύρωση, η οποία θα περιβαλλόταν το ένδυμα του νόμου.

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

Ωστόσο, είναι προφανές ότι, στη χώρα μας τουλάχιστον, πίσω από την τάση για πολυνομία κρύβεται μια διάχυτη αντίληψη για τη διαρκή δυνατότητα δημοσιονομικής επέκτασης, μια επιτακτική διάθεση ρύθμισης της ύλης των οικονομικών και άλλων σχέσεων, ανεξάρτητα από το κόστος που προξενούν οι πρόσθετες ρυθμίσεις. Τα διάφορα είδη διοικητικού και οικονομικού κόστους, έως έναν βαθμό αναμενόμενα κατά την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων, διογκώνονται όταν για το ίδιο ζήτημα, το οποίο τυχόν χρήζει ρύθμισης, θεσπίζεται πλήθος διαδοχικών ρυθμίσεων.

Ενδεικτικά, για τη φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2002-2016, ψηφίστηκαν συνολικά τουλάχιστον τριάντα επτά (37) νόμοι και θεσπίστηκαν τρεις (3) Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), με βάση το άρθρο 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος, που περιείχαν φορολογικές ρυθμίσεις.

Η κατακλυσμιαία εισαγωγή νέων ρυθμίσεων δεν διπλασιάζει ή τριπλασιάζει απλώς τα διαφορετικά είδη διοικητικού και οικονομικού κόστους. Το πιθανότερο είναι ότι τα αυξάνει με έναν μη γραμμικό τρόπο, δηλαδή τα αυξάνει θεαματικά. Τούτο συμβαίνει αφενός γιατί το σύνολο των ρυθμίσεων για ένα ζήτημα δεν συμπεριλαμβάνεται σε ένα νομοθέτημα, αλλά έχει διασπαρεί σε πολλά, αφετέρου γιατί είναι σχεδόν αναπόφευκτο ότι σε μια κοινωνία που έχει χαρακτηριστικά «δικομανίας», όπως η ελληνική, η πληθώρα των



ρυθμίσεων θα δώσει λαβή σε αντιφατικές ερμηνείες του νόμου, στηριζόμενες σε διαφορετικές υφιστάμενες –παλαιές ή νέες– διατάξεις.<sup>31</sup>

### **B3.1. Κομματικός Ανταγωνισμός, Πολιτική Κουλτούρα και Πολυνομία**

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

Η κατίσχυση ή μη αυτής της τάσης, που συνδέεται με την εσωτερική λογική του κομματικού συστήματος και της προσωπικής πολιτικής ανέλιξης κάθε πολιτικού στελέχους πρώτης γραμμής, συναρτάται προς την κυρίαρχη –σε κάθε χώρα και εποχή– πολιτική κουλτούρα. Σε μια πολωμένη πολιτική κουλτούρα, όπως αυτή που τροφοδότησε και τροφοδοτήθηκε από το ελληνικό κομματικό σύστημα της μεταπολίτευσης αλλά και την τρέχουσα περίοδο της οικονομικής κρίσης, οι τάσεις για πολυνομία θα είναι εντονότερες. Αυτό συμβαίνει επειδή τα κόμματα επιδιώκουν τη συνολική σύγκρουση και την πλήρη αντικατάσταση του ενός από το άλλο στην πολιτική εξουσία. Ταυτόχρονα, οι υπουργοί του ίδιου ή διαφορετικών κομμάτων υπερακοντίζουν ο ένας τον άλλο. Άρα, η πολυνομία συνδέεται και με ευρύτερα φαινόμενα πολιτικής κουλτούρας, όπως η συγκρουσιακή ελληνική κουλτούρα.

Η πολυνομία δεν εμφανίζεται με τον ίδιο οξύ βαθμό σε όλα τα πολυκομματικά συστήματα. Είναι ηπιότερης έντασης εκεί όπου κυριαρχεί μια κουλτούρα συναίνεσης, με τις αναπόφευκτες περιόδους βραχείας όξυνσης της κομματικής διαμάχης (π.χ. στη δημοκρατική Ισπανία και στην Πορτογαλία, μετά την πτώση των αυταρχικών καθεστώτων του Φράνκο και του Σαλαζάρ αντιστοίχως).<sup>32</sup>

### **B3.2. Διοικητική Κουλτούρα και Αντιλήψεις Σχετικά με τον Ρόλο της Ρύθμισης**

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

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

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



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

33. Hale, Borys and Adams, *ό.π.*, σελ. 6.

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

Επιπλέον, η δημόσια διοίκηση προτιμά να κατηγορηθεί για υπερβολική ρυθμιστική παραγωγή, προκειμένου να ελέγξει ένα πρόβλημα, παρά για αποτυχία αντιμετώπισής του μέσω της μη-ρύθμισης.<sup>33</sup> Βεβαίως, σε αυτές τις περιπτώσεις, και επειδή η διοίκηση δρα και ως εφαρμοστής του νόμου, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος κακονομίας και κακοδιοίκησης, που επιδρά αρνητικά στον περιορισμό του φαινομένου. Ένα πολύπλοκο και υπερτροφικό ρυθμιστικό περιβάλλον δημιουργεί νομική ανασφάλεια σε σημαντικά μέρη της δημόσιας διοίκησης (ελεγκτικά, παροχής υπηρεσιών κλπ.), που ενεργούν ως εφαρμοστές του νόμου, με αποτέλεσμα αφενός να δημιουργούνται προβλήματα γραφειοκρατίας, αφετέρου να προκαλείται περιπτωσιολογική και αποσπασματική αντίδραση, με έκδοση νέας ρύθμισης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

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

### **B3.3. Θεσμικά Προβλήματα ως Αίτιο της Πολυνομίας**

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

Η τάση της εκτελεστικής εξουσίας είναι να νομοθετεί γρήγορα και ενδεχομένως πολλές φορές πρόχειρα, για να επιλύσει τα προβλήματα που ανακύπτουν στη διακυβέρνηση της χώρας. Η τάση αυτή είναι φυσιολογική, εάν σκεφτεί κάποιος ότι η κυβέρνηση πρέπει να ανταποκριθεί γρήγορα στο εκλογικό της ακροατήριο και να επιλύσει προβλήματα ή, σε κάθε περίπτωση, να υλοποιήσει επείγουσες δεσμεύσεις είτε προεκλογικές είτε άλλου είδους (π.χ. προς την Ευρωπαϊκή Ένωση). Σε αυτή την περίπτωση, η κυβέρνηση έχει κάθε κίνητρο να επιδιώκει τη συντόμευση των κοινοβουλευτικών διαδικασιών μέχρι την έκδοση των νόμων.

Ας αναλογιστούμε την έκρηξη παραγωγής νόμων μέσα από επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες ή την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Ακόμη και αν η έκρηξη αυτή δικαιολογείται εν μέρει από το επείγον της υλοποίησης διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, είναι φανερό πως στη νομοθετική παραγωγή συμπεριλαμβάνονται και διατάξεις που δεν έχουν αυτό το χαρακτηριστικό. Εάν λοιπόν η νομοθετική εξουσία δεν αντιληφθεί τον ρόλο της ως θεματοφύλακα της ρυθμιστικής ποιότητας, τότε τα κίνητρα της εκτελεστικής εξουσίας υπερισχύουν έναντι της νομοθετικής, με αποτέλεσμα η ποιότητα και η ποσότητα της νομοθεσίας να καθίστανται προβληματικές.

Θεσμικά, βεβαίως, εάν δεν υπάρχουν μηχανισμοί είτε στην εκτελεστική είτε στη νομοθετική εξουσία για τον έλεγχο της παραγωγής ρυθμίσεων ή για την εκ των υστέρων αξιολόγηση και κατάργησή τους, γίνεται φανερό πως η νομοθετική ύλη θα έχει αυξητική τάση. Η τάση αυτή υποκινείται από το Σύνταγμά μας. Το πλέγμα των συνταγματικών κανόνων που αναφέρθηκε παραπάνω είναι πολύ ευρύ στο Σύνταγμά μας (βλ., π.χ., άρθρο 16 παράγραφος 1 και παράγραφος 9 για την επιστήμη, την τέχνη και τον αθλητισμό, άρθρο 21 για την οικογένεια και την «προαγωγή του Έθνους», άρθρο 106 παράγραφος 1 για τον οικονομικό προγραμματισμό, άρθρο 108 παράγραφος 1 για τη «διατήρηση των δεσμών» του απόδημου ελληνισμού «με τη Μητέρα Πατρίδα»). Επιπλέον, το Σύνταγμά μας ιδιαίτερα υποκινεί τον νομικό πληθωρισμό σε τομείς πολιτικής όπως η εκπαίδευση, όπου έχει υιοθετήσει λύσεις που θεωρούνται διεθνώς ακραίες. Τυπικό παράδειγμα εδώ είναι η ανάθεση στο κράτος της αποκλειστικής ευθύνης για την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ αποκλείονται από αυτήν μη κρατικοί φορείς (άρθρο 16 παράγραφος 5 του Συντάγματος).<sup>34</sup>

**34.** Αλιβιζάτος, Ν.Κ. (2007), *Πέρα από το 16: Τα πριν και τα μετά*. Αθήνα: Μεταίχμιο.

## B4. Πολυνομία και Γραφειοκρατία

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

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

Δεύτερον, η πολυνομία ως φαινόμενο συνδέεται με ελλειμματικούς θεσμούς συντονισμού της ρυθμιστικής παραγωγής και αξιολόγησης της υφιστάμενης νομοθεσίας. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον η γραφειοκρατία μπορεί να προκύψει από δύο είδη ρύθμισης, όπως αναφέρει ο Bozeman: το πρώτο είδος είναι η ρύθμιση που γεννήθηκε κακή και το δεύτερο η ρύθμιση που έγινε κακή (rule born bad vs rule gone bad).<sup>35</sup>

Στην πρώτη περίπτωση, οι νόμοι είναι κακής ποιότητας από τη στιγμή της σύλληψής τους, με αποτέλεσμα να επιβάλλουν βάρη δυσανάλογα, χωρίς να ικανοποιούν τον σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκαν. Στη δεύτερη περίπτωση, νόμοι οι οποίοι ξεκίνησαν με επιτυχία, ξεπεράστηκαν από τις εξελίξεις και κατάντησαν παρωχημένοι, χωρίς όμως να αξιολογηθούν και να καταργηθούν.<sup>36</sup> Στην τελευταία περίπτωση, έχουμε μια κατάσταση κατά την

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

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

οποία, όπως πολύ γλαφυρά αναφέρει ο Bozeman, «ο ορθολογισμός που προστίθεται στον ορθολογισμό μπορεί να αθροιστεί σε ανορθολογισμό».<sup>37</sup>

#### **B4.1. Πολυνομία, Συμμόρφωση, Εμπιστοσύνη και Διαφθορά**

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

- (α) του βαθμού στον οποίο η ομάδα-στόχος (target group) ξέρει ή μπορεί να κατανοήσει τη ρύθμιση,
- (β) του βαθμού στον οποίο η ομάδα-στόχος είναι πρόθυμη να συμμορφωθεί, είτε λόγω οικονομικών κινήτρων, θετικών συμπεριφορών (που προέρχονται από την αίσθηση του «καλού πολίτη») και αποδοχής των στόχων της πολιτικής είτε μέσω της πίεσης από την επιβολή του νόμου,
- (γ) του βαθμού στον οποίο μια ομάδα-στόχος έχει πράγματι τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με τη ρύθμιση.<sup>38</sup>

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

Τέτοιες καταστάσεις, όπως είναι φανερό, μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντική και αμφίδρομη διάβρωση της εμπιστοσύνης. Με άλλα λόγια, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις είναι καχύποπτοι ως προς την πρόθεση του κράτους να θέτει αποτελεσματικά τους κανόνες του παιχνιδιού και να τους εφαρμόζει, βάσει ξεκάθαρων κινήτρων προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Από την άλλη, και η δημόσια διοίκηση είναι καχύποπτη ως προς τις προθέσεις των διοικουμένων σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση, καθώς, όπως το έχει θέσει ο Waldo ήδη από το 1946, «η γραφειοκρατία του ενός ανθρώπου είναι το σύστημα ενός άλλου».<sup>39</sup>

Όλα αυτά οδήγησαν τον Bozeman να συγκροτήσει τον περίφημο ορισμό του για τη γραφειοκρατία ως ένα μείγμα οργανωτικών κανόνων, ρυθμίσεων και διαδικασιών που παραμένουν σε ισχύ και εμπεριέχουν μεγάλο κόστος συμμόρφωσης, αλλά δεν εξυπηρετούν κανέναν σκοπό, σύμφωνα με τις αξίες που τους δίνει μια συγκεκριμένη ομάδα μετεχόντων της διαδικασίας.<sup>40</sup>

εφαρμογή.

<sup>37</sup> Bozeman, *ό.π.*, σελ. 289.

<sup>38</sup> OECD (2000), "Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance". Paris: OECD Publishing, σελ. 7.

<sup>39</sup> Waldo, D. (1946), "Government by Procedure". In F. Morstein-Marx (ed.), *Elements of Public Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Δηλαδή, η γραφειοκρατία δεν εξυπηρετεί τους σκοπούς κάποιας ομάδας.

Όμως, όταν η λειτουργία της γραφειοκρατίας διέπεται από πολυνομία, τότε δημιουργεί κίνητρα για την αποφυγή των ρυθμιστικών περιορισμών, πολλές φορές με αθέμιτους τρόπους, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται φαινόμενα διαφθοράς και να διαβρώνεται περαιτέρω η εμπιστοσύνη των πολιτών και των επιχειρήσεων προς το κράτος και αντιστρόφως.

Η ανάλυση αυτή υποστηρίζεται και από δείκτες παγκόσμιων οργανισμών, όπως η Διεθνής Διαφάνεια, οι οποίοι μετρούν την αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης και την ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Πράγματι, στον «Δείκτη Αντιλήψεων για τη Διαφθορά» της Διεθνούς Διαφάνειας, η Ελλάδα το 2016 κατατάχθηκε στην 69η θέση μεταξύ 168 χωρών, με δείκτη 44 στα 100, μαζί με την Ιταλία και τη Ρουμανία, αρκετά πίσω από τις χώρες-εταίρους της στην ΕΕ.<sup>41</sup>

Παρομοίως, στο «Βαρόμετρο για τη Διαφθορά» της Διεθνούς Διαφάνειας φαίνεται ότι μεταξύ του 2007 και του 2010 το 75% του ελληνικού πληθυσμού δήλωσε ότι η διαφθορά είχε αυξηθεί. Το 2015 το 55% του ελληνικού πληθυσμού δήλωσε ότι η διαφθορά είχε αυξηθεί κατά τα προηγούμενα δύο χρόνια, ενώ το 30% ότι είχε μείνει ίδια.<sup>42</sup>

Προβληματικοί εμφανίζονται όλοι οι θεσμοί, με αρνητικούς «πρωταθλητές» τα πολιτικά κόμματα, τη Βουλή, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και τη δημόσια διοίκηση, με βάση κυλιόμενες έρευνες του ευρωβαρόμετρου (Standard Eurobarometer). Παρότι όλες αυτές οι μετρήσεις δίνουν μια κατά προσέγγιση εικόνα αντιλήψεων και δεν προσδιορίζουν επακριβώς την έκταση της διαφθοράς, είναι τουλάχιστον χρήσιμες ως ερεθίσματα ενασχόλησης και επίλυσης προβλημάτων διαφθοράς.

<sup>40</sup>. Bozeman, *ό.π.*, σελ. 278.

<sup>41</sup>. Όσο πιο κοντά στο 100, στην κλίμακα 1-100, τοποθετείται μια χώρα, τόσο πιο διεφθαρμένη θεωρείται. Περισσότερες πληροφορίες μπορεί κάποιος να βρει στον ιστότοπο της Διεθνούς Διαφάνειας και, πιο συγκεκριμένα, στο Transparency International (2016), "Corruption Perceptions Index".

<sup>42</sup>. Transparency International (2015), "Global Corruption Barometer: Greece".

## B5. Το Κόστος της Πολυνομίας

Οι προσπάθειες να προσδιοριστεί μια ακριβής τιμή για το κόστος της πολυνομίας είναι λίγο πολύ αυθαίρετες. Για παράδειγμα, σύμφωνα με ένα δημοσίευμα, το Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο (US Chamber of Commerce) έχει ισχυριστεί ότι το ετήσιο κόστος της πολυνομίας στο καθεστώς που διέπει τις μικρές επιχειρήσεις στις ΗΠΑ φθάνει τις 10.000 δολάρια ανά υπάλληλο.<sup>43</sup> Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το κόστος της πολυνομίας όσον αφορά τις επιχειρήσεις μετράται ως κόστος διοικητικών-γραφειοκρατικών βαρών που προκύπτουν από υποχρεώσεις του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και εάν αυτό έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο.

Σύμφωνα με μια πιλοτική μελέτη της ΕΕ που διεξήχθη το 2006,<sup>44</sup> το κόστος της γραφειοκρατίας σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ-25 ήταν 3,5% του ΑΕΠ. Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί παρουσιάζεται το γραφειοκρατικό βάρος ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά κράτος-μέλος της ΕΕ.<sup>45</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι στην αναφορά της ΕΕ για την Ευρωπαϊκή Ανταγωνιστικότητα (European Competitiveness Report, 2006) εκτιμάται ότι, εάν σε βάθος εικοσαετίας μειωθούν τα διοικητικά-γραφειοκρατικά βάρη κατά 25%, τότε το ΑΕΠ της Ελλάδας θα αυξηθεί 2,4 ποσοστιαίες μονάδες.<sup>46</sup>

Ωστόσο, δεν είναι πάντοτε ακριβείς οι μετρήσεις της ποσότητας της νομοθετικής παραγωγής. Αυτή άλλωστε δεν αποτελεί μόνο ελληνικό πρόβλημα, αλλά σχετίζεται με την ανάπτυξη και την παγίωση της γραφειοκρατίας σε χώρες με παρόμοια με την ελληνική σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτών και σχέση δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικής οικονομίας. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, αναφέρεται ότι στις τέσσερις δεκαετίες της περιόδου 1960-2000 θεσπίστηκαν περισσότεροι από 150.000 νόμοι.<sup>47</sup>

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

<sup>43</sup>. Trager, C.S. (2011), "Regulation Overload on Small Businesses", *Crain's New York Business*, April 3.

<sup>44</sup>. Wifo and CEPS (2006), "Pilot Project on Administrative Burdens", σελ. 140.

<sup>45</sup>. European Commission, COM 23 (2007), «Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Βρυξέλλες, σελ. 5.

<sup>46</sup>. European Commission (2006), "European Competitiveness Report". Brussels, σελ. 65.

<sup>47</sup>. Magone, J.M. (2003), *The Politics of Southern Europe: Integration into the European Union*. London: Praeger, σελ. 107.

κάνεις ότι οι εκάστοτε νέες ρυθμίσεις προκαλούν τόσο φανερά όσο και κρυφά είδη κόστους, όπως εξηγείται αμέσως παρακάτω.

**Πίνακας 1: Υπολογισμός Διοικητικών Βαρών από Νομοθεσία ανά Κράτος-Μέλος της ΕΕ**

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

Πηγή: Wifo and CEPS (2006)

### B5.1. Τα Διαφορετικά Είδη Κόστους μιας Νέας Ρύθμισης

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

- Το κόστος εκμάθησης των νέων ρυθμίσεων από τους αρμόδιους υπαλλήλους των επιχειρήσεων ή τους ιδιώτες (π.χ. επαγγελματίες) τους οποίους αφορά η νέα νομοθεσία. Αυτό μπορεί να είναι χρονικό κόστος ή κόστος μεταφραζόμενο σε δαπάνες για την επανεκπαίδευση υπαλλήλων, όπως, για παράδειγμα, η επί πληρωμή συμμετοχή τους σε σεμινάρια εξοικείωσης με τη νέα νομοθεσία.
- Το κόστος ανάπτυξης και εφαρμογής των νέων διαδικασιών στο εσωτερικό των επιχειρήσεων, προκειμένου αυτές να συμμορφωθούν προς τη νέα νομοθεσία.
- Το κόστος των νέων περιορισμών που τυχόν επιβάλλονται από τη νέα νομοθεσία στην επιχειρηματική δραστηριότητα.
- Το κόστος επίλυσης των διαφορών μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών που προκύπτει από την τυχόν διαφωνία για το ακριβές περιεχόμενο μιας διάταξης νόμου ή τη μη συμμόρφωση προς αυτήν.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Radin, A.J. (2013), "The Effects of Regulatory Overload: High Costs and Few Benefits". *The CPA Journal*, February, σελ. 13–15.



Τα παραπάνω διαφορετικά είδη κόστους, παρότι μη ακριβώς προβλέψιμα, είναι αναμενόμενα, γιατί συνοδεύουν την οποιαδήποτε εισαγωγή νέας νομοθεσίας. Το ότι προκύπτουν αυτά δεν αποτελεί επιχείρημα εναντίον της μεταβολής της νομοθεσίας, ή ακόμη και της επέκτασής της, όταν υπάρχει ύλη προς ρύθμιση. Ούτε άλλωστε μπορεί να προβληθεί συνολικό επιχείρημα, στηριζόμενο στους ανωτέρω προβληματισμούς, υπέρ του δραστικού περιορισμού του αριθμού και του εύρους των νόμων γενικά. Οι υπερασπιστές της θέσπισης ενός ακόμη νόμου, στο τάδε ή στο δείνα πεδίο δημόσιας πολιτικής, συνήθως ισχυρίζονται ότι η νέα ρύθμιση επιβάλλεται προκειμένου να προστατευτεί, για παράδειγμα, ο παραγωγός ή ο καταναλωτής, ή μερικές φορές και οι δύο.

Άρα, δεν προτείνεται εδώ μια γενική απαγορευτική αρχή, όπως η αρχή νομοθέτησης της αμερικανικής Αρχής Securities and Exchange Commission (SEC), η οποία χρονολογείται από το 1933 και η οποία ζητά από τον νομοθέτη να ρυθμίζει το πεδίο των ιδιωτικών επενδύσεων και αγορών, με γνώμονα το αν με τη νέα διάταξη νόμου προωθούνται η αποτελεσματικότητα, η ανταγωνιστικότητα και ο σχηματισμός ιδιωτικών κεφαλαίων.<sup>49</sup> Προτείνεται, όμως, η κάμψη της πολυνομίας και της κακονομίας με βάση εξειδικευμένες προτάσεις μεταρρύθμισης, που θα παρουσιαστούν στο πέμπτο κεφάλαιο του βιβλίου. Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο καταγράφεται η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα.

<sup>49</sup>. Τμήμα 2b, Securities Exchange Act, 1933. Διαθέσιμο στο: <https://www.sec.gov/about/laws/sa33.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 30.10.2017.



---

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
Νοέμβριος 2017

# Καταγραφή Υφιστάμενης Κατάστασης στην Ελλάδα (2001-2016)



Η ελληνική αντίδραση στα ζητήματα σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας υπήρξε αποσπασματική και χαρακτηρίζεται μέχρι σήμερα από ασυνέχειες και υποχωρήσεις.

Τον Απρίλιο του 2000, η τότε ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε ως μια εκ των προτεραιοτήτων της τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης, μαζί με τη βελτίωση της σχέσης δημόσιας διοίκησης-πολιτών και την περαιτέρω διοικητική αποκέντρωση.

Το 2001, ο ΟΟΣΑ, σε έκθεσή του για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, αναγνώριζε τις προσπάθειες που είχαν γίνει μέχρι εκείνο το σημείο για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και το άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό. Παρ' όλα αυτά, τόνιζε ότι η Ελλάδα έπρεπε να διανύσει πολύ δρόμο ακόμα, ειδικά σε ό,τι αφορά διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, όπως η κανονιστική μεταρρύθμιση. Στους δείκτες για τις ρυθμίσεις της αγοράς προϊόντων, για παράδειγμα, ο ΟΟΣΑ κατέτασε την Ελλάδα το 1998 στην 20ή θέση από τις 21 χώρες-μέλη του.<sup>50</sup>

50. OECD (2001b), "OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece". Paris: OECD Publishing, σελ. 27.

Το ερώτημα είναι τι έχει γίνει έκτοτε και κατά πόσον οι πρωτοβουλίες για τη μεταρρύθμιση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και τη μείωση της πολυνομίας έχουν επιτύχει.

Στο παρόν κεφάλαιο, το ερώτημα αυτό θα προσεγγιστεί μέσα από μια πολύπλευρη ανάλυση, η οποία βασίζεται: α) στην αξιολόγηση των θεσμών και των διαδικασιών της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπως έχουν μετεξελιχθεί εντός της τελευταίας δεκαετίας, β) στην παρουσίαση αναλυτικής καταγραφής της νομοθετικής και της κανονιστικής παραγωγής των ετών 2001-2016, ώστε να διαφανεί εάν οι όποιες θεσμικές παρεμβάσεις έχουν πράγματι βελτιώσει την κατάσταση και γ) στη συνοπτική ανάλυση τεσσάρων τομέων δημόσιας πολιτικής, ιδιαίτερης σημασίας για την καθημερινότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων, προκειμένου να υποστηριχτεί με επιπλέον τεκμηρίωση το συμπέρασμα του βιβλίου.

# Γ1. Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα: Θεσμοί και Διαδικασίες

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

## Γ1.1. Στάδιο Προ-Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας

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

Στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο κύριοι θεσμικοί «παίκτες» είναι η Κυβέρνηση και τα Υπουργεία (ή τα κόμματα της αντιπολίτευσης, εάν πρόκειται για πρόταση νόμου), το υπουργείο Οικονομικών - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ), το οποίο συντάσσει την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), η οποία υπάγεται στην αρμοδιότητα της τελευταίας.

Εσχάτως, από το 2013, έχει προστεθεί και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, αυτοτελής υπηρεσία που υπάγεται στον πρωθυπουργό, οι αρμοδιότητες της οποίας όμως αναφορικά με το νομοπαρασκευαστικό έργο δεν έχουν αποσαφηνιστεί. Στον βαθμό που η συγκεκριμένη υπηρεσία καλείται να συντονίσει το κυβερνητικό έργο, το οποίο με τη σειρά του εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό μέσα από τη νομοθετική-ρυθμιστική λειτουργία, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και ρόλων είναι φανερές, και μέχρι σήμερα δεν έχουν επιλυθεί.

Ωστόσο, η πρωτοκαθεδρία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) κατά τη διάρκεια του προ-κοινοβουλευτικού σταδίου δεν έχει αμφισβητηθεί μέχρι σήμερα. Πέραν της κατάθεσης των σχεδίων νόμων στη Βουλή, ώστε να ξεκινήσει η κοινοβουλευτική διαδικασία, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ασκεί ουσιαστικό, συντονιστικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Παρότι φαίνεται από τις αρμοδιότητές της να έχει ευρύτερο ρόλο στη λειτουργία της κυβέρνησης, η εμπειρία έχει δείξει πως επί της ουσίας η βασική της αποστολή έγκειται στον έλεγχο της νομοθετικής παραγωγής της κυβέρνησης. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ως Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης επιλέγεται σχεδόν αποκλειστικά νομικός με μεγάλη εμπειρία.

Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συμπεριλαμβάνονται το Νομικό Γραφείο, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης.

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

Καίτοι φαινομενικά σημαντικός ο ρόλος της Επιτροπής, στην πραγματικότητα η λειτουργία της κατά τα τελευταία χρόνια εξαρτάται από τον βαθμό στον οποίο η πολιτική ηγεσία, στην οποία υπάγεται, είναι πρόθυμη να τη χρησιμοποιήσει. Σύμφωνα με πρώην μέλος της ΚΕΝΕ: «Η Επιτροπή κάνει παρατηρήσεις νομιμότητας και νομοτεχνικές παρατηρήσεις. Τα τελευταία χρόνια όμως δεν περνά σχεδόν τίποτε από αυτήν. Ο θεσμικός ρόλος της ΚΕΝΕ είναι σωστός ως έχει, απλώς δεν έχει την απαραίτητη πολιτική υποστήριξη από τον πρωθυπουργό. Επιπλέον, τις περισσότερες φορές που έρχεται σχέδιο νόμου στην ΚΕΝΕ, ο χρόνος που δίνεται για την όποια επεξεργασία είναι πολύ μικρός, ακόμη και 2 ημέρες».<sup>51</sup>

51. Συνέντευξη με το πρώην μέλος της ΚΕΝΕ Ηλία Μικρούλεα (Αθήνα, άνοιξη του 2016).

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

Πάντως, σε αυτό το πρώτο στάδιο διενεργούνται τυπικές ή άτυπες διαβουλεύσεις με εμπλεκόμενους φορείς, συναρμόδιες υπηρεσίες κ.ά. Επιπλέον, συντάσσονται τα συνοδευτικά κείμενα του σχεδίου νόμου, είτε αυτά απορρέουν ως υποχρέωση από το Σύνταγμα είτε όχι. Στην πρώτη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται η αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 του Συντάγματος) και η έκθεση και ειδική έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) για την επιβάρυνση του Προϋπολογισμού (άρθρο 75 του Συντάγματος).

Στη δεύτερη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται μία σειρά συνοδευτικών εκθέσεων που προστέθηκαν με την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής το 2010 και με τον Ν. 4048/2012. Αυτές είναι η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης, η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης και η έκθεση τροποποιούμενων διατάξεων (άρθρο 85 του Κανονισμού της Βουλής). Επιπλέον, και ανάλογα με τη φύση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, προβλέπονται η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, καθώς και κάθε στοιχείο το οποίο μπορεί να διευκολύνει τη συζήτηση σε περιπτώσεις ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου.

## Γ1.2. Στάδιο της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας

Η εκκίνηση της κοινοβουλευτικής διαδικασίας πραγματοποιείται με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή.<sup>52</sup> Στο στάδιο αυτό σημαντικό ρόλο έχουν οι εξής φορείς: ο Πρόεδρος της Βουλής και η Διάσκεψη των Προέδρων (στον βαθμό που απαιτείται η έγκρισή της για ορισμένες διαδικασίες), οι διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές<sup>53</sup> και οι ειδικές επιτροπές<sup>54</sup> του άρθρου 42 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Διακριτό ρόλο, επίσης, διαδραματίζει η Ειδική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, η οποία αξιολογεί τα προσχέδια πράξεων της ΕΕ με κανονιστικό περιεχόμενο. Τέλος, στη διαδικασία εμπλέκεται η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής σε ό,τι αφορά τη νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων, επισημαίνοντας συνήθως συνταγματικά ζητήματα ή νομοτεχνικές και ερμηνευτικές ατέλειες.

Η νομοθετική λειτουργία του Κοινοβουλίου ρυθμίζεται από τα κεφάλαια 4, 5 και 6 του Τμήματος Γ' του Συντάγματος και από τα άρθρα 84 έως

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

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

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

123 του Κανονισμού της Βουλής. Η νομοθετική λειτουργία διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής: α) την Τακτική Νομοθετική Διαδικασία, β) τις Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες και γ) τις Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες.<sup>55</sup>

Η Τακτική Νομοθετική Διαδικασία ασκείται είτε από την Ολομέλεια είτε από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 70–72 του Συντάγματος, ενώ μπορεί να ολοκληρωθεί και από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, σύμφωνα με τα άρθρα 70 παράγραφος 2, και 72 παράγραφος 2 του Συντάγματος. Το Σύνταγμα, ωστόσο, προβλέπει συγκεκριμένα θέματα, τα οποία μπορούν συζητηθούν και να ψηφιστούν μόνο από την Ολομέλεια της Βουλής.<sup>56</sup>

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

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

Μετά από τρεις ημέρες, το λιγότερο, από την υποβολή της έκθεσης της

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

**56.** Όπως αναφέρονται στο άρθρο 72 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, το νομοσχέδιο εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη και ξεκινά η συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής (ή στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής). Ο κανόνας είναι ότι τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται α) μία φορά επί της αρχής, β) κατ' άρθρο και γ) στο σύνολο, πλην των περιπτώσεων που το νομοσχέδιο συζητήθηκε και ψηφίστηκε από την αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, οπότε εισάγεται για συζήτηση και ψήφιση ενιαία και για τις τρεις παραπάνω κατηγορίες. Επιπλέον, εάν το νομοσχέδιο έγινε ομόφωνα αποδεκτό, ή από τα 4/5 της επιτροπής, ακολουθείται συνοπτική διαδικασία και ψηφίζεται χωρίς καν συζήτηση στην Ολομέλεια. Δεν υπάρχει χρονικό όριο για τη διεξαγωγή της συζήτησης στο Κοινοβούλιο, πέραν της περίπτωσης που υπάρχουν προσθήκες άρθρων ή τροπολογιών μετά την ψήφιση κατ' άρθρο και κατά τη διάρκεια της ψήφισης στο σύνολο. Ουσιαστικά, η συζήτηση και η ψήφιση στην Ολομέλεια έγκεινται, σε μεγάλο βαθμό, στη διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Βουλής και της Διάσκεψης των Προέδρων.

### **Γ1.3. Τροπολογίες: Μια Ειδική Περίπτωση της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας**

Ένα τελευταίο σημείο που πρέπει να τονιστεί σχετικά με την κοινοβουλευτική διαδικασία, το οποίο συνδέεται άμεσα κυρίως με την κακονομία αλλά και με την πολυνομία, είναι οι υπουργικές ή βουλευτικές προσθήκες-τροπολογίες κατά τη διάρκεια της συζήτησης στην Ολομέλεια ή στα Τμήματα.

Οι βασικές συνταγματικές επιταγές σχετικά με αυτές είναι ότι: α) απαγορεύεται να εισάγονται για συζήτηση, εάν είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, β) δεν πρέπει να συνεπάγονται βάρος στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ ή μείωση εσόδων ή περιουσίας, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο, εφόσον είναι βουλευτικές τροπολογίες, γ) εάν έχουν επιβάρυνση του προϋπολογισμού, μπορούν να αποστέλλονται στο ΓΛΚ, το οποίο υποβάλλει έκθεση εντός τριών (3) ημερών και δ) υπάρχει περιορισμός, με κάποια ευελιξία, βέβαια, όσον αφορά τον χρόνο που αυτές προτείνονται από την κυβέρνηση ή τους βουλευτές.

Το ζητούμενο με τις τροπολογίες-προσθήκες είναι βεβαίως το κατά πόσο οι συνταγματικές επιταγές και οι αντίστοιχες του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 87) τηρούνται. Δυστυχώς, είναι ευρέως γνωστή η πρακτική να εντάσσονται εντελώς άσχετες διατάξεις, μέσω υπουργικών ή βουλευτικών προσθηκών ή τροπολογιών, στα νομοσχέδια. Και παρότι πράγματι ο Κανονισμός της Βουλής και το Σύνταγμα δίνουν την ευελιξία στον Πρόεδρο της Βουλής και στην κυβερνητική πλειοψηφία να ερμηνεύσουν τα διάφορα ζητήματα με απλή ψηφοφορία (π.χ. τη συνάφεια της διάταξης με το κύριο αντικείμενο του νόμου), η ουσία είναι ότι η ευελιξία αυτή έχει χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά.

Η αθρόα εισαγωγή τροπολογιών έχει «πληγώσει» τη νομοθετική διαδικασία και την εμπιστοσύνη της κοινωνίας προς το Κοινοβούλιο. Ταυτόχρονα, τα



δικαστήρια δέχονται πάγια ότι τα ζητήματα τα οποία αφορούν την οργάνωση και λειτουργία της παραγωγής νόμων από τη Βουλή (δηλαδή τα λεγόμενα *interna corporis*) δεν ελέγχονται ως αναγόμενα στην εσωτερική διαδικασία της Βουλής, πράγμα που –όπως εξηγούμε στις προτάσεις– θα μπορούσε εν μέρει να διορθωθεί.

Με μία σύντομη ανάλυση του φαινομένου των υπουργικών και βουλευτικών τροπολογιών για την περίοδο από το 2011 μέχρι τη διακοπή των εργασιών της Βουλής για το καλοκαίρι του 2017 (4/8/2017), μπορεί κάποιος να διαπιστώσει το εύρος του προβλήματος. Στον Πίνακα 2 φαίνεται η παραγωγή τροπολογιών (υπουργικών και βουλευτικών) κάθε έτους.

**Πίνακας 2: Δεκτές Υπουργικές και Βουλευτικές Τροπολογίες (2011-Αύγουστος 2017)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>57</sup>
Δεκτές υπουργικές τροπολογίες	71	60	138	274	96	308	169
Δεκτές βουλευτικές τροπολογίες	47	29	45	180	53	118	67
Σύνολο δεκτών τροπολογιών	118	89	183	454	149	426	236

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων από τα στοιχεία της Βουλής, [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr)

Επειδή τα σχετικά στοιχεία (απόλυτοι αριθμοί) των τροπολογιών δεν ερμηνεύονται έξω από το περιβάλλον της ευρύτερης νομοθέτησης, θα πρέπει να τα συνδέσουμε τόσο με το σύνολο των άρθρων όσο και με το σύνολο των παραγόμενων νόμων. Στον Πίνακα 3 έχουμε δημιουργήσει δύο δείκτες για να γίνει κατανοητή αυτή η διάσταση. Ο πρώτος δείκτης παρουσιάζει το ποσοστό των τροπολογιών προς τα συνολικά άρθρα που ψηφίστηκαν κάθε έτος. Βέβαια, ο δείκτης αυτός έχει κάποιους περιορισμούς στον βαθμό που δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι πολύ συχνά μια τροπολογία μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα του ενός άρθρα. Λόγω των περιορισμών αυτών, προσφορότερος φαίνεται να είναι ο δείκτης των δεκτών τροπολογιών ανά νόμο. Από τον δείκτη αυτόν προκύπτει μεγάλη αύξηση από το 2014.

