

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Λογιστική και  
Χρηματοοικονομική**



**Μεταπτυχιακή Διατριβή**

**«Η πολυνομία και η γραφειοκρατία ως αρνητικοί παράγοντες  
ανάπτυξης της οικονομίας»**

**Όνομα φοιτητή: ΚΟΛΟΚΟΥΡΗΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Οδυσσέας Σπηλιόπουλος  
Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

Διατριβή υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Η παρούσα διατριβή αποτελεί μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Λογιστική και Χρηματοοικονομική

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Λογιστική και  
Χρηματοοικονομική**



**ΠΜΣ στη Λογιστική και Χρηματοοικονομική**

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ • ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

**Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή**

**Οδυσσέας Σπηλιόπουλος (Επιβλέπων)**

**Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

**Μαρία Ελένη Αγοράκη**

**Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, Τμήμα Λογιστικής και  
Χρηματοοικονομικής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

**Βασίλειος Γιαννόπουλος**

**Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

Παναγιώτης Κολοκούρης

UNIVERSITY OF PELOPONNESE  
DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

**Master Program in Accounting and Finance**



**Master of Science (M.Sc)  
in Accounting and Finance**

**Postgraduate Thesis**

**Thesis Title: "Polynomia and bureaucracy as negative factors of  
economic development"**

**Student Name: Panagiotis Kolokouris**

**Supervising Professor: Odysseus Spiliopoulos  
Associate professor, Department Of Accounting & Finance,  
University Of Peloponnese**

Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance of the University of Peloponnese. This dissertation is part of the requirements for obtaining the Master's Degree in Accounting and Finance

Kalamata, January 2024

UNIVERSITY OF PELOPONNESE  
DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

**Master Program in Accounting and Finance**



**Master of Science (M.Sc)  
in Accounting and Finance**

**Thesis Committee**

**Supervisor's Name:**

**Odysseus Spiliopoulos**

**Associate professor, Department Of Accounting & Finance,  
University Of Peloponnese**

**Name of Second Supervisor:**

**Marialena Agoraki**

**Associate professor, Department Of Accounting & Finance,  
University Of Peloponnese**

**Name of Third Supervisor:**

**Vasileios Giannopoulos**

**Assistant Professor, Department Of Accounting & Finance,  
University Of Peloponnese**

δηλώνω υπεύθυνα ότι:

- 1)** Είμαι ο κάτοχος των πνευματικών δικαιωμάτων της πρωτότυπης αυτής εργασίας και από όσο γνωρίζω η εργασία μου δε συκοφαντεί πρόσωπα, ούτε προσβάλλει τα πνευματικά δικαιώματα τρίτων.
  
- 2)** Αποδέχομαι ότι το Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής μπορεί, χωρίς να αλλάξει το περιεχόμενο της εργασίας μου, να τη διαθέσει σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τη ψηφιακή Βιβλιοθήκη του Ιδρύματος, να την αντιγράψει σε οποιοδήποτε μέσο ή/και σε οποιοδήποτε μορφότυπο καθώς και να κρατά περισσότερα από ένα αντίγραφα για λόγους συντήρησης και ασφάλειας.

*Στον γιό μου, Νικόλα*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	.....	Σελ. VI
ABSTRACT	.....	Σελ. VIII
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	.....	Σελ. 1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 <sup>ο</sup>	ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ .....	Σελ. 4
1.1.	Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ.....	Σελ. 4
1.1.1.	ΕΝΝΟΙΑ.....	Σελ. 4
1.1.2.	ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ.....	Σελ. 5
1.1.3.	Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	Σελ. 6
1.2	Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ.....	Σελ. 12
1.2.1.	ΕΝΝΟΙΑ.....	Σελ. 12
1.2.2.	ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	Σελ. 13
1.2.3	Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	Σελ. 15
1.2.4.	ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.....	Σελ. 18
1.2.5.	ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.....	Σελ. 19
1.3	Η ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ.....	Σελ. 22
1.3.1.	ΕΝΝΟΙΑ.....	Σελ. 23
1.3.2.	ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ.....	Σελ. 23
1.3.3.	ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ.....	Σελ. 24
1.3.4.	ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ.....	Σελ. 25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 <sup>ο</sup>	Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ.....	Σελ. 27
2.1	Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ.....	Σελ. 27
2.1.1.	Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ.....	Σελ. 27
2.1.2.	Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗ ΔΙΝΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	Σελ. 28
2.2	Η ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ.....	Σελ. 32
2.3	ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....	Σελ. 33
2.4	ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ.....	Σελ. 34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 <sup>ο</sup>	ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ – ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.....	Σελ. 39

3.1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	Σελ. 39
3.2	ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ.....	Σελ. 39
3.3	Ο ΤΡΑΠΕΖΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ.....	Σελ. 40
3.4	Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ.....	Σελ. 41
3.5	ΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ.....	Σελ. 43
3.6	ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΚΡΙΣΗ.....	Σελ. 45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 <sup>ο</sup>	ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	Σελ. 49
4.1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	Σελ. 49
4.2	Η ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ.....	Σελ. 49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 <sup>ο</sup>	ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ.....	Σελ. 52
5.1	ΠΡΑΤΙΚΕΣ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ.....	Σελ. 52
5.2	ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	Σελ. 53
5.3	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	Σελ. 55
5.4	ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ.....	Σελ. 60
5.5	ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ.....	Σελ. 71
5.6	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΛΛΑΔΑ 2.0.....	Σελ. 73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 <sup>ο</sup>	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	Σελ. 78
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	Σελ. 80



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να εντοπίσει τα αίτια τις πολυνομίας και της γραφειοκρατίας που αποτελούν τροχοπέδη στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας μας. Αφού γίνει μια σύντομη εννοιολογική παρουσίαση και αποσαφήνιση των όρων, θα γίνει μια αναδρομή στο παρελθόν, πως έχει διαμορφωθεί η κατάσταση και ποια προβλήματα δημιουργούν η πολυνομία και η γραφειοκρατία.

Είναι η πολυνομία και της γραφειοκρατία ελληνικό φαινόμενο ή εμφανίζεται και σε άλλες χώρες; Υπάρχουν ορισμένες επιτυχημένες πρακτικές άλλων κρατών που μπορούν να εφαρμοστούν και στην χώρα μας για την αντιμετώπισή του; Αποτέλεσε η οικονομική κρίση των προηγούμενων ετών θρυαλλίδα μια επιδεινούμενης κατάστασης ή αποτέλεσε ευκαιρία για διοικητική αναδιοργάνωση του κράτους; Η πανδημία και η έξαρσή της που ακολούθησε την οικονομική κρίση είχε κάποιον αντίκτυπο;

Είναι γεγονός ότι οι παθογένειες του πολιτικού – διοικητικού συστήματος οι οποίες μάλιστα είναι μακροχρόνιες, αποτελούν αρνητικοί παράγοντες ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Οι μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας μας σε αντάλλαγμα της είσπραξης οικονομικής βοήθειας με την μορφή δανείων από οικονομικούς εταίρους, οδήγησε σε ορισμένες τομές στην δομή του διοικητικού συστήματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις λειτουργώντας ευεργετικά για την κοινωνία ενώ σε άλλες περιπτώσεις όχι. Και σαν να μην έχει συνέλθει η κοινωνία από αυτές τις αλλαγές, ήρθε και ο πόλεμος στην Ουκρανία από την Ρωσία που επιδείνωσε την οικονομία της χώρας εξαιτίας της εξάρτησης από το ρωσικό αργό και την επιλογή της χώρας μας να συνασπιστεί με χώρες που της επέβαλαν οικονομικές κυρώσεις.

Η Ελλάδα και η πολιτική ατζέντα της έχει εντάξει το ζήτημα της γραφειοκρατίας και της πολυνομίας πολύ υψηλά και μάλιστα αναγνωρίζει τις αρνητικές συνέπειες. Σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ, έχει εκπονήσει μελέτες που αναλύουν περαιτέρω την παρούσα κατάσταση, συγκρίνουν την θέση της Ελλάδος με άλλες χώρες και αναλύουν τους παράγοντες αυτούς που διαμορφώνουν αυτή την κατάσταση.

Λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες πρακτικές που έχουν υιοθετήσει χώρες του λεγόμενου αναπτυγμένου – δυτικού τόξου για την αντιμετώπιση των παραπάνω φαινομένων, προτείνονται ορισμένες ιδέες – παρεμβάσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν με επιτυχία στην χώρα μας για την αλλαγή του κλίματος και βελτίωση της διοικητικής ικανότητας επίλυσης χρονιζόντων προβλημάτων που καθλώνουν τελικά το σύνολο της κοινωνίας και καταδικάζουν τις επόμενες γενεές. Οι παρεμβάσεις αυτές μπορούν να εφαρμοστούν ορισμένες άμεσα και ορισμένες με μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Ένας τέτοιος σχεδιασμός αφορά και το Πρόγραμμα Ελλάδα 2.0 το οποίο έχει εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βρίσκεται σε εξέλιξη και υπόσχεται τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο την μείωση της γραφειοκρατίας, την

ψηφιοποίηση του κράτους με σκοπό την παραγωγή ουσιαστικών νόμων που να εξυπηρετούν τον σκοπό τους και γενικά υπόσχεται τομές στην δομή και λειτουργία του κράτους προς όφελος όλων.

## ABSTRACT

The purpose of this thesis is to identify the causes of polynomialism and bureaucracy which are obstacles to the economic development of our country. After a brief conceptual presentation and clarification of the terms, there will be a flashback in the past, how the situation has developed and what problems polynomialism and bureaucracy create.