**Πίνακας 3: Δείκτες Παραγωγής Τροπολογιών ανά Σύνολο Άρθρων και ανά Νόμο**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>58</sup>
Αριθμός νόμων	129	67	122	95	37	91	40
Αριθμός συνολικών άρθρων	2.284	1.794	2.350	3.078	893	3.469	1.499
Ποσοστό δεκτών τροπολογιών προς άρθρα	5%	3%	8%	15%	17%	12%	16%
Δεκτές τροπολογίες ανά νόμο	0,9	1,3	1,5	4,8	4	4,7	5,9

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων

**57.** Νομοθεσία ψηφισμένη στη Βουλή μέχρι 4/8/2017, ήτοι μέχρι και τον Ν. 4487/2017 «Ηλεκτρονικό σύστημα διάθεσης τηλεοπτικού διαφημιστικού χρόνου, τροποποίηση του Ν. 3548/2007, σύσταση μητρώου περιφερειακού και τοπικού Τύπου, ειδική σήμανση γραμμωτού κώδικα στις έντυπες εκδόσεις, δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την ενίσχυση της παραγωγής οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις». Από την αρχή του έτους και μέχρι την ημερομηνία αυτή είχαν ψηφιστεί συνολικά 40 νόμοι με 1.499 άρθρα.

**58.** Νομοθεσία ψηφισμένη στη Βουλή μέχρι 4/8/2017, ό.π..

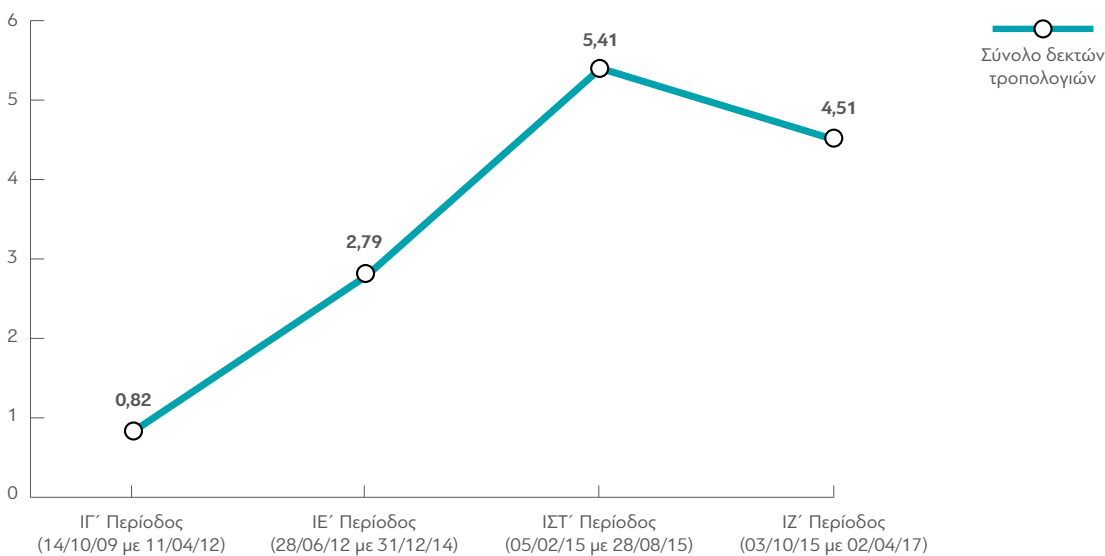


Η συζήτηση για τον συγκεκριμένο δείκτη ήρθε πρόσφατα στη δημοσιότητα επειδή το πρόβλημα των υπέρμετρων τροπολογιών έχει επισημανθεί από τον Πρόεδρο της Βουλής Νίκο Βούτση και έχει αποτελέσει αντικείμενο επικοινωνίας μεταξύ αυτού και του Αρχηγού της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης Κυριάκου Μητσοτάκη, γεγονός που δείχνει ότι υπάρχει έδαφος για διακομματική συναίνεση όσον αφορά τον περιορισμό των τροπολογιών.<sup>59</sup>

Σύμφωνα με επιστολή του τελευταίου προς τον Πρόεδρο της Βουλής, το φαινόμενο των τροπολογιών έχει λάβει ιδιαίτερες ευρείες διαστάσεις τα τελευταία χρόνια. Στην επιστολή αναφέρονται οι δεκτές τροπολογίες ανά νόμο και ανά κοινοβουλευτική περίοδο, όπως φαίνεται στο παρακάτω Διάγραμμα 1.

<sup>59</sup> Μπουρδάρης, Γ.Σ. (2017), «Μητσοτάκης σε Βούτση: Το κοινοβούλιο δεν λειτουργεί με όρους δημοκρατικής πολιτείας» (Επιστολή του Αρχηγού Αξιωματικής Αντιπολίτευσης προς τον Πρόεδρο της Βουλής). *Η Καθημερινή*, 27 Απριλίου.

**Διάγραμμα 1: Σύνολο Δεκτών Τροπολογιών ανά Νόμο και Κοινοβουλευτική Περίοδο**



**Πηγή:** Μπουρδάρης (2017)

#### Γ1.4. Στάδιο της Εφαρμογής

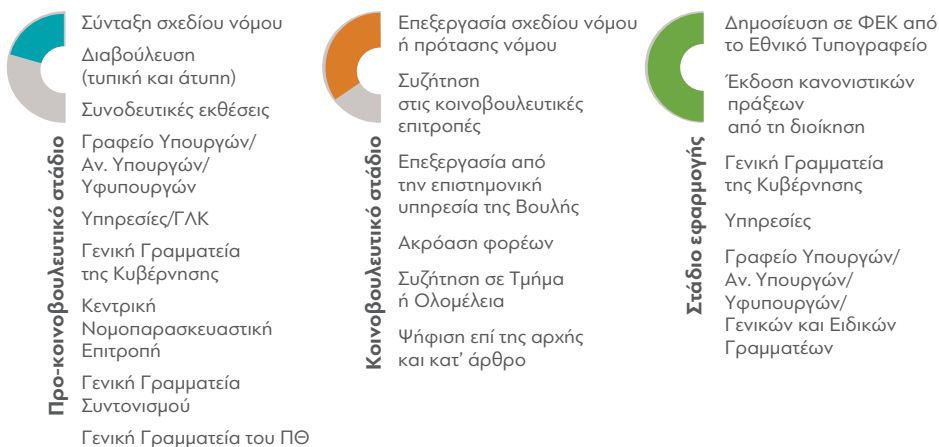
Στο στάδιο της εφαρμογής, κατά κύριο λόγο, εμπλέκονται οι υπηρεσίες που εκδίδουν τη δευτερογενή νομοθεσία κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, καθώς και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία την ελέγχει. Πριν, βεβαίως, γίνει αυτή η εργασία, το Εθνικό Τυπογραφείο δημοσιεύει στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) τον Νόμο. Στα Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ) εμπλέκονται και οι νομικές υπηρεσίες της Προεδρίας της Δημοκρατίας, καθώς και το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), το οποίο αποφαινεται επί της συνταγματικότητας των ΠΔ. Επ' αυτού θα επανέλθουμε στις προτάσεις μας, προτείνοντας τη διεύρυνση της σχετικής αρμοδιότητας του ΣτΕ.

Σε αυτό το στάδιο, δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την πολυνομία και την κακονομία. Κατ' αρχάς, ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων που περιλαμβάνει ο νόμος ο οποίος ψηφίστηκε. Είναι πασιφανές πως, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός, τόσο πιο δύσκολα εφαρμόζεται ο νόμος, και βεβαίως με μεγάλες καθυστερήσεις.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό αφορά την ετοιμότητα της διοίκησης να ανταποκριθεί στην εφαρμογή του νόμου, έχοντας προετοιμάσει είτε την απαραίτητη δευτερογενή νομοθεσία (ΠΔ, Υπουργικές Αποφάσεις κλπ.) είτε τις απαραίτητες εγκυκλίους, για να ενημερωθούν οι υπηρεσίες που θα κληθούν να εφαρμόσουν τον νόμο.

Η πρακτική στην ελληνική διοικητικο-νομική κουλτούρα είναι να επαφίενται πολλά θέματα σε ευρείες και γενικές εξουσιοδοτήσεις των νόμων. Το αποτέλεσμα είναι ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν να ρυθμιστούν πρωτογενώς από τον νομοθέτη να αφήνονται στη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας, με ό,τι αυτό συνεπάγεται από τη συχνή εναλλαγή υπουργών ή άλλων στελεχών της διοίκησης. Στο Διάγραμμα 2 που ακολουθεί παρουσιάζονται συνοπτικά οι τρεις φάσεις της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

### Διάγραμμα 2: Τα Τρία Στάδια της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας στην Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων

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

### Γ1.5. Ορόσημο Α': Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006

Τον Ιούλιο του 2006 εκδόθηκε η εγκύκλιος Υ190 του πρωθυπουργού, η οποία αναγνώριζε ως προβληματικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης: «την ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών, τη ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα και την υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων».<sup>60</sup>

Η εγκύκλιος αναγνώριζε τη σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την ανάπτυξη της οικονομίας και την ανταγωνιστικότητα, και μνημόνευε τις εξελίξεις στα άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ. Επιπλέον, παρείχε οδηγίες σε όλα τα υπουργεία να ενσωματώσουν στη διαδικασία νομοθέτησης μια εκτίμηση ανάλυσης των συνεπειών ή μια εκτίμηση των επιπτώσεων (Regulatory Impact Assessment) των εκάστοτε μέτρων πολιτικής που προωθούνταν προς ψήφιση από τη Βουλή.<sup>61</sup>

Το πρώτο μέρος της εγκυκλίου περιέγραφε τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, και ιδιαίτερα τον προσδιορισμό του προβλήματος, την αξιολόγηση του οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντίκτυπου, καθώς και την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή στη διαδικασία θέσπισης κανόνων.

Τα υπόλοιπα μέρη της εγκυκλίου περιέγραφαν τα εργαλεία που θα έπρεπε να χρησιμοποιούν τα υπουργεία, και κυρίως τα εξής: την ανάλυση των επιπτώσεων, την αξιολόγηση της εφαρμογής μιας ρύθμισης κατά το πρώτο έτος εφαρμογής της και τις ενέργειες κωδικοποίησης κάθε υπουργείου για να μειώσει τον ρυθμιστικό όγκο της αρμοδιότητάς του.

Η εγκύκλιος αυτή συνέπεσε με τη δημιουργία, για πρώτη φορά, του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του ΕΣΠΑ 2007-2013, το οποίο θα εξασφάλιζε τους αναγκαίους πόρους για την υλοποίηση των μέτρων που προέβλεπε το έγγραφο του πρωθυπουργού.

Δυστυχώς, η εγκύκλιος δεν στάθηκε ικανό εργαλείο για να επιβάλει την αναγκαία αλλαγή αντιλήψεων στους υπουργούς, ώστε να εφαρμοστεί η πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση. Τόσο η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το υπουργείο Εσωτερικών όσο και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, ως μηχανισμός παροχής κινήτρων, απέτυχαν να προσδώσουν την απαραίτητη δυναμική για τις αλλαγές. Η Καλή Νομοθέτηση και η μείωση της πολυνομίας έμειναν ασκήσεις επί χάρτου, με κάποιες φωτεινές εξαιρέσεις σε έργα μείωσης διοικητικών βαρών που προκύπτουν από τη νομοθεσία.

<sup>60</sup>. Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

<sup>61</sup>. Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190, ό.π.

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

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

### Γ1.6. Ορόσημο Β': Παρεμβάσεις 2009-2010

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

Το 2010, η νέα κυβέρνηση αποφάσισε να ακολουθήσει έναν πιο τολμηρό δρόμο, τροποποιώντας τον Κανονισμό της Βουλής. Η τροποποίηση αφορούσε την υποχρέωση κάθε σχέδιο νόμου να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων, έκθεση διαβούλευσης και έκθεση τροποποιούμενων διατάξεων, πριν κατατεθεί στη Βουλή, δημιουργώντας έτσι μια θεσμική-νομική πλέον υποχρέωση για τη χρήση του εργαλείου και τη συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης.<sup>62</sup> Παράλληλα, δημιουργήθηκε ο ιστότοπος [Orpogon.gr](http://Orpogon.gr), με σκοπό τη διενέργεια ψηφιακών διαβουλεύσεων για τα σχέδια νόμων.

Με το Προεδρικό Διάταγμα 17/2009 τροποποιήθηκε ο Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, ώστε να δημιουργηθεί το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, με σκοπό να υποστηριχθεί αποτελεσματικά η εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής. Η εν λόγω δομή αποτελεί, μέχρι σήμερα, την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική τεκμηρίωση των υπηρεσιών των υπουργείων, προκειμένου, αφενός, να τηρούνται οι αρχές και οι

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

διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων, αφετέρου, να υποβοηθείται η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου.

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

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

Ωστόσο, η δημόσια διοίκηση, ως επί το πλείστον, δεν διατηρούσε και δεν διατηρεί την απαραίτητη θεσμική μνήμη και τα δεδομένα που είναι αναγκαία για να μπορέσει να εφαρμόσει σύγχρονες τεχνικές μέτρησης κόστους-οφέλους ή διαχείρισης κινδύνου. Αυτά όμως είναι τα απαραίτητα στοιχεία για να συμπληρωθεί μια ολοκληρωμένη ανάλυση επιπτώσεων.

Η ανωτέρω έλλειψη θεσμικής μνήμης και δεδομένων και η αύξηση του ενδο-διοικητικού βάρους είχαν αρνητικό αποτέλεσμα. Οι αναλύσεις επιπτώσεων κατάντησαν μια γραφειοκρατική άσκηση, η οποία απλώς επαναλάμβανε αυτά που ήδη συμπεριλαμβάνονταν στις αιτιολογικές εκθέσεις ή στις εκθέσεις του ΓΛΚ. Επ' αυτού, στις προτάσεις του βιβλίου εξηγούμε ότι θα μπορούσαν να ενοποιηθούν κάποια από τα ανωτέρω συνοδευτικά κείμενα σε μια ανάλυση επιπτώσεων, ώστε η τελευταία να γίνει πιο ουσιαστική.

### **Γ1.7. Ορόσημο Γ': Ν. 4048/2012**

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

Ο νόμος, παρότι δεν εισήγαγε για πρώτη φορά τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, ενσωμάτωσε σε ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό

κείμενο όλες τις προβλέψεις που μέχρι εκείνη τη στιγμή είχαν θεσπιστεί και τις προώθησε περαιτέρω με νέες ρυθμίσεις, όπως τις εξής:

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

Δυστυχώς, η εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου είναι μέχρι σήμερα ελλιπής. Τόσο ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων όσο και η μείωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, μέσα από την απλούστευση, την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση δικαίου, έχουν σταματήσει. Οι λόγοι είναι πολλοί.

Ένας πρώτος λόγος είναι ότι δεν έχουν λειτουργήσει ακόμη μέχρι σήμερα τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα υπουργεία, με το προσωπικό και τα εργαλεία που θα έπρεπε. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να επαναλαμβάνεται η πρακτική των προηγούμενων ετών, με την ανάλυση των επιπτώσεων να



είναι ένα ακόμη από τα πολλά συνοδευτικά έγγραφα του σχεδίου νόμου και αντιγραφή σε μεγάλο βαθμό των υπολοίπων εγγράφων.

Επιπλέον, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, από το τέλος του 2012 και μετά, δεν προώθησε με δυναμικό τρόπο την εφαρμογή του νόμου από τα υπουργεία. Βεβαίως, το ελαφρυντικό είναι ότι το εγχείρημα αυτό συνέπεσε με μια μεγάλη ρυθμιστική παραγωγή κατεπείγοντος χαρακτήρα, λόγω της υλοποίησης των Μνημονίων. Παρ' όλα αυτά, ακόμη και σε νομοθεσία που εισήχθη με κανονικές διαδικασίες και με μικρή σχέση με τις μνημονιακές δεσμεύσεις, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης δεν φρόντισε να εποπτεύσει αποτελεσματικά την υλοποίηση του Ν. 4048/2012.

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

### **Γ1.8. Υφιστάμενη Νομοθεσία: Μετρήσεις Διοικητικών Βαρών και Κωδικοποίηση**

Αναφορικά με τις δράσεις που αφορούν την υφιστάμενη νομοθεσία, οι ελληνικές κυβερνήσεις επιδίωξαν ήδη από το 2006 να υλοποιήσουν, κατά κύριο λόγο, προγράμματα μέτρησης και μείωσης διοικητικών βαρών προς τις επιχειρήσεις,<sup>63</sup> με αποκορύφωμα τη συνεργασία με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) τη διετία 2012-2014, στο πλαίσιο των δεσμεύσεων του Μνημονίου. Η συγκεκριμένη συνεργασία κατέληξε σε μια ουσιαστική μείωση διοικητικών βαρών σε 13 τομείς πολιτικής,<sup>64</sup> μέσα από συγκεκριμένες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες απλούστευσης μεμονωμένων υποχρεώσεων. Παρότι σημαντικές, οι πρωτοβουλίες αυτές επικεντρώθηκαν μεν στη μείωση της γραφειοκρατίας, αλλά δεν αντιμετώπισαν το πρόβλημα του αυξημένου ρυθμιστικού όγκου. Σημαντικοί τομείς της νομοθεσίας παραμένουν παρωχημένοι, και συνεπώς υπάρχει ανάγκη πολύ πιο ριζικής παρέμβασης σε αυτούς.

Στο πεδίο της κωδικοποίησης, τα αποτελέσματα ήταν περιορισμένα, καθώς δεν λειτούργησε ποτέ η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου. Η κωδικοποίηση ελάχιστα έχει συνεισφέρει κατά τα τελευταία χρόνια στη μείωση της πολυνομίας. Έχουν ολοκληρωθεί, θεσπιστεί και κυρωθεί ελάχιστοι κώδικες (6) από το 2003, έτος κατά το οποίο συστάθηκε η

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

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

Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), μέχρι σήμερα. Πιο συγκεκριμένα, έχουν διαμορφωθεί και κυρωθεί οι εξής κώδικες:

1. Κώδικας νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (κυρώθηκε με το ΠΔ 63/2005, Α' 98).
2. Κώδικας νόμων για τα ναρκωτικά (κυρώθηκε με τον Ν. 3459/2006, Α' 103).
3. Κώδικας κανονιστικών πράξεων για τα ναρκωτικά (κυρώθηκε με το ΠΔ 148/2007, Α' 191).
4. Κώδικας νόμων για την υγιεινή και την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους (κυρώθηκε με τον Ν. 3850/2010, Α' 84).
5. Κώδικας νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (κυρώθηκε με τον Ν. 4129/2013, Α' 52).
6. Σχέδιο κώδικα για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (κυρώθηκε με το ΠΔ 28/2015, Α' 34).

Πέραν των παραπάνω έξι (6) κωδίκων, η ΚΕΚ είχε επεξεργαστεί και ολοκληρώσει τα σχέδια για άλλους οκτώ (8) κώδικες. Όμως, η υιοθέτησή τους δεν προχώρησε, παρότι αφορούσαν, μεταξύ άλλων, πολύ σημαντικούς τομείς πολιτικής. Τα σχέδια κωδίκων ήταν τα εξής:<sup>65</sup>

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

<sup>65</sup> Όλα αυτά τα στοιχεία προέρχονται από τη συνέντευξη που μας παραχώρησε ο Κώστας Μενουδάκος, πρώην Πρόεδρος του ΣτΕ και της ΚΕΚ (Αθήνα, άνοιξη του 2016).



7. Σχέδιο κώδικα για το Εθνικό Σύστημα Υγείας. Η επεξεργασία του δεν ολοκληρώθηκε.
8. Η ΚΕΚ ολοκλήρωσε τον Ιούλιο του 2013 Σχέδιο κώδικα της νομοθεσίας για την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Λόγω των σημαντικών όμως παρεμβάσεων που έλαβαν χώρα από το 2013 έως σήμερα, το σχέδιο κώδικα δεν κυρώθηκε.<sup>66</sup>

**66.** Οι συγκεκριμένες πληροφορίες προέρχονται από τη συνέντευξη του Κώστα Μενουδάκου.

Βέβαια, στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι, εκτός από τους κώδικες που συντάσσει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποιήσεων, βάσει του εγχειριδίου που δημιουργήθηκε το 2003, έχουν συνταχθεί από τα ίδια τα υπουργεία νόμοι με την ίδια ονομασία.

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

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

Συνοπτικά, παρότι φαίνεται να υπάρχει πρόοδος στους παραπάνω τομείς δημόσιας πολιτικής, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας στους περισσότερους τομείς δεν έχει προχωρήσει.

## Γ2. Ρυθμιστική Παραγωγή στην Ελλάδα: Αποτελέσματα Νέας Εμπειρικής Έρευνας

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται τα στοιχεία μιας νέας ποσοτικής έρευνας για την πολυνομία στην Ελλάδα.<sup>67</sup> Η έρευνα βασίστηκε στην καταγραφή των περιεχομένων του Τεύχους Α' από το 2001 μέχρι το 2016 και στον αριθμό των Τευχών Β' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως για την ίδια περίοδο. Η καταγραφή των ΦΕΚ, σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο, φιλοδοξεί να δείξει την έκταση του προβλήματος σε μια εκτεταμένη χρονοσειρά (2001-2016).

Ακολουθεί η ανάλυση των νόμων που ψήφισε η Βουλή από το 2001 μέχρι το 2016. Η ανάλυση επικεντρώνεται στα εξής χαρακτηριστικά: α) στον αριθμό των σελίδων και των άρθρων του νόμου, β) στον αριθμό συναφών ή άλλων διατάξεων, γ) στον αριθμό μεταβατικών διατάξεων είτε σε ξεχωριστό άρθρο είτε μέσα στο κείμενο (οι μεταβατικές διατάξεις έχουν μετρηθεί σε επίπεδο παραγράφου), δ) στον αριθμό των εξουσιοδοτήσεων που απαιτούν τη συνυπογραφή του υπουργού Οικονομικών (ως ενός μέλους της κυβέρνησης με οριζόντια αρμοδιότητα επί οικονομικών υποθέσεων) και, τέλος, ε) στην ένταξη του κάθε νόμου σε τομέα και υποτομέα πολιτικής, όπως φαίνεται στον Πίνακα 4 που ακολουθεί.

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

Ο δεύτερος τομέας αφορά την Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη, δηλαδή επικεντρώνεται σε ρυθμίσεις διαφόρων υποτομέων δημόσιας πολιτικής που έχουν ως στόχο την παρέμβαση στην οικονομία για την υποστήριξή της, την παροχή κινήτρων και την επιρροή της συμπεριφοράς των συμμετεχόντων στην αγορά. Εδώ ενσωματώνονται υποτομείς όπως Χρηματοοικονομικά,

**67.** Παρόμοια εμπειρική μελέτη για προγενέστερο στάδιο (1974-2005) έχει εκπονήσει ο Παναγιώτης Καρκατσούλης. Βλ. Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα». Στο Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 169-194. Η μελέτη των συγγραφέων καλύπτει το διάστημα 2001-2016, με έμφαση στα χρόνια της κρίσης.

Ενέργεια, Αγροτική Ανάπτυξη, Τουρισμός, Επιχειρηματικότητα-Βιομηχανία-Εμπόριο, Έρευνα και Τεχνολογία, Επαγγέλματα, Απασχόληση - Εργασιακές Σχέσεις και Μεταφορές - Ναυτιλία.

**Πίνακας 4: Τομείς και Υποτομείς Πολιτικής της Έρευνας**

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

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων

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

Τέλος, υπάρχει και η κατηγορία Πολυνομοσχέδιο (Omnibus law), που αφορά κατά κύριο λόγο νόμους της τελευταίας 7ετίας (Μνημόνια), όπου με μια νομοθετική παρέμβαση ρυθμίζονται μία σειρά θεμάτων διαφόρων τομέων πολιτικής ή υπουργείων προς εκπλήρωση συγκεκριμένης δέσμευσης ή πολιτικής (Μνημόνιο, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο κλπ.). Η διαφοροποίηση του Πολυνομοσχεδίου από τον λεγόμενο «νόμο-σκούπα» είναι ότι ο τελευταίος ρυθμίζει μία σειρά ανομοιογενών θεμάτων, που ανήκουν όμως στο ίδιο πεδίο πολιτικής ή στο ίδιο υπουργείο.

Το σύνολο των Τευχών ΦΕΚ Α' για την περίοδο 2001-2016 είναι 4.413 και των Τευχών Β' 43.250. Στον Πίνακα 5 που ακολουθεί παρουσιάζονται αθροιστικά ανά έτος:

**Πίνακας 5: Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Α' και Β' (2001-2016)**

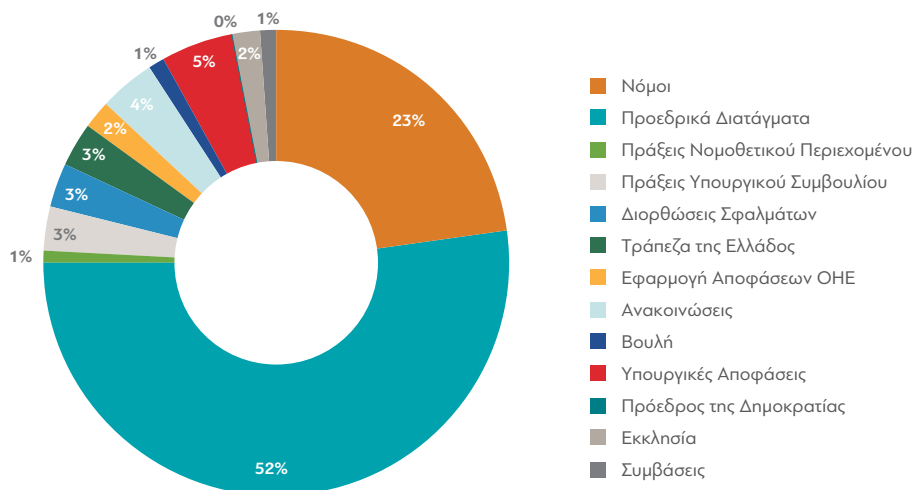
	Έτος	Αριθμός Τευχών Α'	Αριθμός Τευχών Β'
ΠΡΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ	2001	304	1.831
	2002	338	1.633
	2003	317	2.007
	2004	270	1.997
	2005	321	1.996
	2006	284	1.953
	2007	295	2.515
	2008	266	2.739
	2009	239	2.644
ΜΕΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ	2010	248	2.265
	2011	275	3.326
	2012	257	3.594
	2013	288	3.438
	2014	281	3.696
	2015	185	3.043
	2016	245	4.573
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	<b>4.413</b>	<b>43.250</b>

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι τι είδους ρυθμίσεις συμπεριλαμβάνονται στο κάθε τεύχος και σε τι ποσότητα. Στον παρακάτω Πίνακα 6 παρουσιάζεται η πλήρης χαρτογράφηση του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως από το 2001 μέχρι το 2016.

Φαίνεται λοιπόν πως σε ένα σύνολο 4.413 Τευχών Α' που συμπεριλαμβάνουν συνολικά 6.930 ρυθμίσεις διαφόρων ειδών, οι νόμοι είναι 1.569 (συμπεριλαμβανομένων και των κυρώσεων διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών), δηλαδή το 23% των συνολικών ρυθμίσεων του Τεύχους αυτού, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 3. Η πλειονότητα των ρυθμίσεων (52%) είναι Προεδρικά Διατάγματα. Μετά τα Προεδρικά Διατάγματα και τους νόμους, τρίτο σε συχνότητα είδος ρύθμισης είναι οι Υπουργικές Αποφάσεις (5%). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί το εξής: Στους Πίνακες 5 και 6 αλλά και σε επόμενους Πίνακες, υπάρχει η διάκριση μεταξύ της προ-μνημονιακής εποχής (2001-2009) και της μνημονιακής εποχής (2010-2016). Η συγκεκριμένη διάκριση έχει σημασία για να διαπιστωθεί κατά πόσον η ρυθμιστική παραγωγή έχει διαφοροποιηθεί μεταξύ των δύο περιόδων τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά.

**Διάγραμμα 3: Ποσοστιαία Κατανομή Περιεχομένων του Τεύχους Α' του ΦΕΚ (2001-2016)**



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

**Πίνακας 6: Ανάλυση Περιεχομένων του Τεύχους Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (2001-2016)**

	Προ Μνημονίου								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>ΦΕΚ Α' Σύνολο</b>	<b>304</b>	<b>338</b>	<b>317</b>	<b>270</b>	<b>321</b>	<b>284</b>	<b>295</b>	<b>266</b>	<b>239</b>
Νόμοι	103	111	125	86	127	93	106	103	81
Προεδρικά Διατάγματα	409	390	353	268	264	258	246	200	194
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	1	3	0	0	1	0	1	0	7
Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου	17	23	13	16	14	13	3	4	9
Διορθώσεις Σφαλμάτων	23	11	8	13	24	13	19	5	11
Τράπεζα της Ελλάδος	44	31	27	37	24	19	0	0	0
Εφαρμογή Αποφάσεων ΟΗΕ	9	9	4	6	8	13	7	13	9
Ανακοινώσεις	48	32	27	31	42	15	29	4	0
Βουλή	4	1	2	3	7	7	2	7	5
Υπουργικές Αποφάσεις	44	46	38	37	38	36	23	25	14
Πρόεδρος της Δημοκρατίας	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Εκκλησία	3	9	3	6	6	8	3	8	4
Συμβάσεις	9	9	3	11	15	4	8	9	10

	Μνημόνιο							ΣΥΝΟΛΟ (2001-2016)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>ΦΕΚ Α' Σύνολο</b>	<b>248</b>	<b>275</b>	<b>257</b>	<b>288</b>	<b>281</b>	<b>185</b>	<b>245</b>	<b>4.413</b>
Νόμοι	93	129	67	122	95	37	91	1.569
Προεδρικά Διατάγματα	152	138	136	177	178	89	133	3.585
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	2	7	27	6	6	19	0	80
Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου	11	14	23	10	10	26	9	215
Διορθώσεις Σφαλμάτων	6	6	10	9	8	9	14	189
Τράπεζα της Ελλάδος	0	0	0	0	0	0	0	182
Εφαρμογή Αποφάσεων ΟΗΕ	10	13	8	9	12	12	18	160
Ανακοινώσεις	2	4	0	5	1	1	3	244
Βουλή	9	8	9	9	1	3	13	90
Υπουργικές Αποφάσεις	9	8	9	13	8	5	7	360
Πρόεδρος της Δημοκρατίας	1	0	0	0	0	1	0	4
Εκκλησία	29	8	11	11	16	28	15	168
Συμβάσεις	0	2	1	0	0	1	2	84

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

Με μια πρώτη ματιά, οι διαφοροποιήσεις που μπορεί κάποιος να διαπιστώσει μεταξύ των ετών 2010-2016 (μνημονιακά έτη) και των ετών 2003-2009 (για λόγους ορθής σύγκρισης λαμβάνονται τα αμέσως επτά προηγούμενα, προ-μνημονιακά έτη) είναι οι εξής:

- Οι νόμοι έχουν μειωθεί (634 την μνημονιακή περίοδο σε σχέση με 721 την προ-μνημονιακή), ίσως λόγω της ψήφισης αρκετών πολυσέλιδων πολυνομοσχεδίων που συμπεριλαμβάνουν ποικίλα αντικείμενα σε μια νομοθετική πράξη. Τα πολυνομοσχέδια είναι 28 κατά τη μνημονιακή περίοδο και 0 κατά τα αμέσως προηγούμενα 7 έτη (2003-2009). Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται και από τον αριθμό των σελίδων της μεικτής νομοθεσίας (βλ. Πίνακα 8), που αντίθετα με τους αριθμούς των νόμων, αυξάνεται κατά τη μνημονιακή περίοδο κατά 11.685 σελίδες (36.446 σε σχέση με 24.761).
- Τα Προεδρικά Διατάγματα έχουν επίσης μειωθεί (1.003 τη μνημονιακή περίοδο σε σχέση με τα 1.783 της αμέσως προηγούμενης προ-μνημονιακής περιόδου).
- Αντιθέτως, κατά την περίοδο των Μνημονίων, έχει αυξηθεί η χρήση πιο ευέλικτων εργαλείων (π.χ. Υπουργικών Αποφάσεων, ΠΝΠ). Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και ο αριθμός των Τευχών ΦΕΚ Β' έχουν αυξηθεί σημαντικά (από 9 σε 67 για τις ΠΝΠ και από 15.851 σε 23.953 για τα Τεύχη ΦΕΚ Β'). Αυτό το εύρημα, εφόσον συνδυαστεί με το γεγονός πως για την ίδια περίοδο παρατηρείται αύξηση των εξουσιοδοτήσεων για κανονιστικές, διοικητικές πράξεις (από 6.794 την περίοδο 2003-2009 σε 10.677 την περίοδο 2010-2016), σημαίνει πως η διοίκηση προτιμά την πλέον ευέλικτη οδό της χρήσης των Υπουργικών Αποφάσεων για την εφαρμογή της νομοθεσίας και όχι του εργαλείου των Προεδρικών Διαταγμάτων.

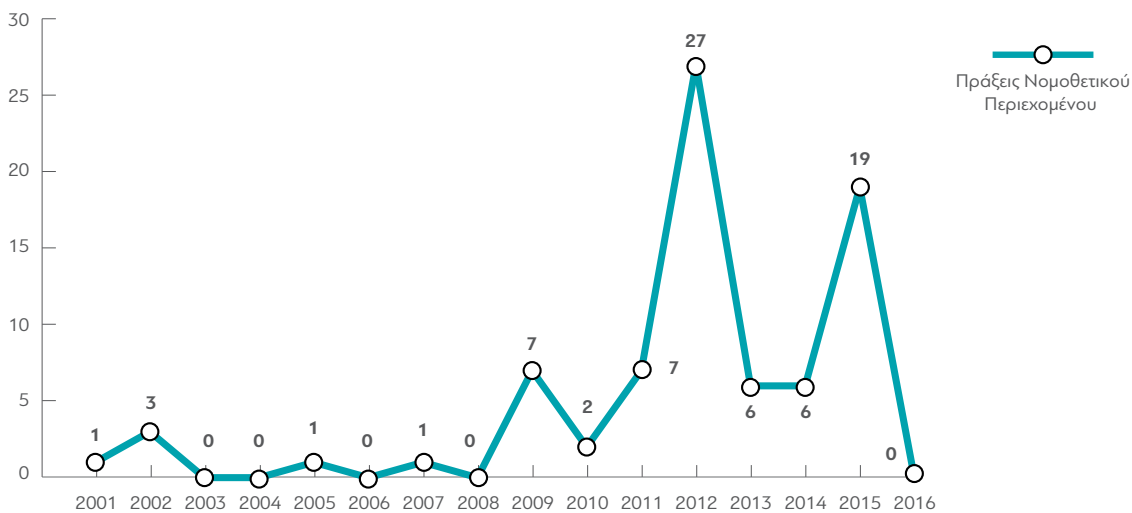
Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η χρήση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, οι οποίες, ως γνωστόν, αποτελούν εργαλεία που σχετίζονται με επείγουσες ή έκτακτες ανάγκες. Φαίνεται πως η χρήση τους αυξάνεται διαρκώς από το 2010 και έπειτα, με αποκορύφωμα το 2012, όταν αυτές φτάνουν τον αριθμό των 27, για να μειωθούν και πάλι κατά τα δύο επόμενα χρόνια. Το 2015 παρατηρείται μια αύξηση εκ νέου, και οι ΠΝΠ φτάνουν τις 19, πράγμα που μάλλον οφείλεται στην οριακή οικονομική και πολιτική κατάσταση εκείνης της χρονιάς και στην επιβολή κεφαλαιακών ελέγχων (capital controls), ενώ το 2016 δεν χρησιμοποιήθηκε καθόλου το εργαλείο αυτό.

Συγκριτικά, το διάστημα 2001-2009 εκδίδονται 13 ΠΝΠ, ενώ κατά την περίοδο του Μνημονίου εκδίδονται 67. Το γεγονός αυτό, βέβαια, δικαιολογείται από τις έκτακτες ή κατεπείγουσες ανάγκες που προέκυψαν λόγω της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων, οι οποίες πλείστες φορές ήταν κατεπείγουσες φύσης. Η προσφυγή στις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ήταν, σε αυτές τις περιπτώσεις, μια «λύση» για την εκτελεστική

εξουσία, ώστε να ξεπεράσει τις χρονοβόρες διαδικασίες της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής. Είναι όμως επίσης κατανοητό πως η όλο και πιο συχνή προσφυγή στο συγκεκριμένο ρυθμιστικό εργαλείο δημιούργησε σοβαρές πολιτικές εντάσεις και αψιμαχίες, και λειτούργησε διαβρωτικά ως προς την εμπιστοσύνη στους θεσμούς και ειδικά ως προς τη νομοθετική λειτουργία.

Η χρήση πιο ευέλικτων εργαλείων (π.χ. Υπουργικών Αποφάσεων, ΠΝΠ), σε συνδυασμό με το έλλειμμα συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως έδρασε επικουρικά στην απονομιμοποίηση των πολιτειακών θεσμών και των συνταγματικών επιταγών της λαϊκής κυριαρχίας, που εκφράζεται μέσα από τη νομοθετική εξουσία. Η τελευταία –ακόμη περισσότερο– φάνηκε ως απλώς επικυρωτής των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.