Is polynomialism and bureaucracy a Greek phenomenon or does it appear in other countries as well? Are there some successful practices of other countries that can be applied in our country to deal with it? Was the economic crisis of the previous years a fuse for a deteriorating situation or was it an opportunity for administrative reorganization of the state? Has the pandemic and its subsequent economic crisis had any impact?

It is a fact that the pathologies of the political-administrative system, which are indeed long-term, are negative factors for the development of the Greek economy. The memorandum obligations of our country in exchange for the collection of financial assistance in the form of loans from economic partners, led to certain cuts in the structure of the administrative system. In some cases, functioning beneficially for society while in other cases not. And as if the society has not recovered from these changes, the war in Ukraine took place from Russia that worsened the country's economy due to the dependence on Russian crude and our country's choice to ally with countries that imposed economic sanctions on it.

Greece and its political agenda have included the issue of bureaucracy and polynomialism very highly and even recognizes the negative consequences. In collaboration with international organizations such as the OECD, it has prepared studies that analyze further the current situation, compare the position of Greece with other countries and analyze the factors that shape this situation.

Taking into account some practices that have been adopted by countries of the so-called developed - western arc to deal with the above phenomena, some ideas - interventions that could be successfully applied in our country to change the climate and improve the administrative capacity to solve chronic problems that they eventually immobilize the whole of society and condemn the next generations. These interventions can be implemented, some immediately and some with long-term planning.

Such a planning also concerns the Greece 2.0 Program, which has been approved by the competent bodies of the European Union, it is ongoing and promises, at least on a theoretical level, the reduction of bureaucracy, the digitization of the state with the aim of producing substantial laws that serve the purpose them and generally promises sections to the structure and operation of the state for the benefit of all.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πολυνομία και η γραφειοκρατία είναι αναμφισβήτητα δύο έννοιες τις οποίες ακούμε πολύ συχνά από ανώτατους αξιωματούχους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όταν τίθενται ερωτήματα ως προς την αντιμετώπιση ευρύτερα γνωστών παθογενειών της, που αποτελούν εμπόδιο όχι μόνο στην οικονομική ανάπτυξη του τόπου αλλά γενικότερα βλάπτει το κράτος δικαίου, την γρήγορη προσπέλαση της παρατεταμένης κρίσης που βιώνουμε και τέλος την ευημερία της κοινωνίας μας.

Το φαινόμενο είναι ενιαίο, με τις δύο διαστάσεις του να συνδέονται στενά μεταξύ τους αν και δεν σημαίνει υποχρεωτικά ότι η ύπαρξη της πολυνομίας οδηγεί με σε κατάσταση γραφειοκρατίας αλλά η γραφειοκρατία αποτελεί συνήθως σύμπτωμά της.

Στην Ελλάδα, η πολυνομία εμφανίζεται σε όλες σχεδόν τις εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης. Αρκεί να επισκεφτούμε τον ιστότοπο του Εθνικού Τυπογραφείου για να διαπιστώσουμε ότι την τελευταία 20ετία έχουν εκδοθεί ή ψηφιστεί πάνω από 5.900 Προεδρικά Διατάγματα και Νόμοι. Αναλογικά, η παραγωγή νομοθεσίας στην Ελλάδα αντιστοιχεί τα τελευταία 20 χρόνια σε πάνω από 24 Νόμους και Προεδρικά Διατάγματα ανά μήνα.

Τα αίτια της πολυνομίας είναι ποικίλα. Η εκάστοτε κυβέρνηση που έχει και την νομοθετική πρωτοβουλία βάσει πολιτεύματος, στην προσπάθεια να ρυθμίσει ένα θέμα εξαιτίας μιας νέας ή έκτακτης κατάστασης που έχει δημιουργηθεί ή εξαιτίας πολιτικών ή οικονομικών μεταβολών ή ακόμα και άλλων λόγων, προβαίνει σε μια διαδικασία μέσα από την οποία εκδίδεται, ψηφίζεται και τελικά τίθεται σε ισχύ ένας νόμος. Πολλές φορές όμως, ο νέος αυτός νόμος είτε συμπληρώνει, είτε επαναλαμβάνει, είτε δεν καλύπτει πλήρως το ζητούμενο θέμα βάσει του οποίου εκδόθηκε αυτός ο νόμος, είτε έρχεται σε αντίθεση με κάποια άλλη νομοθετική διάταξη, χωρίς να ακυρώνει την παλιότερη. Όλα αυτά συνθέτουν ένα εκρηκτικό μίγμα πολυνομίας, ίσως και κακονομίας. Συνέπεια όλης αυτής της κατάστασης είναι να απαιτούνται να εκδοθούν και άλλοι νόμοι που να διορθώνουν λάθη και παραλήψεις που προκάλεσε η θέσπιση των παλιότερων κακότεχνων νόμων.

Η δυσμενέστερη επίπτωση της πολυνομίας είναι σαφώς η δημιουργία (περαιτέρω) γραφειοκρατίας που είναι επιφορτισμένη να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή. Αυτό συμβαίνει διότι οι διοικητικές υπηρεσίες, κατά την

θεσμοθέτηση ενός νόμου που άπτεται του αντικειμένου τους, αναμένουν την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων και οδηγιών, που συνήθως δεν εκδίδονται ταυτόχρονα αλλά ύστερα από μεγάλη χρονική αναμονή. Μάλιστα, υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου οι εγκύκλιοι αναιρούν τον νόμο με ότι αυτό συνεπάγεται στην ορθή λειτουργία του Κράτους.

Στη παρούσα διπλωματική εργασία, θα προσεγγίσουμε αναλυτικότερα το πρόβλημα της πολυνομίας, της γραφειοκρατίας αλλά και άλλους παράγοντες και πως τα φαινόμενα αυτά αποτελούν τροχοπέδη για την ανάπτυξη της οικονομίας.

Αναλυτικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο θα αναφερθεί το πρόβλημα της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας που αποτελεί αρνητικό παράγοντα ανάπτυξης της οικονομίας. Θα γίνει εννοιολογική ανάλυση και εντοπισμός του προβλήματος στη χώρα μας. Επίσης θα γίνει αναφορά και στον όρο της κακονομίας, τα αίτια που την προκαλούν αλλά και οι σχέσεις που έχει με την πολυνομία.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα δοθεί έμφαση στην ελληνική οικονομία, την δομή της, τα χρόνια της κρίσης και πως η έντασή της σχετίζεται με τις παθογένειες που προκαλεί η πολυνομία και η γραφειοκρατία. Τέλος, θα αναλυθεί πως η κρίση της πανδημίας επηρέασε τη χώρα μας και οι προοπτικές της οικονομίας όπως διαμορφώθηκαν.

Στο επόμενο κεφάλαιο, το τρίτο κατά σειρά, γίνεται μία αναλυτικότερη καταγραφή του πολιτικού – διοικητικού συστήματος της χώρας μας. Οι δυσκολίες αντιμετώπισης, η ανάγκη για αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου και πως η ενεργειακή κρίση ένεκα ρωσοουκρανικού πολέμου, δυσχεραίνει την οικονομική κατάσταση και πριονίζει την οικονομική σταθερότητα.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, θα καταγραφεί η υφιστάμενη κατάσταση της οικονομίας της χώρας μας, όπως αυτή αποτυπώνεται στις διεθνείς οικονομικές εκθέσεις, ο λόγος που βρισκόμαστε σε αυτό το σημείο αλλά και η αδυναμία αντιμετώπισης του προβλήματος της γραφειοκρατίας και της πολυνομίας.

Στη συνέχεια, ήτοι στο πέμπτο κεφάλαιο, θα υπάρξουν προτάσεις αντιμετώπισης του προβλήματος, με εφαρμόσιμες πρακτικές που υιοθετήθηκαν από άλλες χώρες με παρόμοια χαρακτηριστικά διοικητικής δομής σαν της Ελλάδας. Θα αναφερθούν οι παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και βραχυμεσοπρόθεσμες προτάσεις για την αντιμετώπισή του.

Τέλος, στο επόμενο κεφάλαιο – το έκτο-, θα αναφερθούν τα συμπεράσματα από την μελέτη που έχει πραγματοποιηθεί για την αντιμετώπιση του προβλήματος της γραφειοκρατίας και της πολυνομίας καθώς και η ανάγκη αλλαγής κουλτούρας που η ίδια η κοινωνία φαινομενικά απαιτεί αλλά δεν είναι ακόμα έτοιμη να αποδεχτεί.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>

### ΕΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

#### 1.1 Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ

##### 1.1.1 ΕΝΝΟΙΑ

Η έννοια της λέξης «πολυνομία» θα μπορούσε να έχει πολλές εκδοχές αναλόγως την οπτική που ερευνάται. Ετυμολογικά προέρχεται από τις λέξεις πολύς και νόμος. Έτσι, θα μπορούσε να δοθεί ένας γενικός ορισμός ως εξής: Πολυνομία είναι η ύπαρξη πολλών νόμων για ορισμένο θέμα αντί του ενός ενιαίου.

Κατά το λεξικό Μπαμπινιώτη<sup>1</sup>, η πολυνομία είναι η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και η ύπαρξη πολλών, συχνά αντικρουόμενων νόμων για το ίδιο θέμα.