#### Διάγραμμα 4: Χρονική Εξέλιξη Παραγωγής Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (2001-2016)



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

### Γ2.1. Ανάλυση Νόμων (2001-2016)

Σε οποιαδήποτε ουσιαστική σύγκριση και αξιολόγηση των μεγεθών της ρυθμιστικής παραγωγής που συμπεριλαμβάνεται στο Τεύχος Α' για την περίοδο 2001-2016 θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των νόμων, χωρίς να συμπεριλαμβάνονται οι κυρώσεις διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων.

Δανειζόμενοι από την ορολογία της οικονομικής επιστήμης, και για λόγους σαφήνειας των εξεταζόμενων οντοτήτων, θα ονομάσουμε το σύνολο των νόμων που συμπεριλαμβάνει τις κυρώσεις διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών «μεικτό» σύνολο (gross), ενώ το σύνολο που προκύπτει εάν αφαι-

ρέσουμε τη νομοθεσία που κυρώνει διεθνείς συμφωνίες ή συμβάσεις θα το ονομάσουμε «καθαρό» (net). Επιπλέον, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η ενσωμάτωση κοινοτικού δικαίου (Οδηγιών) έχει συμπεριληφθεί στην «καθαρή» νομοθεσία, καθώς μπορεί μεν να προέρχεται από υπερεθνικά όργανα, αλλά ο εθνικός νομοθέτης έχει μεγάλη ευχέρεια να διαμορφώσει το τελικό ρυθμιστικό κείμενο με δικές του προβλέψεις (το φαινόμενο της επιχρύσωσης – gold plating). Τόσο το μεικτό όσο και το καθαρό σύνολο νομοθεσίας των ετών 2001-2016, ανά έτος και συνολικά, φαίνονται στον Πίνακα 7 που ακολουθεί.

**Πίνακας 7: Μεικτό και Καθαρό Σύνολο Νομοθεσίας ανά Έτος (2001-2016)**

	Έτος	Μεικτό σύνολο	Καθαρό σύνολο	ΠΔ
ΠΡΟ ΜΗΗΜΟΝΙΟΥ	2001	103	45	409
	2002	111	45	390
	2003	125	57	353
	2004	86	40	268
	2005	127	56	264
	2006	93	51	258
	2007	106	51	246
	2008	103	50	200
	2009	81	27	194
ΜΕΤΑ ΜΗΗΜΟΝΙΟΥ	2010	93	70	152
	2011	129	56	138
	2012	67	46	136
	2013	122	61	177
	2014	95	63	178
	2015	37	31	89
	2016	91	47	133
		<b>1.569</b>	<b>796</b>	<b>3.585</b>

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

Συνάγεται ότι στο σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν μεταξύ 2001 και 2016 (μεικτό σύνολο) μόνο το 50% περίπου αφορά «καθαρή» νομοθεσία εθνικής ή κοινοτικής προέλευσης. Ακόμη και έτσι, βεβαίως, εξακολουθεί να ισχύει το γεγονός ότι στην Ελλάδα παράγεται ένας (1) νόμος κάθε εβδομάδα, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις ημερολογιακές ημέρες του έτους.

Οι 1.569 νόμοι της μεικτής νομοθεσίας μεταφράζονται σε 64.325 σελίδες νομοθετικής ύλης και σε 26.235 άρθρα για την τελευταία δεκαπενταετία, όπως φαίνεται αναλυτικά και ανά έτος στον Πίνακα 8 που ακολουθεί.



**Πίνακας 8: Αριθμοί Σελίδων και Άρθρων των Νόμων ανά Έτος (2002-2016)<sup>68</sup>**

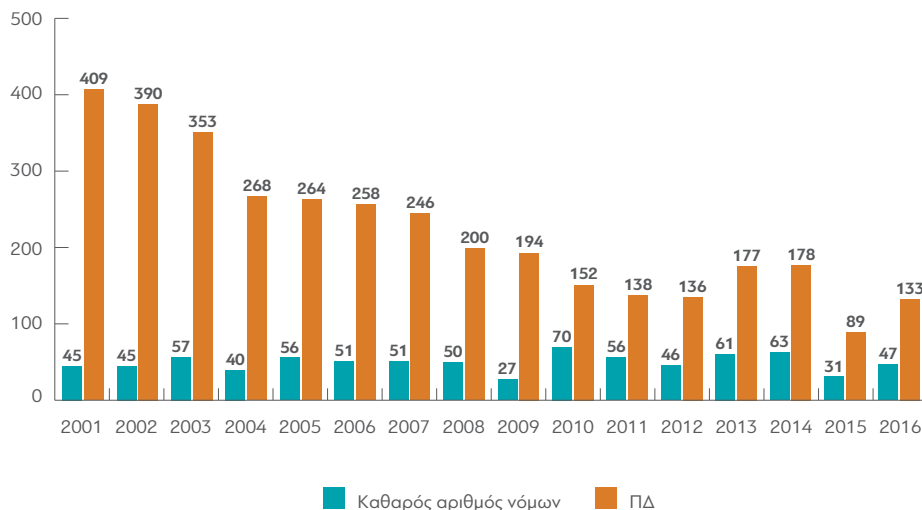
Έτος	Αριθμός σελίδων μεικτής νομοθεσίας	Αριθμός άρθρων μεικτής νομοθεσίας
2002	3.118	1.091
2003	3.248	1.418
2004	4.206	926
2005	3.842	1.758
2006	1.451	1.317
2007	3.458	1.311
2008	2.866	1.674
2009	5.690	909
2010	3.539	1.963
2011	6.168	2.284
2012	3.449	1.794
2013	3.874	2.350
2014	6.196	3.078
2015	8.288	893
2016	4.932	3.469
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>64.325</b>	<b>26.235</b>

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

**68.** Το γεγονός ότι στον Πίνακα 8 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

Αναφορικά με τα Προεδρικά Διατάγματα, η εικόνα είναι ακόμη πιο προβληματική. Στο Διάγραμμα 5 παρουσιάζεται η παραγωγή του καθαρού συνόλου της νομοθεσίας σε σχέση με την παραγωγή Προεδρικών Διαταγμάτων. Από το συγκεκριμένο διάγραμμα προκύπτει ότι η συγκεκριμένη σχέση μεταξύ καθαρής νομοθεσίας και Προεδρικών Διαταγμάτων κυμαίνεται μεταξύ του 1 προς 9 (2001 και 2002) και του 1 προς 2 (2010 και 2011). Στο αθροισμένο σύνολο η σχέση βρίσκεται στο 1 προς 4,5 (796 νόμοι προς 3.585 Προεδρικά Διατάγματα).

**Διάγραμμα 5: Αναλογία Καθαρής Νομοθεσίας προς Προεδρικά Διατάγματα (2001-2016)**



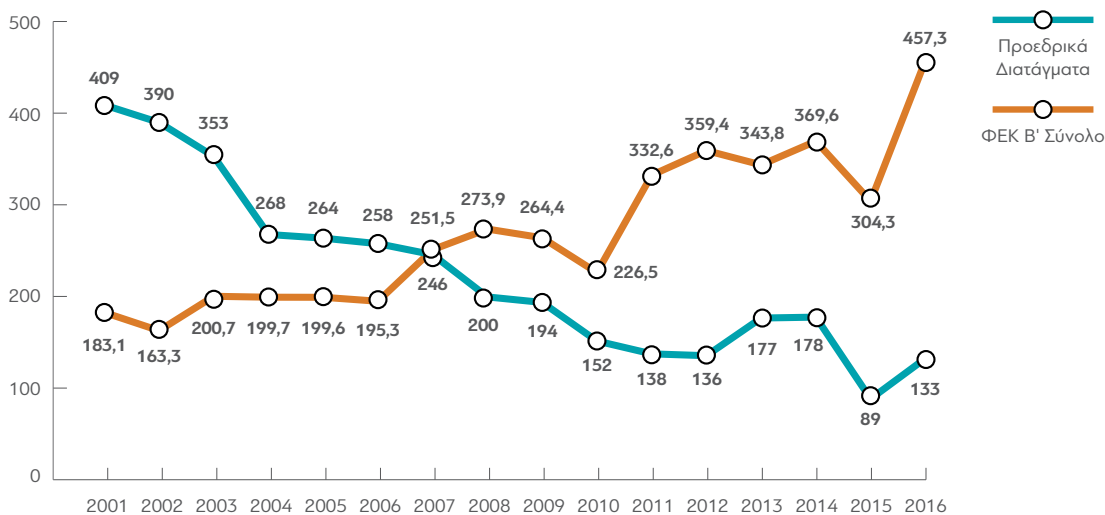
**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

Αυτό που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η πτωτική τάση της χρήσης των Προεδρικών Διαταγμάτων ως εργαλείων παραγωγής ρυθμίσεων από το 2001 μέχρι το 2016. Φαίνεται πως ο νομοθέτης προτιμά πλέον τη χρήση Υπουργικών Αποφάσεων για την εφαρμογή της νομοθεσίας, ίσως γιατί αυτές –από την άποψη της διαδικασίας– θεωρούνται πιο ευέλικτες και σύντομες, αφού δεν απαιτείται για αυτές ο έλεγχος του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως για τα Προεδρικά Διατάγματα. Με εξαίρεση τη διετία 2013-2014 και το 2016, όταν σε σύγκριση με τα αμέσως προηγούμενα έτη φαίνεται να υπάρχει μια σχετική αύξηση της παραγωγής Προεδρικών Διαταγμάτων, η τάση είναι σαφώς πτωτική.

Η υπόθεση αυτή επιβεβαιώνεται από τον αριθμό των Τευχών Β' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, η οποία συμπεριλαμβάνει τις κανονιστικές αποφάσεις της Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση, ΟΤΑ Α' και Β', Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές κ.ά.) για την εφαρμογή της πρωτογενούς νομοθεσίας. Στο Διάγραμμα 6 που ακολουθεί γίνεται η σύγκριση της παραγωγής Προεδρικών Διαταγμάτων με τον αριθμό των ΦΕΚ Τεύχος Β'. Από το 2007 και έπειτα η σχέση αλλάζει: Σημειώνονται πτώση της παραγωγής Προεδρικών Διαταγμάτων και άνοδος του πλήθους των διοικητικών πράξεων (κανονιστικών ή ατομικών) του ΦΕΚ Β'.

Βεβαίως, η πιο σωστή σύγκριση θα ήταν η σχέση μεταξύ Προεδρικών Διαταγμάτων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, καθώς μεγάλο μέρος του ΦΕΚ Β' καταλαμβάνεται από την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων (π.χ. αδειοδοτήσεων ή κτήσης ιθαγένειας). Παρ' όλα αυτά, εμπειρικά φαίνεται πως η σχέση αυτή έχει αντιστραφεί κατά τα τελευταία χρόνια, έστω και αν η αναλογία δεν είναι ακριβώς αυτή που παρουσιάζεται στο διάγραμμα.

**Διάγραμμα 6: Αναλογία Προεδρικών Διαταγμάτων προς Σύνολο Αριθμού Τευχών Β' του ΦΕΚ (2001-2016)**



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

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

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

Επιπλέον, μετρήθηκαν οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών και Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (συμπεριλαμβανομένων αποφάσεων Διυπουργικών Επιτροπών και Άλλων Διοικητικών Αρχών - ΑΔΑ). Στις τελευταίες συμπεριλαμβάνονται γενικοί ή ειδικοί γραμματείς (π.χ. Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων), Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού (δήμαρχοι και περιφερειάρχες), πρόεδροι ή συλλογικά όργανα Ανεξάρτητων Αρχών (π.χ. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) ή και άλλων φορέων του Δημοσίου (Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς κλπ.).

Στον Πίνακα 9 που ακολουθεί δίνονται μερικά παραδείγματα κανονιστικών έναντι ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως μετρήθηκαν σε αυτή τη μελέτη.

#### Πίνακας 9: Παραδείγματα Ατομικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων

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

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2001-2016)

Αναφορικά λοιπόν με τις εξουσιοδοτήσεις, στον Πίνακα 10 που ακολουθεί παρουσιάζεται ο συνολικός αριθμός εξουσιοδοτήσεων που προκύπτει από την έρευνα και ανάλυση της νομοθεσίας της περιόδου 2002-2016.

**Πίνακας 10: Αριθμός Εξουσιοδοτήσεων για την Έκδοση Ατομικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων (2002-2016)<sup>69</sup>**

ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΕΙΣ για	ΣΥΝΟΛΟ 2002-2016
A) Ατομική Διοικητική Πράξη	3.409
B) Κανονιστική Διοικητική Πράξη	18.638
A+B	22.047

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Τα στοιχεία αυτά δείχνουν πως από το σύνολο των 1.466<sup>70</sup> νόμων της μεικτής πρωτογενούς νομοθεσίας για την περίοδο 2002-2016 προκύπτει μια δευτερογενής κανονιστική διοικητική παραγωγή σχεδόν 13 φορές μεγαλύτερη. Συγκεκριμένα, σε κάθε νόμο αντιστοιχούν 12 με 13 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Είναι κρίσιμη η λεπτομέρεια ότι οι νόμοι που κυρώνουν συμβάσεις σχεδόν ποτέ δεν περιέχουν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Αυτό επί της ουσίας σημαίνει πως οι 18.638 εξουσιοδοτήσεις για κανονιστικές διοικητικές πράξεις πρέπει να συγκριθούν όχι με τον αριθμό της μεικτής νομοθεσίας αλλά με εκείνον της καθαρής για την περίοδο 2002-2016, που είναι 751.71 Σε αυτή την περίπτωση, η αναλογία φτάνει στο διπλάσιο, δηλαδή για κάθε νόμο έχουμε σχεδόν 25 εξουσιοδοτήσεις.

Το εύρος της πολυνομίας φαίνεται και από τη σχέση μεταξύ εξουσιοδοτήσεων για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων και συνολικών άρθρων της νομοθετικής παραγωγής της περιόδου 2002-2016. Στο σύνολο των 26.235 άρθρων της μεικτής νομοθεσίας, το 71% περιέχει τέτοιου είδους εξουσιοδοτήσεις. Με άλλα λόγια, σε κάθε 100 άρθρα περιέχονται <sup>71</sup> εξουσιοδοτήσεις. Το σύνολο των άρθρων αποτυπώνει, σε μεγάλο βαθμό, και την καθαρή νομοθεσία, αφού οι κυρώσεις συμβάσεων συνήθως αποτελούνται από 2 με 3 άρθρα, άρα δεν επηρεάζουν πολύ αυτή τη σχέση.

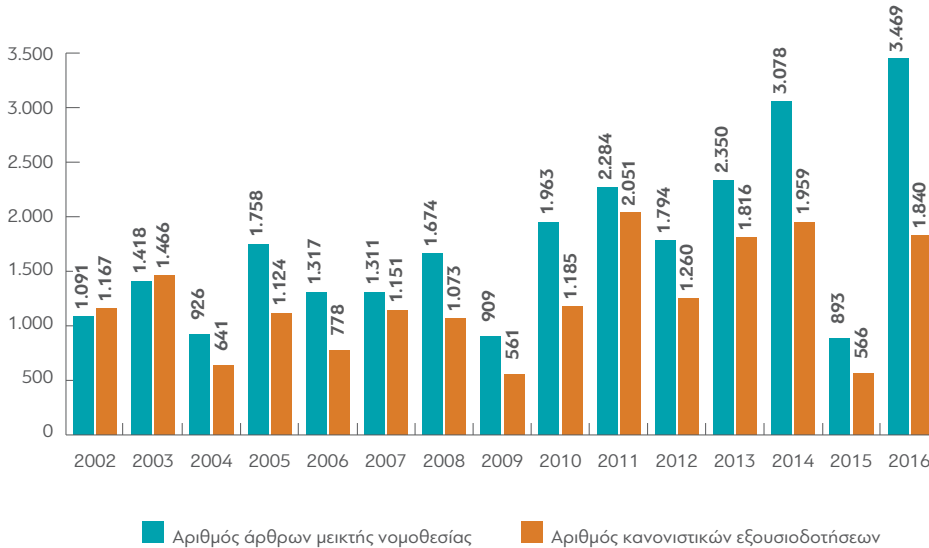
Η πραγματική παραγωγή δευτερογενούς κανονιστικής ύλης είναι βεβαίως μεγαλύτερη των 18.638 κανονιστικών διοικητικών πράξεων, καθώς από μια εξουσιοδότηση ενδέχεται να προκύπτουν παραπάνω από μία όμοιες κανονιστικές πράξεις. Επειδή όμως δεν είναι δυνατόν να είναι εκ των προτέρων γνωστός ο αριθμός τέτοιων πράξεων που προκύπτουν από μια εξουσιοδότηση, αυτή έχει μετρηθεί μία φορά. Στο Διάγραμμα 7 που ακολουθεί φαίνεται η αναλογία άρθρων προς εξουσιοδοτήσεις ανά έτος.

**69.** Το γεγονός ότι στον Πίνακα 10 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

**70.** Οι 1.466 νόμοι προκύπτουν εάν από το σύνολο των 1.569 νόμων της περιόδου 2001-2016 αφαιρέσουμε τους 103 νόμους του έτους 2001, για τους οποίους δεν έχουμε στοιχεία συνόλου των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Με αυτόν τον τρόπο, η σύγκριση γίνεται πιο ακριβής. Ωστόσο, θεωρούμε πως, ακόμη και εάν είχε γίνει η μέτρηση, το αποτέλεσμα δεν θα άλλαζε ουσιαδώς.

**71.** Όπως στην παραπάνω υποσημείωση, ο αριθμός 751 προκύπτει εάν από το σύνολο των 796 καθαρών νόμων της περιόδου 2001-2016 αφαιρέσουμε τους 45 του έτους 2001.

**Διάγραμμα 7: Αναλογία Αριθμού Άρθρων Μεικτής Νομοθεσίας προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις (2002-2016)<sup>72</sup>**



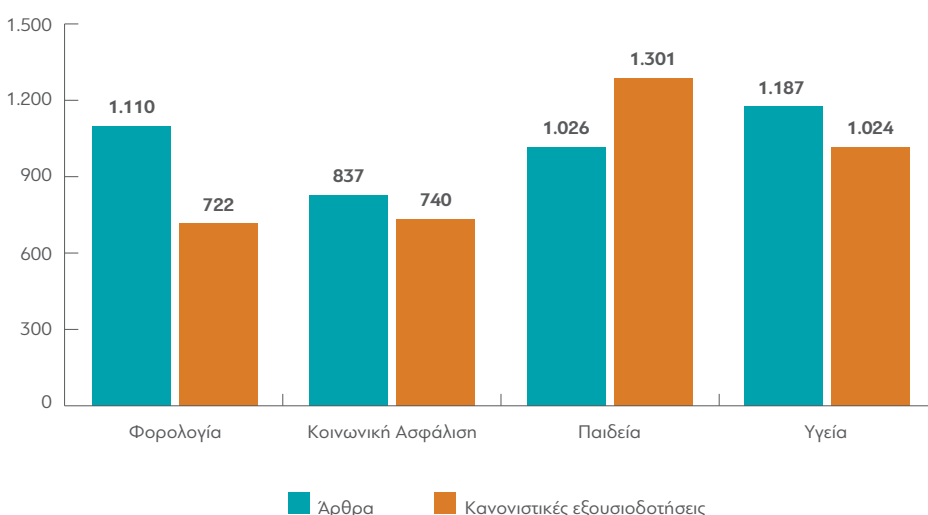
**72.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 7 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

**73.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 8 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Οι αναλογίες διαφοροποιούνται ανάλογα με τον υποτομέα, αν και όχι δραματικά. Για παράδειγμα, διαπιστώθηκε πως στον υποτομέα Παιδεία γίνεται χρήση των εξουσιοδοτήσεων σε αρκετά μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στον υποτομέα Υγεία ή στον υποτομέα Κοινωνική Ασφάλιση. Έτσι, στην Παιδεία μετρήθηκαν 1.301 εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, σε ένα σύνολο 1.026 άρθρων (με 243 συναφείς ή άλλες διατάξεις να αφορούν κατά κύριο λόγο την Παιδεία). Αντιθέτως, στην Υγεία σε 1.187 άρθρα οι εξουσιοδοτήσεις είναι 1.024, ενώ στην Κοινωνική Ασφάλιση σε 837 άρθρα οι εξουσιοδοτήσεις είναι 740 (βλ. το Διάγραμμα 8 που ακολουθεί).

**Διάγραμμα 8: Αναλογία Άρθρων προς Εξουσιοδοτήσεις για Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις σε Επιλεγμένους Υποτομείς (2002-2016)<sup>73</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

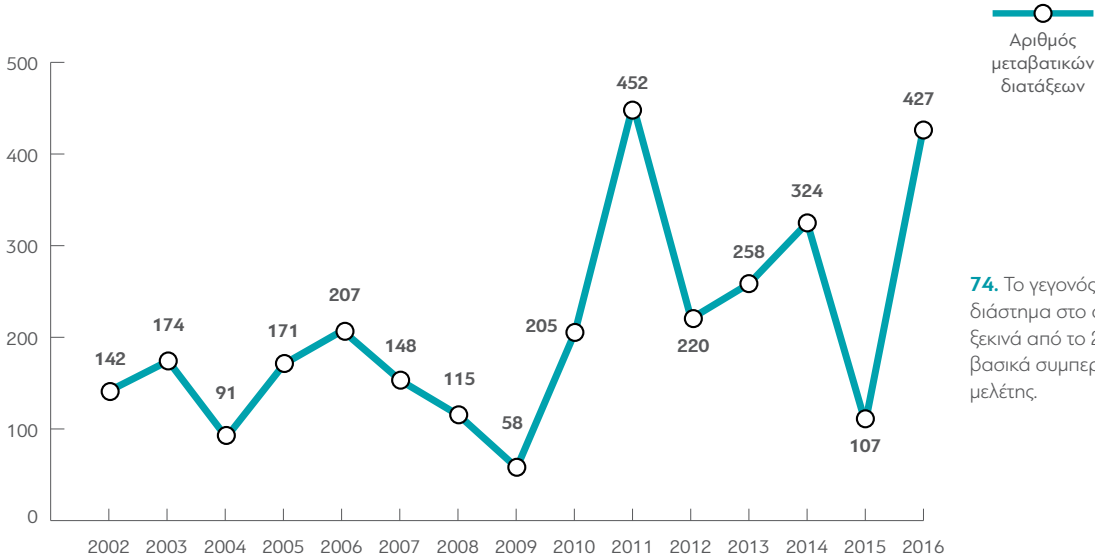
Οι μεταβατικές διατάξεις αποτελούν μία ακόμη σημαντική παθογένεια όχι μόνο του νομοθετικού περιβάλλοντος αλλά και της διοικητικής πραγματικότητας εν γένει. Ο λόγος είναι ότι φανερώνουν το εύρος της κακής εφαρμογής της νομοθεσίας και των δημοσίων πολιτικών. Οι μεταβατικές διατάξεις έχουν ως στόχο να υπάρξει ομαλή μετάβαση στο νέο, πάγιο καθεστώς και να ρυθμίσουν άμεσα κάποια θέματα, μέχρι να εφαρμοστεί πλήρως ο νόμος, χωρίς την ύπαρξη νομοθετικών κενών.

Δεν είναι όμως σπάνιο το φαινόμενο –είτε λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης ή εναλλαγής των υπουργών είτε λόγω ελλείμματος διοικητικής ικανότητας– οι μεταβατικές διατάξεις να παραμένουν σε ισχύ για πολλά χρόνια. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προκαλείται ανασφάλεια δικαίου και δημιουργούνται κίνητρα σε ομάδες συμφερόντων οι οποίες δεν επιθυμούν την ενεργοποίηση των πάγιων διατάξεων.

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

Έτσι, η παρούσα έρευνα παρουσιάζει απλώς τις μεταβατικές διατάξεις σε επίπεδο παραγράφου (δηλαδή όχι μόνον όσες μετρήθηκαν στα οικεία άρθρα με τίτλο «Μεταβατικές διατάξεις», αλλά και εκείνες που ήταν ενσωματωμένες, ως παράγραφοι, σε κανονικά άρθρα). Σε σύνολο 751 νόμων (αφού οι κυρώσεις διεθνών συμβάσεων δεν περιέχουν συνήθως μεταβατικές διατάξεις) καταγράφηκε ένα σύνολο 3.099 μεταβατικών παραγράφων, δηλαδή 4,12 μεταβατικές διατάξεις ανά νόμο. Τονίζεται πως ο αριθμός δεν κρίνεται ιδιαίτερα μεγάλος (βλ. το Διάγραμμα 9 που ακολουθεί), αλλά μπορεί να έχει ιδιαίτερα αρνητικές διοικητικές παρενέργειες.

### Διάγραμμα 9: Χρονική Εξέλιξη Αριθμού Μεταβατικών Διατάξεων σε Επίπεδο Παραγράφου (2002-2016)<sup>74</sup>



74. Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 9 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Δεν θα μπορούσε, επίσης, να λείπει από την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης η κατηγορία των «Άλλων ή Συναφών διατάξεων». Η καταγραφή της έγινε με έναν βαθμό ευελιξίας, καθώς δεν υπάρχει τυποποιημένη πρακτική που να μπορεί να διαχωρίσει το είδος των διατάξεων, και θα πρέπει ανά περίπτωση να κρίνεται εάν οι λεγόμενες «Άλλες διατάξεις» είναι αναγκαίες για την πραγμάτωση του βασικού σκοπού του νόμου.

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

Επίσης, σε νόμους που περιείχαν ρυθμίσεις μίας σειράς θεμάτων ενός τομέα πολιτικής ή ενός υπουργείου, χωρίς όμως να είναι πολυνομοσχέδια –σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται στην παρούσα έρευνα–, έχει δοθεί η γνωστή δημοσιογραφική ονομασία «νόμοι-σκούπα». Η κατηγορία αυτή, χωρίς τα πολυνομοσχέδια, περιλαμβάνει 65 νόμους, ενώ, εάν προστεθούν και τα πολυνομοσχέδια από το 2002 μέχρι το 2016, περιλαμβάνει 94 νόμους. Συγκριτικά, την περίοδο 2002-2009 ψηφίστηκαν 38 «νόμοι-σκούπα» και 1 πολυνομοσχέδιο, ενώ την περίοδο 2010-2016 (μνημονιακή περίοδος)

ψηφίστηκαν 27 «νόμοι-σκούπα» και 28 πολυνομοσχέδια.

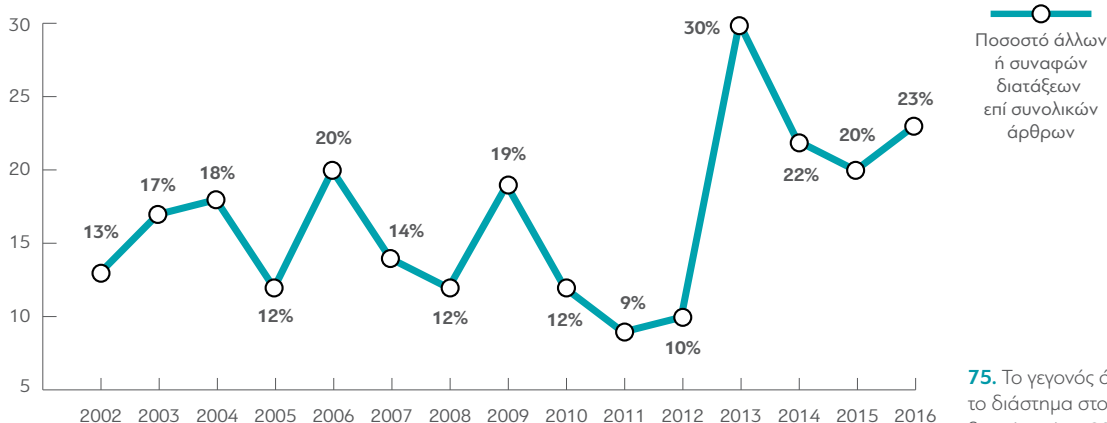
Πρέπει, επίσης, να διευκρινιστεί, όπως ειπώθηκε και παραπάνω, πως οι άλλες ή συναφείς διατάξεις δεν σχετίζονται με τις τροπολογίες (άσχετες ή μη). Με άλλα λόγια, άλλες ή συναφείς διατάξεις μπορεί να υπάρχουν στο αρχικό σχέδιο νόμου όπως αυτό κατατίθεται στη Βουλή από την Κυβέρνηση. Οι τροπολογίες μπορεί να είναι βεβαίως άσχετες, αλλά έρχονται σε ύστερο στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Οι άλλες ή συναφείς διατάξεις αποτελούν σημαντικό πρόβλημα κυρίως όσον αφορά την ποιότητα του νόμου, και άρα την κακονομία και λιγότερο την πολυνομία. Στον βαθμό βεβαίως που συμπεριλαμβάνουν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, συμβάλλουν και στην πολυνομία.

Το βασικό ζήτημα όμως, πέραν της αντισυνταγματικότητας αυτής της πρακτικής, είναι ότι η διασπορά διατάξεων άσχετης φύσης δημιουργεί νομική ανασφάλεια τόσο στις δημόσιες υπηρεσίες όσο και στους πολίτες. Πάντως, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η βασική αιτία ύπαρξης των άλλων διατάξεων είναι η αντιμετώπιση έκτακτων ζητημάτων, και ότι δεν είναι πάντα αρνητική η ύπαρξή τους. Με άλλα λόγια, εάν έλειπαν εντελώς οι «Άλλες διατάξεις», τότε θα έπρεπε να πολλαπλασιαστούν οι τυπικοί νόμοι που παράγονται από την ελληνική Βουλή. Συνεπώς, το τελικό αποτέλεσμα με όρους ποσότητας της νομοθεσίας ενδεχομένως να μην αλλάξει.

Τα τελικά αποτελέσματα της επεξεργασίας των δεδομένων δείχνουν ότι από ένα σύνολο 26.235 άρθρων στους νόμους, κατά την περίοδο 2002-2016, οι άλλες ή συναφείς διατάξεις αντιπροσωπεύουν ένα ποσοστό 17,4% (4.576). Ιδιαίτερως τα έτη 2013-2016, το ποσοστό κυμαίνεται μεταξύ 20% και 30% (βλ. το Διάγραμμα 10 που ακολουθεί).

**Διάγραμμα 10: Χρονική Εξέλιξη του Ποσοστού «Άλλων ή Συναφών Διατάξεων» προς το Σύνολο των Άρθρων (2002-2016)<sup>75</sup>**



Ποσοστό άλλων ή συναφών διατάξεων επί συνολικών άρθρων

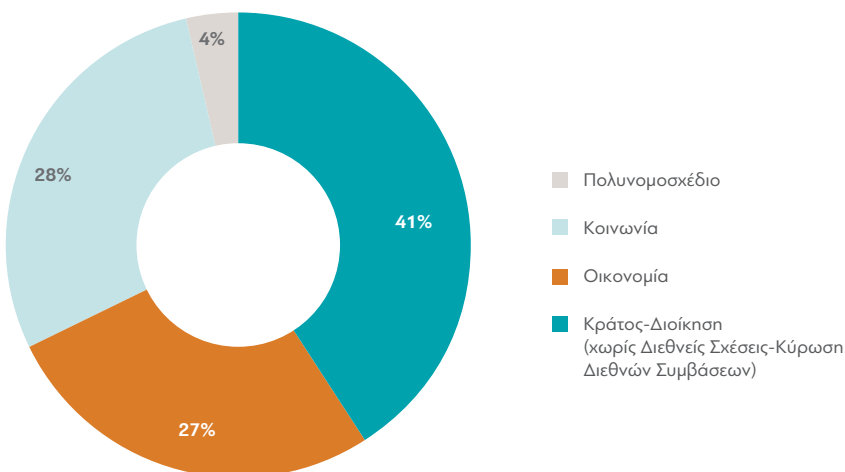
<sup>75</sup> Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 10 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.



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

Πρέπει, βεβαίως, να τονιστεί ότι μπορεί το βασικό κριτήριο για τη διάκριση των τομέων να είναι οι πιο εξωστρεφείς, «σκληρές» πολιτειακές λειτουργίες, σε σχέση με τις πιο εξωστρεφείς, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι οι μεν δεν επηρεάζουν τις δε. Για παράδειγμα, η φορολογία ή οι δημόσιες δαπάνες ή η προστασία του καταναλωτή επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία της οικονομίας και την ανάπτυξη. Αντίστοιχα, ζητήματα εργασιακών σχέσεων σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους ή η κοινωνική ασφάλιση με τις δημόσιες δαπάνες και το εργοδοτικό κόστος των επιχειρήσεων στην οικονομία. Αλλά, σε κάθε περίπτωση, μια πρώτη διάκριση με το κριτήριο που προαναφέρθηκε και το οποίο προσιδιάζει και στη βασική κατηγοριοποίηση των ρυθμίσεων από τον ΟΟΣΑ αποτελεί σημαντικό εργαλείο ανάλυσης για να χαρτογραφηθεί το ρυθμιστικό τοπίο της τελευταίας 15ετίας (βλ. το Διάγραμμα 11 που ακολουθεί).

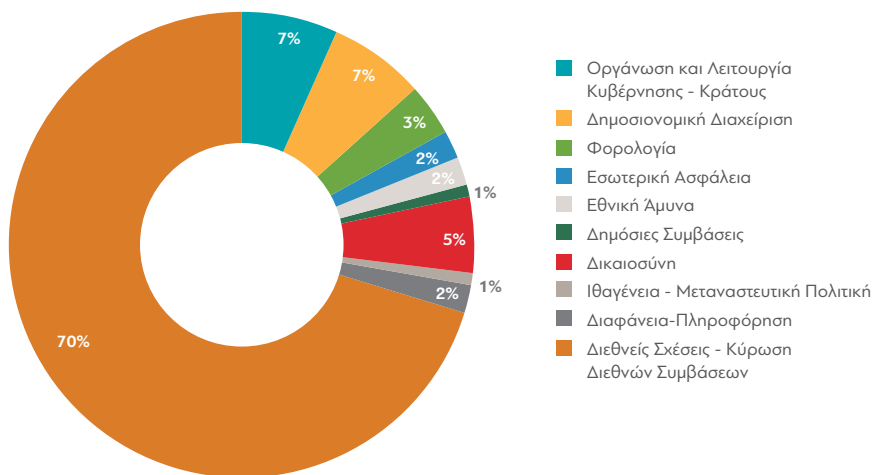
**Διάγραμμα 11: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ Τομέων Πολιτικής (2002-2016)<sup>76</sup>**



**76.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 11 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα ευρήματα ανά υποτομέα πολιτικής για τον κάθε τομέα ξεχωριστά. Τα ποσοστά στον τομέα «Κράτος-Διοίκηση» φαίνονται στο Διάγραμμα 12 που ακολουθεί.

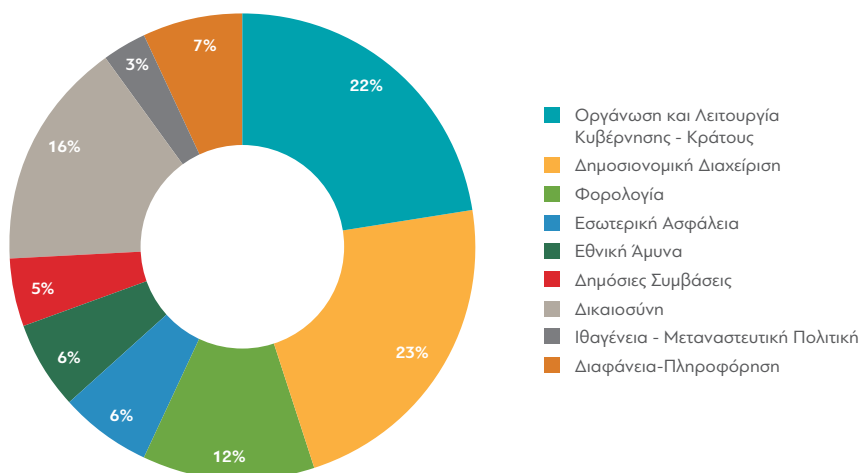
**Διάγραμμα 12: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος-Διοίκηση» (2002-2016, Μεικτή Νομοθεσία)<sup>77</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

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

**Διάγραμμα 13: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κράτος-Διοίκηση» (2002-2016, Καθαρή Νομοθεσία)<sup>78</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

<sup>77</sup> Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 12 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

<sup>78</sup> Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 13 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

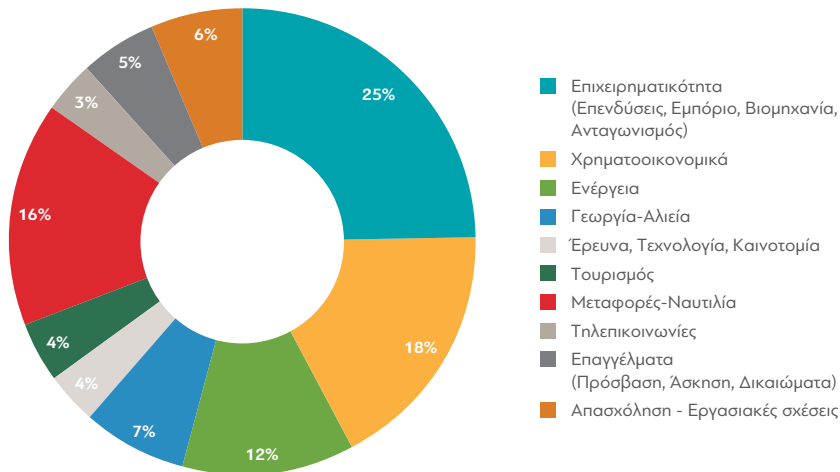
Στο Διάγραμμα 13 που προηγείται, φαίνεται πως ο μεγαλύτερος όγκος της ρυθμιστικής παραγωγής βρίσκεται στα ζητήματα της οργάνωσης και της λειτουργίας της κυβέρνησης και του κράτους (γενικά οργανωτικά ζητήματα, διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, εκλογικοί νόμοι, κυβερνητικά όργανα κλπ.), καθώς και στα ζητήματα δημοσιονομικής διαχείρισης (εδώ, πέραν της κύρωσης των προϋπολογισμών, των απολογισμών και των ισολογισμών του κράτους, συμπεριλαμβάνονται νόμοι που αφορούν τις αποκρατικοποιήσεις, το δημόσιο λογιστικό, δημοσιονομικούς ελέγχους και το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα).