Από τον ορισμό της πολυνομίας, θα πρέπει να διαχωριστεί η έννοια της «ρύθμισης». Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ρύθμιση συνιστά μία δέσμη εργαλείων με την οποία οι κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Τέτοια εργαλεία είναι τα νομοθετικά κείμενα, πρωτογενή ή δευτερογενή, οι διοικητικές πράξεις και πρακτικές ανεξάρτητα από τον φορέα που τις εκδίδει ή τις ακολουθεί, ακόμη και κείμενα νομικώς δεσμευτικά που εκδίδονται από αυτορυθμιζόμενες οργανώσεις με σχετική εξουσιοδότηση από το κράτος (π.χ. στην Ελλάδα επαγγελματικά σωματεία με συγκεκριμένη νομική μορφή όπως οι Δικηγορικοί και Ιατρικοί Σύλλογοι). Απαραίτητα χαρακτηριστικά της έννοιας της ρύθμισης, είναι η δεσμευτικότητα, η εκτελεστικότητα των σχετικών με αυτήν νομοθετικών-διοικητικών κειμένων και η δυνατότητα διοικητικού καταναγκασμού ως μέσου συμμόρφωσης σε αυτήν. Νέα ρύθμιση, δηλαδή μία νέα νομική επιβολή υποχρεώσεων από το κράτος με τα παραπάνω χαρακτηριστικά απαιτείται όταν φανεί πως ένα έννομο αγαθό που θεωρείτο ότι προστατευόταν επαρκώς, εν τέλει, αυτό βλάπτεται με πρωτόγνωρους τρόπους<sup>2</sup>. Ύστερα από τα παραπάνω, το ερώτημα που τίθεται και πρέπει να απαντηθεί από τον νομοθέτη είναι αν η ρύθμιση θα προκύψει

---

<sup>1</sup> Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Γεώργιος Μπαμπινιώτης, Αθήνα 1998

<sup>2</sup> Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, Διανέοσις (2017)

μέσω νέας νομοθέτησης ή μέσω της ερμηνείας γενικών νομοθετικών αρχών συνδυαστικά με αναλογική εφαρμογή υφιστάμενων διατάξεων.

### **1.1.2 ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ**

Η πολυνομία δεν είναι ένα φαινόμενο που εμφανίζεται μόνο στην χώρα μας. Σε όλες τις οργανωμένες κοινωνίες υπάρχει το πρόβλημα της πολυνομίας. Χρέος της κάθε χώρας είναι να προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις αρνητικές συνέπειές του. Για να μπορούν να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες αυτές, οφείλουν οι χώρες να εντοπίσουν τα αίτια που την προκαλούν.

Τα αίτια της πολυνομίας μπορεί να ποικίλλουν. Η συχνότερη αιτία είναι όταν θεσπίζεται ένας νόμος προκειμένου να ρυθμίσει ένα ζήτημα, μπορεί αυτή η ρύθμιση να είναι λανθασμένη αν δεν έχει γίνει σωστή μελέτη για την αντιμετώπιση του θέματος ή ακόμα και λόγω πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών και άλλων μεταβολών, αυτή η ρύθμιση να μην είναι άρτια.

Από πολιτική οπτική αν το δει κανείς, στις σύγχρονες κοινωνίες που το πολίτευμά τους στηρίζεται στην δημοκρατία, είναι εύλογο οι αιρετοί οι οποίοι επιθυμούν την επανεκλογή τους και έχουν την νομοθετική πρωτοβουλία, να θέλουν να επιδείξουν πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο στους ψηφοφόρους τους.

Θεωρητικά αν το δει κάποιος και θέλοντας να διακρίνει τα αίτια της πολυνομίας στις σύγχρονες κοινωνίες, μπορεί να τις ταξινομήσει ως εξής:

1) Η διάκριση των εξουσιών με τον ρόλο της εκτελεστικής δύναμης που δίνει στην εκάστοτε Κυβέρνηση, σε βάρος της νομοθετικής που έχει η Βουλή. Έτσι, τα κοινοβούλια έχουν περισσότερο διεκπεραιωτικό, παρά ουσιαστικό ρόλο ως προς την παραγωγή ρυθμίσεων. Μπορεί στην αρμοδιότητα της Βουλής να είναι η θέσπιση νόμων και ρυθμίσεων, όταν όμως η Κυβέρνηση (είτε μονοκομματική είτε συνασπισμού) ελέγχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, τότε αυτομάτως και η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην ίδια την Κυβέρνηση.

2) Η συμμετοχή των κρατών σε διεθνείς οργανισμούς και η ανάγκη ενσωμάτωσης των συνθηκών ή κανονισμών ή οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η συμμετοχή κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η συμμετοχή των οποίων προϋποθέτει ορισμένες υποχρεώσεις. Οι συνθήκες και οι κανονισμοί που



αποφασίζονται από αυτούς τους μεγάλους οργανισμούς είτε μέσω ψηφοφορίας είτε με άλλον τρόπο, οφείλουν οι χώρες που συμμετέχουν να τις «περάσουν» στις εθνικές νομοθεσίες τους.

3) Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και συνεπώς του Κράτους βάσει μοντέλου συγκεντρωτικού συστήματος. Πολλές αρμοδιότητες που ρυθμίζουν όχι αναγκαστικά τις οικονομικές σχέσεις αλλά και ολόκληρους τομείς της κοινωνικής μας ζωής, αποτελούν υποχρέωση του Κράτους. Η ανάγκη παρέμβασης εκ μέρους της Πολιτείας, γίνεται αντιληπτή περισσότερο σε περιόδους όξυνσης κοινωνικών ανισοτήτων συνεπεία του οποίου προκαλεί η μεγάλη ύφεσης της οικονομίας. Εκεί, η παρέμβαση του Κράτους με νομοθετικές πρωτοβουλίες, είναι επιβεβλημένες προκειμένου να καμφθούν οι αρνητικές συνέπειες λειτουργίας μιας ελεύθερης αγοράς.

4) Τις τελευταίες δεκαετίες, έχει γίνει αντιληπτό και επιθυμητό ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης με περιορισμό του ρόλου του κράτους σε ορισμένους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας. Αυτό με την σειρά του, για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί και να λειτουργήσει, απαιτεί ορισμένες ρυθμίσεις. Απαιτεί δηλαδή πρόσθετη νομοθετική παραγωγή.

### **1.1.3 Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Η Ελλάδα ως μέλος του διεθνούς στερεώματος, δεν θα μπορούσε να ξεχωρίζει όσον αφορά το φαινόμενο της πολυνομίας.

Ο ρόλος του Κράτους, ειδικά μετά την περίοδο του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, άρχισε να γίνεται παρεμβατικός, ακολουθώντας το παράδειγμα άλλων χωρών. Η κοινωνική προστασία που θα ερχόταν να αμβλύνει τις αρνητικές συνέπειες της δύσκολης εκείνης εποχής, ήταν αναγκαία και επιβεβλημένη. Η παραγωγή νομοθετημάτων ήταν το επακόλουθο της παρέμβασης του Κράτους σε σημείο που να είναι τον μέσον για να ρυθμίζει όχι μόνον τα της οικονομίας και της πρόνοιας που ούτως ή άλλως χρειαζόταν η χώρα αλλά ρύθμιζε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης όπως την υγεία, παιδεία, τεχνολογία κτλ. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι να διογκώνεται διαχρονικά όλη η νομοθεσία.

Πολλές φορές, μέσα από τις διαδικασίες παραγωγής νόμων, οι βουλευτές που έχουν ως κύριο ρόλο την ψήφιση των νόμων, επιδιώκοντας την παραμονή τους στο

βουλευτικό αξίωμα, προσπαθούν να γίνουν αρεστοί σε ορισμένους κύκλους ή ομάδες που έχουν διαφορετικά συμφέροντα με αποτέλεσμα να προωθούνται συγκεκριμένα επιχειρηματική ή ατομικά συμφέροντα. Ο κρατικός παρεμβατισμός που αναφέρθηκε νωρίτερα, ευνοεί τέτοιες συμπεριφορές και καταστάσεις.

Η θέσπιση του παρεμβατικού κράτους, απαιτούσε την συνετή ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας<sup>3</sup>. Ήταν μάλιστα αναγκαίο να γινόταν σε βάρος της νομοθετικής εξουσίας που έχει το Κοινοβούλιο. Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση η οποία απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής, δηλαδή της πλειοψηφίας των βουλευτών. Βάσει λοιπόν της Αρχής της Δεδηλωμένης, που αποτελεί τον όρο του Συνταγματικού Δικαίου και ορίζει ότι η κυβέρνηση οφείλει να έχει τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της απόλυτης πλειοψηφίας των βουλευτών, δηλαδή τουλάχιστον 151 από τους 300 για τη Βουλή των Ελλήνων<sup>4</sup>. Κατά τον σχηματισμό νέας κυβέρνησης, αυτή η εμπιστοσύνη δηλώνεται με σχετική ψηφοφορία της Βουλής. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση της κυβέρνησης, η οποία συνήθως, σε αντίθεση με το Κοινοβούλιο, δεν εκλέγεται απευθείας από τον λαό, αλλά διορίζεται από τον ανώτατο άρχοντα της χώρας<sup>5</sup>. Έτσι εκ των πραγμάτων, η πλειοψηφία των εδρών που υπάρχει στην Βουλή και αντιστοιχούν σε ένα πολιτικό κόμμα, είναι αυτό που εκλέγει την Κυβέρνηση. Αν ληφθεί υπόψη και η κομματική πειθαρχία που καλώς ή κακώς υπάρχει, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της Κυβέρνησης, θεσπίζονται από την Βουλή μέσα από συγκεκριμένη διαδικασία.