Πάντως, καλό είναι να τονιστεί εκ νέου πως και στους εν λόγω υποτομείς υπάρχουν επικαλύψεις, ενώ η κατανομή έχει γίνει με καθαρά λειτουργικό κριτήριο. Για παράδειγμα, νομοθεσία που αφορά την οργάνωση των φορολογικών ελέγχων ή την οργάνωση των υπηρεσιών που ασκούν τους ελέγχους αυτούς έχει ενταχθεί στη φορολογία και όχι στην οργάνωση και στη λειτουργία της κυβέρνησης. Αντιστοίχως, η σύσταση ενός νομικού προσώπου, λόγου χάριν για τον πολιτισμό ή τον αθλητισμό, δεν έχει ενταχθεί στον υποτομέα Οργάνωση και Λειτουργία Κυβέρνησης - Κράτους, αλλά στον υποτομέα που αφορά την αποστολή και τη λειτουργία του (δηλαδή τον Πολιτισμό ή τον Αθλητισμό, άρα στον τομέα «Κοινωνία»).

Επιπλέον, εφόσον η φορολογία αποτελεί ουσιαστικά το σκέλος των εσόδων της δημοσιονομικής πολιτικής και διαχείρισης, και άρα είναι υποσύνολό της, τότε η νομοθεσία για τη δημοσιονομική διαχείριση είναι η πολυπληθέστερη, με ποσοστό 35%. Αναφορικά με τη φορολογία, πάντως, θα γίνει ιδιαίτερη μνεία στο επόμενο κεφάλαιο του βιβλίου.

Στον τομέα «Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη» το μεγαλύτερο ποσοστό αφορά την επιχειρηματικότητα γενικά (25%), το οποίο όμως συμπεριλαμβάνει νόμους που σχετίζονται με μια πλειάδα θεμάτων, όπως, π.χ., αδειοδοτήσεις, επενδύσεις, εμπόριο και βιομηχανία, ζητήματα ανταγωνισμού κλπ. Τα Χρηματοοικονομικά και ο υποτομέας Μεταφορές-Ναυτιλία έρχονται στη δεύτερη και στην τρίτη θέση, με 18% και 16% αντίστοιχα, ενώ ακολουθεί η Ενέργεια με 12% (βλ. το Διάγραμμα 14 που ακολουθεί).

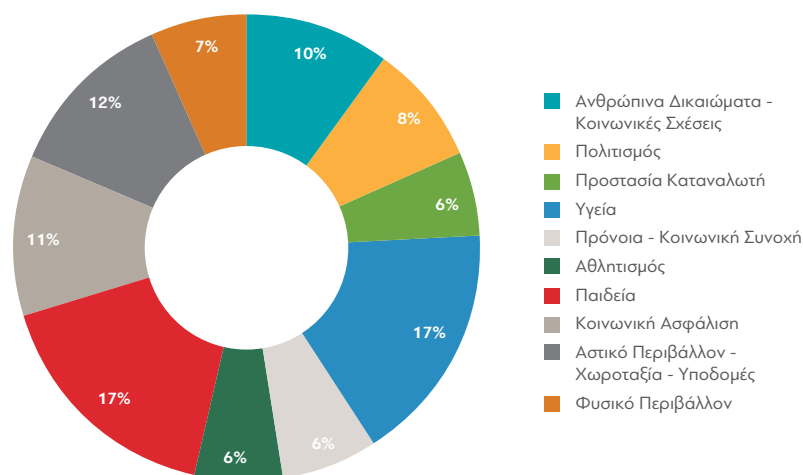
**Διάγραμμα 14: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Οικονομία-Αγορά-Ανάπτυξη» (2002-2016)<sup>79</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Τέλος, στον τομέα «Κοινωνία» η ποσοστιαία κατανομή των νόμων σε υποτομείς φαίνεται στο Διάγραμμα 15 που ακολουθεί. Σε αυτόν τον τομέα η Παιδεία και η Υγεία είναι οι υποτομείς με τη μεγαλύτερη ρυθμιστική παραγωγή (17%), εξίσου και για τους δύο υποτομείς.

**Διάγραμμα 15: Ποσοστιαία Κατανομή Νόμων μεταξύ των Υποτομέων του Τομέα «Κοινωνία» (2002-2016)<sup>80</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

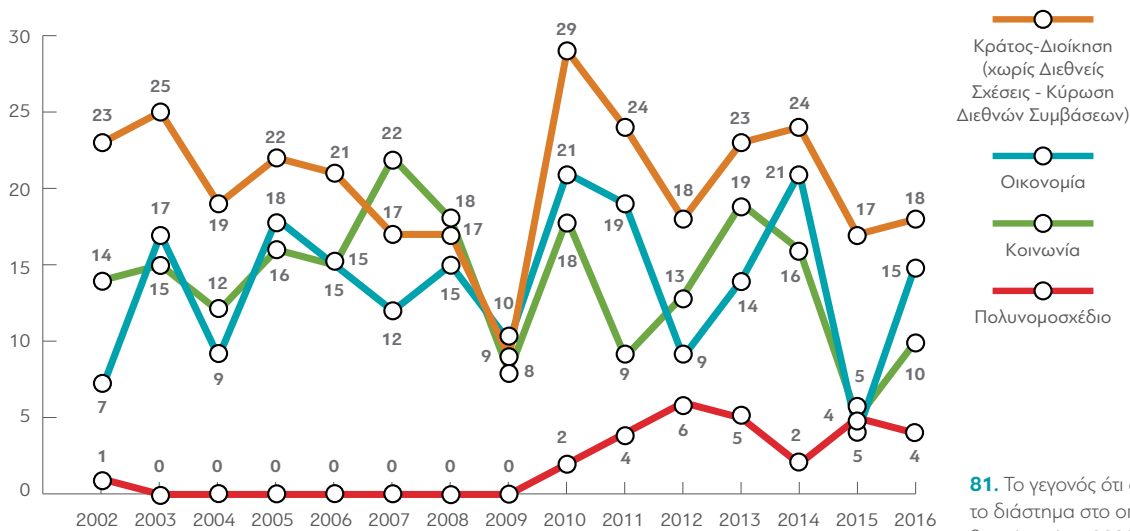
**79.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 14 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

**80.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 15 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

Στο Διάγραμμα 16 που ακολουθεί, φαίνεται η χρονική εξέλιξη της νομοθεσίας ανά τομέα πολιτικής. Είναι φανερό πως η κατηγορία «Πολυνομοσχέδιο», με τον ορισμό που έχει δοθεί για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, αυξάνεται από το 2010 και μετά. Από μηδενικά αθροίσματα, η εν λόγω κατηγορία φτάνει να αποτελεί σημαντικό κομμάτι της νομοθετικής διαδικασίας. Ο λόγος είναι πασιφανής, καθώς οι μνημονιακές υποχρεώσεις ή τα μέτρα σε συμφωνία με το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα κατά κανόνα νομοθετούνται σε χρόνους απαγορευτικούς για μια κανονική νομοθετική λειτουργία.

Από την άλλη, φαίνεται πως η νομοθετική παραγωγή των τομέων του «Κράτους» και της «Οικονομίας» κορυφώνεται το 2010, χρονιά ένταξης στο Μνημόνιο. Αυτό μοιάζει λογικό, καθώς τότε λαμβάνονται τα περισσότερα μέτρα περιστολής δαπανών και φορολογικής πολιτικής, σε συμφωνία με τις υποχρεώσεις του Μνημονίου, αλλά και σε συνδυασμό με την αλλαγή διακυβέρνησης της χώρας. Αντίθετα, η κορύφωση σχετικά με τα μέτρα του τομέα «Κοινωνία» παρατηρείται το 2007.

**Διάγραμμα 16: Χρονική Εξέλιξη του Αριθμού των Νόμων ανά Τομέα Πολιτικής (2002-2016)<sup>81</sup>**



**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

**81.** Το γεγονός ότι στο Διάγραμμα 16 το διάστημα στο οποίο έγινε η ανάλυση ξεκινά από το 2002 δεν αλλάζει τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

## Γ3. Μελέτες Περίπτωσης: Τέσσερις Τομείς Πολιτικής

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

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

### Γ3.1. Φορολογία<sup>82</sup>

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

**82.** Τον Ιούνιο του 2016 δημοσιεύτηκε και η σχετική με αυτό το θέμα έρευνα του οργανισμού διαΝΕΟσις για τη φοροδιαφυγή με τίτλο «Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα».

**Πίνακας 11: Ανάλυση Νομοθεσίας για τη Φορολογία: 37 Νόμοι την 15ετία (2002-2016)**

Έτος	Νόμοι φορολογίας	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο συναφών ή άλλων διατάξεων	Σύνολο μεταβατικών διατάξεων	Σύνολο κανονιστικών εξουσιοδοτήσεων	Σύνολο διάσπαρτων διατάξεων
2002	2	44	39	7	4	30	14
2003	1	10	22	13	2	17	7
2004	3	307	130	40	7	52	4
2005	3	48	94	40	13	44	1
2006	3	59	65	21	7	35	3
2007	3	31	51	16	10	44	11
2008	2	28	72	7	3	40	1
2009	3	64	113	47	0	79	20
2010	6	118	123	15	30	87	16
2011	1	56	52	0	0	92	16
2012	0	0	0	0	0	0	22
2013	6	169	283	97	32	177	64
2014	0	0	0	0	0	0	45
2015	3	22	50	7	0	17	14
2016	1	28	16	5	1	8	35
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>37</b>	<b>984</b>	<b>1.110</b>	<b>315</b>	<b>109</b>	<b>722</b>	<b>273</b>
<b>Μέσος Όρος</b>	<b>2,5</b>	<b>65,6</b>	<b>74</b>	<b>21</b>	<b>7,3</b>	<b>48,1</b>	<b>18,2</b>

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Οι αμιγώς φορολογικοί νόμοι από το 2002 μέχρι το 2016 ήταν 37, γεγονός που σημαίνει ότι σε μια χρονική διάρκεια 15 ετών (2002-2016) έχουν ψηφιστεί περίπου 2,5 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος ανά έτος και 18 διάσπαρτες διατάξεις φορολογικού περιεχομένου σε άσχετα νομοσχέδια, ενώ οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων φτάνει τις 48. Ο κάθε νόμος συμπεριλαμβάνει, κατά μέσον όρο, 19,5 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τρεις (3) μεταβατικές διατάξεις. Η κορύφωση της ψήφισης νόμων φορολογικού ενδιαφέροντος συναντάται σε δύο χρονιές, το 2010 και το 2013 (από 6 νόμους κάθε χρονιά). Η πρώτη (2010) είναι η χρονιά ένταξης στο πρώτο Μνημόνιο, ενώ η δεύτερη (2013) είναι η πρώτη χρονιά υλοποίησης των βασικών μεταρρυθμίσεων του δεύτερου Μνημονίου, όταν ψηφίζονται και οι μεγάλοι νόμοι, όπως ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών και ο νόμος για τον ΕΝΦΙΑ.

Ο τομέας αυτός χαρακτηρίζεται και από έναν σχετικά μεγάλο αριθμό διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων σε άλλους νόμους. Μεταξύ 2002 και 2016 μετρήθηκαν περίπου 273 τέτοιες διάσπαρτες διατάξεις, που σημαίνει ότι σε κάθε νόμο φορολογικού περιεχομένου αναλογούν περίπου 7,3 διατάξεις-άρθρα σε άσχετους νόμους ή πολυνομοσχέδια.

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

Φαίνεται λοιπόν πως, ακόμη και κατά τα έτη στα οποία η νομοθετική παραγωγή αμιγώς ή κατά κύριο αντικείμενο φορολογικών νόμων είναι μηδενική, υπάρχει ιδιαίτερα εκτεταμένη παραγωγή φορολογικών ρυθμίσεων σε διάσπαρτες διατάξεις. Για παράδειγμα, το 2014, όταν η παραγωγή ήταν πράγματι μηδενική, ο νομοθέτης δεν δίστασε να θεσπίσει 45 ρυθμίσεις (άρθρα) φορολογικού ενδιαφέροντος. Με άλλα λόγια, τόσο το 2012 όσο και το 2014, όταν η παραγωγή νόμων φορολογικού ενδιαφέροντος ήταν μηδενική, θεσπίστηκαν 67 διάσπαρτες ρυθμίσεις, δηλαδή το 25% περίπου του συνόλου των 273 διάσπαρτων ρυθμίσεων με φορολογικό αντικείμενο κατά την περίοδο 2002-2016.

Αυτό βεβαίως σημαίνει ότι ο φορολογούμενος (επιχείρηση ή πολίτης) οφείλει να γνωρίζει ανά πάσα στιγμή τι είδους τροποποιήσεις γίνονται στο φορολογικό πλαίσιο από κάθε νέα κυβέρνηση ή κάθε νέο υπουργό Οικονομικών. Για παράδειγμα, από τα έξι νομοθετήματα με φορολογικό αντικείμενο που ψηφίστηκαν το 2013, τα τρία (3) πλέον σημαντικά είχαν ως φιλοδοξία να σταθεροποιήσουν το φορολογικό περιβάλλον.<sup>83</sup> Παρ' όλα αυτά, την ίδια ακριβώς χρονιά έγιναν 64, επιπλέον, διάσπαρτες παρεμβάσεις φορολογικού περιεχομένου σε διάφορα άσχετα νομοθετήματα ή σε πολυνομοσχέδια, ενώ την επόμενη χρονιά άλλες 45 τέτοιου είδους παρεμβάσεις. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη νομική ανασφάλεια και την αύξηση του διοικητικού βάρους που σχετίζεται με τη συμμόρφωση. Εάν αυτή η αύξηση είναι συνεχής, ετήσια και μεγάλη, τότε τίθενται σε κίνηση αντικίνητρα για τη μη συμμόρφωση προς τους κανόνες.

Πέραν όλων αυτών, ο υποτομέας της Φορολογίας χαρακτηρίζεται και από μια τεράστια ρυθμιστική ύλη κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων με την ονομασία «ΠΟΛ». Μόνον σε μία σχετική με φορολογικά ζητήματα ιστοσελίδα μετρήθηκαν στο σύνολο από το 2011 μέχρι το 2016 περίπου 1.000 ΠΟΛ, εγκύκλιοι, Υπουργικές Αποφάσεις κλπ. (964, για την ακρίβεια).<sup>84</sup> Ένας τέτοιος αριθμός εντός μίας πενταετίας (περίπου 200 ανά έτος) ουσιαστικά σημαίνει ότι ο όγκος της πληροφόρησης είναι τεράστιος και για τον φορολογούμενο και για τον λογιστή-φοροτεχνικό. Αλλά και η σύνταξη εγκυκλίων και αποφάσεων συνεπάγεται μεγάλες καθυστερήσεις και ενδο-διοικητικό βάρος, με αποτέλεσμα το ελεγκτικό έργο της φορολογικής διοίκησης να μην εφαρμόζεται με αποδοτικό τρόπο.

**83.** Ν. 4172/2013: «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις», Ν. 4174/2013: «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» και Ν 4223/2013: «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις».

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



Πολλά έχουν γραφεί για τη φύση των εν λόγω εγκυκλίων, εμπειρικό γεγονός όμως παραμένει ότι η φορολογική διοίκηση δεν ενεργεί σχεδόν ποτέ, εάν δεν εκδοθεί κάποια συγκεκριμένη ΠΟΛ, ακόμη και εάν ο νόμος καθορίζει σαφώς τις υποχρεώσεις της.<sup>85</sup> Επιπλέον, χαρακτηριστικό των ΠΟΛ είναι ότι πολλές φορές συμπεριλαμβάνουν ρυθμίσεις αντιφατικές ή καταφανώς αντίθετες με το πνεύμα του νόμου, με αποτέλεσμα να θέτουν οι ίδιες κανόνες δικαίου, δηλαδή να νομοθετεί η διοίκηση μέσω εγκυκλίων. Παραδείγματα τέτοιων διαπιστώσεων μπορεί κανείς να βρει στα άρθρα του Θεόδωρου Ψυχογιού, Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,<sup>86</sup> ο οποίος μεταξύ άλλων αναφέρει ότι η πολυνομία, η ασάφεια και το δαιδαλώδες της ελληνικής φορολογικής νομοθεσίας είναι πηγές αβεβαιότητας και, συνεπώς, ανομίας και κακονομίας.<sup>87</sup> Η πραγματικότητα είναι ότι κατά τα τελευταία χρόνια, και λόγω των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Μνημόνιο, η φορολογική διοίκηση έχει βελτιώσει σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί στο ρυθμιστικό πεδίο, τόσο λόγω της δημιουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), όσο και λόγω της θέσπισης πιο συνεκτικών κωδίκων για διάφορα είδη φορολογίας, αλλά κυρίως χάρη στον Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (Ν. 4174/2013).

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

Ωστόσο, ακόμη και ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών δεν κατάφερε να περιορίσει την έκδοση εγκυκλίων και κανονιστικών αποφάσεων της φορολογικής διοίκησης. Μάλιστα, αυτές έχουν αυξηθεί, μετά την 1/1/2014, από περίπου 190 το 2013 σε 215. Έως έναν βαθμό, αυτό είναι φυσικό, καθώς η φορολογική διοίκηση έπρεπε να προσαρμοστεί στις νέες διατάξεις δύο κωδίκων (Εισοδήματος και Διαδικασιών), καθώς και στη νέα νομοθεσία του ΕΝΦΙΑ. Παρ' όλα αυτά, η φιλοδοξία να περιοριστεί το φαινόμενο της πολυνομίας δεν επιτεύχθηκε, κάτι που φαίνεται και από το εύρος των διάσπαρτων ρυθμίσεων-διατάξεων που ακολούθησαν το 2014-2017.

Όπως αναφέρεται σχετικά σε έρευνα που δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του 2017, μεταξύ 2013 και 2017 έγιναν 33 αλλαγές στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, 27 αλλαγές στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας και 17 αλλαγές στη νομοθεσία για τον ΕΝΦΙΑ.<sup>88</sup> Είναι προφανές ότι η φορολογική ασάφεια που προκαλείται από τις συνεχώς τροποποιούμενες και διάσπαρτες

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

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

**87.** Ψυχογιός, Θ. (2000), «Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης». Μελέτη 1026/2000 (8/9/2000).

**88.** Χατζηπροκοπίου, Π. και Λιάγγου, Χ. (2017), «Σε 50 μήνες έγιναν αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς με 82 νόμους». *Η Καθημερινή της Κυριακής*, 2 Οκτωβρίου.

φορολογικές ρυθμίσεις έχει και θα έχει δυσμενείς επιπτώσεις όχι μόνο σε ό,τι αφορά το κράτος δικαίου, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, αλλά και σε ό,τι αφορά την οικονομική ανάπτυξη, την οποία τώρα ειδικά, με την πάροδο σχεδόν μια δεκαετίας από την έναρξη της κρίσης, η χώρα έχει ιδιαίτερη ανάγκη.

### Γ3.2. Κοινωνική Ασφάλιση

Η νομοθεσία για τις συντάξεις είναι ένας από τους πιο πολύπλοκους και δύσβατους τομείς στους οποίους η πολυνομία είναι προφανής. Η αιτία της πολυνομίας εδώ κυρίως είναι η αποσπασματική και πελατειακή πολιτική συντάξεων που ακολούθησε το ελληνικό κράτος επί δεκαετίες. Δεν επρόκειτο για την κλασική πελατειακή λογική της διευκόλυνσης, ατομικά, ενός ψηφοφόρου ή έστω μιας οικογένειας, ώστε να υφαρπαχθεί η ψήφος τους από έναν πολίτευτή ή ένα κόμμα. Επρόκειτο για συλλογική πολιτική διευκόλυνση, δηλαδή προνομήσιμη μιας ομάδας, π.χ., μιας κατηγορίας μισθωτών ή αυτοαπασχολούμενων από μια κυβέρνηση. Η διευκόλυνση γινόταν μετά από πιέσεις της ενδιαφερόμενης κατηγορίας ή ομάδας πολιτών προς μία ή περισσότερες κυβερνήσεις, και συνήθως λάμβανε τη μορφή της παραχώρησης επιπλέον συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ή τη μορφή της εξαιρέσεως από γενικούς κανόνες. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η εξαιρέση ενός κλάδου από την υπαγωγή του στο ΙΚΑ, η αρχική νομοθεσία για το οποίο, το 1934 (Ν. 6298/1934), προέβλεπε την υπαγωγή των υπόλοιπων ταμείων σε αυτό.

Αντίθετα με αυτή τη ρύθμιση, μετά το 1934 και στις δεκαετίες που ακολούθησαν, πολλά νέα ταμεία ιδρύθηκαν χωρίς να υπαχθούν στο ΙΚΑ. Η πρακτική αυτή συνεχίστηκε τριάντα χρόνια μετά την ίδρυσή του, οπότε, στα μέσα της δεκαετίας του 1960, ιδρύθηκαν νέα συνταξιοδοτικά ταμεία για υπαλλήλους συγκεκριμένων τραπεζών και δημοσίων επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, το Ταμείο Ασφαλίσεως των Υπαλλήλων της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικών Επενδύσεων (ΕΤΒΑ) συστάθηκε το 1965 με το βασιλικό διάταγμα 207/1965. Λόγω του αποσπασματικού και πελατειακού χαρακτήρα με τον οποίο αναπτύχθηκε το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα, μετά τα μέσα του 20ού αιώνα,<sup>89</sup> η τάση νομοθετικής παραγωγής στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης υπήρξε πάντοτε αυξητική. Τον Οκτώβριο του 2014 το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ανακοίνωσε ότι οι υπηρεσίες του είχαν καταμετρήσει τον όγκο της ασφαλιστικής/συνταξιοδοτικής νομοθεσίας που είχε παραχθεί επί 75 χρόνια (1940 έως Οκτώβριος του 2014). Η νομοθεσία αυτή εκτεινόταν σε 38.495 σελίδες.<sup>90</sup>

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 12 που ακολουθεί, οι αρμόδιες υπηρεσίες μέτρησαν ότι οι ρυθμίσεις για το ασφαλιστικό (δηλαδή όχι μόνο για τις συντάξεις, αν και οι περισσότερες ρυθμίσεις αφορούσαν συνταξιοδοτικά θέματα), για την περίοδο 1940-2014, περιλαμβάνονταν σε 3.073 νόμους,

89. Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1999), «Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα». Στο Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.), *Προοπτικές του κράτους πρόνοιας στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, σελ. 139–152 και Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2003), «Όψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης πρόνοιας στην Ελλάδα». Στο Δ. Βενιέρης και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, σελ. 89–131.

90. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014), «Δελτίο Τύπου». Αθήνα, 6 Οκτωβρίου.

Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις καθώς και σε 2.363 εγκυκλίους ή αποφάσεις των Διοικητών των Ταμείων.

**Πίνακας 12: Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (1940-2014)**

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	Πλήθος νόμων	Πλήθος διαταγμάτων	Υπουργικές Αποφάσεις	Εγκύκλιοι/ Αποφάσεις Διοικητή	Σύνολο
Οριζόντιες διατάξεις	138	9	201	0	348
ΙΚΑ ΕΤΑΜ	149	24	205	844	1.222
ΟΑΕΕ	72	52	289	1.279	1.692
ΕΤΑΑ	43	29	29	2	103
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	152	118	199	19	488
ΟΓΑ	66	17	110	70	263
ΕΤΕΑ	180	123	572	146	1.021
ΤΑΠΠ	7	7	18	0	32
ΤΠΔΥ	61	45	23	2	131
ΤΑΥΤΕΚΩ	16	64	55	1	136
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>884</b>	<b>488</b>	<b>1.701</b>	<b>2.363</b>	<b>5.436</b>

**Πηγή:** Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014)

Ενόψει των ανωτέρω, η ηγεσία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ανέθεσε τον Οκτώβριο του 2014 στην ΗΔΙΚΑ Α.Ε. το έργο «Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας επιλεγμένων Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης», το οποίο φαίνεται ότι ολοκληρώθηκε το φθινόπωρο/χειμώνα του 2015, χωρίς όμως να οδηγήσει το αρμόδιο υπουργείο σε περαιτέρω ενέργειες. Άλλωστε, στο μεταξύ, είχαν ψηφιστεί και άλλες ασφαλιστικές ρυθμίσεις, ενώ τον Απρίλιο του 2016 κατατέθηκε στη Βουλή άλλο μεγάλο ασφαλιστικό νομοσχέδιο, το οποίο ανέτρεπε τις κωδικοποιημένες ρυθμίσεις του ανωτέρω έργου, δηλαδή ο Ν. 4387/2016 και οι όποιες μεταγενέστερες τροποποιήσεις του.

### Γ3.3. Η Πολυνομία στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις και η Οικονομική Κρίση

Σύμφωνα με την ποσοτική μας έρευνα, την περίοδο 2010-2016, οι καθαρά συνταξιοδοτικοί/ασφαλιστικοί νόμοι ήταν επτά (7). Αυτό δεν καθιστούσε τους υπόλοιπους, μη αμιγώς ασφαλιστικούς νόμους λιγότερο σημαντικούς, γιατί και αυτοί περιείχαν κρίσιμες ρυθμίσεις, όπως συνέβαινε με τους νόμους υιοθέτησης του πρώτου και του δεύτερου Μνημονίου. Το σύνολο των άρθρων διαφορετικών νόμων με ρυθμίσεις κοινωνικής ασφάλισης που συμπεριλήφθηκαν στους υπόλοιπους νόμους φτάνει τον αριθμό 156.

**Πίνακας 13: Σύνολο Νομοθεσίας και Ασφαλιστικών/Συνταξιοδοτικών Άρθρων σε Νόμους στον Υποτομέα της Κοινωνικής Ασφάλισης (2010-2016)**

Έτος	Σύνολο Νόμων	Σύνολο Άρθρων Κοινωνικής Ασφάλισης σε άλλους νόμους
2010	2	4
2011	0	15
2012	2	30
2013	1	20
2014	1	14
2015	0	61
2016	1	12
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>7</b>	<b>156</b>

**Πηγή:** Στοιχεία για την περίοδο 2010-2016, όπως προέκυψαν από έρευνα όλων των νόμων της περιόδου 2002-2016

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

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

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

### Γ3.4. Επαγγέλματα

Η νομοθεσία για τα περίπου 350 καταγεγραμμένα επαγγέλματα αφορά κυρίως 3 θεματικές ενότητες: α) προσόντα και προϋποθέσεις-απαιτήσεις για την πρόσβαση στο επάγγελμα, β) αποκλειστικές δραστηριότητες του επαγγέλματος, και γ) υποχρεωτικές χρεώσεις στις συναλλαγές. Οι νόμοι που έχουν ψηφιστεί από το 2002 μέχρι το 2016 και αφορούν επαγγέλματα είναι 11 και περιέχουν 334 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων.

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

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

Από το παραπάνω κείμενο προκύπτουν δύο βασικά συμπεράσματα για τη νομοθεσία που αφορά τα επαγγέλματα: το πρώτο είναι ότι χαρακτηρίζεται από κακής ποιότητας διατάξεις και το δεύτερο ότι είναι πληθωριστική. Πάντως, η ψήφιση του Ν. 3919/2011 δεν στάθηκε ικανή να απελευθερώσει πλήρως τα επαγγέλματα, καθώς ακόμη και σήμερα (φθινόπωρο του 2017) γίνεται προσπάθεια να αρθούν οι στρεβλώσεις μέσω του πρόσφατου Μνημονίου που ψηφίστηκε το καλοκαίρι του 2015. Αυτό οδηγεί σε μια μεγάλη διασπορά ρυθμίσεων σε πολυνομοσχέδια, κάτι που επιτείνει το πρόβλημα και αυξάνει την ανασφάλεια δικαίου. Εν ολίγοις, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί βάσιμα ότι η διασπορά διατάξεων και η πολυνομία που εξακολουθούν να υπάρχουν στη νομοθεσία για τα επαγγέλματα επιτείνουν το πρόβλημα που φιλοδοξούν να λύσουν, δημιουργώντας εκ νέου στρεβλώσεις και διοικητικά βάρη στην αγορά εργασίας. Στον Πίνακα 14 που ακολουθεί δίνονται ορισμένα παραδείγματα επαγγελμάτων με τη νομοθεσία που τα διέπει, ώστε να φανεί η πολυνομία που επικρατεί.

**Πίνακας 14: Αριθμός Ρυθμίσεων Επιλεγμένων Επαγγελματιών του Υποτομέα Επαγγέλματα**

α/α	Επάγγελμα ή Οικονομική Δραστηριότητα	Αριθμός Ρυθμίσεων
1	Εκτιμητής	28
2	Αναλογιστής	2
3	Ξεναγός	6
4	62 Τεχνικά Επαγγέλματα	18
5	Σχολές Χορού, Ωδεία και Μουσικές Σχολές	27
6	Λογιστής-Φοροτεχνικός	7
7	Φορτοεκφορτωτές	3
8	Εμπορικοί Αντιπρόσωποι	7
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ</b>		<b>98</b>

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Είναι φανερό από τον παραπάνω πίνακα πως η νομοθεσία για τα επαγγέλματα όντως αποτελείται από μια σωρεία ρυθμίσεων, και σε κάποιες δραστηριότητες φτάνει να είναι ιδιαίτερα επιβαρυντική για τον εκάστοτε επαγγελματία. Οι 334 εξουσιοδοτήσεις των σχετικών με τα επαγγέλματα νόμων της περιόδου 2002-2016 προκαλούν σημαντική παραγωγή ρυθμίσεων, χωρίς να συνυπολογίζονται τυχόν υποχρεώσεις που μπορεί να απορρέουν από τους επαγγελματικούς φορείς ή ενώσεις. Βέβαια, ο Ν. 3919/2011 δεν είχε ως σκοπό να κωδικοποιήσει διατάξεις και συνεπώς να μειώσει τον όγκο της νομοθεσίας, αλλά να θέσει τις βασικές αρχές για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Παρ' όλα αυτά, εάν κάποιος αποδεχθεί το γεγονός ότι η πολυνομία και η κακονομία αποτελούν από μόνες τους εμπόδιο, τότε ο συγκεκριμένος νόμος λειτούργησε από την άποψη αυτή προς την αντίθετη κατεύθυνση. Η προσπάθεια απελευθέρωσης των ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων και οικονομικών δραστηριοτήτων, στο πλαίσιο των επιταγών του Ν. 3919/2011, δημιούργησε πλήθος παρεμβάσεων σε άσχετους νόμους ή πολυνομοσχέδια, με αποτέλεσμα σήμερα το πλαίσιο να είναι πολυδαίδαλο και χαστικό.

### Γ3.5. Έρευνα και Τεχνολογία (E&T)<sup>91</sup>

Η σχέση της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας με το ρυθμιστικό περιβάλλον έχει αναλυθεί εκτενώς σε μελέτες της ΕΕ, του ΟΟΣΑ και άλλων διεθνών οργανισμών, στο πλαίσιο ερευνών για τις αναπτυξιακές προοπτικές των κρατών-μελών τους. Τα εθνικά συστήματα καινοτομίας θεωρούνται από τους οργανισμούς αυτούς ως δίκτυα δυναμικής φύσης με ιδιαίτερα διαδραστικά χαρακτηριστικά, σε αντίθεση με πιο «γραμμικά μοντέλα», τα οποία βλέπουν την καινοτομία ως το τελικό προϊόν μιας «αλυσίδας γνώσης».<sup>92</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, το ρυθμιστικό περιβάλλον για την έρευνα και την τεχνολογία μπορεί να λειτουργήσει θετικά, εάν λάβει υπόψη αυτά τα ιδιαίτερα χαρα-

**91.** Τον Νοέμβριο του 2016, η διαΝΕΟσις δημοσίευσε τη σχετική με το τμήμα αυτό μελέτη «Η Έρευνα ως Μοχλός Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας».

**92.** Βλ. χαρακτηριστικά: European Commission, COM 101 (2004), "Building our Common Future: Policy Changes and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013", Brussels ή OECD (2005), "Governance of Innovation Systems: Synthesis Report". Paris: OECD Publishing, σελ. 19 και OECD (1999), "Oslo Manual on the Measurement of Scientific & Technological Activities". Paris: OECD Publishing.



κτηριστικά και την αβεβαιότητα που αναγκαστικά συνοδεύει την καινοτομική διαδικασία, προσφέροντας τα κατάλληλα κίνητρα για την ανάπτυξή της. Μπορεί όμως να έχει και εξαιρετικά αρνητικές συνέπειες, εφόσον ορθώσει φραγμούς στην ανάπτυξη νέων, βελτιωμένων προϊόντων και παραγωγικών διαδικασιών ή προκαλέσει στρεβλώσεις στην επιλογή των τεχνολογιών που οι εταιρείες εξερευνούν και υιοθετούν. Επιπλέον, μπορεί να δημιουργήσει εμπόδια στην καινοτομία, αυξάνοντας την ήδη υπάρχουσα αβεβαιότητα και το κόστος της καινοτομικής διαδικασίας.<sup>93</sup>

Υπό αυτή την έννοια, θεωρείται εύλογο ότι οι ρυθμίσεις για την έρευνα και την τεχνολογία πρέπει να είναι ευέλικτες και να μειώνουν την αβεβαιότητα εντός του δικτύου διακυβέρνησης του συστήματος καινοτομίας. Σύμφωνα μάλιστα με τον ΟΟΣΑ, «η κανονιστική μεταρρύθμιση επιδιώκει να διορθώσει τα ελαττώματα των ρυθμίσεων που επιδρούν αρνητικά στη διαδικασία καινοτομίας, από την έρευνα στη διάχυση, ενώ παράλληλα προσπαθεί να διατηρήσει τα οφέλη που προκύπτουν από το ρυθμιστικό περιβάλλον».<sup>94</sup>

Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με τη νομοθεσία για τους προηγούμενους υποτομείς που εξετάσαμε παραπάνω, η νομοθεσία για την έρευνα και την τεχνολογία είναι σπανιότερη και απλούστερη. Αυτό ίσως είναι αναμενόμενο σε μια χώρα η οποία δαπανά μόλις το 0,96% του ΑΕΠ για την έρευνα και την τεχνολογία (στοιχεία Eurostat για το 2015, μέσος όρος της Ευρωζώνης: 2,03%).<sup>95</sup> Αναλυτικότερα, κατά την τελευταία τριακονταετία, έχουν ψηφιστεί οι παρακάτω βασικοί νόμοι για την έρευνα και την τεχνολογία:

**Πίνακας 15: Νόμοι και Σύνολο Άρθρων του Υποτομέα Έρευνα και Τεχνολογία**

Αριθμός και ημερομηνία νόμου	Σύνολο άρθρων νόμων	Ποσοστό ετερογενών άρθρων ή τροπολογιών στον νόμο
N. 4429/2016 (ΦΕΚ 199 Α/21-10-2016)	28	50%
N. 4386/2016 (ΦΕΚ 83 Α/11-5-2016)	82	67%
N. 4310/2014 (ΦΕΚ 258 Α/8-12-2014)	100	50%
N. 3489/2006 (ΦΕΚ 205 Α/2-10-2006)	20	20%
N. 2919/2001 (ΦΕΚ 128 Α/25-6-2001)	29	45%
N. 1733/1987 (ΦΕΚ 171 Α/22-4-1987)	29	0%
N. 1514/1985 (ΦΕΚ 13 Α/8-2-1985)	32	0%

**Πηγή:** Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων

Οι νόμοι αυτοί, βέβαια, συνοδεύτηκαν από Προεδρικά Διατάγματα, όπως, π.χ., το ΠΔ 71/30-3-1987, ΦΕΚ 43 για τη συγκρότηση του Εθνικού Κέντρου Έρευνας Φυσικών Επιστημών «Δημόκριτος», το ΠΔ 274/2000 για τους όρους, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χρηματοδότησης έργων και προγραμμάτων που υποβάλλονται από βιομηχανικές ή άλλες παραγωγικές μονάδες, και το ΠΔ 17/2001 για τη χρηματοδοτική στήριξη νέων επιχειρήσεων έντασης γνώσης - τεχνοβλαστών (spin-off).

<sup>93</sup> OECD (2003), "Regulatory Reform and Innovation". Paris: OECD Publishing, σελ. 7 και The Conference Board of Canada (2002), "4th Annual Innovation Report". Canada, σελ. 3.

<sup>94</sup> OECD (2003), *ό.π.*, σελ. 12.

<sup>95</sup> Eurostat (2016), "Research and Development Expenditure by Sectors of Performance".

Επιπλέον, υπήρξαν πολλές διατάξεις σχετικά με την έρευνα και την τεχνολογία διάσπαρτες σε άλλους νόμους, όπως το άρθρο 10 του Ν. 2992/2001 για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, το οποίο αφορά φορολογικές ελαφρύνσεις για δαπάνες Ε&Τ, ή το άρθρο 34 του Ν. 2843/2001 για την αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Και το σημαντικότερο, όσον αφορά την παρούσα έρευνα, οι νόμοι αυτοί δεν ήταν άμοιροι του προβλήματος των ετερογενών άρθρων και τροπολογιών, όπως φαίνεται στον παραπάνω Πίνακα 15.

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

Τα παραπάνω δείχνουν πως και το ρυθμιστικό πλαίσιο για την έρευνα και την τεχνολογία, παρότι, λόγω της ιδιαίτερης φύσης του εν λόγω υποτομέα, οφείλει να είναι απλό και να μειώνει την αβεβαιότητα, διακατέχεται από τις ίδιες παθογένειες που παρατηρούνται σε όλους τους υποτομείς. Πράγματι, σε πλείστες μελέτες για τον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας φαίνεται ότι πληθώρα επιχειρήσεων είναι απογοητευμένες από το γραφειοκρατικό και πολύπλοκο ρυθμιστικό περιβάλλον.<sup>96</sup>

Επιπλέον, η απογοήτευση εντείνεται από το έλλειμμα διαβούλευσης για τον σχεδιασμό του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, διαδικασία που σε ό,τι αφορά τη νομοθεσία περί έρευνας και τεχνολογίας θεωρείται ουσιώδους σημασίας για τη μείωση της αβεβαιότητας και του ρίσκου που ενυπάρχει στις δραστηριότητες Ε&Τ.<sup>97</sup>

<sup>96</sup>. Tsipouri, L. and Papadaku, M. (2004), "Profiling and Assessing Innovation Governance in Greece: Do Increased Funding and the Modernization of Governance Co-Evolve?". In OECD, *Governance of Innovation Systems*. Vol. 2. Paris: OECD Publishing. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) (2003), «Γνώμη της ΟΚΕ: Η κατάσταση των μικρών και μεσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα σήμερα». Χριστόπουλος, Λ. (2008), «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους: Από την απλούστευση διαδικασιών στη διαχείριση κινδύνου δημόσιων πολιτικών». *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* 14, σελ. 127–167.

<sup>97</sup>. Tsipouri, L. and Papadaku, M., ό.π., σελ. 8.



## Γ4. Η Αποτυχία των Προσπαθειών Αντιμετώπισης του Προβλήματος Μέχρι Σήμερα

Όλες οι προσπάθειες που έχουν γίνει από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας μέχρι σήμερα είναι σαφώς βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση. Παρ' όλα αυτά, κατά γενική ομολογία, το πρόβλημα παραμένει έντονο, τόσο ως προς την ποιότητα των ίδιων των ρυθμίσεων όσο και ως προς τα αποτελέσματα που παράγουν και γίνονται αισθητά από τους πολίτες.

Η ρυθμιστική παραγωγή συνεχίζει να είναι μεγάλη και η ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων αμφίβολης ποιότητας. Συνεπώς, μια μελέτη για το ζήτημα η οποία εστιάζει στην αξιολόγηση των προσπαθειών και στην αποτύπωση του φαινομένου παραμένει σχετική ακόμη και σήμερα. Όπως έχουμε σημειώσει (Πίνακας 7, στο υποκεφάλαιο Γ2), από το 2001 μέχρι το 2016 έχουν ψηφιστεί 1.569 νόμοι και έχουν εκδοθεί 3.585 Προεδρικά Διατάγματα. Μόνον οι ίδιοι οι αριθμοί θα έπρεπε να μας προβληματίσουν, καθώς δείχνουν μια συνεχιζόμενη τάση υπερ-ρύθμισης ποικίλων φαινομένων. Οι αιτίες της επιμονής, σε γενικές γραμμές, μπορούν να αναζητηθούν στους εξής παράγοντες:

- (α) Η διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων και ο τρόπος λειτουργίας των θεσμών που εμπλέκονται σε αυτή παραμένουν προβληματικές παράμετροι της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Τα πεδία αυτά δεν έχουν αναλυθεί ακόμη σε βάθος. Επί της ουσίας, αφορούν τον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται και λειτουργεί το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα ευρύτερα, το δίκτυο σχέσεων μεταξύ πολιτικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, αλλά και την ένταση της πεποιθήσης των δημοσίων λειτουργών πως η ρύθμιση είναι το μοναδικό αξιόπιστο μέσο επίτευξης δημοσίων σκοπών. Είναι δεδομένο ότι η παραγωγή ρυθμίσεων έρχεται να απαντήσει στα όλο και πιο πολύπλοκα ζητήματα που ανακύπτουν στις σύγχρονες κοινωνίες. Είναι όμως επίσης φανερό πως οι θεσμοί και οι διαδικασίες τόσο στο προ-κοινοβουλευτικό όσο και στο κοινοβουλευτικό στάδιο, προς το παρόν, δεν επιτρέπουν την ουσιαστική βελτίωση της νομοθεσίας και τον έλεγχο της παραγωγής ρυθμίσεων.

(β) Οι έννοιες της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και της λαϊκής κυριαρχίας, που εκφράζει το αξίωμα του βουλευτή, πολλές φορές χρησιμοποιούνται καταχρηστικά για την εύρεση της όποιας λύσης. Η προστασία του δημοσίου συμφέροντος εμφανίζεται κυρίως από τη δημόσια διοίκηση ως βάση τεκμηρίωσης για τη συνεχή παρέμβαση και την παραγωγή ρυθμίσεων, ακόμη και εκεί όπου η ρύθμιση ενδέχεται να μην είναι ο καταλληλότερος τρόπος παρέμβασης. Εξάλλου, καμία υπηρεσία δεν προβαίνει σε αξιολόγηση του προβλήματος, για να διαπιστώσει εάν όντως η ρύθμιση είναι αναγκαία. Έτσι, η ρύθμιση αποτελεί τον μοναδικό τρόπο που γνωρίζει η υπηρεσία, για να μπορέσει πολλές φορές να ενσωματώσει και δικές της επιδιώξεις.

Είναι σαφές ότι η έννοια της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται με τη ρυθμιστική παραγωγή, ενώ πλέον θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί το αντίθετο: ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη ραγδαία μείωση της πολυνομίας και τη βελτίωση των νόμων.

Από την άλλη μεριά, η χρήση τεχνοκρατικών εργαλείων ή θεσμών για τον έλεγχο και τη βελτίωση της νομοθεσίας, σε όσες περιπτώσεις συζητήθηκε δημοσίως στην Ελλάδα, προσέκρουσε σε επιχειρήματα που έχουν να κάνουν με τη δημοκρατία και τη λαϊκή νομιμοποίηση του Έλληνα βουλευτή να προτείνει ή να επικυρώνει οτιδήποτε θεωρεί σωστό. Αυτή, βεβαίως, η ερμηνεία έχει τα όριά της, στον βαθμό που η κατάχρηση του επιχειρήματος αυτού οδηγεί στην αυτοακύρωση του σκοπού του νόμου μέσα από την πληθωριστική παραγωγή ρυθμίσεων, πολλές φορές με ιδιοτελείς σκοπούς.

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

Είναι φανερό πως η υποκειμενική αυτή πλευρά του προβλήματος συνίσταται σε μια ευρύτερη καχυποψία και έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς. Σε ένα τέτοιο κλίμα, μπορεί να εξαφανιστεί οποιαδήποτε προσπάθεια βελτίωσης της κατάστασης. Ακριβώς επειδή η αντίληψη αυτή υπάρχει, ενώ η καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας δεν είναι μια πολιτική άμεσων αποτελεσμάτων, οι Έλληνες πολιτικοί, στον σύντομο πολιτικό χρόνο που διαθέτουν, προτιμούν σε μεγάλο βαθμό να διευθετούν ζητήματα άμεσου ενδιαφέροντος παρά να σχεδιάζουν μια μακρόπνοη στρατηγική περιορισμού της πολυνομίας. Αυτό όμως ανατροφοδοτεί τον κύκλο καχυποψίας της αγοράς και των πολιτών, με

αποτέλεσμα, όπως ειπώθηκε, ακόμη και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό, όπως ο Ν. 4048/2012, να μη γίνονται γνωστές, και έτσι να μην υπάρχει ο απαραίτητος κοινωνικός έλεγχος για την εφαρμογή τους.

- (δ) Τέλος, εξωγενείς παράγοντες επηρεάζουν την πολυνομία και την κακονομία, καθώς, ακόμη και αν η διαδικασία βελτιωθεί, ενωσιακοί ή διεθνείς κανόνες με τους οποίους η ελληνική διοίκηση πρέπει να συμμορφωθεί ως προς την ενσωμάτωσή τους στο ελληνικό δίκαιο θέτουν χρονικούς περιορισμούς στην παραγωγή κανόνων. Το γεγονός αυτό υπονομεύει την εφαρμογή αρχών και εργαλείων Καλής Νομοθέτησης. Τέτοιοι εξωγενείς παράγοντες είναι υποχρεώσεις της χώρας μας που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, από την εφαρμογή διεθνών συμφωνιών και συμβάσεων και, φυσικά, από τις προϋποθέσεις (conditionalities) τις οποίες περιλαμβάνουν οι χρηματοδοτικές συμφωνίες, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της Ελλάδος, από το 2010 έως σήμερα.

---

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
Νοέμβριος 2017

Καλές πρακτικές  
ευρωπαϊκών χωρών



Μέχρι σήμερα ένας μεγάλος αριθμός κωρών, ειδικά κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, έχει υιοθετήσει πολιτικές για την Καλή Νομοθέτηση και τη μείωση της πολυνομίας ως κεντρική κυβερνητική προτεραιότητα. Οι αυξανόμενες παρεμβάσεις στο ρυθμιστικό περιβάλλον οφείλονται, κατά κύριο λόγο, στην προσπάθεια των κυβερνήσεων για βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών τους, με στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Επιπροσθέτως, παρατηρείται μια γενικότερη μεταστροφή προς πιο συμμετοχικά σχήματα διακυβέρνησης, όπου η διοίκηση των δημοσίων ζητημάτων είναι στο επίκεντρο πολυεπίπεδων δικτυακών σχέσεων μεταξύ δρώντων, οι οποίοι μπορούν να επηρεάσουν το τελικό εξερχόμενο της δημόσιας πολιτικής.<sup>98</sup>

Στο πλαίσιο αυτό, η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί πυλώνα μιας πιο συμμετοχικής διακυβέρνησης, καθώς σε όλες σχεδόν τις χώρες επικεντρώνεται σε ζητήματα όπως η προώθηση της συμμετοχής και της διαβούλευσης, η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, καθώς και η προώθηση της προσβασιμότητας στη νομοθεσία, μέσω κυρίως της απλούστευσης, της κωδικοποίησης και της γλωσσικής βελτίωσης.

Οι ρίζες της Καλής Νομοθέτησης ανάγονται στη δεκαετία του 1980 και στο δόγμα της απορρύθμισης των αγορών, που επικράτησε στις χώρες με αγγλοσαξονική κυρίως παράδοση. Ο περιορισμός των αρνητικών συνεπειών της υπερβολικής νομοθέτησης στις ΗΠΑ βρήκε έκφραση σε νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως το Paperwork Reduction Act ή το Regulatory Flexibility Act, του προέδρου Ρέιγκαν, οι οποίες είχαν ως βασική φιλοσοφία να «φρενάρουν» την παραγωγή ρυθμίσεων και κανόνων από τις ομοσπονδιακές αρχές της χώρας, μέσω του ελέγχου του Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) του Office of Management and Budget του Λευκού Οίκου.<sup>99</sup>

Η απορρύθμιση, μετά την κριτική που δέχτηκε για μια σειρά αποτυχιών της, έδωσε τη θέση της στην έννοια της επαναρρύθμισης. Μια επαναρρύθμιση όμως με «έξυπνα» και αποδοτικά χαρακτηριστικά, ώστε οι αρνητικές συνέπειες για την κοινωνία και την αγορά να παραμένουν μόνο στον μικρότερο δυνατό βαθμό. Τη λογική αυτή υπηρέτησε, για παράδειγμα, η Executive Order 12866 το 1993, η οποία καθιέρωσε την ανάλυση κόστους-οφέλους σε σημαντικές ρυθμιστικές πρωτοβουλίες των υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ.<sup>100</sup>

Η τάση αυτή διευρύνθηκε κατά τα τελευταία χρόνια με την καθοριστική συμβολή διεθνών οργανισμών, και κυρίως του ΟΟΣΑ. Πολλές χώρες χρησιμοποίησαν εργαλεία και μεθοδολογίες για να βελτιώσουν το ρυθμιστικό τους περιβάλλον, ώστε να μην υπολείπονται σε ανταγωνιστικότητα. Χώρες όπως το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Γαλλία, το Μεξικό και η Κορέα προχώρησαν σε θαρραλέα προγράμματα βελτίωσης της νομοθεσίας και μείωσης του όγκου της.

<sup>98</sup>. Bovaird, T. and Loeffler, E. (2009), *Public Management and Governance*. 2nd edition. London: Routledge.

<sup>99</sup>. Carey, M. (2015), "Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the *Federal Register*". *CRS Report for Congress, R43056*. Washington DC: Congressional Research Service, σελ. 4.

<sup>100</sup>. Executive Order 12866 (1993), "Regulatory Planning and Review". 58 *Federal Register* 51735. September 30.

## Δ1. Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

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

Η Λευκή Βίβλος συμπεριελάμβανε, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να μεταρρυθμιστεί ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ και να γίνει πιο προσβάσιμος στους πολίτες της, ενώ έδωσε μεγάλη βαρύτητα στη διαβούλευση και στη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, εισήγαγε την Καλή Νομοθέτηση ως μια συγκροτημένη ατζέντα στο κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, ενώ επικεντρώθηκε στον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί της ΕΕ πρέπει να συνεργάζονται για τη λήψη των αποφάσεων αυτών.<sup>101</sup> Η Έκθεση Mandelkern (από το όνομα του συντονιστή της Επιτροπής) ήταν το πρώτο ουσιαστικό κείμενο που εισήγαγε τις αρχές, τα εργαλεία και τον τρόπο διαχείρισης της Καλής Νομοθέτησης σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.<sup>102</sup>

Η επιτάχυνση του ρυθμού υλοποίησης των επιμέρους δράσεων από το σημείο εκείνο και έπειτα ήταν εντυπωσιακή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε ένα σχέδιο για τη μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας κατά 30.000-35.000 σελίδες από περίπου 80.000 που υπολογιζόταν η νομοθεσία το 2001.<sup>103</sup>

Από το 2001 μέχρι το 2008, η Επιτροπή είχε ολοκληρώσει την κωδικοποίηση 229 ρυθμίσεων, εκ των οποίων 142 είχαν ήδη δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.<sup>104</sup> Επιπλέον, το 2002 εισήγαγε το εργαλείο της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων σε όλα τα κοινοτικά ρυθμιστικά σχέδια, για την καλύτερη τεκμηρίωση και διαβούλευση όλων των νέων ρυθμίσεων. Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, όπως είναι γνωστό, συμπεριλαμβάνει σε ενιαίο κείμενο τη βασική νομοθετική πράξη και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις

**101.** European Commission, COM 321 (2003), "Interinstitutional Agreement on Better Law-Making". Brussels.

**102.** Mandelkern Group on Better Regulation (2001), "Final Report". Brussels.

**103.** European Commission, COM 645 (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο – Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου». Βρυξέλλες, σελ. 4.

**104.** European Commission, COM 15 (2009), «Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Βρυξέλλες, σελ. 3.

της. Με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η σαφήνεια των νόμων και μειώνεται ο όγκος της νομοθεσίας.

Όσον αφορά την απλούστευση της νομοθεσίας, αυτή μετεξελίχθηκε, από το 2010, από ένα μάλλον περιορισμένης εμβέλειας σύνολο δράσεων και παρεμβάσεων, εν πολλοίς ανεξάρτητων και ασύνδετων μεταξύ τους, σε εγγενές στοιχείο κάθε αναθεώρησης πολιτικής, και μάλιστα σε όλους τους τομείς πολιτικής της ΕΕ.

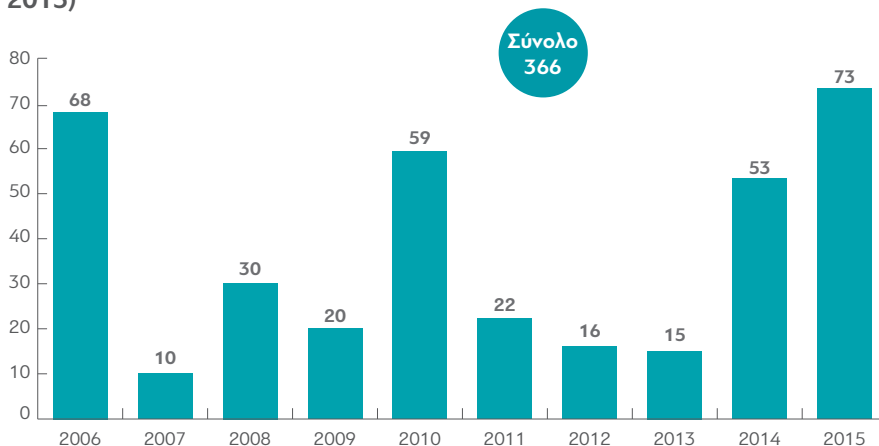
Τον Οκτώβριο του 2005, η Επιτροπή κατήρτισε το «Κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης», το οποίο περιελάμβανε αρχικά 100 πρωτοβουλίες με χρονικό ορίζοντα το 2008, οι οποίες αυξήθηκαν σε 185 μετά από προτάσεις πολιτών, ενδιαφερόμενων φορέων και κρατών-μελών. Μολονότι αρχικά η πρόοδος ήταν αργή, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για την απλούστευση 132 εξ αυτών.

Οι παραπάνω δράσεις απλούστευσης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας είχαν ως στόχο τον περιορισμό του κοινοτικού κεκτημένου κατά σχεδόν 10% (σχεδόν 1.300 νομικές πράξεις, που αντιστοιχούν σε 7.800 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας). Από το 2005 και μετά, η Επιτροπή δρομολόγησε σε ετήσια βάση διαδικασία για την ανάκληση ρυθμίσεων οι οποίες έχουν εντωμεταξύ καταστεί άνευ αντικειμένου.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> European Commission, COM 15, ό.π., σελ. 3.

Πιο πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness Program), το οποίο αποτελεί τη μετεξέλιξη των δράσεων, με στόχο την απλούστευση ή την απόσυρση ρυθμίσεων που θεωρούνται παρωχημένες. Το πρόγραμμα οδηγεί σε απλουστεύσεις, κωδικοποιήσεις, ανακλήσεις ή απόσυρση από τη νομοθετική διαδικασία. Από το 2006 μέχρι το 2015, 366 ρυθμίσεις είχαν αποσυρθεί από την Επιτροπή, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 17 που ακολουθεί.

**Διάγραμμα 17: Η Μείωση και Απλοποίηση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας (2006-2015)**



Υπό τον πρόεδρό της, τον Ζαν Κλοντ Γιούνκερ, η Επιτροπή διαμόρφωσε αρχικά ένα νέο πακέτο για την Καλή Νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, δίνοντας εκ νέου ώθηση στις προηγούμενες πρωτοβουλίες. Με το κείμενο “Better Regulation for Better Results – An EU Agenda”,<sup>106</sup> η νέα Επιτροπή προωθεί πιο δυναμικά τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ενώ εισάγει και τη λεγόμενη διαχείριση προσδοκιών και αντιλήψεων, μέσα από τη βελτίωση της επικοινωνίας του έργου της ΕΕ στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο αναμένεται να παίξει η νέα ανεξάρτητη επιτροπή για την αξιολόγηση όλων των αναλύσεων κανονιστικών επιπτώσεων και των λοιπών αναφορών που συνοδεύουν μια νομοθετική πρόταση. Παράλληλα, το 2016 δημοσιεύτηκε η επικαιροποιημένη διοργανική συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, που αντικαθιστά τις αντίστοιχες του 2003 και του 2005.<sup>107</sup>

Τον Απρίλιο του 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια σειρά από διάφορα White Papers («έγγραφα προβληματισμού») για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάμεσα σε αυτά ήταν και το «Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμπάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης», στο οποίο, μεταξύ άλλων, αναδεικνυόταν και το ζήτημα της προβληματικής σχέσης ανάμεσα στο ρυθμιστικό πλαίσιο και στην οικονομική ολοκλήρωση της Ευρώπης. Όπως αναφέρεται με αυτοκριτικό τρόπο στο «έγγραφο προβληματισμού»: «Πολλοί νέοι κανόνες ή οργανισμοί δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου με έναν ad hoc τρόπο, συχνά ως απάντηση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης».<sup>108</sup>

Όλα τα παραπάνω έχουν δημιουργήσει μια δυναμική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που στοχεύει στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ελάφρυνση των εθνικών διοικήσεων και των Ευρωπαίων πολιτών από τα βάρη της κοινοτικής νομοθεσίας. Η δυναμική αυτή έχει συμπαρασύρει και τα κράτη-μέλη σε έναν, καλώς εννοούμενο, ανταγωνισμό σχετικά με τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντός τους, ώστε να προσελκύσουν πιο αποτελεσματικά επενδύσεις και να αυξήσουν μεσοπρόθεσμα το ΑΕΠ τους. Είναι μάλιστα ενδιαφέρον το γεγονός ότι πλέον μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών-μελών υπάρχει μια συνεχής ανταλλαγή καλών πρακτικών στο ζήτημα της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Για παράδειγμα, η θέσπιση του REFIT Platform για τη διαβούλευση της Επιτροπής με τα κράτη-μέλη και με πολίτες και επιχειρήσεις έχει προέλθει από τις αντίστοιχες πλατφόρμες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας (UK Red Tape Challenge και Danish Business Forum).<sup>109</sup>

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

<sup>106</sup>. European Commission, COM 215, *ό.π.*

<sup>107</sup>. L 123/1 (2016), “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making”.

<sup>108</sup>. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), «Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμπάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης». Μάιος.

<sup>109</sup>. European Commission, COM 3260 (2015), “The REFIT Platform: Structure and Functioning”. Brussels.



## Δ2. Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) και στην Ολλανδία

### Δ2.1. Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί μία από τις πιο δραστήριες χώρες στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση πολιτικών για την Καλή Νομοθέτηση. Για τους Βρετανούς, η Καλή Νομοθέτηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη τόσο με την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας όσο και με την ίδια την αντίληψη περί δημοκρατίας και ρόλου του πολίτη στην κοινωνία. Ο πρώην Βρετανός πρωθυπουργός Ντέιβιντ Κάμερον είχε δηλώσει το 2011 ότι η χώρα οφείλει να αντιμετωπίσει την πολυνομία με σθένος, για λόγους τόσο βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας όσο και χειραφέτησης των πολιτών στις ατομικές και στις κοινωνικές τους ελευθερίες και ευθύνες. Η δέσμευση δε της κυβέρνησής του ήταν να είναι *«η πρώτη κυβέρνηση στη σύγχρονη ιστορία η οποία, όταν θα φύγει, θα έχει μειώσει και όχι αυξήσει το συνολικό ρυθμιστικό βάρος»*.<sup>110</sup>

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

Όσον αφορά το κοινοβουλευτικό στάδιο, το γεγονός της ύπαρξης δύο Κοινοβουλίων (Βουλή Λόρδων και Βουλή Κοινοτήτων) προσφέρει προφανώς μια καλύτερη και πιο εμπειριστατωμένη ανάγνωση των προτεινόμενων νομοσχεδίων. Παρ' όλα αυτά, ενδιαφέρουσα και σχετική με τις κοινοβουλευτικές παραδόσεις είναι η συζήτηση που έχει ανοίξει ήδη από το 2005 σχετικά με το πώς μπορεί να οριστεί η λαϊκή βούληση της πλειοψηφίας που εκλέγει τη βρετανική κυβέρνηση, κατά την εισαγωγή των νομοσχεδίων, και κατά πόσο τα τελευταία κινούνται εντός των προεκλογικών δεσμεύσεων

**110.** Department for Business, Innovation and Skills (2013), "Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials", σελ. 4.

και του προεκλογικού προγραμματισμού βάσει των οποίων εκλέχτηκε η κυβέρνηση. Η συζήτηση στο ΗΒ μπορεί να αφορά μεν ζητήματα βαθύτερων δημοκρατικών διεργασιών και θεσμικών εξισορροπήσεων, αλλά σχετίζεται άμεσα και με τη δυνατότητα που πρέπει να δίνεται στην εκτελεστική εξουσία να εισάγει σχέδια νόμων που είναι καταφανώς εκτός του προεκλογικού της προγραμματισμού.

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

Το 2006, ο Νόμος για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση αντικαταστάθηκε από έναν νέο και πολύ πιο ρηξικέλευθο Νόμο για τη Νομοθετική και Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση. Ο συγκεκριμένος νόμος έδωσε πολύ μεγαλύτερες εξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία να τροποποιεί την πρωτογενή νομοθεσία με δευτερογενείς κανονιστικές αποφάσεις, χωρίς καν αξιολόγηση ή εμπλοκή της νομοθετικής εξουσίας στη διαδικασία. Εδώ θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι η μεγαλύτερη από ό,τι στο παρελθόν ευχέρεια που δίνεται στην εκτελεστική εξουσία να τροποποιεί την πρωτογενή νομοθεσία συντελεί μάλλον στην ταχύτερη εισαγωγή ρυθμίσεων, αλλά δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι χρησιμεύει στον περιορισμό του όγκου των ρυθμίσεων. Ο ίδιος νόμος, πάντως, υιοθέτησε τη μελέτη του Philip Hampton σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους πρέπει να λειτουργούν οι ρυθμιστές του κράτους.<sup>111</sup> Ο νόμος αυτός συνάντησε τεράστιες αντιδράσεις, αλλά τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2007.<sup>112</sup>

Σε επίπεδο μεμονωμένων δράσεων, το ΗΒ έχει υλοποιήσει μία σειρά προγραμμάτων μείωσης διοικητικών βαρών και γραφειοκρατίας, τόσο πάνω στις επιχειρήσεις όσο και πάνω στην ίδια τη διοίκηση. Το ΗΒ έχει καταφέρει όχι μόνο να βελτιώσει τις εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης, με προφανή ευεργετήματα και για τους χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και να εξοικονομήσει δημόσιους χρηματικούς πόρους, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής του National Audit Office (NAO). Για παράδειγμα, μέχρι το 2010 η βρετανική κυβέρνηση είχε εξοικονομήσει περίπου 1,5 με 2 δισ. λίρες από τη μείωση περίπου 800 γραφειοκρατικών διατυπώσεων

**111.** Το 2004, η βρετανική κυβέρνηση ζήτησε από τον επιχειρηματία Philip Hampton να αξιολογήσει τα βάρη που προκύπτουν από τη συμμόρφωση στις ρυθμίσεις του κράτους. Οι συστάσεις της μελέτης δημοσιοποιήθηκαν τον Μάρτιο του 2005 και συμπεριελάμβαναν ελέγχους βάσει αξιολόγησης κινδύνου, μεγαλύτερη επικέντρωση στη βελτίωση του συμβουλευτικού και καθοδηγητικού ρόλου των ρυθμιστών προς τις επιχειρήσεις που συμμορφώνονται και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των επίμονων παραβατών. Hampton, Ph. (2004), "Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement". London: HM Treasury/Crown.

**112.** Ο νόμος είχε επικριθεί για μία σειρά ζητημάτων, όπως, για παράδειγμα, ότι, ενώ κάποια ζητήματα έμεναν εκτός πεδίου πολιτικής (π.χ. φορολογία), δεν υπήρχε κάποιος περιορισμός σχετικά με την τροποποίηση του ίδιου του νόμου, ώστε να τα συμπεριλάβει αργότερα. Ο νόμος χαρακτηρίστηκε από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση ως «ένας από τους συνταγματικά πιο σημαντικούς νόμους που πέρασε από το Κοινοβούλιο εδώ και καιρό». Άλλοι όμως τον θεώρησαν ως τον «νόμο που θα καταργήσει όλους τους νόμους» (Bill to End All Bills, *The Daily Telegraph*, 18.03.2006). Οι Φιλελεύθεροι Δημοκράτες το χαρακτήρισαν ως «Κατάργηση των Κοινοβουλευτικών Νόμων», ενώ το Κόμμα των Πρασίνων ανέφερε ότι ο νόμος «απειλεί να διαλύσει τα θεμέλια της δημοκρατίας». Κριτική άσκησαν και οι επαγγελματίες του χώρου (νομικοί και δικηγόροι), φτάνοντας στο σημείο να πουν ότι ο νόμος θα μπορούσε να καταργήσει ακόμη και τη Magna Carta, με τη μετατόπιση δυνάμεων εντός της πολιτείας από τη νομοθετική στην εκτελεστική εξουσία, κάτι που σε άλλες χώρες θα απαιτούσε συνταγματική αλλαγή.

που αφορούσαν υπαλλήλους πρώτης γραμμής (front office employees) και παραπάνω από 3,5 δις. λίρες από μείωση αντίστοιχων διατυπώσεων που αφορούσαν επιχειρήσεις.<sup>113</sup> Από το 2010 μέχρι το 2015, υπό τη νέα κυβέρνηση, η εξοικονόμηση πόρων ως προς τις επιχειρήσεις από τις πρωτοβουλίες για την Καλή Νομοθέτηση έφτασε τα 2,2 δις. λίρες ετησίως, μέσα από μια διευρυμένη αξιολόγηση περίπου 1.200 σχεδίων νόμων, εκ των οποίων 951 έγιναν νόμοι του βρετανικού κράτους.<sup>114</sup>

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

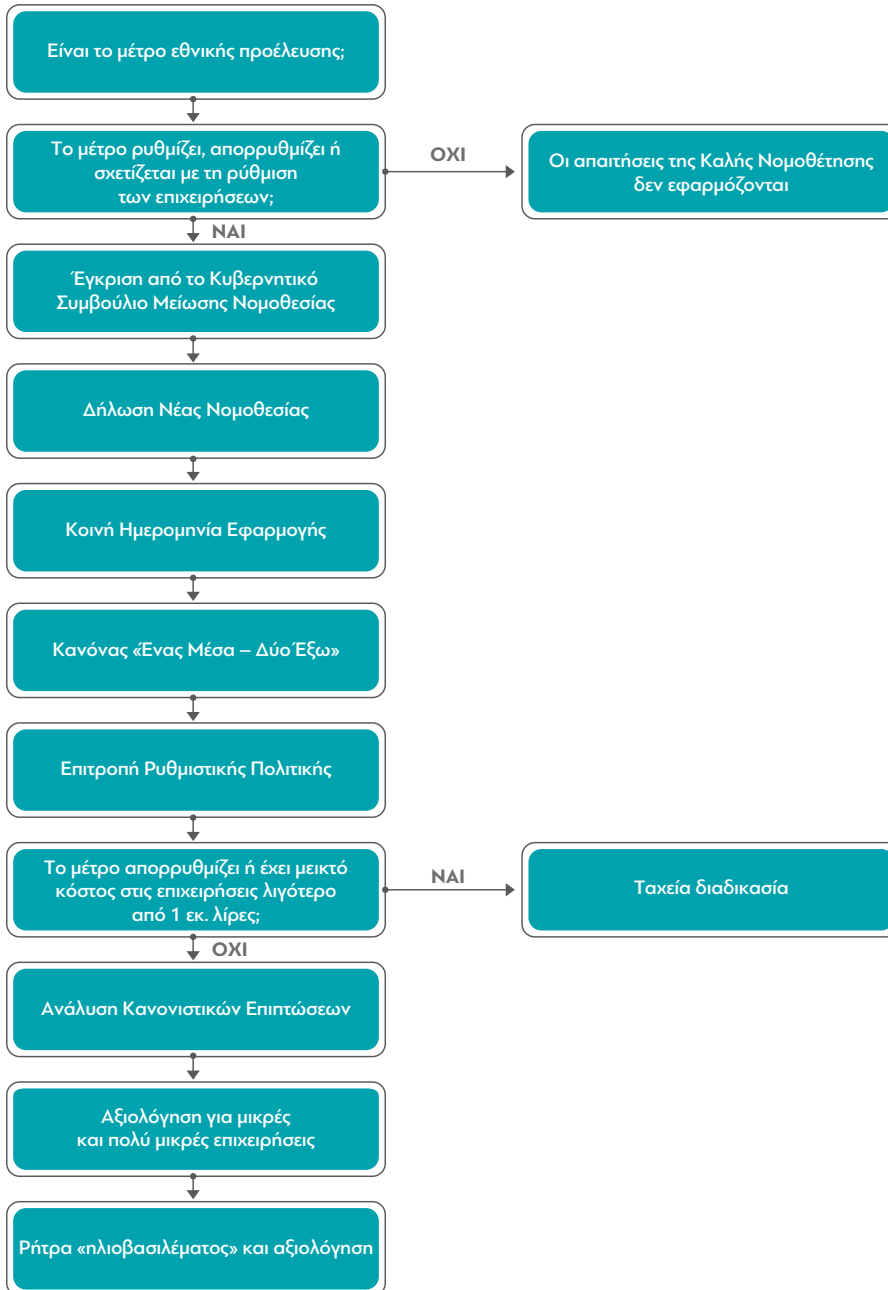
- Η ανεξάρτητη Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής, η οποία αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, με βασικό ρόλο την αξιολόγηση και την πιστοποίηση της αξιοπιστίας των μετρήσεων και των προβλέψεων των επιμέρους Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων των υπουργείων. Η εν λόγω Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να εισηγηθεί στην Υπο-επιτροπή Μείωσης των Ρυθμίσεων (βλ. αμέσως παρακάτω) εάν μια ρύθμιση είναι «κατάλληλη για τον σκοπό της» (fit for purpose). Η Επιτροπή έχει επεξεργαστεί συστάσεις προς τα επιμέρους υπουργεία οι οποίες αφορούν τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.<sup>115</sup> Στο τέλος της διαδικασίας, η Επιτροπή δίνει κόκκινο σήμα σε όσες ρυθμίσεις δεν εγκρίνονται και πράσινο σε όσες τηρούν τα κριτήρια ποιότητας και ανάλυσης που έχει θέσει.
- Η Υπο-επιτροπή Μείωσης των Ρυθμίσεων είναι μια επιτροπή του Υπουργικού Συμβουλίου με αποστολή την εποπτεία επί της υλοποίησης και της επίτευξης των βασικών στόχων της ρυθμιστικής πολιτικής της κυβέρνησης. Όποιος νόμος σχετίζεται με την επιχειρηματικότητα χρειάζεται έγκριση από τη συγκεκριμένη Κυβερνητική Επιτροπή, ανεξαρτήτως εάν απαιτείται η έγκριση και κάποιας άλλης θεματικής κυβερνητικής επιτροπής. Βεβαίως, υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις σε αυτόν τον κανόνα της έγκρισης: ρυθμίσεις που αφορούν φορολογία-φορολογική διοίκηση, κάποιες ρυθμίσεις για αποφάσεις δαπανών, κάποιες περιβαλλοντικές ρυθμίσεις, καθώς και ρυθμίσεις που σχετίζονται με την εκπλήρωση συγκεκριμένου συμβολαίου, βάσει της νομοθεσίας περί δημοσίων προμηθειών.

**113.** Βλ. σχετικά HM Government (2007), "Delivering Simplification Plans: A Summary" και HM Government (2010), "Simplification Plans 2005-2010: Final Report".

**114.** Regulatory Policy Committee (2015), "Securing the Evidence Base for Regulation: Regulatory Policy Committee Scrutiny during the 2010 to 2015 Parliament", σελ. 7.

**115.** Για τις συστάσεις αυτές βλ. HM Government (2015), "Better Regulation Framework Manual", σελ. 21.

### Διάγραμμα 18: Διαδικασία Καλής Νομοθέτησης σε Ρυθμίσεις Εθνικής Προέλευσης που Αφορούν Επιχειρήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο



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

Οι δύο αυτοί μηχανισμοί, μαζί με τον συντονιστικό ρόλο του Υπουργείου Επιχειρήσεων, Καινοτομίας και Δεξιοτήτων, αποτελούν τον θεσμικό μηχανισμό της εκτελεστικής εξουσίας για τη μείωση της πολυνομίας και τη βελτίωση της κακονομίας στο ΗΒ. Η διαδικασία στην οποία εμπλέκονται αποτυπώνεται στο παρακάτω Διάγραμμα 18, που αφορά τις ρυθμίσεις με εθνική προέλευση. Από τις διαδικασίες αυτές μπορούμε να εξαγάγουμε και τα βασικά στοιχεία καινοτομίας στην προ-κοινοβουλευτική διαδικασία του ΗΒ.