Η ιδιαιτερότητα αυτή της ανεξαρτησίας των εξουσιών (εκτελεστική – νομοθετική) που τελικά δεν είναι και τόσο ανεξάρτητες μεταξύ τους, προεξοφλεί την δίχως έλεγχο παραγωγή νόμων και δίχως διάθεση παρέμβασης ή ανατροπής της κυβερνητικής επιθυμίας. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθούν και οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου όπου σε έκτακτες περιπτώσεις, εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από

---

<sup>3</sup> Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας: 20<sup>ος</sup> αιώνας, Σπύρος Βλαχόπουλος, Ευάνθης Χατζηβασιλείου (2018)

<sup>4</sup> Τσάτσος Δημήτρης, «Ποιος θα γίνει Πρωθυπουργός; Ο ρόλος του Προέδρου», Ελληνική Πολιτεία 1974-1997, (1998)

<sup>5</sup> Άρθρο 38 του Συντάγματος, ΦΕΚ αρ. φύλλου 211, 24/12/2019

πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου<sup>6</sup>. Η θέσπιση πράξεως νομοθετικού περιεχομένου δεν προαπαιτεί τη συμμετοχή της Βουλής. Αντίθετα με εκείνες τις κανονιστικές πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας που εκδίδονται ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου θεσπίζονται στα πλαίσια αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας της εκτελεστικής λειτουργίας<sup>7</sup>.

Από την άλλη, η πολυνομία στην χώρα μας ενισχύεται λόγω της εξέλιξης της κοινωνίας μας και τις νέες ανάγκες που δημιουργούνται. Η διαφορετικότητα όμως των ατόμων, η εξυπηρέτηση ατομικών συμφερόντων, η έλλειψη ηθικής και γενικότερα η απώλεια εμπιστοσύνης<sup>8</sup> των διοικουμένων και διοικούντων, αυξάνει την ανάγκη θέσπισης περισσότερων νόμων ή διατάξεων έτσι ώστε να παραμείνει η συνοχή στην κοινωνία μας και να μην μετατραπεί σε «ζούγκλα». Η οριζόντια όμως εφαρμογή των νόμων σε όλες τις κοινωνικές ομάδες, αρχίζει και προκαλεί πίεση ορισμένων κλάδων ή ομάδας συμφερόντων, οι οποίοι προσπαθούν με κατάλληλες μεθοδεύσεις, να πετύχουν κάποια εξαίρεση και να προστατευθούν σε περίπτωση που θίγονται κάποια δικαιώματά τους. Έτσι αναγκαστικά οδηγούμαστε πάλι σε παραγωγή νέων νόμων<sup>9</sup>.

Στο σημείο αυτό δεν μπορούμε να παραλείψουμε το γεγονός ότι με οποιαδήποτε εναλλαγή της κυβέρνησης ύστερα από διαδικασία εκλογών, έχουμε μια νέα γενιά παραγωγής νόμων. Αυτό είναι εύλογο καθώς κάθε εκλογική διαδικασία πραγματοποιείται με γνώμονα οι εκλεγμένοι που τους εμπιστεύθηκε ο λαός, να εφαρμόσουν τον δικό τους προεκλογικό πρόγραμμα. Ο διαχωρισμός των πολιτικών κομμάτων σε φιλελεύθερα, προοδευτικά, συντηρητικά κ.α., προδιαθέτει ότι σε κάθε εναλλαγή της κυβέρνησης, θα φροντίσει να απαλαχθεί από ρυθμίσεις ή διατάξεις που έρχονται σε σύγκρουση με την ιδεολογία τους. Θα υποστηρίζεται δε ότι η βούληση του λαού, βάσει την οποία εκπροσωπούν την πλειοψηφία της κοινωνίας, επιθυμούν νέες ρυθμίσεις που θα αντικατοπτρίζουν αρτιότερα το πραγματευόμενο

---

<sup>6</sup> Άρθρο 44 του Συντάγματος, ΦΕΚ αρ. φύλλου 211, 24/12/2019

<sup>7</sup> <https://www.syntagmawatch.gr/ask-a-question/mia-praxi-nomothetikou-periexomenou-pnp-mporei-na-exei-anadromiki-isxi/>

<sup>8</sup> Καλή νομοθέτηση και Κράτος δικαίου, σελ. 124-125, Μαντζούφας Π. (2018)

<sup>9</sup> Πρόσκληση της Διαφάνειας, της Νομοθεσίας, της Δικαιοσύνης, (2006)

<https://www.evenizelos.gr/25-programm-proposals/state/justice/573-iv.html>

θέμα. Ταυτόχρονα δε, ικανοποιούν τους ψηφοφόρους τους δείχνοντας εκτός από συνέπεια και από νομοθετικό έργο.

Δεν θα μπορούσε να μην αναφερθούν οι ιδιαίτερες συνθήκες και συγκυρίες που οδηγούν στην πολυνομία. Κατά το πρόσφατο παρελθόν, το έτος 2009 συγκεκριμένα, ξεκίνησε η οικονομική κρίση, πυροδοτούμενη από την παγκόσμια οικονομική ύφεση, δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και έλλειψη ευελιξίας δημοσιονομικής πολιτικής ως μέλος της ζώνης του ευρώ, καθώς επίσης και μετά την αποκάλυψη ότι στατιστικά στοιχεία προηγούμενης περιόδου για το δημόσιο χρέος είχαν δηλωθεί χαμηλότερα από την Ελλάδα. Για να μπορέσει η χώρα μας να χρηματοδοτήσει τις ανάγκες της και να αναχρηματοδοτήσει το χρέος, έπρεπε να προβεί σε δανεισμό. Ο δανεισμός δεν μπορούσε να γίνει από τις αγορές λόγω πολύ υψηλών επιτοκίων. Έπρεπε επομένως να δανειστεί από οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, με την υποχρέωση της δέσμευσης για λήψη μέτρων με σκοπό να μειωθεί το χρέος και να μην οδηγηθεί η χώρα σε χρεοκοπία. Αυτό σήμαινε πρακτικά ότι ειδικά κλιμάκια από τον μηχανισμό στήριξης, θα ακτινογραφούσαν την ελληνική οικονομία προκειμένου να εντοπιστούν τα προβλήματά της. Με την ολοκλήρωση των μελετών, έπρεπε να αποδεχτεί η Ελλάδα τις νομοθετικές ρυθμίσεις που προτείνονταν προκειμένου να γίνει η εκταμίευση των δόσεων της οικονομικής βοήθειας. Οι νόμοι εκδίδονταν χωρίς καθυστέρηση με ότι αυτό συνεπάγεται ως προς την ποιότητά τους και χωρίς βέβαια την δυνατότητα βελτιωτικών παρεμβάσεων.

Μια επίσκεψη στον ιστότοπο του Εθνικού Τυπογραφείου, εύκολα μπορεί να διαπιστώσει κανείς τον μεγάλο όγκο των νομοθετημάτων που έχουν αναρτηθεί ανά έτος. Από το 1975 όπου καθιερώθηκε το Σύνταγμα μέχρι σήμερα, έχουν ψηφιστεί 5.000 νόμοι<sup>10</sup>. Δηλαδή ανά τρεις μέρες περίπου ψηφίζεται και ένας νόμος. Αν σε αυτόν τον αριθμό προστεθεί και το δευτερογενές δίκαιο που αποτελούν οι υπουργικές αποφάσεις, τα προεδρικά διατάγματα, τότε διαπιστώνουμε ότι όλα αυτά τα χρόνια έχουν εκδοθεί περίπου 141.000 νόμοι, δηλαδή πάνω από 8 νόμους την ημέρα.

---

<sup>10</sup> Εθνικό Τυπογραφείο, [www.et.gr](http://www.et.gr)

Από τα παραπάνω στοιχεία, εύκολα μπορεί να συμπεράνει κάποιος ότι η πολυνομία εκτείνεται σε όλους τους κλάδους του Δικαίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που αξίζει να αναφερθεί εδώ είναι το Φορολογικό Δίκαιο. Αποτελεί κατά κοινή αντίληψη το πιο προβληματικό πεδίο της έννομης τάξης τόσο σε ποιότητα παραγωγής νομοθετικών ρυθμίσεων όσο και σε ποσότητα. Νόμοι, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, εγκύκλιοι που ερμηνεύουν τους νόμους, επιπλέον νόμοι για να καλύψουν «κενά» που διαπιστώνονται κατά την εφαρμογή τους, γνωμοδοτήσεις και νομολογία των δικαστηρίων είναι μερικά κομμάτια που συνθέτουν το πάζλ της πολυνομίας.

Για να γίνει κατανοητό το μέγεθος της πολυνομίας σχετικά με το φορολογικό δίκαιο, αξίζει να αναφέρουμε ότι από το 2002 έως και το 2016 οι αμιγώς φορολογικοί νόμοι ήταν 37, γεγονός που σημαίνει ότι σε μια χρονική διάρκεια 15 ετών έχουν ψηφιστεί 2,5 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος ανά έτος και 18 διάσπαρτες διατάξεις φορολογικού περιεχομένου σε άσχετα νομοσχέδια, ενώ οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων ανέρχεται στις 48<sup>11</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών που ψηφίστηκε το 2013. Μέχρι σήμερα έχουν ψηφιστεί πάνω από 20 Νόμοι που είτε τροποποιούν, είτε προσθέτουν είτε καταργούν ορισμένες διατάξεις του από τα αρχικά 82 άρθρα που αυτός περιλάμβανε. Για να αντιληφθούμε το μέγεθος της κατάστασης, συγκρίνουμε τους φορολογικούς νόμους που εκδόθηκαν στην Ελλάδα όπως είδαμε παραπάνω, με τους φορολογικούς νόμους στην υπερπολλαπλάσια σε μέγεθος χώρα των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής. Από την κήρυξη αμερικανικής ανεξαρτησίας το 1776 μέχρι το 2016, έχουν εκδοθεί και ισχύουν μόνο 10 φορολογικοί νόμοι.<sup>12</sup>

Εκτός από τους λόγους που προαναφέρθηκαν, στην Ελλάδα η πολυνομία οφείλεται και σε άλλα αίτια. Συγκρίνοντας την χώρα μας με άλλες μεσογειακές χώρες

---

<sup>11</sup> Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανέοσις 2017 σελίδα 124.