### Η Πρόκληση Αντιμετώπισης της Γραφειοκρατίας στο Ηνωμένο Βασίλειο (Red Tape Challenge)

Η δράση αυτή έχει ως στόχο να μειωθεί ο όγκος της υφιστάμενης νομοθεσίας και, βεβαίως, η γραφειοκρατία και τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από αυτή. Συνδέεται σε ό,τι αφορά τους στόχους της με την επόμενη δράση της εφαρμογής του κανόνα «Ένας μέσα - Δύο έξω», που θα παρουσιάσουμε παρακάτω, παρότι έχει διαφορετικές διαδικαστικές φάσεις. Η βασική αρχή της δράσης, η οποία είναι γνωστή ως Red Tape Challenge, είναι η εξής: Οι ρυθμίσεις πρέπει γενικά να αποσύρονται εκτός εάν μπορούν οι υπηρεσίες να υπερασπιστούν τη διατήρησή τους επαρκώς και τεκμηριωμένα. Η διαφορά με τον κανόνα «Ένας μέσα - Δύο έξω» είναι ότι η εν λόγω διαδικασία υλοποιείται εντός ενός τομέα πολιτικής υπό τον συντονισμό του βασικού-επισπεύδοντος υπουργού για τον τομέα (για παράδειγμα, γεωργία ή ενέργεια). Επίσης, μέσα στον τομέα μπορεί να ενταχθούν και ρυθμίσεις οριζόντιας φύσης (π.χ. ασφάλεια στον χώρο εργασίας). Επιπλέον, δίνεται ένα ικανοποιητικό διάστημα διαβούλευσης μέχρι να ξεκινήσει η εσωτερική διαδικασία λήψης απόφασης από την Υπο-επιτροπή Μείωσης Ρυθμίσεων (καθώς και όποια άλλη κυβερνητική επιτροπή είναι αναγκαία) και να υλοποιηθούν τα μέτρα. Μέχρι το 2015 σε 29 τομείς είχαν αξιολογηθεί περίπου 6.000 ρυθμίσεις και είχαν βελτιωθεί ή καταργηθεί περίπου 3.100.<sup>116</sup>

### Κανόνας «Ένας Μέσα - Ένας Έξω ή Δύο Έξω» (One-In, One-Out or Two Out).

Το φθινόπωρο του 2010 τέθηκε σε εφαρμογή στο ΗΒ ο κανόνας «Ένας μέσα - Ένας έξω» (One-In, One-Out), ο οποίος έχει ως στόχο όχι μόνο τη μείωση των διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις αλλά και τη μείωση του όγκου της νομοθεσίας ευρύτερα. Ο κανόνας ήταν σχετικά απλός: Οι αρμόδιες αρχές, όταν προτείνουν μια ρύθμιση, πρέπει να μετρήσουν το καθαρό κόστος συμμόρφωσης σε ό,τι αφορά τις επιχειρήσεις. Στη συνέχεια, οι μετρήσεις πρέπει να πιστοποιηθούν ως αξιόπιστες και έγκυρες από την Ανεξάρτητη Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής. Τέλος, οι αρμόδιες αρχές

**116.** Για περισσότερες πληροφορίες μπορεί κάποιος να ανατρέξει στο: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150322143910/https://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/themehome/rtc-themes-2/>

πρέπει να εντοπίσουν μια ρύθμιση που θα αποσύρουν και η οποία έχει το ίδιο καθαρό κόστος για τις επιχειρήσεις όσο και η νέα που εισηγούνται.<sup>117</sup>

Η κυβέρνηση διέυρυνε τον κανόνα όσον αφορά τις ρυθμίσεις που τέθηκαν σε ισχύ από 1η Ιανουαρίου του 2013 και επέβαλε την απόσυρση ρυθμίσεων διπλάσιου καθαρού κόστους σε σχέση με το κόστος της νέας ρύθμισης (Κανόνας «Ένας μέσα - Δύο έξω»). Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν εξαιρέσεις και στους δύο κανόνες, καθώς το πεδίο εφαρμογής δεν συμπεριλαμβάνει όλες τις μορφές ρυθμίσεων. Για παράδειγμα, δεν περιλαμβάνει: ενσωμάτωση ευρωπαϊκών ή διεθνών ρυθμίσεων, ρυθμίσεις που αφορούν συστημικό, χρηματο-οικονομικό κίνδυνο, ρυθμίσεις εκτάκτων καταστάσεων στην πολιτική προστασία, ρυθμίσεις για τέλη, προσωρινές ή βραχυχρόνιες ρυθμίσεις κλπ. Το μέτρο αυτό φαίνεται να έχει αποτέλεσμα, καθώς όχι μόνο έχει εξοικονομήσει περίπου 2,2 δισ. λίρες για τις επιχειρήσεις, αλλά έχει και θετικές επιπτώσεις στις αντιλήψεις του επιχειρηματικού κόσμου για τη μείωση της πολυνομίας.<sup>118</sup>

### Κοινές Ημερομηνίες Εφαρμογής (Common Commencement Dates)

Το μέτρο των Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής (ΚΗΕ) σχεδιάστηκε το 2005 σε απάντηση των συστάσεων της Μελέτης της Ομάδας Εργασίας για την Καλή Νομοθέτηση.<sup>119</sup> Αφορά όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων και συμπεριλαμβάνουν υποχρεώσεις προς αυτές. Οι νομοθεσίες αυτές τίθενται σε εφαρμογή στο ΗΒ σε δύο συγκεκριμένες ημερομηνίες εντός του έτους: την 1η Οκτωβρίου ή την 1η Απριλίου, με ορισμένες συγκεκριμένες εξαιρέσεις που σχετίζονται κατά κύριο λόγο με έκτακτες ανάγκες.

Για να εφαρμοστεί αυτό το μέτρο, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να έχουν πολύ αποτελεσματικό ρυθμιστικό προγραμματισμό, ώστε να συμπεριλάβουν όλες τις φάσεις της διαβούλευσης, της επικοινωνίας με τις αρμόδιες επιτροπές (κυβερνητικές ή ανεξάρτητες), καθώς και την υποχρέωση να παρέχουν διάστημα ενημέρωσης 12 εβδομάδων στις επιχειρήσεις πριν τη θέση σε ισχύ μιας νέας νομοθεσίας ή υποχρέωσης. Αυτός ο ρυθμιστικός προγραμματισμός συνδέεται και με την πρακτική να εκδίδεται εξάμηνη-κυλιόμενη έκθεση για τις νέες ρυθμίσεις και περιορίζει τις αρμόδιες αρχές σχετικά με την ανεξέλεγκτη παραγωγή νέας νομοθεσίας.

### Ρήτρες «Ηλιοβασιλέματος» και Ρήτρες Επαναξιολόγησης (Sunset and Review Clauses)

Οι ρήτρες αυτές σχετίζονται με την υποχρέωση επαναξιολόγησης (review) ή κατάργησης (sunset) μιας ρύθμισης όσον αφορά τις επιχειρήσεις μετά από προκαθορισμένο χρονικό διάστημα. Για την επαναξιολόγηση ο νομοθέτης προβλέπει συνήθως (χωρίς να είναι δεσμευτικό) μια πενταετία. Με τον τρόπο αυτό, το ΗΒ προσπαθεί να θέσει κανόνες οι οποίοι συνεπικουρούν

**117.** HM Government (2011), "One-In, One-Out: Statement of New Regulation", σελ. 3.

**118.** Στους δείκτες επιχειρηματικής αντίληψης του 2014 (2014 Business Perceptions Survey), το ποσοστό των επιχειρήσεων που βλέπουν τη νομοθεσία ως εμπόδιο στην επιτυχία τους έχει πέσει κατά 11 μονάδες σε σχέση με το 2009. Βλ. σχετικά: HM Government (2014), "Ninth Statement of New Regulation".

**119.** Better Regulation Task Force (2005), "Regulation – Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF Report to the Prime Minister", London.



τις πιο παραδοσιακές διαδικασίες νομοθετικού ελέγχου (όπως, για παράδειγμα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος), βάσει των οποίων οι ρυθμίσεις δεν θα καταστούν παρωχημένες και, εάν αυτό συμβεί, θα καταργηθούν ώστε να μην παρατηρείται το φαινόμενο της επικάθισης. Ιδιαίτερα σε ρυθμίσεις οι οποίες είναι εθνικής προέλευσης και εφαρμόζονται μέσω δευτερογενούς νομοθεσίας, η θέσπιση και των δύο παραπάνω ρητρών είναι υποχρεωτική. Η θέσπιση τέτοιων ρητρών μπορεί να ενσωματωθεί και σε νομοθεσία που δεν αφορά τις επιχειρήσεις. Σε ό,τι αφορά την επαναξιολόγηση των ρυθμίσεων ανά πενταετία, αυτή επικεντρώνεται σε τρία βασικά ζητήματα: α) Έχουν ακόμα σημασία οι στόχοι και τα ζητήματα για τα οποία θεσπίστηκε η ρύθμιση αρχικά; β) Εάν οι στόχοι και τα ζητήματα είναι ακόμα σημαντικά και ισχύουν, εξακολουθεί η ρύθμιση να είναι ο καλύτερος τρόπος για να αντιμετωπιστούν ή μπορεί να υπάρχουν πλέον εναλλακτικές παρεμβάσεις; γ) Η ρύθμιση είναι άραγε ακόμα ο καλύτερος τρόπος ώστε τα μέτρα εφαρμογής της να μπορούν να βελτιωθούν;

### Ρυθμιστικός Προγραμματισμός και Εκθέσεις Νέας Νομοθεσίας (Statements of New Regulation)

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

Η Έκθεση περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των δράσεων του Red Tape Challenge και του κανόνα «Ένας μέσα - Ένας έξω/Δύο έξω». Αυτό πρέπει να είναι στο τελικό στάδιο διαδικαστικής έγκρισης από την Υπο-επιτροπή που προαναφέραμε. Επιπλέον, η Έκθεση συμπεριλαμβάνει τόσο την εθνική νομοθεσία όσο και τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και θα τεθούν σε εφαρμογή στο επόμενο εξάμηνο.<sup>120</sup>

#### Δ2.2. Ολλανδία

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

Σε αυτόν τον τομέα η Ολλανδία έχει δώσει το μεγαλύτερο βάρος των δημοσίων πολιτικών της, στο πλαίσιο βελτίωσης της ανταγωνιστικότητάς της. Η μέτρηση διοικητικών βαρών που ξεκίνησε την προηγούμενη δεκαετία

<sup>120</sup> Για όλες τις Εκθέσεις Νέων Ρυθμίσεων μπορεί κάποιος να ανατρέξει στο: <https://www.gov.uk/government/collections/bis-statement-of-new-regulation>.

επέφερε, για παράδειγμα, μια εξοικονόμηση πόρων της τάξης των 4,1 δις ευρώ (ήτοι 25% του συνόλου που μετρήθηκε) και αύξηση του ολλανδικού ΑΕΠ κατά 1,5% και της παραγωγικότητας κατά 1,7%.<sup>121</sup>

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

Εντούτοις, μια ενδιαφέρουσα καινοτομία σε θεσμικό επίπεδο είναι η θεσμοθέτηση του ρυθμιστικού φύλακα (regulatory watchdog). Η Actal αποτελεί μια ανεξάρτητη συμβουλευτική υπηρεσία η οποία έχει έναν πολύπλευρο ρόλο στη ρυθμιστική διαδικασία της Ολλανδίας. Ιδρύθηκε το 2000, δηλαδή πολύ πριν θεσμοθετηθούν παρόμοιες υπηρεσίες ή όργανα σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο, με βασική αποστολή την παρακολούθηση των διοικητικών βαρών που αφορούν επιχειρήσεις με βάση την ολλανδική νομοθεσία. Σύμφωνα με σχετικό διάταγμα του 2011, η Actal ανέλαβε να είναι το συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης όσον αφορά τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από τη νομοθεσία, όχι μόνο στις επιχειρήσεις αλλά και στους πολίτες, τις επιπτώσεις της νομοθεσίας ευρύτερα, καθώς και τον στρατηγικό προγραμματισμό της κυβέρνησης σε ό,τι αφορά τη ρυθμιστική ποιότητα.<sup>122</sup>

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

<sup>121</sup>. OECD (2010a), "Better Regulation in Europe: Netherlands". Paris: OECD Publishing, σελ. 84.

<sup>122</sup>. The Actal mandate 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.actal.nl/english/about-actal/>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 29.10.2017.



---

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
Νοέμβριος 2017

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



Οι προτάσεις αυτού του βιβλίου για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας βασίζονται στην καταγραφή της ελληνικής πραγματικότητας την τελευταία 15ετία, στις προτάσεις νομικών και εμπειρογνομόνων με τους οποίους συνομιλήσαμε, στην ελληνική βιβλιογραφία<sup>123</sup> και στις διεθνείς καλές πρακτικές (βλ. Δ Κεφάλαιο).

**123.** Βλ. Σκουρής, *ό.π.*, και Καρκατούλης, *ό.π.*

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

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

## Ε1. Μακροχρόνιες Παρεμβάσεις και Στόχοι

Μέρος του προβλήματος οφείλεται, όπως έγινε φανερό από την ανάλυση που προηγήθηκε, αφενός στη χαμηλή διοικητική ικανότητα της ελληνικής διοίκησης, αφετέρου στην έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας, δηλαδή των εκάστοτε κυβερνήσεων. Η χαμηλή διοικητική ικανότητα εκδηλώνεται και ως προβληματική ρυθμιστική ικανότητα της διοίκησης σε τομείς που επιζητούν ρύθμιση.<sup>124</sup> Η διοίκηση δεν ρυθμίζει καθόλου ή ρυθμίζει ημιτελώς ή ρυθμίζει κακότεχνα και με πληθώρα νόμων ορισμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, παραδείγματα των οποίων αναφέρθηκαν ήδη σε αυτό το βιβλίο.

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

Πράγματι, ως γνωστόν, από το 1974 έως σήμερα, διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις έχουν επιδιώξει να κατακτήσουν ή να αποικιοποιήσουν τη δημόσια διοίκηση, μέσω των προσωπικών πελατειακών δικτύων ή των κομματικών μηχανισμών των κυβερνώντων κομμάτων.<sup>125</sup> Ταυτόχρονα, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ως έναν βαθμό αναπόφευκτα, μετά την πτώση του καθεστώτος των Συνταγματαρχών, έχουν ωθήσει τη διοίκηση προς πιο εκτεταμένη πολιτικοποίησή της,<sup>126</sup> με την έννοια της αναγκαίας μετά το 1974 εισαγωγής νέων θεσμών (π.χ. πολιτικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων).

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

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

**125.** Spanou, C. (1996b), "Penelope's Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece". *West European Politics* 19(1), σελ. 97–124 και Spanou, C. (2001), "(Re)shaping the Politics-Administration Nexus in Greece: The Decline of a Symbiotic Relationship?". *Routledge ECPR Studies in European Political Science* 22, σελ. 106–116.

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

Και τούτο γιατί οι δύο παραπάνω όψεις, χαμηλή διοικητική ικανότητα και αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης, προφανώς αλληλοσυνδέονται. Όσο η ικανότητα της διοίκησης να σχεδιάσει και να εφαρμόσει μέτρα δημόσιας πολιτικής παραμένει χαμηλή, οι εκάστοτε πολιτικοί προϊστάμενοι της διοίκησης δεν θα την εμπιστεύονται. Θα καταφεύγουν σε δικούς τους συμβούλους, π.χ. συμβούλους υπουργών με μεγαλύτερη ή μικρότερη τεχνοκρατική επάρκεια, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό με τις αμοιβές μετακλητών υπαλλήλων. Τέτοιοι υπάρχουν μεν στα πολιτικά γραφεία υπουργών άλλων χωρών (Γαλλία, Βέλγιο, Ιταλία κ.α.),<sup>127</sup> αλλά δεν έχουν φθάσει να υποκαθιστούν τη διοίκηση, όπως συμβαίνει συχνά στην Ελλάδα.

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

Η πρακτική αυτή και αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες και υπονομεύει περισσότερο τη διοικητική ικανότητα της διοίκησης, αφού η τελευταία δεν εμπλέκεται σε μια διαδικασία εκμάθησης πολιτικής (policy learning). Η διοίκηση και συγκεκριμένα λίγα αρμόδια Τμήματα και Διευθύνσεις των δημοσίων υπηρεσιών ενημερώνονται μόνο για το τελικό προϊόν, το νομοσχέδιο ή το σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ), όταν τυχόν ο αρμόδιος υπουργός κρίνει σκόπιμο να ακούσει και τη γνώμη των διοικητικών υφισταμένων του, πράγμα που δεν συμβαίνει συχνά. Η τάση αυτή, καθώς και οι συχνές πολιτικές παρεμβάσεις σε ό,τι αφορά προσλήψεις, μεταθέσεις και προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων, εδώ και δεκαετίες, έχουν καταστήσει τους υπαλλήλους επιφυλακτικούς απέναντι σε διαδοχικούς, αν όχι σε όλους τους πολιτικούς προϊσταμένους τους. Τρεις μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις που θεωρούμε αναγκαίες είναι οι εξής:

## 1. Αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης

Όπως είναι γνωστό, η εμπιστοσύνη είναι κάτι που θραύεται εύκολα, αλλά ανακτάται δύσκολα. Πρώτη μακροχρόνια παρέμβαση προς την κατεύθυνση της αποκόλλησης της διοίκησης από την υπονομευτική επιρροή της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας είναι η σταδιακή αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή συμφωνούν πλήθος μελετητών.<sup>128</sup> Εντελώς ενδεικτικό του μεγέθους του προβλήματος, καθώς και του πόσο προφανές είναι το πρόβλημα, είναι το εξής: η αποκομματικοποίηση της διοίκησης περιλαμβάνεται και ως υποχρέωση της ελληνικής κυβέρνησης στην τελευταία συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών της, δηλαδή στο λεγόμενο Τρίτο Μνημόνιο του Ιουλίου 2015. Η συμφωνία, που περιλαμβάνει το προαπαιτούμενο της αποκομματικοποίησης, έχει περιβληθεί το ένδυμα του νόμου και έχει ψηφιστεί από τη Βουλή τον Αύγουστο του 2015.<sup>129</sup>

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

**128.** Βλ., μεταξύ άλλων, Σπανού, Κ. (2001), *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης. Μακροδημήτρης, Α. (2013), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: Διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

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

Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι, εφαρμόζοντας το Τρίτο Μνημόνιο, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει σταδιακά να δημιουργεί όλο και περισσότερα στεγανά κυρίως στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας και στις ανεξάρτητες αρχές, ώστε η εναλλαγή κυβερνήσεων να μην οδηγεί σε δραματικές αλλαγές στη σύνθεση του προσωπικού και στη ροή της εισαγωγής και εφαρμογής της νομοθεσίας, με αποτέλεσμα τη διόγκωση του αριθμού των νόμων, των ΠΔ και των Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ). Η ψήφιση του Ν. 4369/2016, τον Φεβρουάριο του 2016, αποσκοπούσε ακριβώς στη δημιουργία «Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης» και θεωρητικά αποτέλεσε βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Το ότι ουσιαστικά δεν έχει εφαρμοσθεί, ενάμιση χρόνο μετά την ψήφιση του, αποτελεί πρόβλημα.

## 2. Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους

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

Παρ' όλα αυτά, εφόσον συνεχίζεται από την ΕΣΔΔ η «παραγωγή» καλά εκπαιδευμένων υπαλλήλων με προοπτικές υπηρεσιακής εξέλιξης στα ανώτατα κλιμάκια της διοίκησης, σε βάθος χρόνου η συνολική ικανότητα της διοίκησης θα βελτιωθεί. Αυτό συναρτάται, βέβαια, και με την ανανέωση του περιεχομένου και του τρόπου εκπαίδευσης στην ίδια την ΕΣΔΔ και με τη δημιουργία ενός σημαντικού συνόλου καλά εκπαιδευμένων υπαλλήλων, οι οποίοι σταδιακά, για δημογραφικούς λόγους, θα εκτοπίσουν από τις διευθυντικές βαθμίδες της διοίκησης τους υπαλλήλους που δεν έχουν λάβει αντίστοιχης ποιότητας εκπαίδευση. Ήδη, σήμερα, αυτό συμβαίνει στις Διευθύνσεις και στις Γενικές Διευθύνσεις κεντρικών υπηρεσιών υπουργείων στην Αθήνα.

### 3. Μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας

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

Τούτο οφείλεται σε μια εσωτερική ένταση που διαπερνά το ελληνικό διοικητικό σύστημα από την ίδρυσή του. Σε γενικότερο επίπεδο πολιτικής κουλτούρας, αυτή η ένταση αντανακλά την απόσταση και διαφορά ανάμεσα στη μεταρρυθμιστική και την παρωχημένη κουλτούρα, όπως έχει εξηγήσει ο Νικηφόρος Διαμαντούρος.<sup>130</sup> Σε ό,τι αφορά τη γραφειοκρατία και την πολυνομία, η διαφορά αυτή μεταφράζεται σε μια ένταση ανάμεσα σε δύο μοντέλα οργάνωσης της διοίκησης και σχέσεων διοίκησης και κοινωνίας. Συγκεκριμένα, με βάση το ερμηνευτικό σχήμα του Διαμαντούρου, υπάρχουν δύο πηγές επιρροής που πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του, όταν ερευνά την ελληνική διοίκηση.

Η πρώτη επιρροή ή το πρώτο μοντέλο αντανακλά τον Βεμπεριανό ορθολογικό τύπο οργάνωσης, όπως αυτός εισήχθη και εφαρμόστηκε στη χώρα μας από τους Βαυαρούς, μετά το 1830. Σε ό,τι αφορά τη νομοθετική παραγωγή, η επιρροή αυτή έχει οδηγήσει σε προσπάθειες εξορθολογισμού και κωδικοποίησης της νομοθεσίας σε λίγους τομείς (βλ. παραπάνω στο βιβλίο το υποκεφάλαιο Γ1.7 για την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης) και στην αργοπορημένη έστω εισαγωγή του ευρωπαϊκού κοινοτικού κεκτημένου στη χώρα μας.

Η δεύτερη επιρροή ή το δεύτερο μοντέλο, πάλι, αντανακλά αξίες και παραδόσεις του οθωμανικού διοικητικού συστήματος. Δεδομένου ότι το σύστημα εκείνο ανεχόταν ή διευκόλυνε τοπικές εξαιρέσεις από τις γενικές ρυθμίσεις, προνομιακή μεταχείριση κάποιων κοινοτήτων ή ομάδων και άτυπες συνεννοήσεις στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και της απονομής δικαιοσύνης, είναι ίσως αναμενόμενο ότι και στην εξελικτική πορεία της ελληνικής διοίκησης η αυστηρότητα των νομικών ρυθμίσεων συνδυάστηκε με πολλά άτυπα στοιχεία που επηρέαζαν την εφαρμογή των ρυθμίσεων. Αυτό δημιούργησε ουσιαστικές καταστάσεις που απέιχαν πόρρω από την αρχική σύλληψη του θέματος προς ρύθμιση από τον νομοθέτη. Η συνέπεια ήταν η ανάγκη για νέα ρύθμιση, π.χ., με νόμο, ΠΔ ή ΥΑ, ώστε να καλυφθεί η ιδιότυπη κατάσταση που δημιουργείτο από τη μη προσδοκώμενη και διαστρεβλωμένη, λόγω άτυπων συνεννοήσεων και εξυπηρετήσεων, εφαρμογή του νόμου στην πράξη.

**130.** Διαμαντούρος, Ν. (2000), *Πολιτισμικός διυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

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

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

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

## Ε2. Επτά Μεσοπρόθεσμες Παρεμβάσεις για Επίλυση του Προβλήματος

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

Επιπλέον, στον μεσοπρόθεσμο ορίζοντα εντάσσεται και η αναγκαία συνταγματική αναθεώρηση, η οποία θα πρέπει να στοχεύσει στη βελτίωση του Κοινοβουλίου. Στο βιβλίο αυτό, δεν υπάρχει μια πρόταση σχετικά με τα άρθρα του Συντάγματος που σχετίζονται με τη νομοθετική λειτουργία και τα οποία πρέπει να αναθεωρηθούν. Αντιθέτως, προτιμήθηκε οι όποιες συνταγματικές τροποποιήσεις να ενταχθούν στις επιμέρους προτάσεις μας για να αναδειχθεί καλύτερα η σφαιρικότητα της κάθε πρότασης. Εάν ωστόσο κάποια πρόταση απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση, τότε έχει ενταχθεί στις μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις, που παρουσιάζονται αμέσως παρακάτω.

### 1. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας»

Η ρυθμιστική «γκιλοτίνα» είναι μια μεθοδολογία η οποία δημιουργήθηκε το 2004 από την εταιρεία Jacobs, Cordona & Associates και έχει ως στόχο την άμεση, οικονομικά συμφέρουσα και επιστημονικά τεκμηριωμένη μείωση ενός τεράστιου όγκου ρυθμίσεων, με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Η μεθοδολογία αυτή χτίστηκε πάνω στην εμπειρία των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ που υλοποίησαν παρόμοια προγράμματα υπό την εποπτεία του Scott Jacobs, ο οποίος οργάνωσε μεταξύ του 1995-2001 το πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης του ΟΟΣΑ. Η μεθοδολογία έχει εφαρμοστεί σε πάνω από δέκα χώρες, μεταξύ των οποίων η Σερβία, η Κροατία, η Ουκρανία, το Μεξικό, η Νότια Κορέα, η Αίγυπτος κ.ά. Από το 2004 που δημιουργήθηκε η μεθοδολογία μέχρι σήμερα, έχει χρησιμοποιηθεί για την κατάργηση και απλούστευση περίπου 25.000 νόμων και κανονισμών, εξοικονομώντας περίπου 8 δισ. δολάρια τον χρόνο.<sup>131</sup>

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



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

Για να γίνει η αξιολόγηση, γίνεται χρήση συγκεκριμένων κριτηρίων Καλής Νομοθέτησης, που συνοψίζονται στα εξής ερωτήματα: α) Η ρύθμιση υπακούει σε κριτήρια αναγκαιότητας και νομιμότητας; β) Εάν ναι, είναι φιλική προς τον χρήστη; και γ) Εάν συμπεριλαμβάνονται οικονομικές χρεώσεις, είναι λογικές και αναγκαίες; Τα κριτήρια για την απάντηση σε κάθε μία ερώτηση αξιολογούνται από τρεις ομάδες εμπειρογνομόνων: α) από δημοσίους υπαλλήλους στα υπουργεία, β) από εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και εμπειρογνώμονες της αγοράς και γ) από στελέχη της κεντρικής μονάδας ή ομάδας που κάνει τον συντονισμό. Για την πραγματική αποτύπωση της αξιολόγησης των δεδομένων σε κάθε απάντηση χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εμπειρογνώμονες από υπάρχοντα δίκτυα δημόσιας πολιτικής (σωματεία, νομικούς, εκπροσώπους οργανώσεων που επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις σε έναν τομέα, π.χ., εκπαίδευση, περιβάλλον κ.ά.). Επιπλέον, είναι προφανές πως όπου έχει εφαρμοστεί η μεθοδολογία της «γκιλοτίνας», χρειάζεται ισχυρή πολιτική βούληση στο ανώτατο επίπεδο του επικεφαλής της κυβέρνησης.

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

Βάσει της εμπειρικής έρευνάς μας για την Ελλάδα, την περίοδο 2001-2016 η ρυθμιστική παραγωγή είναι 1.569 νόμοι, που αποτυπώνονται σε 64.500 περίπου σελίδες. Εάν προστεθεί και η ρυθμιστική παραγωγή όχι μόνο της μεταπολίτευσης αλλά και οι εν ισχύ νόμοι περασμένων δεκαετιών, πριν από τη δεκαετία του 1970, τότε γίνεται σαφές πως είναι αναγκαία η ραγδαία μείωση της ρυθμιστικής ύλης. Προφανώς, τα σύνολα αυτά είναι, κατά τη δημοσιονομική διάλεκτο, μεικτά και όχι καθαρά, καθώς πολλοί νόμοι αφορούν τροποποιήσεις παλαιότερων και κυρώσεις διεθνών συμβάσεων. Σε κάθε περίπτωση όμως είναι κατανοητό πως καμία πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση δεν είναι εφικτό να υλοποιηθεί, εάν δεν υπάρξει μια πολιτική για το «νοικοκύρεμα» της υφιστάμενης ρυθμιστικής ύλης. Το πρόβλημα της

ρυθμιστικής επικάθισης δε λύνεται ακόμα και εάν εφαρμοστούν πλήρως οι αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ειδικά σε ένα ρυθμιστικό περιβάλλον τόσο προβληματικό όσο το ελληνικό.

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

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

Η ελληνική «γκιλοτίνα» θα πρέπει να στοχεύσει κατά πρώτον σε παλιούς, παρωχημένους κανόνες, οι οποίοι για κάποιο λόγο έχουν παραμείνει σε ισχύ. Το πρόβλημα με αυτούς τους κανόνες είναι διττό: Αφενός ενδέχεται να μην έχουν πλέον καμία σχέση με την πραγματικότητα και απλώς να δημιουργούν προβλήματα κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας (rules gone bad), αφετέρου η γλωσσική τους διατύπωση ενδέχεται να δημιουργεί ζητήματα κατανόησης και εφαρμογής.

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

Αλλά και από την οπτική της εξυπηρέτησης του επιχειρηματία και του καταναλωτή, η νομική ασφάλεια που θα προκαλέσει η ραγδαία μείωση της ρυθμιστικής ύλης και άρα ο αριθμός των αντικρουόμενων και παρωχημένων κανόνων, θα λειτουργήσει ευεργετικά ως προς την παροχή δημοσίων υπηρεσιών προς την οικονομία και την κοινωνία. Συνεπώς, κατά το πρώτο 12μηνο εφαρμογής της «γκιλοτίνας» προτείνεται να γίνει αξιολόγηση ρυθμι-

στικής ύλης η οποία χρονολογείται από τη δεκαετία 1990 και προηγουμένως (π.χ. 1920-1990) και αφορά την οικονομία και τον τρόπο λειτουργίας της αγοράς σε επιλεγμένα πεδία όπως: ενέργεια, γεωργία, εταιρικό δίκαιο κλπ. Το δεύτερο 12μηνο θα μπορούσε η έμφαση να δοθεί σε τομείς της κοινωνίας όπως η προστασία του καταναλωτή, η παιδεία, ο πολιτισμός κ.ά.

## 2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων

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

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

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

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

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

Επιπλέον, οι στοχευμένες κωδικοποιήσεις θα πρέπει να αφορούν την επανακωδικοποίηση της νομοθεσίας εκεί όπου πρόσφατα μεν έγινε η κωδικοποίηση, αλλά στη συνέχεια συνέβησαν πολλές, απανωτές τροποποιήσεις. Παράδειγμα είναι ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός, ο οποίος μετά την ψήφισή του το 2012 (Ν. 4067/2012) υπέστη νομοθετικές τροποποιήσεις ευρείας κλίμακας, τουλάχιστον τέσσερις φορές, το 2013-2014.<sup>132</sup>

**132.** Ανδρουλάκης, Β.Π. (2015), «Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη». *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 1, σελ. 4.

Σε περίπτωση σύνταξης και ψήφισης κώδικα με παράλληλη ανάπλαση δικαίου και κατάργηση παρωχημένων ή άλλων ρυθμίσεων, θα δοθεί ένα εύλογο χρονικό διάστημα εφαρμογής του, πριν την όποια τροποποίησή του. Για να διασφαλισθεί ότι ο νέος κώδικας θα εφαρμοστεί χωρίς τροποποιήσεις για 2 ή 3 χρόνια, προτείνεται η δυνατότητα τροποποίησής του μόνο σε επείγουσες περιστάσεις και με ειδική αυξημένη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

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

Στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα, τόσο οι υπουργοί όσο και οι βουλευτές μερικές φορές τείνουν να ικανοποιούν με πελατειακό και συχνά μη συμβατό με τη δημοκρατική-κοινοβουλευτική διαδικασία τρόπο αιτήματα κάποιων ευνοούμενων ψηφοφόρων ή ομάδων ψηφοφόρων. Στη Βουλή υπάρχει ανοχή προς τέτοια φαινόμενα μέσω της μη καταγγελίας ή της αποφυγής της αρνητικής δημοσιότητας εκ μέρους της κυβερνητικής πλειοψηφίας ή ακόμη και στελεχών της αντιπολίτευσης για τέτοιες διευθετήσεις. Έτσι η Βουλή καταλήγει συχνά σε μια αλόγιστη επέκταση αντίστοιχων ρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η με συνοπτικές διαδικασίες αποδοχή βουλευτικών τροπολογιών από πολλές φορές αναρμόδιους με την ουσία των ρυθμίσεων υπουργούς, χωρίς ουσιαστική συζήτηση και κυρίως χωρίς στάθμιση της δημοσιονομικής επίπτωσης. Οι τροπολογίες υπονομεύουν κάθε έννοια κράτους δικαίου, ουσιαστικής ισότητας και δημοσιονομικής ισορροπίας και συνέπειας. Το φαινόμενο ήταν και παραμένει οξυμένο όταν πλησιάζει ο χρόνος για να κλείσει η Βουλή στις διακοπές των Χριστουγέννων και του καλοκαιριού (Διακοπές Εργασιών Τακτικής Συνόδου της Βουλής). Λόγω αυτής της εμπειρίας, σε ό,τι αφορά τις υπουργικές ή βουλευτικές τροπολογίες και προσθήκες προτείνονται:

- Η θέσπιση ξεχωριστού άρθρου εντός του Συντάγματος που θα προβλέπει ξεκάθαρα τι ισχύει σχετικά με τις βουλευτικές και τις υπουργικές τροπολογίες ή προσθήκες, με σαφέστερη διατύπωση του άρθρου 74 παράγραφος 5.
- Οι τροπολογίες ή προσθήκες ανεξαρτήτως προέλευσης (υπουργικές ή βουλευτικές) θα πρέπει να κατατίθενται αυστηρά τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια και να συνοδεύονται από λεπτομερή ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων με αιτιολογική έκθεση και εκτίμηση δαπανών και ευρύτερου κόστους.
- Προσθήκες ή τροπολογίες μπορούν να κατατίθενται και μια ημέρα πριν από την ψήφιση ενός νομοσχεδίου στο σύνολο, εφόσον μέσα από τη συζήτηση έχει φανεί πως υπάρχει νομικό κενό ή ελλειμματική διάταξη. Αυτές οι προσθήκες/τροπολογίες πρέπει να αφορούν το αντικείμενο του νόμου. Ο υπουργός ή βουλευτής που θέλει να καταθέσει τροπολογία ή προσθήκη πρέπει να έχει εξασφαλίσει κατά περίπτωση τη σύμπραξη (υπογραφή) και άλλων βουλευτών. Είναι προς συζήτηση το εάν θα απαιτείται υπογραφή, δηλαδή υποστήριξη, του 1/3 του όλου αριθμού των βουλευτών της κυβερνητικής πλειοψηφίας ή της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκει ή και του όλου αριθμού των βουλευτών, καθώς υπάρχουν βουλευτές που δεν ανήκουν σε κοινοβουλευτική ομάδα.
- Σε περίπτωση αμφισβήτησης σχετικά με τη συνάφεια της διάταξης με το βασικό αντικείμενο του νομοσχεδίου, δεν αποφαινεται η Βουλή, αλλά η τροπολογία-προσθήκη απορρίπτεται.
- Στα πρότυπα της παραγράφου 6 του άρθρου 74 του Συντάγματος, θα μπορούσε να θεσπιστεί μια ημέρα τον μήνα για συζήτηση τροπολογιών και προσθηκών σε ψηφισμένους νόμους, όπως άλλωστε έχει προταθεί από τους Νίκο Αλιβιζάτο, Παναγιώτη Βουρλούμη, Γιώργο Γεραπετρίτη, Γιάννη Κτιστάκι, Στέφανο Μάνο και Φίλιππο Σπυρόπουλο στο δικό τους «Κείμενο Προτεινόμενου Συντάγματος».<sup>133</sup> Την ιδέα αυτή φαίνεται να έχει αποδεχθεί και ο Πρόεδρος της Βουλής Νίκος Βούτσας.<sup>134</sup>
- Το ασυμβίβαστο υπουργού-βουλευτή, το οποίο αναλύεται παρακάτω (πρόταση υπ' αριθμόν 7 στις βραχυπρόθεσμες προτάσεις).

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

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

<sup>133</sup>. Αλιβιζάτος, Ν.Κ., Βουρλούμης, Π., Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκις, Γ., Μάνος, Σ. και Σπυρόπουλος, Φ. (2016), Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα. Αθήνα: Η Καθημερινή.

<sup>134</sup>. «Συγκέντρωση των τροπολογιών σε ένα v/s εξετάζει ο Πρόεδρος της Βουλής». Διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/92772/Sugkentrosi-ton-tropologion-se-ena-ns-eksetazei-o-proedros-tis-Boulis>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 26.10.2017.

Σήμερα, τόσο η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου όσο και η ειδική έκθεση για τυχόν δημόσιες δαπάνες ή ελάττωση δημοσίων εσόδων που συνεπάγεται η ψήφιση του νομοσχεδίου συχνά είναι τυπικές, με την έννοια ότι δεν περιέχουν πάντοτε ακριβή και αξιόπιστα στοιχεία. Αυτό συχνά συμβαίνει για τρεις λόγους: α) είτε γιατί αυτό είναι πρακτικά αδύνατο λόγω του τρόπου νομοθέτησης (π.χ. απαιτείται η εξειδίκευση της ρύθμισης μέσω της έκδοσης δευτερογενούς νομοθεσίας, η οποία μέχρι τότε καθιστά άγνωστη την επίπτωση), β) είτε γιατί μεταξύ της κατάθεσης και της ψήφισης μεσολαβεί ελάχιστος χρόνος για να γίνει ακριβής και αξιόπιστη ποσοτικοποίηση, οπότε γίνεται απλώς εκτίμηση της όποιας δημοσιονομικής επίπτωσης γ) είτε γιατί οφείλεται σε ολιγωρία του αρμόδιου υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, αλλά δεν παρέιχε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα σχετικά οικονομικά δεδομένα.

Για τούτο, συνθήτως διαβάζει κανείς στις παραπάνω ειδικές εκθέσεις την εξής διατύπωση: «Για την εν λόγω δαπάνη δεν εστάλησαν στοιχεία από το επισπεύδον υπουργείο». Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθούν και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες, ενώ τυπικά υπάρχει ακριβής και μετρήσιμη δημοσιονομική επίπτωση της εισαγόμενης νομοθετικής ρύθμισης, εντούτοις, λόγω της φύσεώς της υπάρχει ανοικτό το πεδίο της διά της δικαστικής οδού επέκτασής της. Παραδείγματα ρυθμίσεων τέτοιας φύσης είναι τα εξής: πρόβλεψη χαριστικής μισθολογικής ή επιδοματικής ή συνταξιοδοτικής παροχής ή φορολογικής ή κοινωνικοασφαλιστικής απαλλαγής σε συγκεκριμένο πρόσωπο ή ομάδα κλπ. Αυτό συμβαίνει, κατ' εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας, σε χιλιάδες άλλες περιπτώσεις φυσικών ή νομικών προσώπων που τελούν σε όμοιες συνθήκες με εκείνους τους οποίους αφορά η νομοθετημένη ρύθμιση.