<sup>12</sup> Η Καθημερινή στην ηλεκτρονική της έκδοση, Ι. Μάνδρου (2016) <https://www.kathimerini.gr/society/847611/i-ellada-paragei-chiliades-diatagmata-nomoystropologies/>

με παρόμοια ιστορική διαδρομή και διοικητική δομή, τα αίτια της πολυνομίας θα πρέπει να αναζητηθούν σε μακροχρόνια και πιο πρόσφατα αίτια<sup>13</sup>:

- Κοινωνικο-πολιτικά αίτια: Αφορούν κυρίως το πελατειακό σύστημα, οι πιέσεις δηλαδή ομάδων συμφερόντων για εξαίρεσή τους από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία και, γενικότερα, η κοινωνική υποστήριξη προς την πολυνομία. Χωρίς την πολυνομία, δεν θα ήταν δυνατόν η κάθε κοινωνική, επαγγελματική ή άλλη ομάδα να υποστηρίξει τα δικά της συμφέροντα με απώτερο στόχο την διατήρηση ιδιαίτερου καθεστώτος που να μην θίγεται όπως θα συνέβαινε με την καθολική εφαρμογή του νόμου. Παρόμοια αιτία είναι και η γενικότερη τάση των κυβερνόντων να αποκτήσουν από κυβερνητικό έργο με αποτέλεσμα να νομοθετούν εκ του περισσού. Αυτό το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα συνηθισμένο στη χώρα μας με χαρακτηριστικά πόλωσης του πολιτικού συστήματος, χωρίς δυνατότητα συναίνεσης για την διαμόρφωση των κατάλληλων μέτρων πολιτικής. Έτσι ο δικομματισμός, χαρακτηριστικό της πολιτικής σκηνής της χώρας μας τις τελευταίες δεκαετίες, δυναμιτίζει την πολυνομία.

- Διοικητικά αίτια: Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης – παρά τις προσπάθειες αποκέντρωσης που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια – δίνει την απόλυτη κυριαρχία στο ρόλο του κράτους. Οι παρεμβάσεις του ίδιου του κράτους στην κατά τα άλλα τοπική και περιφερειακή αποκέντρωση με τον ρόλο του ρυθμιστή, είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα παραγωγής νόμων.

- Νομικά αίτια: Η συμμετοχή της χώρας μας διεθνείς οντότητες όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε και την υποχρέωση συμβιβασμού με ορισμένους κοινούς κανόνες από το σύνολο των μελών τους. Συνεπώς, ήταν και είναι διαρκής υποχρέωση η υιοθέτηση κανόνων δικαίου σύμφωνα με την νομοθεσία των οντοτήτων αυτών και φυσικά η εφαρμογή τους. Η διαδικασία αυτή, προκαλεί από μόνη της την παραγωγή νομοθετημάτων. Όταν οι νέοι κανόνες έρχονται σε αντίθεση με το εθνικό δίκαιο, το τελευταίο θα πρέπει να τροποποιηθεί κατάλληλα για να ενσωματωθούν οι νέοι αυτοί κανόνες.

---

<sup>13</sup> Έκθεση διαΝΕΟσις, Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα (2016) σελ. 13

Επιπλέον, το ίδιο το Σύνταγμα της Ελλάδας, με τα 120 άρθρα, είναι αυτό που επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη, να παίρνει πρωτοβουλίες και να νομοθετεί απεριόριστα. Σύμφωνα με το Σύνταγμα λοιπόν, καθιερώνονται νομοθετικές διαδικασίες για την θέσπιση τυπικών νόμων, κανονιστικών πράξεων με ειδική εξουσιοδότηση και Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου όταν υπάρχουν επείγουσες καταστάσεις και έτσι δίνεται η ευκαιρία στον νομοθέτη να εκδίδει πληθώρα κανονιστικών πράξεων<sup>14</sup>.

## **1.2 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ**

### **1.2.1 ΕΝΝΟΙΑ**

Μόνο στο άκουσμα της λέξης «γραφειοκρατία», δημιουργούνται αμέσως αρνητικά συναισθήματα από εμπειρίες που ο καθένας έχει να διηγηθεί τουλάχιστον για μια φορά κατά τις συναλλαγές του με κάποια δημόσια υπηρεσία. Είναι όμως κάτι το φοβερό που όλοι οι πολιτικοί έχουν κάνει σημαία κατά τον προεκλογικό τους αγώνα ως επιθυμία να πατάξουν; Μήπως είναι αναγκαίο «κακό»; Κατά κοινή αντίληψη, η γραφειοκρατία αποτελεί τη γνωστότερη ίσως παθολόγηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία ταλανίζει το δημόσιο τομέα και δημιουργεί σοβαρά προβλήματα, αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία του.

Η γραφειοκρατική οργάνωση αποτελεί το πιο συνηθισμένο μέσο στον ιδιωτικό αλλά και στον κρατικό οικονομικό χώρο το οποίο προσπαθεί, βασισμένο στο ορθολογικό κριτήριο οργάνωσης της κοινωνίας να συνδυάσει τους επιδιωκόμενους στόχους με τους προσήκοντες τρόπους επίτευξης των στόχων αυτών. Η κάθε μία οργανωμένη ομάδα έχει ένα είδος γραφειοκρατικής οργάνωσης το οποίο συνοδεύεται από συγκεκριμένες νοοτροπίες. Την ίδια στιγμή, οι νοοτροπίες και η οργάνωση αποκρυσταλώνουν τον πολιτισμό της ομάδας που διαχέει αλλά και διαποτίζει τις εκδηλώσεις των μελών της. Αυτές

---

<sup>14</sup> Οι κανονιστικές Πράξεις της Διοίκησης, Ε. Πρεβεδούρου (2022), <https://www.prevedourou.gr/%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CE%B9%CF%82%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7/>

ενδέχεται να είναι οικονομικές, κοινωνικές αλλά και συνυπάρχουσες με άλλες ομάδες<sup>15</sup>.

### 1.2.2 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η «γραφειοκρατία» διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber. Όπως όλοι γνωρίζουμε πρόκειται για έναν κοινωνιολόγο που ασχολήθηκε με μια πλειάδα θεμάτων. Μεγάλο μέρος της θεωρίας του, η οποία είναι πια από τις πλέον κλασικές, αναλώνεται στο σύγχρονο κράτος, όπως αυτό εμφανίζεται στο καπιταλιστικό πλαίσιο. Οι θεωρίες αυτές έχουν μεγάλη σχέση με την γραφειοκρατική οργάνωση και την ορθολογικότητα. Έτσι λοιπόν ο Max Weber αναφέρεται στη μορφή οργάνωσης «που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία». Οι υποστηρικτές του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης επισημαίνουν ότι παρέχει σαφείς διαδικασίες επικοινωνίας και προδιαγραφές εξουσίας, αρμοδιότητας και ευθύνης, αποκλείοντας ή μειώνοντας σε μεγάλο βαθμό φαινόμενα ευνοιοκρατίας, διακρίσεων και εξουσιαστικών αυθαιρεσιών.

Παράλληλα προϋποθέτει τις έννοιες της ειδίκευσης και της εμπειρίας. Η γραφειοκρατία, με την σημερινή της μορφή, εμφανίζεται στην Ευρώπη από την εποχή ακόμη που αρχίζει να εδραιώνεται το απολυταρχικό κράτος. Γραφειοκρατικές ωστόσο οργανώσεις σε τεράστια μεγέθη υπήρχαν και σε προηγούμενες εποχές, κάτω από διαφορετικές συνθήκες. Ως ιστορικά παραδείγματα μεγάλων γραφειοκρατικών συστημάτων ο Weber αναφέρει<sup>16</sup> :

- την Αίγυπτο της εποχής του Νέου Βασιλείου, την τελευταία περίοδο των Ρωμαϊκών Πριγκιπάτων και ιδιαίτερα κατά την περίοδο της βασιλείας του Διοκλητιανού, όπως και κατά την περίοδο του Βυζαντίου που τη διαδέχτηκε (σε συνδυασμό με πάμπολλα φεουδαλικά και πατρογονικά στοιχεία, πολιτικής και κοινωνικής κυριαρχίας), την Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία, από το τέλος του δέκατου τρίτου αιώνα και μετά, την Κίνα από την εποχή του Shi Huang Ti, ως τις μέρες μας.

---

<sup>15</sup> Το γραφειοκρατικό σκότος, Ιωάννα Τσιβάκου, εκδ. Ι. Σιδέρης (2013)

<sup>16</sup> Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, (1996).



- Στην Αυστριακή Αυτοκρατορία από το 18ο αιώνα είχε κιάλας αναπτυχθεί μια ενήμερη, αποτελεσματική, συγκεντρωτική και σχετικά εκσυγχρονισμένη γραφειοκρατία, απαλλαγμένη από προλήψεις και ελάχιστα διαβρωμένη από την κεντρική εξουσία. Στη διάρκεια του επόμενου αιώνα έπαψε να διατηρεί όλα αυτά τα χαρίσματα. Διατηρούσε πάντως ακόμα κάποια στοιχεία που την έκαναν πολύ πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με τις γραφειοκρατίες άλλων χωρών.
- Στην Πρωσία, την πατρίδα του Weber, τα πράγματα είχαν εξελιχθεί ευνοϊκότερα σε αυτόν τον τομέα. Η πολιτιστική αναγέννηση που συντελείται στη χώρα αυτή κατά το 19ο αιώνα και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται στα πανεπιστήμια δημιούργησαν ένα πνεύμα αξιών και παιδείας που επηρέασε το προσωπικό στις δημόσιες υπηρεσίες.

Αργότερα η τάξη των γραφειοκρατών θα ταυτιστεί σχεδόν με τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, σε σημείο που η διοίκηση να πάρει τη θέση της κυβέρνησης. Γενικά πάντως, σε όλη τη διάρκεια του περασμένου αιώνα κυριάρχησε μια διοικητική μηχανή που θεωρούνταν από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσματικότητας και πειθαρχίας.

Από την εποχή, λοιπόν, εκείνη αρχίζει να εισάγεται και να εξαπλώνεται η γραφειοκρατική οργάνωση σε όλες τις κοινωνικές σχέσεις. Επικρατούν σταδιακά σε όλους τους χώρους η λογική και οι κανόνες του γραφειοκρατισμού, εκτοπίζοντας προϋπάρχουσες αρχές, σχέσεις και θεσμούς. Η εμφάνιση έτσι των γραφειοκρατικών δομών και η επικράτηση της γραφειοκρατικής λογικής, λειτουργούν ως παράγοντες θεσμικών αλλαγών και κοινωνικών μεταπτώσεων, που οδηγούν στην πρόοδο και την εξέλιξη, σύμφωνα με τον Weber .

Μια άλλη σημαντική θεωρία που αναπτύχθηκε σχετικά με την γραφειοκρατία, ήταν αυτή του Karl Marx. Για τον Marx, η γραφειοκρατία αποτελεί εργαλείο, ένα όργανο του κράτους με το οποίο η άρχουσα τάξη ασκεί επιρροή και εξουσία πάνω στις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες. Ο Marx έβλεπε την γραφειοκρατία σαν ένα μηχανισμό, μέσω του οποίου η αστική τάξη διατηρεί και υπερασπίζεται το καπιταλιστικό σύστημα. Ωστόσο, δεν ταυτίζει την γραφειοκρατία με τον καπιταλισμό. Της αναγνωρίζει ένα βαθμό αυτονομίας, η οποία μάλιστα ενδέχεται να προκαλέσει συγκρούσεις με την κυρίαρχη τάξη, οι οποίες όμως

δεν μπορεί να επεκταθούν σε μεγάλο βαθμό αφού η γραφειοκρατία δεν συνδέεται άμεσα με τον παραγωγικό τομέα της κοινωνίας οπότε δεν κατέχει και πρωταρχική θέση στον κοινωνικό ιστό.

Σε γενικές γραμμές η Μαρξιστική κριτική της κρατικής γραφειοκρατίας στρέφεται κατά των απόψεων του Βέμπερ και των οπαδών του, υποστηρίζοντας ότι αυτές επικεντρώνονται στα εξωτερικά (οργανωτικά και διοικητικά) μόνο χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού φαινομένου και όχι στο “περιεχόμενο” των γραφειοκρατικών λειτουργιών, δηλαδή στις ιδιότητες εκείνες του δημοσίου τομέα που δεν μπορεί κανείς να τις παρατηρήσει εμπειρικά, αφού συνδέονται άμεσα με την ιδεολογία των φορέων τους. Έτσι λοιπόν η δημόσια διοίκηση έχει για τους Μαρξιστές δύο κύρια χαρακτηριστικά:

- σαφή ταξικό χαρακτήρα και
- αποτελεί ένα είδος αυτόνομης συντεχνίας, που έχει την τάση να αυτονομείται από την υπόλοιπη κοινωνία.

Σε αντίθεση με τον Βέμπερ και τους συνεχιστές του, η Μαρξιστική και Νεομαρξιστική κριτική υποστηρίζει ότι η γραφειοκρατία όχι μόνο δεν διευκολύνει την κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή, αλλά κρατά το κράτος σε καθεστώς αιχμαλωσίας. Διαιωνίζοντας ένα καθολικό κλίμα μυστικότητας γύρω από τις δομές και τις λειτουργίες της, η κρατική γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από ιδιοτέλεια και δυσλειτουργία.

Την άποψη αυτή επεξεργάστηκαν και εμπλούτισαν Νεομαρξιστές σαν τον Ραλφ Μίλιμπαντ (1969), που τονίζει ιδιαίτερα την ικανότητα των παλαιότερων δημοσίων υπαλλήλων στο να λειτουργούν σαν μια συντηρητική ομάδα, η οποία φιλτράρει ή και μπλοκάρει ριζοσπαστικές πρωτοβουλίες σοσιαλιστών υπουργών και κυβερνήσεων.

### **1.2.3 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Η γραφειοκρατία υπήρξε ένας αποτελεσματικός μηχανισμός κατά τον παρελθόν. Η ορθολογική κατανομή των έργων, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας αλλά και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, αποτελούν

ορισμένα από τα πλεονεκτήματά της που επηρέασαν θετικά την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του δηmosίου<sup>17</sup>.

Το σύνολο των μέσων και των ενεργειών που αποβλέπουν στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων με σκοπό την ικανοποίηση των πολιτών, αποτελούν την δημόσια διοίκηση<sup>18</sup>. Η γραφειοκρατία στο κράτος είναι επιφορτισμένη με την καθημερινή δράση του. Εκδηλώνεται συνήθως με την έκδοση πράξεων και την εκτέλεση ενεργειών, επί τη βάσει κανόνων δικαίου. Δηλαδή, η γραφειοκρατία αποτελεί το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της εκάστοτε κρατικής εξουσίας και το διαμεσολαβητή ανάμεσα στην εξουσία και τους πολίτες. Συνεπώς, οι στόχοι που τίθενται και εξειδικεύονται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία μέσω των αποφάσεών της, υλοποιούνται εξαιτίας της γραφειοκρατίας ή της λεγόμενης κρατικής γραφειοκρατίας.

Υπό την ευρεία έννοια η κρατική γραφειοκρατία περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της κυβέρνησης και «υπό στενή έννοια» αυτή της Διοίκησης. Αρχικά, οι δύο έννοιες μπορεί να φαίνονται ίδιες αλλά υφίσταται μια σημαντική διαφορά. Στην πρώτη περίπτωση, η Κυβέρνηση έχει την νομοθετική πρωτοβουλία και χαράσσει πολιτική ενώ στη δεύτερη περίπτωση, η Διοίκηση οφείλει να προσαρμόζεται και προσανατολίζεται στην επίτευξη των κυβερνητικών στόχων.

Οι κυβερνητικοί παράγοντες, συχνά δεσμεύονται ως προς την ουδετερότητά τους κατά την λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή τους από την διοίκηση αλλά η πραγματικότητα είναι ότι οι γραφειοκράτες ασκούν πολύ μεγάλη επιρροή στην πολιτική διαδικασία. Χαρακτηριστικά, το 1870 οι δημόσιοι υπάλληλοι ξεπερνούσαν τις 10.000 χιλιάδες. Στα 1889 το ποσοστό των υπαλλήλων του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν το υψηλότερο στην Ευρώπη. Αντιστοιχούσαν 214 υπάλληλοι για κάθε 10.000 χιλιάδες κατοίκους. Στο Βέλγιο αναλογούσαν 200, 176 στη Γαλλία, 126 στη Γερμανία, 113 στις ΗΠΑ και μόλις 73 στη Μεγάλη Βρετανία. Αν συγκρίνουμε την οικονομική και αστική συγκέντρωση των παραπάνω χωρών με την Ελλάδα οι αριθμοί

---

<sup>17</sup> Τερλεξής Πανατζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, (1996).

<sup>18</sup>

[https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1\\_%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7](https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1_%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7)

είναι συντριπτικοί. Το αποτέλεσμα ήταν η υπερτροφία της διοικητικής μηχανής και η αλλοίωση της τυπικής κοινωνικής της λειτουργίας<sup>19</sup>.

Σχεδόν από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζονταν ως πολυέξοδη, πολυάνθρωπη και αναποτελεσματική. Έτσι, ξεκίνησαν από πολύ νωρίς, προσπάθειες εκσυγχρονισμού της. Η πρώτη προσπάθεια μάλιστα χρονολογείται από την δεκαετία του 1880. Από εκείνη την περίοδο, εφαρμόστηκαν διάφορες διοικητικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να θέσουν φραγμούς στην παράδοση των προσωποπαγών και πελατειακών κομμάτων που λειτουργούσαν ως διαμεσολαβητικοί μηχανισμοί για τη νομή του δημοσίου. Ταυτόχρονα επιδιώχθηκε να αποδεσμευτεί η δημόσια διοίκηση και οι λειτουργίες της από κομματικές επεμβάσεις μέσω της θεσμοθέτησης κανόνων για την αντικειμενική λειτουργία της. Οι προσπάθειες έγιναν από τις κυβερνήσεις του Χαριλάου Τρικούπη και σκοπό είχαν την ουδετεροποίηση και εκσυγχρονισμό. Το αποτέλεσμα όμως δεν ήταν το αναμενόμενο.