Η κατάσταση αυτή, απόρροια του αποσπασματικού και υπό την πίεση ομάδων συμφερόντων χαριστικού τρόπου νομοθέτησης, στην προ μνημονίου ελληνική πραγματικότητα, επιβάρυνε και εξακολουθεί να επιβαρύνει με τεράστια ποσά ετησίως τα δημόσια οικονομικά, για τα οποία δεν υπήρξε αρχική δημοσιονομική πρόβλεψη – απλώς μια σχετική εγγραφή στον κρατικό προϋπολογισμό. Έτσι παρέλυε και εξακολουθεί να παραλύει η λειτουργία του δικαστικού συστήματος, στο οποίο έχουν σωρευθεί εκατοντάδες χιλιάδες όμοιες υποθέσεις που αφορούν παρελθόντα έτη, αλλά και η διοίκηση και οι υπηρεσίες του ΝΣΚ, οι οποίες καλούνται να διαχειριστούν και να αντικρούσουν τις σχετικές αξιώσεις.

Στην Ελλάδα, παρότι η «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 2010 στον Κανονισμό της Βουλής,<sup>135</sup> ο τρόπος με τον οποίο συντάσσεται από τις υπηρεσίες των υπουργείων και υποβάλλεται στη Βουλή δεν έχει καμία σχέση με τη διεθνώς γνωστή διαδικασία Ανάλυσης Επιπτώσεων Ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment – RIA). Στις περισσότερες χώρες, η εν λόγω Έκθεση αποτελεί το βασικό, εάν όχι το

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



μοναδικό, συνοδευτικό κείμενο όπου καταγράφονται τόσο η τεκμηρίωση αναγκαιότητας του νομοσχεδίου όσο και οι όποιες επιπτώσεις όπου υπάρχουν (δημοσιονομικές και άλλες).

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

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

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

Η Έκθεση μπορεί να συμπεριλαμβάνει τα συνοδευτικά κείμενα με την κατάλληλη τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής. Με άλλα λόγια, η επιταγή των άρθρων 74 και 75 του Συντάγματος μπορεί να ικανοποιηθεί, εφόσον η αιτιολογική έκθεση αποτελέσει το Μέρος Α' της Ανάλυσης Επιπτώσεων, ενώ η έκθεση του ΓΛΚ θα μπορούσε να ενταχθεί στο μέρος για την αξιολόγηση των δαπανών. Βέβαια, η πλήρης ενοποίηση μπορεί να γίνει με την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τυπική και θεσμική πλέον συγχώνευση των κειμένων. Σε ό,τι αφορά την Έκθεση Διαβούλευσης, αυτή μπορεί να ενταχθεί χωρίς συνταγματικό κώλυμα οποιαδήποτε στιγμή.

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

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

### **5. Ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας και αναφορές πεπραγμένων της παραγωγής της νομοθεσίας σε εξαμηνιαία βάση**

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

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

- (α) ανώτατο ετήσιο όριο νομοσχεδίων στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου. Κάθε υπουργείο πρέπει να κάνει τον προγραμματισμό του σε ό,τι αφορά τα νομοσχέδια που θα καταθέσει στην αρχή της τακτικής συνόδου της Βουλής (εξαιρούνται, βεβαίως, ο προϋπολογισμός, ισολογισμός, απολογισμός του κράτους και το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα). Αυτό θα επιτρέψει και την καλύτερη προετοιμασία τους και τη βελτίωση της συζήτησης στη Βουλή, καθώς θα υπάρχει περισσότερος χρόνος για τους βουλευτές και τις υπηρεσίες της Βουλής.



- (β) υιοθέτηση του βρετανικού μοντέλου, το οποίο προβλέπει την έκδοση εξαμηνιαίας έκθεσης για τους νόμους που θα τεθούν σε ισχύ το επόμενο εξάμηνο. Η έκθεση αυτή μπορεί να περιέχει πολύ ενδιαφέρουσες υποενότητες, όπως, π.χ., τα αποτελέσματα αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων κατά το προηγούμενο εξάμηνο ή την επίπτωσή τους στην οικονομία και την ανταγωνιστικότητα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνο μπορεί να πειθαρχήσει το πολιτικο-διοικητικό σύστημα σε έναν προγραμματισμό, αλλά θα είναι γνωστό και στις επιχειρήσεις τι αλλαγές επίκεινται στο ρυθμιστικό περιβάλλον για αυτές. Η προσαρμογή που θα μπορούν οι επιχειρήσεις να κάνουν βάσει του ανωτέρω προγραμματισμού είναι ικανή να μειώσει σε μεγάλο ποσοστό το κόστος που προκύπτει από τις ξαφνικές ανάγκες προσαρμογής σε νέα δεδομένα.
- (γ) χρήση της επίσης βρετανικής μεθόδου των Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής για τη νομοθεσία που αφορά την επιχειρηματικότητα. Καμία νομοθεσία ή σημαντική κανονιστική πράξη (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, όπως η φορολογία) δεν θα τίθεται σε εφαρμογή σε άλλη ημερομηνία, πλην δύο ή τριών που θα επιλεγούν για τον σκοπό αυτό από την κυβέρνηση. Για παράδειγμα, Μάρτιος, Ιούνιος και Οκτώβριος θα μπορούσαν να είναι υποψήφιοι μήνες για την επιλογή μίας ημερομηνίας στην οποία θα τίθεται σε εφαρμογή η εν λόγω νομοθεσία. Έτσι, θα υπάρχει ο κατάλληλος χρόνος προετοιμασίας τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τη διοίκηση, μειώνοντας τη νομική ανασφάλεια και τα διοικητικά βάρη.
- (δ) υιοθέτηση ποσοτικού κανόνα για τη μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσα από τον προγραμματισμό νέας νομοθεσίας που θα συνεπικουρεί την «γκιλοτίνα» και τις κωδικοποιήσεις, δηλαδή τις δύο πρώτες μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις, τις οποίες αναφέραμε παραπάνω. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται στον ρυθμιστικό προγραμματισμό η ενσωμάτωση του κανόνα «Ένας (νόμος) μέσα - Δύο (νόμοι) έξω», ώστε η εισαγωγή νέας νομοθεσίας να σημαίνει αυτόματα απόσυρση διπλάσιας σε εκτιμώμενο χρηματικό κόστος υφιστάμενης νομοθεσίας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις επιχειρήσεις. Για να γίνουν, βέβαια, τέτοιοι υπολογισμοί, θα χρειαζόταν μεγάλη αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας των υπουργείων.

Μεσοπρόθεσμα, στόχος είναι η νομοθεσία να γίνει περισσότερο συνεκτική, αντανακλώντας κάποια γενικότερη σύλληψη, ανά ειδικό θέμα. Συνοπτικά, όπως γράφει ο Κώστας Τυρογιάννης, προτείνοντας μια συστημική θεώρηση, «[...] η ρίζα του προβλήματος έγκειται στην απουσία προσέγγισης του νομοθετικού πλαισίου με έναν θεματικό και συνολικό τρόπο: δεν μπορεί το πλαίσιο να είναι ένα άθροισμα νόμων και άλλων αποφάσεων, που συνεχώς μεταβάλλονται κατά το δοκούν. Θα πρέπει να υπηρετούν μια κοινή αρχή και οι όποιες μεταβολές τους να γίνονται με συγκεκριμένους κανόνες».<sup>136</sup>

**136.** Τυρογιάννης, Κ. (2016), «Και όμως, η πολυνομία μπορεί να καταπολεμηθεί». *Huffington Post* (ελληνική έκδοση), 4 Ιανουαρίου.

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

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

Η ρήτρα αξιολόγησης αφορά την υποχρέωση της διοίκησης να επανεξετάσει έπειτα από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα τη ρύθμιση και εάν κριθεί πως αυτή είναι παρωχημένη ή έχει χάσει τη χρησιμότητά της, τότε να την αποσύρει. Ως προς τη δευτερογενή νομοθεσία, αυτό συμβαίνει αυτόματα. Στην πρωτογενή νομοθεσία χρειάζεται νομοθετική πρωτοβουλία.

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

Εξάλλου, μέρος του προβλήματος της πολυνομίας στην Ελλάδα οφείλεται στο ότι δεν έχει λάβει χώρα εκκαθάριση παλιών νόμων, οι οποίοι είχαν θεσπιστεί για να θεραπεύσουν έκτακτες ανάγκες. Για την εκκαθάριση αυτών, θα απαιτούνταν ιδιαίτερη, αν όχι γιγαντιαία, προσπάθεια. Για την αποφυγή επανάληψης του ίδιου φαινομένου στο μέλλον, είναι δυνατή η λήψη ενός άμεσου μέτρου, σύμφωνα με πρόταση του Βασίλη Σκουρή. Το μέτρο αυτό θα ήταν το εξής: «οι νόμοι-μέτρα για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών θα εκδίδονται, λ.χ., για δύο έτη και θα παύουν αυτομάτως να ισχύουν, αν η προθεσμία δεν παραταθεί με νέα απόφαση της Βουλής».<sup>137</sup>

**137.** Σκουρής, *ό.π.*, σελ. 44.

Προτείνεται λοιπόν κάθε υπουργείο να κάνει κυλιόμενες αξιολογήσεις των νομοθετικών ή κανονιστικών παρεμβάσεων είτε βάσει συγκεκριμένης ημερομηνίας που θα έχει οριστεί εντός της ρύθμισης, είτε εάν αυτό δεν έχει προβλεφθεί, αυτόματα μετά από διετία από τη θέση σε ισχύ. Η όλη διαδικασία θα συντονίζεται σε συνεχή βάση από τις υπηρεσίες του πρωθυπουργού, οι οποίες θα είναι και υπεύθυνες για την κινητοποίηση των υπουργείων, εφόσον αυτά δεν τηρήσουν τις προθεσμίες που επιβάλλονται.

## 7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου, ώστε τα δικαστήρια να δύνανται να ελέγχουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την ίδια τη διαδικασία παραγωγής νόμων από τη Βουλή

Τα δικαστήρια σταθερά αρνούνται να πάρουν θέση σε ζητήματα ακόμα και προφανούς καταστρατήγησης του Συντάγματος, εφόσον η καταστρατήγηση αφορά τον τρόπο εσωτερικής λειτουργίας της Βουλής. Δηλαδή, με νομικούς όρους, τα δικαστήρια δεν τοποθετούνται σε ζητήματα σχετικά με τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων. Το προφανέστερο παράδειγμα, όπως γράφει ο Βασίλης Σκουρής, είναι η καταστρατήγηση του άρθρου 74 παράγραφος 5 του Συντάγματος, το οποίο απαγορεύει προσθήκες και τροπολογίες που είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του υπό ψήφιση νόμου.<sup>138</sup>

Με λίγα λόγια, όπως γράφει ο Γιώργος Γεραπετρίτης, ο στόχος θα ήταν, με τη βοήθεια των δικαστηρίων, σταδιακά η ελληνική πολιτεία να πορευθεί προς έναν «έλλογο κοινοβουλευτισμό». <sup>139</sup> Αυτό θα απαιτούσε, βέβαια, συνταγματική αναθεώρηση των άρθρων 93 παράγραφος 4, και 100 παράγραφος 1(ε) του Συντάγματος, πάνω στα οποία κυρίως στηρίζεται η αποχή από τον δικαστικό έλεγχο της νομοθετικής διαδικασίας. Κατά τον Γεραπετρίτη, το αποτέλεσμα αυτής της αποχής είναι ο «πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός» να αισθάνεται ανεξέλεγκτος, ψηφίζοντας νόμους σωρηδόν και κατά το δοκούν και σε προφανή αναντιστοιχία με τις ίδιες τις συνταγματικές προβλέψεις και δεσμεύσεις.

Η κεντρική ιδέα, που παρουσιάζουμε εδώ με λιγότερη έμφαση από ό,τι τις προηγούμενες, γιατί αναγνωρίζουμε τις λεπτές ισορροπίες μεταξύ κοινοβουλευτικής και δικαστικής εξουσίας, είναι ότι η κοινοβουλευτική διαδικασία δεν μπορεί να είναι εντελώς ελεύθερη, από δικαστικό έλεγχο, στο να παράγει νόμους με πάμπολλες άσχετες και εκπρόθεσμες κατατεθειμένες τροπολογίες. Για τον σκοπό αυτό, προτείνεται εδώ περιοριστικά ο δικαστικός έλεγχος στα εσωτερικά τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων, ειδικά σε ό,τι αφορά την ψήφιση τροπολογιών άσχετων με τον προφανή σκοπό του νόμου. Αναγνωρίζοντας την περιοδική ανάγκη για εισαγωγή τροπολογιών, η πρόταση αυτή θα μπορούσε να συνδυαστεί με την πρόταση του Προέδρου της Βουλής Νίκου Βούτση να συγκεντρώνονται οι τροπολογίες για διάφορα άσχετα μεταξύ τους θέματα σε ένα μόνο νομοσχέδιο και να ψηφίζονται μια φορά τον μήνα.<sup>140</sup>

Οι ειδικοί δεν συμφωνούν ως προς το επιτρεπτό, τον τρόπο και την έκταση του τυχόν δικαστικού ελέγχου κάποιων όψεων της νομοθετικής λειτουργίας, και κατά συνέπεια η παρούσα έβδομη πρόταση μεσοπρόθεσμης παρέμβασης παραμένει μόνο ως γενική κατεύθυνση: Είναι απαραίτητος ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτικού έργου. Η αυτονομία της Βουλής ως προς αυτό δεν ωφέλησε, αλλά μάλλον έβλαψε τη νομοθετική παραγωγή και την ποιότητα της νομοθεσίας. Άρα η δικαστική λύση σε προβλήματα κακονομίας και πολυνομίας που δημιουργεί η ίδια η Βουλή δεν είναι αδιανόητη, αλλά αντίθετα επιβεβλημένη.

<sup>138</sup> Σκουρής, ό.π., σελ. 22.

<sup>139</sup> Γεραπετρίτης, Γ. (2013), «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό». Στο Χ. Ακριβοπούλου και Ν. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*. Συνέδριο ΙΣΤΑΜΕ, 25-26 Φεβρουαρίου 2013, Αθήνα. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 27-38.

<sup>140</sup> «Συγκέντρωση των τροπολογιών σε ένα ν/σ εξετάζει ο Πρόεδρος της Βουλής». Διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/92772/Sugkentrosi-ton-tropologion-se-ena-ns-eksetazei-o-proedros-tis-Boulis>.

## Ε3. Δώδεκα βραχυπρόθεσμες, άμεσες παρεμβάσεις για επίλυση του προβλήματος

Οι βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις αφορούν ζητήματα θεσμικής φύσης και άλλες ενέργειες που κρίνονται απαραίτητες για την υλοποίηση του στόχου μείωσης της πολυνομίας. Προφανώς, για να στηριχτεί ένα τέτοιο εγχείρημα, χρειάζονται ανθρώπινοι και χρηματικοί πόροι, καθώς και υπηρεσίες οι οποίες θα μπορούν να συντονίσουν τη διαδικασία τόσο στο υψηλότερο επίπεδο της κυβέρνησης όσο και σε κάθε υπουργείο ξεχωριστά.<sup>141</sup>

### 1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος σε όλους τους τομείς δημόσιας πολιτικής και χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ των παρεμβάσεων επίλυσής του

Βραχυπρόθεσμα, η αρχή της προσπάθειας θα έπρεπε να γίνει με την ακριβή διάγνωση του προβλήματος. Τούτο δεν μπορεί να ανατεθεί σε μια επιτροπή ούτε μπορεί να γίνει χωρίς πόρους. Η διακρίβωση του προβλήματος ανά κλάδο δικαίου, η επιλογή των κλάδων στους οποίους θα γίνουν παρεμβάσεις κωδικοποίησης και απλούστευσης και η παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεμβάσεων, όταν αυτές λάβουν χώρα, είναι ένα γιγαντιαίο έργο, κλίμακας ίσης με την κατάρτιση του Κτηματολογίου. Σημειώνεται ότι ήδη έχουν διατεθεί ευρωπαϊκά κονδύλια για τους σκοπούς αυτούς.<sup>142</sup>

Για παράδειγμα, η «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας επιλεγμένων φορέων κοινωνικής ασφάλισης», που είχε αναγγελθεί τον Οκτώβριο του 2014 από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, αλλά μπεδέποτε περαιώθηκε, είχε ενταχθεί τότε στο πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του ΕΣΠΑ και επρόκειτο να ολοκληρωθεί σε 11 μήνες.<sup>143</sup> Ένα είδος κωδικοποίησης είχε επιχειρήσει τον Ιούνιο του 2012 και ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), προς χρήση των ασφαλισμένων του.<sup>144</sup>

Κατά συνέπεια, η πρώτη βραχυχρόνια παρέμβαση είναι η προκήρυξη του σχετικού έργου και κατά προτίμηση η ένταξή του στο ΕΣΠΑ ή η σύνδεσή του με αντίστοιχα μεγάλη και διαρκή πηγή πόρων.<sup>145</sup> Εξάλλου, η εμπλοκή και συμμετοχή ιδιωτών σε έργα όπως οι κωδικοποιήσεις, όπως προτάθηκε παραπάνω, θα χρειαστεί πόρους. Εάν υπάρξει πολιτική βούληση για ένταξη ενός τέτοιου έργου στο ΕΣΠΑ 2013-2020, τότε αυτό θα πρέπει να

**141.** Η «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019», η οποία παρουσιάστηκε δημοσίως από τον πρωθυπουργό Αλέξη Τσίπρα στις 29 Αυγούστου 2017, προβλέπει σε ειδικό κεφάλαιο με τον τίτλο «Ρυθμιστική διακυβέρνηση» τρεις δράσεις για την πολυνομία και την κακονομία. Η πρώτη είναι η συγκρότηση του «Εθνικού Συμβουλίου για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας», η δεύτερη, η προτυποποίηση των διαδικασιών κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας, και η τρίτη, η ολοκλήρωση σχετικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας με τον τίτλο «Εθνική πύλη για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας». Σε ό,τι αφορά την οργάνωση της «μάχης» κατά της πολυνομίας, οι δράσεις αυτές, εφόσον πραγματοποιηθούν, θα αποβούν χρήσιμες.

**142.** Η χαρτογράφηση είναι δυνατό να χρηματοδοτηθεί χωρίς επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού. Σημειώνεται ότι δράσεις κωδικοποίησης με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν δρομολογηθεί ήδη από το ΕΣΠΑ της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013, μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης» και της Περιόδου 2014-2020, μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα». Για παράδειγμα, υπάρχει πρόβλεψη χρηματοδότησης έργου σχετικά με την κωδικοποίηση της νομοθεσίας για τον Τουρισμό.

**143.** Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, *ό.π.*

**144.** ΟΑΕΕ (2012), «Κωδικοποίηση συνταξιοδοτικών διατάξεων». Ιούνιος. Διαθέσιμο στο: [https://www.oaee.gr/client\\_files/dieukriniseis/2012/kodikoi\\_syntaxewn.pdf](https://www.oaee.gr/client_files/dieukriniseis/2012/kodikoi_syntaxewn.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

**145.** Η ιδέα αυτή οφείλεται στον Παναγιώτη Μαντζούφα, αναπληρωτή καθηγητή Νομικής Σχολής στο ΑΠΘ.

δρομολογηθεί το ταχύτερο δυνατό.

## **2. Αναμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης με σκοπό την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.**

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

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

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

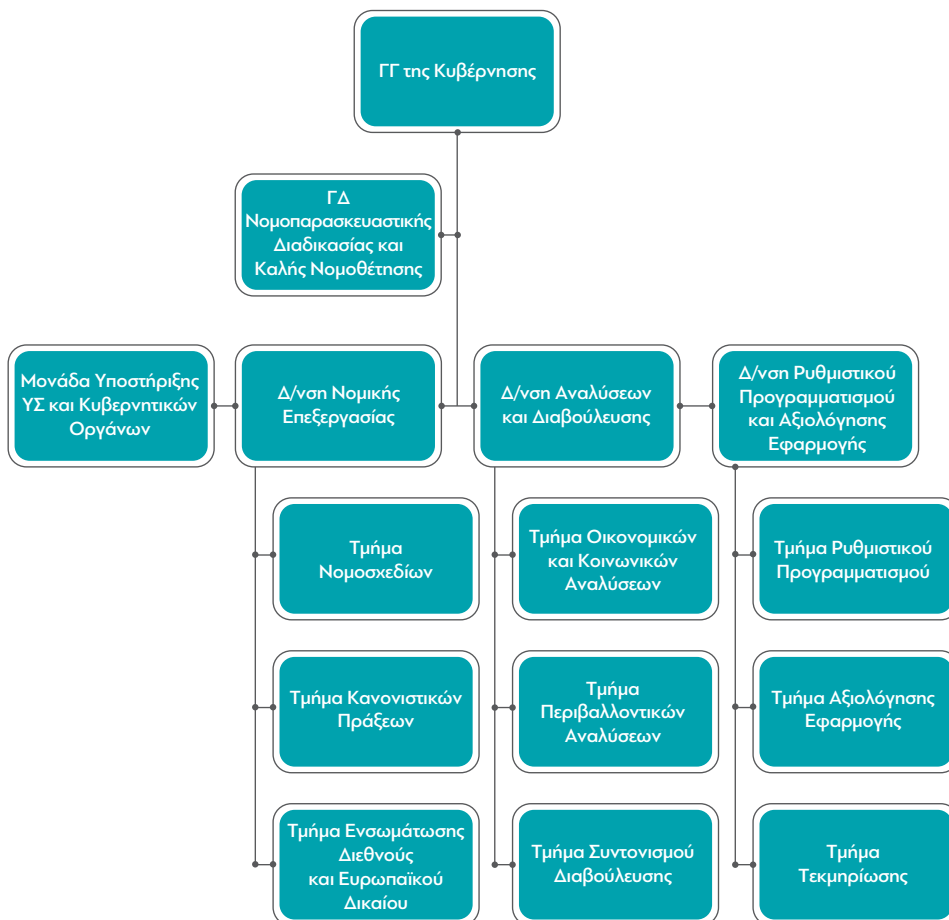
Οι μονάδες (Διευθύνσεις) της Γενικής Διεύθυνσης προτείνεται να είναι τρεις, όπως παρακάτω:

- Διεύθυνση Νομικής Επεξεργασίας, με βασική αποστολή την αξιολόγηση της συμβατότητας των νομοσχεδίων με το Σύνταγμα, το Κοινοτικό και το Διεθνές Δίκαιο και της συμβατότητας με την αρχή της νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, την ορθή ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών ή διεθνών κανόνων και την υποστήριξη της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης Δικαίου.
- Διεύθυνση Αναλύσεων και Διαβούλευσης, με βασική αποστολή τις μετρήσεις και αναλύσεις που είναι απαραίτητες για τον έλεγχο των Εκθέσεων Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων (RIA) και την επίτευξη ποσοτικών στόχων για τη μείωση της νομοθεσίας, καθώς και τον συντονισμό όλων

των υπουργείων και φορέων με ρυθμιστική αρμοδιότητα για τα θέματα της διαβούλευσης των νομοσχεδίων. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ενταχθεί και ο έλεγχος της συμβατότητας των νομοσχεδίων και των κανονιστικών πράξεων με το πλαίσιο των δημοσιονομικών δεσμεύσεων και δυνατοτήτων της χώρας, όπως αυτά αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό αλλά και στο εκάστοτε Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα, τόσο στατικά όσο και δυναμικά (πρόβλεψη τόσο της άμεσης δαπάνης όσο και της δυναμικής δαπάνης, υπό την έννοια είτε της μελλοντικής ωρίμανσης αυτής είτε της δικαστικής διεκδίκησής της από άλλες κατηγορίες δικαιούχων).

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

**Διάγραμμα 19: Νέα Προτεινόμενη Δομή της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης**





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

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

Η πρότασή μας αυτή προϋποθέτει την ουσιαστική και άμεση επανενεργοποίηση της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (ΚΕΚΑΔ) του Ν. 4048/2012, η οποία θα συντονίζει και θα εξασφαλίσει α) ότι οι πολιτικοί στόχοι και προτεραιότητες επιτυγχάνονται, β) ότι το χρονοδιάγραμμα τηρείται και γ) ότι ακόμα και σε περίπτωση ανάπλασης δικαίου, αυτό δεν έρχεται σε σύγκρουση με τις βασικές δεσμεύσεις των ελληνικών κυβερνήσεων προς τους εταίρους της ΕΕ και προς το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και μεταρρυθμίσεων.

Από την άλλη μεριά, θα πρέπει να διασφαλιστεί πως το έργο της κωδικοποίησης δεν ακυρώνεται από νομοσχέδιο που εισάγεται στη Βουλή και προβλέπει διατάξεις αντίθετες ή συμπληρωματικές προς το νέο σχέδιο κώδικα. Σε περίπτωση που αυτό κρίνεται πως είναι απαραίτητο, λόγω υποχρεώσεων που προκύπτουν από κατεπείγουσες ανάγκες, τότε προτείνεται η παύση των εργασιών της ΚΕΚΑΔ μέχρι να ψηφιστεί ο νόμος, και η ενσωμάτωση των διατάξεων του νέου νόμου στον Κώδικα. Εξάλλου, όπως αναφέραμε παραπάνω (βλ. σημείο 2 των μεσοπρόθεσμων παρεμβάσεων), σε περίπτωση κύρωσης του Κώδικα, η τροποποίησή του προτείνεται να πραγματοποιείται βάσει συγκεκριμένων κοινοβουλευτικών διαδικασιών (αυξημένη πλειοψηφία). Συνεπώς, είναι καλύτερο το τελικό κείμενο να ενσωματώσει τις όποιες επείγουσες αλλαγές πριν από την ψήφιση του Κώδικα από το Κοινοβούλιο.

### **3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ)**

Στα πρότυπα του βρετανικού Regulatory Committee ή άλλων παρόμοιων οργάνων των ευρωπαϊκών κρατών, προτείνεται η μετεξέλιξη της ΚΕΝΕ σε ανεξάρτητη Επιτροπή υπό τον πρωθυπουργό, με εμπειρογνώμονες όχι μόνο από τον χώρο της νομικής επιστήμης αλλά και της οικονομικής και διοικητικής επιστήμης. Σκοπός της ΚΕΝΕ θα είναι να γνωμοδοτεί προς

τον πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο για την ποιότητα κάθε νομοσχεδίου αλλά και για τις μετρήσεις που έχουν γίνει στο πλαίσιο των Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων.

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

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

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

#### **4. Δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης**

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

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

#### **5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων**

Εδώ δεν υπάρχει καμία καινοτομία στην πρότασή μας, παρά η έμφαση στη γρήγορη στελέχωσή τους με ανθρώπινο δυναμικό, στα πρότυπα των αντίστοιχων μονάδων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Οι μονάδες αυτές προβλέπονται ήδη ανά υπουργείο από τον Ν. 4048/2012. Πρέπει να ενεργοποιηθούν, καθώς αποτελούν ουσιαστικά το δίκτυο των υπηρεσιών σε κάθε υπουργείο για τον συντονισμό των δράσεων κατά της πολυνομίας και



της κακονομίας. Είναι δε φυσικό ότι σε υπουργεία με σημαντικά νομοσχέδια και μεγάλο όγκο ρυθμιστικής παραγωγής οι μονάδες θα είναι μεγαλύτερες.

## **6. Αναβάθμιση της Βουλής και ενδυνάμωσή της για την εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης**

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

Στο σημείο αυτό όμως θα πρέπει να τονιστεί πως η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου επιβάλλει και ενδυνάμωση του ρόλου του να αξιολογεί και να ελέγχει την ποιότητα του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου που έχει τεθεί ενώπιόν του. Η Βουλή στο πλαίσιο του Κανονισμού της θα έχει το δικαίωμα να επιστρέψει στους αρχικούς διαμορφωτές του ένα σχέδιο νόμου, εάν κρίνει πως αυτό δεν πληροί τις προδιαγραφές Καλής Νομοθέτησης και πως η ανάλυση επιπτώσεων δεν είναι αρκετά τεκμηριωμένη και επεξηγηματική. Εναλλακτικά, τον ρόλο αυτόν μπορεί να τον αναλάβει η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής.

Στην περίπτωση αυτή προτείνεται η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής προς δύο κατευθύνσεις: α) την ενδυνάμωση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και β) τη θεσμοθέτηση αρμοδιότητας των μόνιμων κοινοβουλευτικών επιτροπών να αποφασίζουν για την επιστροφή ή όχι του νομοσχεδίου σε περίπτωση που κρίνουν ότι δεν τηρούνται οι βασικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης.

Η κάθε μόνιμη κοινοβουλευτική επιτροπή θα αξιολογεί τις γνωμοδοτήσεις της ΚΕΝΕ και της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, και θα δίνει το πράσινο φως για συνέχιση της διαδικασίας. Εναλλακτικά, σε περιπτώσεις διαφωνίας που ανάγονται σε θέματα Καλής Νομοθέτησης, μπορεί κατά πλειοψηφία να αποστείλει πίσω στην εκτελεστική εξουσία το νομοσχέδιο για περαιτέρω επεξεργασία.

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

## 7. Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα

Η πρόταση αυτή αφορά την πλήρη αποσύνδεση της υπουργικής από τη βουλευτική ιδιότητα. Αυτό μπορεί να γίνει με τον διορισμό εξωκοινοβουλευτικών στελεχών ως υπουργών, αλλά πάντως στελεχών του κυβερνώντος κόμματος ή του κυβερνώντος συνασπισμού κομμάτων, ή ιδιωτών εγνωσμένου κύρους (πρώτη λύση) ή με την εισαγωγή ασυμβίβαστου του υπουργικού αξιώματος προς την ιδιότητα του βουλευτή (δεύτερη λύση). Καμία από τις δύο λύσεις δεν απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση και έχει περιορισμένο δημοσιονομικό κόστος.

Πιο συγκεκριμένα, όπως είναι ευρέως γνωστό, η νομοθετική παραγωγή παρουσιάζει χρονικές διακυμάνσεις. Εντείνεται λίγο πριν από τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών, όπως άλλωστε αυξάνονται, με βάση τη θεωρία του «πολιτικού-επιχειρηματικού/δημοσιονομικού κύκλου» (political business cycle), οι δημόσιες δαπάνες. Η εν λόγω θεωρία βρίσκει εφαρμογή στις σύγχρονες δημοκρατίες και δεν αφορά ειδικά και μόνο την Ελλάδα. Όπως είχε τεκμηριώσει ο Edward Tufte, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται και μειώνονται ακολουθώντας τον κύκλο των εκλογών προέδρων των ΗΠΑ. Με κυβερνητικές παρεμβάσεις, η οικονομία «θερμαίνεται» λίγο πριν από τις εκλογές. Ο πολιτικός-εκλογικός κύκλος ερμηνεύεται από την τάση των προέδρων και των κομμάτων στα οποία αυτοί ανήκουν (Δημοκρατικό ή Ρεπουμπλικανικό) να προσελκύσουν ψηφοφόρους πριν από τις εκλογές.<sup>146</sup> Αν από την παρέμβαση αυτή υπάρξουν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις (πληθωρισμός, δημόσιο έλλειμμα), διορθώνονται με μέτρα συγκράτησης ή λιτότητας μετά τις εκλογές. Αντίστοιχα λειτουργεί ο πολιτικός-δημοσιονομικός/επιχειρηματικός κύκλος στην Ελλάδα.<sup>147</sup>

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

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

<sup>146</sup> Tufte, E. (1978), *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>147</sup> Θωμαδάκης, Στ. και Σερεμέτης, Δ. (1993), «Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού δημοσιονομικού-εκλογικού κύκλου». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 2, σελ. 48–82.

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

Εφόσον ισχύουν τα παραπάνω, υπάρχουν δύο λύσεις: Η μία λύση, που δεν απαιτεί ούτε νομοθετική ούτε πολύ περισσότερο συνταγματική μεταβολή, είναι οι εκάστοτε πρωθυπουργοί να διορίζουν αποκλειστικά και μόνο εξωκοινοβουλευτικούς υπουργούς. Σημειώνεται ότι οι θέσεις υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών είναι ιδιαίτερα πολλές στην Ελλάδα (τον Ιούλιο του 2017, υπήρχαν συνολικά 49 υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί και υφυπουργοί – ο μεγαλύτερος αριθμός μαζί με εκείνον της τρικομματικής κυβέρνησης του Λουκά Παπαδήμου από το 2004 και μετά). Η πρόταση στηρίζεται στην ιδέα ότι οι υπουργοί που δεν είναι βουλευτές δεν έχουν το ίδιο κίνητρο με τους υπουργούς που είναι εκλεγμένοι βουλευτές ως προς την παραγωγή νομοθεσίας. Δεν θα έχουν τις ίδιες πληθωριστικές τάσεις για παραγωγή νομοσχεδίων και τροπολογιών.<sup>148</sup>

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

Η δεύτερη λύση θα ήταν να εισαχθεί ασυμβίβαστο υπουργικού αξιώματος και βουλευτικής ιδιότητας. Η τάση για αύξηση παραγωγής νόμων ακριβώς πριν από τις εκλογές θα μπορούσε να περιοριστεί εφόσον, όπως υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, οι συνταγματολόγοι Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Αντώνης Μανιτάκης και Γιώργος Γεραπετρίτης, οι υπουργοί γνώριζαν ότι υπάρχει ασυμβίβαστο ανάμεσα στην ιδιότητα του υπουργού, αναπληρωτή υπουργού ή υφυπουργού της κυβέρνησης της οποίας η θητεία λήγει με την παραίτησή της ενόψει εκλογών, και στην ιδιότητα του υποψήφιου βουλευτή στις εκλογές αυτές.<sup>149</sup> Εικάζεται εδώ ότι θα περιοριζόταν και η νομοθετική παραγωγή του υπουργείου τους στα «ύποπτα» χρονικά διαστήματα. Το μέτρο θα ήταν σκόπιμο, κατά τον Αντώνη Μανιτάκη, «για να πάψει ο κάθε βουλευτής να προσδοκά την υπουργοποίησή του για να εκπληρώσει τις ρουσφετολογικές του υποσχέσεις και να είναι δέσμιος και εξαρτημένος από αυτές».<sup>150</sup>

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

**148.** Στοιχεία μη δημοσιεύσιμα (δεν μπορούν να αποδοθούν επωνύμως σε πηγές μας) από προσωπικές συνεντεύξεις μας. Τα στοιχεία μας αφορούν την εισαγωγή τροπολογιών ή εμβόλιμων διατάξεων σε νομοσχέδια εκ μέρους υπουργού, οι οποίες ευνοούσαν την εκλογική του περιφέρεια, ακριβώς πριν από μια εκλογική αναμέτρηση του 2015.

**149.** Η ιδέα στηρίζεται σε σκέψεις μετά από προσωπική μας συνέντευξη με τον Γιώργο Γεραπετρίτη, αναπληρωτή καθηγητή της Νομικής Σχολής Αθηνών (Αθήνα, 21 Απριλίου 2016).

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

- Πρώτον, ήδη στο άρθρο 81 παράγραφος 4 του Συντάγματος ορίζεται ότι με νόμο μπορεί να καθιερώνονται και άλλα ασυμβίβαστα προς το αξίωμα του υπουργού και υφυπουργού. Άρα, όπως δέχεται και ο Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, αυτό είναι πολύ χρήσιμο και άμεσο μέτρο που μπορεί να ληφθεί με νόμο, χωρίς συνταγματική αναθεώρηση.<sup>151</sup>
- Δεύτερον, ήδη το Σύνταγμά μας με τα άρθρα 55 και επόμενα, σε ό,τι αφορά τους βουλευτές, εισάγει ασυμβίβαστα και κωλύματα εκλογιμότητας στις εθνικές εκλογές για μεγάλο εύρος αξιωματούχων (π.χ. γενικών και ειδικών γραμματέων υπουργείων, αλλά όχι υπουργών ή αναπληρωτών υπουργών), εφόσον αυτοί δεν έχουν παραιτηθεί από το διοικητικό τους αξίωμα δεκαοκτώ μήνες πριν από την ολοκλήρωση της τετραετούς βουλευτικής περιόδου.<sup>152</sup>

Τέλος, στο ίδιο πλαίσιο θα μπορούσε να προταθεί μία ακόμα λύση: Η μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης απαγόρευση καθ' οιονδήποτε τρόπο νομοθέτησης παροχών (μισθολογικών, συνταξιοδοτικών και υπό προϋποθέσεις φοροαπαλλακτικών κ.ά.) στο τελευταίο έτος της τετραετούς κοινοβουλευτικής θητείας. Βεβαίως, αυτό προϋποθέτει τη σταθεροποίηση του εκλογικού κύκλου και της κοινοβουλευτικής θητείας, η οποία είναι επίσης αντικείμενο της συζήτησης για τη συνταγματική αναθεώρηση.<sup>153</sup>

## 8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών

Το χρόνιο πρόβλημα της πολυνομίας συνδέεται και με την αποσπασματική και κατακερματισμένη οργάνωση της κυβέρνησης, που, σε συνδυασμό με την τεχνικά αδύναμη δημόσια διοίκηση και την έλλειψη εμπιστοσύνης των κυβερνήσεων προς την τελευταία, οδηγεί στη διόγκωση του αριθμού των υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι ο πληθωρισμός στην παραγωγή νομοθετικού έργου. Όπως γράφει ρεαλιστικά ο Βασίλης Σκουρής, για τους πολλούς υπουργούς είναι «δικαιολογημένη η φιλοδοξία τους... να παρουσιάσουν νομοθετικό έργο, να εισηγούνται νομοσχέδια στη Βουλή και να περιχαράκωνουν θεσμικά την αποστολή τους».<sup>154</sup>

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

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

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

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

**154.** Σκουρής, *ό.π.*, σελ. 45.

των υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών. Το όφελος θα ήταν πολλαπλό, δημοσιονομικό και οργανωτικό, καθώς και ευεργετικό για το πρόβλημα της πολυνομίας.

## 9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων

Στη χώρα μας μετέχουν στις συζητήσεις για τη σύνταξη νομοσχεδίων κυρίως υπηρεσιακοί παράγοντες και σύμβουλοι υπουργών, επίσημοι θεσμοί, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), η οποία μάλιστα δημοσιεύει «Γνώμες»,<sup>155</sup> καθώς και άτυποι εκπρόσωποι συλλογικών φορέων, που επιδίδονται στο γνωστό lobbying. Το τελευταίο μάλιστα έως πρόσφατα ήταν εντελώς αρρυθμιστη διαδικασία και παρέμενε «τυφλό σημείο» του κύκλου διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής. Αυτό συμβαίνει και σήμερα, αλλά τουλάχιστον οι ποινικά επιλήψιμες δράσεις μεσαζόντων και οι αντίστοιχα προβληματικές όψεις της εμπορίας επιρροής κολλάζονται ποινικά με βάση τον Ν. 4254/2014 του Απριλίου 2014.<sup>156</sup>

Έχει προταθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο, και θα μπορούσε να ισχύσει και εδώ, να μετέχουν στην ίδια τη σύνταξη των νομοσχεδίων τόσο βουλευτές όσο και εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων.<sup>157</sup> Μεταξύ των τελευταίων θα έπρεπε να περιλαμβάνονται όχι μόνο οι εκπρόσωποι τριτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργάνων (ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕ, ομοσπονδίες), αλλά, ανάλογα με το προς νομοθέτηση αντικείμενο, ακόμα και εκπρόσωποι πρωτοβάθμιων σωματείων, καθώς και έμπειροι επαγγελματίες ή επιχειρηματίες, που ξέρουν πώς λειτουργούν οι κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις καθημερινά στον χώρο της απασχόλησης και της αγοράς.

Η πρόταση αυτή αποσκοπεί να καταστήσει πιο συστηματικές και διαφανείς τις σχέσεις μεταξύ αφενός του κράτους, αφετέρου των πολιτών και των επιχειρήσεων, ως προς την παραγωγή νομοθεσίας. Ακόμα και αν δεν ωφελούσε ως προς την ανάρθρωση του ρυθμού παραγωγής νέων νόμων, θα μπορούσε να συντελέσει στην παραγωγή ποιοτικότερης νομοθεσίας, δηλαδή νομοθεσίας πιο προσγειωμένης στις πραγματικές συνθήκες της απασχόλησης και της αγοράς.

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

**155.** Βλ. κατάλογο με «Γνώμες της ΟΚΕ» στο [http://www.oke.gr/oke\\_pron\\_pdf\\_2.html](http://www.oke.gr/oke_pron_pdf_2.html), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 29.10.2017.

**156.** Νόμος 4254/2014, με τον οποίο προστέθηκε στον Ποινικό Κώδικα το άρθρο 237Α «Εμπορία επιρροής - μεσαζόντες».

**157.** Hampton, *ό.π.*

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

Η προβλεπόμενη διαβούλευση τηρείται στις περισσότερες περιπτώσεις, αλλά μερικές φορές είναι χρονικά ασφυκτική. Νομοσχέδια ανεβαίνουν για λίγες μέρες στις ιστοσελίδες των αρμόδιων υπουργείων. Τυπικό παράδειγμα είναι η διαβούλευση για το ασφαλιστικό νομοσχέδιο του Απριλίου 2016. Με απόφαση του αρμόδιου υπουργού, το νομοσχέδιο ανέβηκε στον «Διαδικτυακό Τόπο Διαβουλεύσεων» της ιστοσελίδας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης από τις 2 μ.μ. της 19ης Απριλίου έως τις 9 π.μ. της 21ης Απριλίου 2016.<sup>158</sup> Δηλαδή ήταν διαθέσιμο για διαβούλευση για λιγότερο από 48 ώρες (ουσιαστικά για μιάμιση μέρα).

**158.** Βλ. σχετικό επίσημο στοιχείο στο <http://www.opengov.gr/minlab/?p=3077>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 26.10.2017.

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

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

Επιπρόσθετα, ένας άλλος βασικός σκοπός της εισαγωγής ενός minimum χρονικού διαστήματος διαβούλευσης είναι και η διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, ενός από τα ερείσματα της λαϊκής κυριαρχίας στις σύγχρονες δημοκρατίες. Μετά τη διαβούλευση, μπορεί να ακολουθεί ένα ακόμα στάδιο προετοιμασίας, όπως φαίνεται στην αμέσως παρακάτω πρότασή μας.

## 11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή

Όπως είναι γνωστό, περιλαμβάνεται σήμερα στις διοικητικές αρμοδιότητες του ΣτΕ να επεξεργάζεται τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων και να εκφέρει γνωμοδότηση πάνω σε κάθε Προεδρικό Διάταγμα, προτού αυτό αποσταλεί προς υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Όπως το ΣτΕ αποφαινεται για τη νομιμότητα ενός Προεδρικού Διατάγματος, έτσι θα μπορούσε να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα αλλά και τη νομοτεχνική αρτιότητα ενός νομοσχεδίου. Ενώ η γνώμη του ΣτΕ δεν θα δεσμεύει τον



υπουργό που είναι υπεύθυνος για τη σύνταξη του Προεδρικού Διατάγματος, αυτός σπάνια θα προσπεράσει τις παρατηρήσεις του ΣτΕ, σκεπτόμενος ότι, αν δεν επιφέρει αλλαγές στο σχέδιο Διατάγματος, το Διάταγμα θα προσβληθεί και θα καταπέσει στα δικαστήρια.

Με τον ίδιο τρόπο, θα μπορούσε το ΣτΕ να ασκεί γνωμοδοτική αρμοδιότητα πάνω στα νομοσχέδια, εξαιρουμένων προφανώς των νομοσχεδίων με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συμβάσεις και συνθήκες της χώρας.<sup>159</sup> Το κρίσιμο εδώ είναι ότι το ΣτΕ θα εκφέρει απλή γνώμη, όχι δεσμευτική γνώμη, πάνω στα νομοσχέδια, προλαβαίνοντας νομοθετικές κακοτεχνίες αλλά και ανακόπτοντας τον ρυθμό της παραγωγής νόμων, όταν αυτός, π.χ. σε προεκλογικές περιόδους, επιταχύνεται ύποπτα.

Είναι δεδομένη η βαρύτητα των επιπτώσεων που επάγεται η έκδοση των κανονιστικών πράξεων τόσο από άποψη ορθής νομοθέτησης, υπό την έννοια της σύμφωνης με τη νομοθετική εξουσιοδότηση ρύθμισης των σχετικών ζητημάτων, όσο και από άποψη αποφυγής δημιουργίας πολύχρονων δικαστικών αμφισβητήσεων σχετικά με τη νομιμότητά τους. Γι' αυτό κρίνεται επιβεβλημένη η υποχρεωτική επεξεργασία και των λοιπών –πλην των Προεδρικών Διαταγμάτων– κανονιστικών διοικητικών πράξεων (π.χ. από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους).<sup>160</sup> Δεδομένου του φόρτου εργασίας και των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης σήμερα, το ΣτΕ θα μπορούσε να αναλάβει αυτή την αρμοδιότητα, προς όφελος λειτουργίας του κοινοβουλευτισμού και της Καλής Νομοθέτησης, με την προϋπόθεση ότι το δικαστήριο αυτό θα προικισθεί με νέο Τμήμα στο οποίο θα γίνεται η επεξεργασία των νομοσχεδίων.

## **12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής (μείωση αριθμού βουλευτών, σύσταση μικρότερων εκλογικών περιφερειών)**

Έχει προταθεί από πολλές πλευρές, για λόγους συμβολικούς και δημοσιονομικούς, η μείωση του αριθμού των βουλευτών από 300 σε 200.<sup>161</sup> Επίσης, έχει προταθεί, συνδυαστικά με αυτή τη μείωση, η αλλαγή του εκλογικού συστήματος προς την κατεύθυνση του περιορισμού των πολυεδρικών εκλογικών περιφερειών και της κατάργησης ή του περιορισμού της σταυροδοσίας. Τα μέτρα αυτά έχουν στόχους διαφορετικούς από την αντιμετώπιση της πολυνομίας, αλλά παρεμπιπτόντως θα μπορούσαν να είναι ευεργετικά και για το πρόβλημα που αναλύεται σε αυτό το βιβλίο.

Υποθετικά, σε κοινοβούλιο με 200 αντί για 300 βουλευτές, θα ήταν αναμενόμενο να μειωθεί ο αριθμός των τροπολογιών που προστίθενται, συνήθως εμβόλιμα και την τελευταία στιγμή, κατά την ψήφιση των νομοσχεδίων στην Ολομέλεια. Επιπλέον, αν δεν υπάρχει σταυροδοσία και οι εκλογές γίνονται με το σύστημα της λίστας, ενώ ανακύπτουν άλλα προβλήματα που συνδέονται με τη δημιουργία ολιγαρχίας στην κορυφή των κομμάτων γενικά και με την

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

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

**161.** Βλ., π.χ., σχετική πρόταση στο Μανιτάκης, *ό.π.*

αρχηγική φύση των ελληνικών κομμάτων ειδικά, εικάζεται ότι θα μειωθεί η πίεση εκ μέρους μεμονωμένων βουλευτών για πρόσθετες ρυθμίσεις ή εξαιρέσεις από τον νόμο. Δεν θα έχουν κίνητρο οι βουλευτές να πιέσουν προς τη κατεύθυνση εξυπηρέτησης των μελλοντικών ψηφοφόρων τους, γιατί δεν θα εξαρτώνται από τη σταυροδοσία των τελευταίων.

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



## Επίλογος για τις Προτεινόμενες Προτάσεις και Παρεμβάσεις για την Καταπολέμηση της Πολυνομίας και της Κακονομίας

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

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

## Συμπεράσματα

Στο βιβλίο αυτό επιχειρήσαμε τα εξής: μια θεωρητική επεξεργασία των εννοιών της πολυνομίας και της κακονομίας και των εμπειρικών φαινομένων τα οποία φωτίζουν οι δύο έννοιες, μια εκτενή και εντελώς νέα εμπειρική τεκμηρίωση της πολυνομίας στην Ελλάδα, μια ερμηνεία της πολυνομίας και τέλος μια παράθεση και σύνθεση επιμέρους προτάσεων για τον περιορισμό της.

Αποσαφηνίσαμε κατ' αρχάς ότι πολυνομία και κακονομία δεν είναι το ίδιο, αλλά ότι η πρώτη δημιουργεί ευνοϊκό περιβάλλον για τη δεύτερη. Και τα δύο φαινόμενα μαζί οδηγούν στην περαιτέρω επιδείνωση γραφειοκρατικών καταστάσεων, με την πιο αρνητική έννοια του όρου. Το κύριο επιχείρημά μας ήταν ότι η πολυνομία δημιουργεί γραφειοκρατία.

Τεκμηριώσαμε το φαινόμενο της πολυνομίας με συλλογή, καταγραφή και ανάλυση εμπειρικών στοιχείων, τα οποία προέρχονται από την ανάλυση των Τευχών Α' και Β' των Φύλλων Εφημερίδας της Κυβερνήσεως του Εθνικού Τυπογραφείου για το χρονικό διάστημα 2001-2016, με την προσθήκη στοιχείων και για την πρόσφατη περίοδο των πρώτων οκτώ μηνών του 2017. Η έρευνα αυτή αφορούσε νόμους, Προεδρικά Διατάγματα, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και άλλα είδη κανόνων δικαίου.

Εμπλουτίσαμε την ποσοτική καταγραφή του φαινομένου της πολυνομίας συνολικά με τέσσερις «μελέτες περίπτωσης». Αυτές αφορούσαν τέσσερα πεδία δημόσιας πολιτικής τα οποία είναι εξαιρετικά σημαντικά για την υπέρβαση της τρέχουσας κρίσης και την ανάπτυξη της οικονομίας. Τα πεδία είναι τα εξής: η φορολογία, με ιδιαίτερη επικέντρωση στον νέο Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών, η κυριότερη συνταξιοδοτική νομοθεσία, η νομοθεσία για την έναρξη και την πιστοποίηση συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων και η νομοθεσία για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία.

Στη συνέχεια, προχωρήσαμε στην αξιολόγηση των λόγων αποτυχίας των μέχρι σήμερα πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας στην Ελλάδα. Αναλύσαμε έναν συνδυασμό αρνητικών παραγόντων, όπως είναι, για παράδειγμα, αφενός ορισμένες μακροχρόνιες τάσεις στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας (πελατειακές σχέσεις, κουλτούρα

νομικού φορμαλισμού και ζήτηση, από μέρους της κοινωνίας, όλο και περισσότερων και ιδιαίτερων ρυθμίσεων, ώστε ορισμένες ομάδες συμφερόντων και κατηγορίες του πληθυσμού να μην υπάγονται στους γενικούς κανόνες), αφετέρου η ανεπάρκεια των θεσμών (ΚΕΝΕ, Υπουργικό Συμβούλιο, Γραφείο Πρωθυπουργού κλπ.), των μέσων και των διαδικασιών που έχουν υιοθετηθεί μέχρι στιγμής στην Ελλάδα από διαδοχικές κυβερνήσεις για την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας.

Είναι προφανές, επίσης, ότι η μακροχρόνια πόλωση στο κομματικό σύστημα, η οποία στην Ελλάδα έχει λάβει οξείες διαστάσεις, δεν συντελεί στη μείωση της πολυνομίας. Αντίθετα, ευνοεί καταστάσεις διαρκούς αναθεώρησης, αν όχι κατάργησης, παλιών νόμων από νέους, ακόμα και αν αυτό δεν είναι καθόλου αναγκαίο. Η διαρκής πόλωση, επιπλέον, ευνοεί καταστάσεις κατά τις οποίες κόμματα που εναλλάσσονται στην κυβέρνηση διαγωνίζονται ως προς το ποιο κυβερνών κόμμα θα ψηφίσει τους περισσότερους νόμους και τους περισσότερο ευνοϊκούς –για την ιδιαίτερη εκλογική του βάση– νόμους.

Η κρίση συνετέλεσε στην επιδείνωση του φαινομένου, όχι τόσο γιατί ψηφίστηκαν περισσότερες ρυθμίσεις, αλλά γιατί αυτές, ακόμα και σε μείζονα ζητήματα, περιβλήθηκαν διάτρητα και αταίριαστα νομικά ενδύματα (Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Υπουργικές Αποφάσεις κ.ά.).

Σε αυτούς τους εγχώριους αρνητικούς παράγοντες θα πρέπει να προσθέσει κανείς τις διεθνείς τάσεις αύξησης του όγκου των ρυθμίσεων σε πολλά πεδία δημόσιας πολιτικής. Αυξητικές τάσεις παρατηρούνται εκεί όπου διασταυρώνονται και συνυπάρχουν εθνικές ρυθμίσεις και ρυθμίσεις που προκύπτουν από διεθνείς υποχρεώσεις και συμβάσεις οποιασδήποτε σύγχρονης αναπτυγμένης χώρας, ιδίως αν αυτή μετέχει σε μεγάλα υπερεθνικά εγχειρήματα, όπως, λόγου χάρη, στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Για να αντλήσουμε ιδέες βελτιωτικών παρεμβάσεων και να θέσουμε το ελληνικό παράδειγμα σε συγκριτική προοπτική, συζητήσαμε το πώς διεθνείς θεσμοί, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και ορισμένες χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ολλανδία, έχουν χειρισθεί τα προβλήματα της σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Ασφαλώς, η Ελλάδα δεν είναι η μόνη χώρα που αντιμετωπίζει φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας. Ωστόσο, σε αντίθεση με άλλες χώρες, ενώ έχει λάβει μέτρα καταπολέμησης αυτών των φαινομένων, δεν έχει προχωρήσει στην ουσιαστική εφαρμογή τέτοιων μέτρων. Παραδείγματα ελλιπούς εφαρμογής είναι η ρύθμιση για την Έκθεση Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, που τυπικά μόνο και εντελώς επιφανειακά συνοδεύει κάθε νέο νομοσχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή, και η μέριμνα για την Καλή Νομοθέτηση, που έχει ληφθεί ήδη από το 2012 με τον Ν. 4048/2012. Τόσο η παραπάνω Έκθεση όσο και η μέριμνα για την Καλή Νομοθέτηση έχουν ουσιαστικά εγκαταλειφθεί ως αναχώματα προς την πολυνομία και την κακονομία.

Λύσεις υπάρχουν και έχουν συζητηθεί δημόσια και άλλες φορές. Μακροπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες λύσεις προτάθηκαν στο τελευταίο μέρος του βιβλίου, όπου έγινε μια σύνθεση παλιών και νέων, δικών μας ιδεών. Έτσι, προχωρήσαμε σε διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων, λαμβάνοντας υπόψη πως πρέπει να αφορούν τόσο τη μείωση του όγκου και της πολυπλοκότητας της υφιστάμενης νομοθεσίας, όσο και τη διασφάλιση του ελέγχου (ποσοτικού και ποιοτικού) της μελλοντικής ρυθμιστικής παραγωγής. Συνοπτικά, λύσεις υπάρχουν, αναζητείται όμως η ομόρροπη προς αυτές πολιτική βούληση και συναίνεση, επενδυμένη με σχεδιασμό, προγραμματισμό και επιμονή.

Οι πιθανές λύσεις του προβλήματος, όπως είναι οι μακροπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες προτάσεις του βιβλίου για τον περιορισμό της πολυνομίας και της κακονομίας, θα πρέπει να συναποτελέσουν ενιαίο σύνολο. Για παράδειγμα, ο απώτερος στόχος της αποκομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης συνδυάζεται με την άμεσα εφαρμόσιμη πρόταση της αποσύνδεσης του βουλευτικού από το υπουργικό αξίωμα. Ο εξίσου μακροπρόθεσμος στόχος της μεταβολής της διοικητικής κουλτούρας, και πιο συγκεκριμένα της κουλτούρας που διέπει σήμερα τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, συνδέεται με τη μεσοπρόθεσμη πρότασή μας για στοχευμένες κωδικοποιήσεις. Συνολικά, οι προτάσεις μας φιλοδοξούν να αποτελέσουν ένα πρόγραμμα γενικότερου σχεδίου μεταρρύθμισης του κράτους, το οποίο, μαζί με άλλα συναφή σχέδια, θα μπορούσε να δρομολογήσει συναινετικές λύσεις γύρω από προβλήματα για τα οποία όλοι συμφωνούν ότι πλέον έχουν καταστεί επώδυνα. Ένα προφανές τέτοιο πρόβλημα είναι η αναποτελεσματικότητα του κράτους, η οποία πλήττει πολίτες, επαγγελματικές οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, ελληνικές και ξένες επιχειρήσεις. Το βιβλίο αυτό θα εκπλήρωνε τον σκοπό του, αν συνέβαλλε στη συζήτηση για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος.

## Βιβλιογραφία και ηλεκτρονικές πηγές

### Ξενόγλωση βιβλιογραφία και πηγές

Better Regulation Task Force (2005), “Regulation – Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF Report to the Prime Minister”. London.

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

Bovaird, T. and Loeffler, E. (2009), *Public Management and Governance*. 2nd edition. London: Routledge.

Carey, M. (2015), “Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the *Federal Register*”. *CRS Report for Congress*, R43056. Washington DC: Congressional Research Service.

Department for Business, Innovation and Skills (2009), “Better Regulation, Better Benefits: Getting the Balance Right. Main Report”. London.

Department for Business, Innovation and Skills (2013), “Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials”, σελ. 4.

European Commission, COM 428 (2001), «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος». Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 645 (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο – Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου». Βρυξέλλες.

European Commission, COM 278 (2002), “Action Plan: Simplifying and Improving the Regulatory Environment”. Brussels. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=EN>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 71 (2003), “Updating and Simplifying the Community Acquis”. Brussels. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_simple\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_simple_en.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβα-

σης: 27.10.2017.

European Commission, C 321 (2003), “Interinstitutional Agreement on Better Law-Making”. Brussels. Διαθέσιμο στο: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 101 (2004), “Building our Common Future: Policy Changes and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013”. Brussels.

European Commission, COM 97 (2005), “Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union”. Brussels. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 535 (2005), «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: Μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος». Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0535&from=EL>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission (2006), “European Competitiveness Report”. Brussels. Διαθέσιμο στο: <http://bookshop.europa.eu/en/european-competitiveness-report-2006-rbNBAK06001/>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 28.03.2016.

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

European Commission, COM 15 (2009), «Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:en:PDF>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 215 (2015), “Better Regulation for Better Results – An EU Agenda”. Brussels. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

European Commission, COM 3260 (2015), “The REFIT Platform: Structure and Functioning”. Brussels. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_3260\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3260_en.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Eurostat (2016), “Research and Development Expenditure by Sectors of Performance”. Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=tsc00001&plugin=1>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 29.10.2017.

Executive Order 12866 (1993), "Regulatory Planning and Review". 58 Federal Register 51735. September 30. Διαθέσιμο στο: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 28.03.2016.

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

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

Hale, A., Borys, D. and Adams, M. (2011), "Regulatory Overload: A Behavioral Analysis of Regulatory Compliance". Mercatus Center-George Mason University. Διαθέσιμο στο: [http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg\\_Overload\\_HaleBorysAdams\\_WP1147\\_0.pdf](http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Reg_Overload_HaleBorysAdams_WP1147_0.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 25.03.2016.

Hampton, Ph. (2004), "Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement". London HM Treasury/Crown. Διαθέσιμο στο: <http://corporateaccountability.org.uk/dl/regulation/hampton/hamptonintrepdec2004.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007), "From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece". ENBR Working Paper, No 13/2007. Διαθέσιμο στο: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

HM Government (2007) "Delivering Simplification Plans: A Summary".

HM Government (2010), "Simplification Plans 2005-2010: Final Report". Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

HM Government (2011), "One-In, One-Out: Statement of New Regulation". Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

HM Government (2014), "Ninth Statement of New Regulation". Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

HM Government (2015), "Better Regulation Framework Manual". Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.



L 123/1 (2016), “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making”. Διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

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

Mandelkern Group on Better Regulation (2001), “Final Report”. Brussels. Διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Morse, N. (2007), “Regulatory Overload”. *Mortgage Banking* 67(7), April, σελ. 44–48.

OECD (1995), “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation”. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

OECD (1999), “Oslo Manual on the Measurement of Scientific & Technological Activities”, Paris: OECD Publishing.

OECD (2000), “Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance”. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

OECD (2001a), “Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece”. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

OECD (2001b), “OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece”. Paris: OECD Publishing.

OECD (2003), “Regulatory Reform and Innovation”. Paris: OECD Publishing.

OECD (2005), “Governance of Innovation Systems: Synthesis Report”. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010a), “Better Regulation in Europe: Netherlands”. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

OECD (2010b), “Better Regulation in Europe: Greece”. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope\\_Greece\\_with%20cover.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

OECD (2014), “Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors”. Paris: OECD Publishing.

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

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

Piketty, T. (2014), *Το Κεφάλαιο τον 21ο αιώνα*. Μτφρ. Ε. Παπαδάκη. Αθήνα: Πόλις.

Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

Radin, A.J. (2013), “The Effects of Regulatory Overload: High Costs and Few Benefits”. *The CPA Journal*, February, σελ. 13–15.

Regulatory Policy Committee (2015), “Securing the Evidence Base for Regulation: Regulatory Policy Committee Scrutiny during the 2010 to 2015 Parliament”. Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/415102/2015\\_03\\_03\\_RPC\\_Annual\\_Report\\_2014\\_website\\_copy\\_revised\\_2015\\_03\\_19.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415102/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Spanou, C. (1996a), “On the Regulatory Capacity of the Greek State”. *International Journal of Administrative Sciences* 62, σελ. 219–237.

Spanou, C. (1996b), “Penelope’s Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece”. *West European Politics* 19(1), σελ. 97–124.

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

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

The Conference Board of Canada (2002), “4th Annual Innovation Report”. Canada.

Trager, C.S. (2011), “Regulation Overload on Small Businesses”. *Crain’s New York Business*, April 3. Διαθέσιμο στο: <http://www.crainsnewyork.com/article/20110403/SMALLBIZ/304039984/regulation-overload-on-small-businesses>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Transparency International (2015), “Global Corruption Barometer: Greece”. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=greece>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Transparency International (2016), "Corruption Perceptions Index". Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/country/#GRC>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

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

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

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

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

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

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

## Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία και πηγές

Αλιβιζάτος, Ν.Κ. (1981), «Βουλή και Κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία». *Πολιτική* 1, σελ. 80.

Αλιβιζάτος, Ν.Κ. (2007), *Πέρα από το 16: Τα πριν και τα μετά*. Αθήνα: Μεταίχμιο.

Αλιβιζάτος, Ν.Κ., Βουρλούμης, Π., Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκης, Γ., Μάνος, Σ. και Σπυρόπουλος, Φ. (2016), *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*. Αθήνα: *Η Καθημερινή*.

Ανδρουλάκης, Β.Π. (2015), «Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη». *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 1.

Αργυρός, Α. (2015), «Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας». 11 Οκτωβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://news247.gr/eidiseis/gnomes/antonis-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-ths-moiras-mas.3711950.html>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 20.10.2017.

Γεραπετρίτης, Γ. (2012), «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;». *Νομικό Βήμα* 60(10), σελ. 2776–2783.

Γεραπετρίτης, Γ. (2013), «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό». Στο Χ. Ακριβοπούλου – Ν. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*. Συνέδριο ΙΣΤΑΜΕ, 25-26 Φεβρουαρίου 2013, Αθήνα. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 27–38.

Δαγτόγλου, Π.Δ. (1978), *Γενικό διοικητικό δίκαιο*. Τόμος Α'. Αθήνα: Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα.

Διαμαντούρος, Ν. (2000), *Πολιτισμικός дуΐσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

διαΝΕΟσις (2016α), «Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα». Έρευνα, Αθήνα, Ιούνιος. Διαθέσιμο στο: [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/03/Tax\\_Evasion\\_diaNEOsis\\_Upd\\_17\\_03\\_2017.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/03/Tax_Evasion_diaNEOsis_Upd_17_03_2017.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

διαΝΕΟσις (2016β), «Η Έρευνα ως Μοχλός Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας». Έρευνα, Αθήνα, Νοέμβριος. Διαθέσιμο στο: [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/01/research\\_policy\\_gr\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/01/research_policy_gr_final.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων». Διαθέσιμο στο: [http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios\\_kanonistikis\\_metarruthmisi.pdf](http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Επιτροπή για την εξέταση της μακροοικονομικής πολιτικής (1998), «Οικονομία και συντάξεις: Συνεισφορά στον δημόσιο διάλογο». Αθήνα.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), «Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμπάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης». Μάιος. Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_el.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Ζουδιανός, Δ.Ν. (2015), *Εισαγωγή στα νομικά. Στοιχεία Δικαίου*. Τόμος Α'. 2η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

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

Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα». Στο Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 169–194.

Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία (επιμ.) (2011), *Πολυνομία, κακονομία, ανομία*. Αθήνα: Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο.

Κόρσος, Δ. (2013), *Εισήγησεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*. Τόμος Β'. 3η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε., (2008), *Δίκαιο του περιβάλλοντος*. 3η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: Διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μανδραβέλης, Π. (2013), «Νομοθετικός πληθωρισμός». *Η Καθημερινή*, 22 Μαΐου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/735208/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/nomothetikos-plhthwrismos>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Μάνδρου, Ι. (2016), «Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες». *Η Καθημερινή*, 30 Ιανουαρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomouys-tropologies?platform=hootsuite>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Μανιτάκης, Α. (2016), «Αλλαγές συνταγματικές, χωρίς αναθεώρηση». *Η Καθημερινή*, 13 Μαρτίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/852856/opinion/epikairothta/politikh/allages-syntagmatikes-xwris-anaθewrhsh>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Μπουρδάρας, Γ.Σ. (2017), «Μητσοτάκης σε Βούτση: Το κοινοβούλιο δε λειτουργεί με όρους δημοκρατικής πολιτείας» (Επιστολή του Αρχηγού Αξι-

ωματικής Αντιπολίτευσης προς τον Πρόεδρο της Βουλής). *Η Καθημερινή*, 27 Απριλίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/906977/article/epikairothta/politikh/mhtsotakhs-se-voytsh-to-koinovoylio-de-leitoyrgei-me-oroy-s-dhmo kratikh-s-politeias>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) (2003), «Γνώμη της ΟΚΕ: Η κατάσταση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα σήμερα». Διαθέσιμο στο: [http://www.oke.gr/orinion/or\\_98.pdf](http://www.oke.gr/orinion/or_98.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) (2006), «Γνώμη της ΟΚΕ: Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης». Διαθέσιμο στο: [http://www.oke.gr/orinion/or\\_155.pdf](http://www.oke.gr/orinion/or_155.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Παυλόπουλος, Π. (2016), «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής». Αθήνα, 17 Μαρτίου. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Προεδρίας της Δημοκρατίας: <http://www.presidency.gr/?p=10917>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Σιούτη, Γ. (2011), *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*. 2η έκδοση. Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σκουρής, Β. (1987), *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*. Αθήνα/Κομοτηνή: Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα.

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

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

Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ) (2015), «Καλή νομοθέτηση και ρυθμιστική διοίκηση». Αθήνα, Μάιος. Διαθέσιμο στο: [http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/SEV\\_ENTYPO\\_21,5X24,5.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/SEV_ENTYPO_21,5X24,5.pdf), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Συνήγορος του Πολίτη (2011), *Ετήσια Έκθεση*. Αθήνα. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/egkyklioi-enanti-nomwn.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1999), «Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα». Στο Μ. Μασσαγγάνης (επιμ.), *Προοπτικές του κράτους πρόνοιας στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, σελ. 139–152.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2003), «Οψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης πρόνοιας στην Ελλάδα». Στο Δ. Βενιέρης και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, σελ. 89–131.

Τσεμπελής, Γ. (2014) «Η συνταγματική αναθεώρηση ξεκινά από το άρθρο 110». Το *Βήμα της Κυριακής*, 5 Οκτωβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=638048>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Τυρογιάννης, Κ. (2016), «Και όμως, η πολυνομία μπορεί να καταπολεμηθεί». *Huffington Post* (ελληνική έκδοση), 4 Ιανουαρίου. Διαθέσιμο στο: [http://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-\\_3125\\_b\\_8854362.html](http://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-_3125_b_8854362.html), τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014), «Δελτίο Τύπου». Αθήνα, 6 Οκτωβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.yrakp.gr/uploads/docs/7610.pdf>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 29.10.2017.

Χατζηπροκοπίου, Π. και Λιάγγου, Χ. (2017), «Σε 50 μήνες έγιναν αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς με 82 νόμους». *Η Καθημερινή της Κυριακής*, 2 Οκτωβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/928785/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/se-penhnta-mhnes-eginan-allages-sto-forologiko-kahestws-me-82-nomous>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Χριστόπουλος, Λ. (2008), «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους: Από την απλούστευση διαδικασιών στη διαχείριση κινδύνου δημόσιων πολιτικών». *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* 14, σελ. 127–167.

Ψυχογιός, Θ. (2000), «Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης». Μελέτη 1026/2000 (8/9/2000). Διαθέσιμο στο: <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=A1E586EA84F498BA.1D031AE53&version=2000/09/08>, τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 27.10.2017.

Ψυχογιός, Θ. (2001), «Η άμυνα των φορολογουμένων στις παράνομες εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομικών». *Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας* 55, σελ. 207–212.

Ψυχογιός, Θ. (2005), «Ζητήματα από την καθυστέρηση εναρμόνισης της φορολογικής νομοθεσίας στη νομολογιακή πραγματικότητα». *Επιχείρηση* 1.



## Ερωτηματολόγιο για την Πολυνομία και την Κακονομία στην Ελλάδα Σήμερα

1. Με βάση την εμπειρία σας, δώστε μας λίγα παραδείγματα τομέων δημόσιας πολιτικής στους οποίους είναι εμφανές και διαχρονικό το φαινόμενο της πολυνομίας (π.χ. φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, περιβάλλον κλπ.).
2. Κατονομάστε κάποιους από τους λόγους για τους οποίους το φαινόμενο επιμένει παρά τις όποιες παρεμβάσεις έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια.
3. Γιατί είναι κατά τη γνώμη σας σημαντική μια μελέτη-έρευνα για την πολυνομία για τον μέσο πολίτη ή για τη μέση επιχείρηση;
4. Την τελευταία 15ετία ψηφίστηκαν από τη Βουλή περίπου 1.569 νόμοι (796 χωρίς τις κυρώσεις διεθνών συμβάσεων) και εκδόθηκαν 3.585 Προεδρικά Διατάγματα και πάνω από 200.000 κανονιστικές αποφάσεις (υπουργικές, νομαρχιακές, φορέων κλπ.). Αυτό σημαίνει ψήφιση ενός νόμου κάθε 7 περίπου μέρες. Πώς αξιολογείτε αυτά τα μεγέθη;
5. Μεταξύ των προφανών δυσμενών επιπτώσεων της πολυνομίας, ποια είναι κατά τη γνώμη σας η δυσμενέστερη επίπτωση;
  - Στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα;
  - Στην εμπιστοσύνη και στη διαφθορά;
  - Στο κράτος-δικαίου και στη νομική ασφάλεια;
  - Στη συμμόρφωση προς τους νόμους;
6. Υπάρχουν συνασπισμοί συμφερόντων ή συγκεκριμένες ομάδες τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα που ωφελούνται από τη διατήρηση και αναπαραγωγή της πολυνομίας ή η διατήρηση και αναπαραγωγή της πολυνομίας είναι κυρίως τεχνικό θέμα που προδίδει έλλειψη οργάνωσης, δεξιοτήτων ή σχεδιασμού εκ μέρους του «νομοθέτη»;
7. Πώς κρίνετε την εισαγωγή οικονομικών εργαλείων όπως η Ανάλυση Επιπτώσεων κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;
8. Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των πολιτών και συλλογικών φορέων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;

9. Γιατί κατά τη γνώμη σας, με λίγες εξαιρέσεις, δεν εφαρμόστηκαν οι αποφάσεις ούτε οι ρυθμίσεις παλαιότερων κυβερνήσεων που θα περιορίζαν την πολυνομία, όπως, π.χ., η κωδικοποίηση ολόκληρων σωμάτων νόμων συναφούς αντικειμένου, η απαγόρευση ένταξης ετερογενών τροπολογιών σε άσχετα νομοσχέδια, η εφαρμογή του νόμου του 2012 για την Καλή Νομοθέτηση κ.ά.;
10. Σε ποιο βαθμό, λόγω των έκτακτων συνθηκών κρίσης, είναι αναπόφευκτη η συχνή προσφυγή σε εισαγωγή ετερογενών τροπολογιών σε άσχετα νομοσχέδια;
11. Με το ίδιο σκεπτικό, σε ποιο βαθμό, λόγω των έκτακτων συνθηκών κρίσης, είναι αναπόφευκτη η συχνή προσφυγή σε Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων ή η χρήση των έκτακτων εργαλείων νομοθέτησης, όπως επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες;
12. Θεωρείτε πως η Βουλή εκπληρώνει τον ρόλο της ως νομοθετικής εξουσίας σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας και την πολυνομία;
13. Πώς κρίνετε την εφαρμογή της νομοθεσίας υπό το πρίσμα των μεγεθών που γνωρίζετε ότι υπάρχουν στη νομοθετική και κανονιστική ύλη;
14. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν θεσπιστεί «κόφτες» ή κανόνες για την παραγωγή νομοθεσίας, όπως ανεξάρτητες αρχές που δεν επιτρέπουν την ψήφιση μιας ρύθμισης εάν υπερβαίνει ένα όριο γραφειοκρατικού κόστους ή συγκεκριμένες ημερομηνίες εντός του έτους για τη θέση σε ισχύ νομοθετημάτων που αφορούν επιχειρήσεις κλπ. Θεωρείτε πως τέτοιες λύσεις μπορούν να εφαρμοστούν στην Ελλάδα, περιορίζοντας τη νομοθετική πρωτοβουλία και δυνατότητα της εκάστοτε κυβέρνησης;
15. Από το πλήθος των οργανωμένων παρεμβάσεων οι οποίες θα απαιτούνταν σε πολλά επίπεδα για να περιοριστεί το φαινόμενο της πολυνομίας, ποιες τρεις το πολύ παρεμβάσεις κρίνετε ως σημαντικότερες;
16. Παρατηρούμε πως στο απολογιστικό έργο τους υπουργοί και κυβερνήσεις τείνουν να αναγράφουν με πηχιαίους τίτλους το σύνολο της νομοθεσίας που ψηφίστηκε επί των ημερών τους. Η πληθώρα νόμων που παράγεται είναι τελικά δείκτης εργατικότητας και αποτελεσματικότητας;
17. Η ανάπτυξη κοινής γλώσσας/κώδικα σε κάθε νομοσχέδιο θα μπορούσε να απλοποιήσει τη γραφή τους και την κατανόησή τους από τον αναγνώστη. Σε τι βαθμό κρίνετε πως είναι απαραίτητο να απλοποιηθεί η νομοθετική και διοικητική γλώσσα; (Παράδειγμα Σουηδίας: Ένα άρθρο δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 3 παραγράφους. Κάθε παράγραφος πρέπει να έχει αυτοτελές νόημα. Η χρήση της παθητικής φωνής θα πρέπει να αποφεύγεται.)

## Κατάλογος Συνεντεύξεων

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