Τελικά, οι κυβερνήσεις υπέπεσαν στο λάθος και εφάρμοσαν τις ίδιες πελατειακές πρακτικές και υιοθέτησαν τις ίδιες νοοτροπίες προσπαθώντας να δημιουργήσουν τη νέα εποχή. Παράλληλα, τα όποια μέτρα παρέμειναν, καταργήθηκαν από αντίπαλες παρατάξεις όταν οι τελευταίοι ανέλαβαν την εξουσία μερικά χρόνια αργότερα. Κατά της δεκαετία 1910-20 εκσυγχρονιστικές προσπάθειες της κρατικής γραφειοκρατίας ανέλαβαν οι κυβερνήσεις των Φιλελευθέρων. Η σπουδαιότερη από αυτές ήταν η μονιμοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων και των μελών του δικαστικού σώματος μέσα από τη συνταγματική κατοχύρωση. Επιπρόσθετα θετικά βήματα θεσμοθετήθηκαν και στο Σύνταγμα του 1925.

Η περίοδος μεταξύ των ετών 1923 και 1940, αν και δεν εξαλείφθηκαν οι πελατειακές σχέσεις, υπήρξε γενικά μια βελτίωση της κατάστασης όσον αφορά την γραφειοκρατία καθώς έγινε πιο αποδοτική αλλά και ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκε.

---

<sup>19</sup> Τσουκαλάς, Κ., (1977), «Γύρω από το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», Αθήνα, Εξάντας

Στα χρόνια που ακολούθησαν έγιναν πολλές προσπάθειες μεταρρυθμίσεων ειδικά από το 2010 και μετά λόγω υποχρεώσεων που απορρέουν από τα μνημόνια για εξυγίανση της Ελληνικής οικονομίας. Έτσι, στις μέρες μας, σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) σε έκθεσή του<sup>20</sup>, η Ελλάδα έχει ένα από τα μικρότερα ποσοστά δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με όλες τις χώρες μέλη του Οργανισμού. Συγκεκριμένα, μέχρι και το 2011 – δηλαδή χωρίς να προσμετρούνται οι απολύσεις και οι αποχωρήσεις των τελευταίων ετών των μνημονίων – στη χώρα μας οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα, αντιστοιχούν στο 8% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Η θέση της Ελλάδας είναι 32<sup>η</sup> σε σύνολο 34 χωρών του Οργανισμού.

Στην ίδια έκθεση, παρατηρούμε χώρες υποδείγματα στον τομέα της οργάνωσης κτλ, όπως η Νορβηγία και η Δανία, να αναλογεί περίπου το 30% του εργατικού δυναμικού τους σε κρατικού υπαλλήλους. Για την περίοδο 2001 – 2011, στις χώρες του ΟΟΣΑ, ο μέσος όρος των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού έμεινε στάσιμος σε ποσοστό 16%. Συνολικά την περίοδο αυτή, το ποσοστό μειώθηκε ονομαστικά, μόνο για την Σλοβακία, τη Σουηδία, το Μεξικό και την Πορτογαλία με πάνω από 2 ποσοστιαίες μονάδες.

#### **1.2.4 ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ**

Στην ελληνική περίπτωση, η γραφειοκρατία αποτελεί πραγματική τιμωρία για την ελληνική οικονομία, παράγοντας ταυτόχρονα και πρωτοφανή διαφθορά. Η γραφειοκρατική παθογένεια στο δημόσιο τομέα εμφανίζει χαρακτηριστικά όπως η τυπολατρία, η αδράνεια, η διοικητική αναρχία, η σπάταλη διαχείριση, η πολιτική και διοικητική διαφθορά. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα τα χαρακτηριστικά της είναι οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και ο διευθυντικός εφησυχασμός, οι ιδιωφελείς συναλλαγές και μεθοδεύσεις, η εταιρική διαφθορά.

Τα αίτια αυτής της παθογένειας είναι πολυάριθμα. Τα πιο σημαντικά που δείχνουν να συντηρούν αυτή την κατάσταση έχουν να κάνουν με την εξυπηρέτηση συμφερόντων, τη συντήρηση του πελατειακού κράτους, την εξασφάλιση μαύρου χρήματος για τους επιτήδειους, την έλλειψη πολιτικής βούλησης, την αναξιοκρατία

---

<sup>20</sup> <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013>

και φυσικά την πολυνομία στην οποία έχουμε ήδη αναφερθεί. Η γραφειοκρατία σε συνεργασία με το πολιτικό πελατειακό σύστημα χρησιμοποιεί ως όπλο της την πολυνομία, γιατί έτσι συντηρείται από το φαινόμενο, υφαρπάζει τα χρήματα των φορολογουμένων και αυξάνει τα οικονομικά οφέλη, τα προνόμια και τις εξουσίες της.

Από την άλλη, είναι και οι δημόσιοι υπάλληλοι που φέρουν σημαντικές ευθύνες για αυτή την κατάσταση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι αν και ένας σημαντικός αριθμός έχουν ορισμένη εκπαίδευση, εν τούτοις φαίνεται να μην έχουν ευελιξία και πλήρη ενημέρωση στα θέματα που χειρίζονται έτσι ώστε να δίνουν λύσεις στα όποια προβλήματα ανακύπτουν με τους πολίτες. Έτσι, βλέπουμε δημοσίους υπαλλήλους που αντί να υπηρετούν τον πολίτη, στην πραγματικότητα τους δημιουργούν περαιτέρω προβλήματα.

Επίσης, λόγω της οργανωτικής δομής των υπηρεσιών, πολλές φορές δεν δίνεται το κίνητρο και στους ίδιους τους υπαλλήλους. Η ιεραρχική και ορθολογιστική δομή των δημοσίων υπηρεσιών σε συνδυασμό με την γραμμική πρόοδο στην παραγωγή του τελικού «προϊόντος» αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την προώθηση καινοτόμων απόψεων. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονίσουμε ακόμη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν αναλαμβάνουν το ρίσκο της εισαγωγής καινοτόμων λύσεων/πράξεων, καθώς δεν υπάρχει νομική κάλυψη και συλλογική ευθύνη σε περίπτωση που η διεκπεραίωση κάποιου καθήκοντος οδηγήσει σε μη αναμενόμενο αποτέλεσμα.

Αντίθετα, η απειλή της πειθαρχικής ποινής, η στέρηση δυνατότητας εξέλιξης και προαγωγής σε ανώτερες θέσεις ευθύνης μετά των μισθολογικών επακόλουθων, σε συνδυασμό με την αρνητική άποψη της κοινής γνώμης για τους δημόσιους υπάλληλους γενικότερα, δυναμιτίζει οποιαδήποτε θέληση για αλλαγή εκ μέρους των τελευταίων.

#### **1.2.5 ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ**

Όλοι έχει χρειαστεί κάποια στιγμή να κάνουμε οποιαδήποτε συναλλαγή με κάποια δημόσια υπηρεσία και στην καλύτερη των περιπτώσεων να μην έχουμε εξυπηρετηθεί αυθημερόν εξαιτίας τις ανάγκης προσκόμισης πρόσθετων εγγράφων. Είναι γεγονός ότι η γραφειοκρατία, προκαλεί δυσκολίες στην εξυπηρέτηση των

πολιτών και την απόλαυση των υπηρεσιών του κράτους εκ μέρους αυτών. Μάλιστα, αυτό έχει ως συνέπεια την αύξηση του χρόνου και των δαπανών που χρειάζονται οι πολίτες για να εξυπηρετηθούν. Σε αυτό δεν συμπεριλαμβάνονται οι εργατοώρες που χάνονται εκ μέρους των υπαλλήλων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σε αποδοτικότερα και πιο παραγωγικά πόστα. Όλα αυτά έχουν αποτέλεσμα οι διαδικασίες και οι πρακτικές που ακολουθούνται να έρχονται σε πλήρη αντίθεση με το ζητούμενο στη δημόσια διοίκηση που είναι η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ανοικτή διοίκηση.

Αυτό που μόλις αναφέρθηκε, προωθεί την κακοδιοίκηση η οποία με την σειρά της, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή τουλάχιστον ευνοεί την ανάπτυξή της. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων, την σπατάλη διαχείρισης διαθέσιμων πόρων και την αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών. Γενικότερα θα λέγαμε ότι εμποδίζει την ανάπτυξη της χώρας καθώς δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας<sup>2122</sup>.

Στα προβλήματα παραγωγικότητας και ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών, θα πρέπει να συνυπολογιστεί, ιδίως, και το αυξημένο διοικητικό κόστος που γεννάται, καθώς και οι ανάγκες χρηματοδότησης ενός πολύπλοκου μηχανισμού υποστήριξης και ελέγχου, χωρίς προστιθέμενη αξία στην ποιότητα των υπηρεσιών. Δεν φαίνεται να υπάρχει συνείδηση στην Ελλάδα του πόσο στοιχίζει η γραφειοκρατία, όλοι νομίζουν πως όλα τα περιττά χαρτιά, οι πιστοποιήσεις του αυτονόητου, οι επικυρώσεις των επικυρώσεων, οι άδειες για τα πάντα και τα ατελείωτα τρεχάματα είναι δωρεάν. Το κόστος είναι και άμεσο και έμμεσο και πλήττει και το κράτος και τον φορολογούμενο και τον συναλλασσόμενο<sup>23</sup>.

Επομένως το κόστος της γραφειοκρατίας της Ελλάδας της στοιχίζει πολύ ακριβά. Σύμφωνα με μία μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η γραφειοκρατία στην

---

<sup>21</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration\\_9789264102880-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration_9789264102880-en)

<sup>22</sup> <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>

<sup>23</sup> [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/3\\_Armodiothtes.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/3_Armodiothtes.pdf)

Ελλάδα κόστιζε το έτος 2012 σε ποσοστό 6,8% του ΑΕΠ ετησίως<sup>24</sup>. Είναι ένα ποσό της τάξης των 15 δισ. ευρώ, το οποίο θα μπορούσε να εξοικονομηθεί από τα ταμεία της χώρας και να διοχετευθεί στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων και υπηρεσιών. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών και παραγωγής αγαθών και αυτό θα είχε συνέπεια την μείωση της τιμής των παραγόμενων αγαθών. Η οποιαδήποτε μείωση της τιμής έχει ιδιαίτερη σημασία αν αναλογιστεί κανείς ότι κάθε μονάδα είναι υπολογίσιμη και εκεί ακριβώς κρίνεται η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας.

Όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε το 2014 στην Ελλάδα μείωση της γραφειοκρατίας κατά 25%, το οποίο θα σήμαινε εξοικονόμηση ενός ποσού που αντιστοιχεί στο 2,4% του ΑΕΠ<sup>25</sup>. Σύμφωνα λοιπόν με τα στοιχεία της Επιτροπής και τις μελέτες που έκαναν, για την Ελλάδα υπολόγισαν ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 2,4% για το έτος 2025. Για την ιστορία, μπορούμε σε αυτό το σημείο να αναφέρουμε αντίστοιχα μεγέθη γραφειοκρατίας που αναλογούν σε ποσοστό του ΑΕΠ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως για παράδειγμα στη Δανία (1,9%), Μεγάλη Βρετανία (1,5%), Φινλανδία (1,5%), Γαλλία (3,7%), Ισπανία (4,6%), Ιταλία (4,6%), ενώ χώρες που εισήλθαν τελευταίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα ποσοστά τους δείχνουν μια πολύ καλύτερη θέση έναντι της Ελλάδος όπως η Πολωνία (5,0%) και η Τσεχία (3,3%).

Η διευρυμένη Κυβέρνηση όπως αυτή προέκυψε ύστερα από την πρόσφατη εκλογική διαδικασία (Ιούνιος 2023), έχει αρνητικές συνέπειες ως προς την γραφειοκρατία πέρα από το υψηλό λειτουργικό κόστος. Η κυβέρνηση, λοιπόν, αποτελείται από 20 υπουργεία και 64 μέλη, εκ των οποίων οι 23 είναι υπουργοί, οι 4 είναι αναπληρωτές υπουργοί και οι 35 είναι υφυπουργοί<sup>26</sup>. Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς ήταν 20 το 1974 και τώρα είναι 63. Αν συνυπολογιστούν και οι Γενικοί Διευθυντές, ειδικοί σύμβουλοι και επιστημονικοί συνεργάτες των μελών της Κυβέρνησης και των Γραμματειών με δικαίωμα παρέμβασης, αντίρρησης, κατάθεσης απόψεων κ.τ.λ., μπορούμε κάλλιστα να αντιληφθούμε το κόστος (οικονομικό και όχι

---

<sup>24</sup> [https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120919\\_press\\_omilia\\_bbc.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120919_press_omilia_bbc.pdf)

<sup>25</sup> [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece\\_administrative\\_burdens\\_overview\\_report\\_GR.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf)

<sup>26</sup> Π.Δ. 78/27-06-2023 (Α' Τεύχος)



μόνο) που μπορεί να έχουν όλοι αυτοί οι υπηρεσιακοί και θεσμικοί παράγοντες στην λειτουργία του Κράτους. Αυτή όμως η συγκέντρωση όλων των ατόμων, προκαλεί πολυφωνία και σε πολλές περιπτώσεις συγκάλυψη αρμοδιοτήτων το οποίο έχει ως αποτέλεσμα οι κύριοι αποδέκτες που είναι οι πολίτες, να ταλαιπωρούνται από την γραφειοκρατία.

Η Παγκόσμια Έκθεση Ανταγωνιστικότητας<sup>27</sup> που εκδόθηκε το έτος 2019, για λογαριασμό του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, δείχνει την Ελλάδα να κατέχει χαμηλή θέση στην παγκόσμια ανταγωνιστικότητα για άλλη μια φορά, καθώς καταλαμβάνει την 59η θέση ανάμεσα σε 141 χώρες, με συνολική βαθμολογία 62,6 με άριστα το 100. Η χώρα μας, σύμφωνα με αυτή την έκθεση, βρίσκεται λίγο πιο χαμηλά από χώρες όπως το Ομάν, Μαυριτανία, Βουλγαρία, Ινδονησία, Ρουμανία κτλ. Μάλιστα η θέση της χώρας μας έχει δυσχεράνει συγκριτικά με την προηγούμενη εξεταζόμενη χρονιά. Βέβαια θα ήταν άδικο να μην αναφέρουμε την σημαντική βελτίωση των δεικτών της ανταγωνιστικότητας που έχουν επέλθει τα τελευταία χρόνια. Συγκριτικά, με το έτος 2013, η χώρα μας καταλάμβανε την 91<sup>η</sup> θέση ανάμεσα σε 148 χώρες. Η θεαματική βελτίωση όμως, οφείλεται στο γεγονός ότι η υπογραφή μνημονίων και δανειακών συμβάσεων που υποχρεώθηκε η χώρα μας τα προηγούμενα χρόνια, χρειάστηκε να εφαρμόσει ορισμένους νέους κανόνες και να λάβει μέτρα που θα είχαν αναπτυξιακό χαρακτήρα. Όπως φαίνεται, οι προσπάθειες απέδωσαν καρπούς καθώς βελτιώθηκε ο δείκτης ανταγωνιστικότητας της χώρας μας μέσα σε λίγα χρόνια. Όμως ο στόχος της πάταξης της γραφειοκρατίας, απέχει φαίνεται προς το παρόν σημαντικά μέχρι να γίνει πραγματικότητα.

### **1.3 Η ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ**

#### **1.3.1 ENNOΙΑ**

Αφού έχει αναλυθεί επαρκώς η πολυνομία και η γραφειοκρατία, χρειάζεται να δοθεί ξεχωριστή αναφορά και για την κακονομία. Πολλοί βέβαια θα σπεύσουν να την εντάξουν ως υποκατηγορία της πολυνομίας ή ακόμα καλύτερα αποτέλεσμα του συνδυασμού των φαινομένων της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας.

---

<sup>27</sup> [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

Ένας νόμος δεν μπορεί να είναι κακός από μόνος του, για τον οποίο έχει κενά στη συστηματική διάρθρωσή του ή παρουσιάζει αντιφάσεις αναφορικά με τις σχέσεις του με άλλους κανόνες της έννομης τάξης, αλλά και εκείνος, για τον οποίο απουσιάζουν οι προϋποθέσεις της εφαρμογής του.

Η κακονομία, δεν εξαντλείται στην πολυνομία. Μπορεί να υπάρξουν νόμοι λίγοι αλλά κακοί. Ωστόσο, για λόγους ποικίλους, η πολυνομία εμπεριέχεται στην κακονομία. Η κακονομία είναι φαινόμενο που δύσκολα μπορεί να ορισθεί με μεγάλη ακρίβεια, αλλά σχετικά εύκολα αναγνωρίζεται, όταν και όπου συμβαίνει.

Πολυνομία και κακονομία συνθέτουν ένα σκηνικό πλήρους ανασφάλειας. Διότι δεν είναι αρκετό κάποιος που προσπαθεί να βρει τι ισχύει σε μία περίπτωση που τον αφορά, αλλά όταν το βρίσκει, πολλές φορές δεν αντιλαμβάνεται τι ορίζει η νομοθεσία.

Οι συνέπειες των δύο φαινομένων είναι πολύ ευρύτερες και δεν αφορούν μόνο όσους ασχολούνται με τα νομικά: Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι όσο περισσότεροι είναι οι νόμοι ενός κράτους τόσο δυσκολότερα εφαρμόζονται. Και εάν συμβαίνει οι νόμοι να μην είναι μόνο πλεονάζοντες, αλλά ασαφείς και πολύπλοκοι, τότε το πρόβλημα αποκτά ευρύτερες διαστάσεις. Όταν η πολυνομία συναντά την κακονομία, τότε ένα σύννεφο ομίχλης επικάθεται πάνω από το κράτος και δυσχεραίνει τη διάφανη και αποτελεσματική λειτουργία του: Οι πολίτες δυσκολεύονται να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους, ενώ φαινόμενα όπως η γραφειοκρατία και η διαφθορά βρίσκουν το κατάλληλο περιβάλλον, για να ευδοκιμήσουν.

### **1.3.2 ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ**

Πώς να γνωρίζεις έναν νόμο του οποίου το κείμενο έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις, συμπληρώσεις, τροποποιήσεις σε παραγράφους, εδάφια, περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις, εξαιρέσεις, αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων, όπως και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί, όταν ένας νόμος “κουρελού” περιλαμβάνει π.χ. 80 άρθρα και χιλιάδες ρυθμίσεις σε άσχετα σημεία<sup>28</sup>;

---

<sup>28</sup> <https://www.news247.gr/gnomes/antwnhs-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-tis-moiras-mas.6380260.html>, Αντώνης Αργυρώς (2015)

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; 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.

### **1.3.3 ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ**

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, αν ισχύουν συνήθως ορισμένα από αυτά, τότε μπορεί κανείς να μιλήσει για καθεστώς κακονομίας.

- Ρυθμίσεις νόμων που αφορούν το ίδιο ζήτημα, οι οποίες μπορεί να είναι και αντιφατικές.
- Περιπτώσεις όπου διευκρινιστικοί εγκύκλιοι να αναιρούν τον ίδιο νόμο που προσπαθούν να ερμηνεύσουν. Αυτό προκαλεί στις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και στους καλόπιστους πολίτες σύγχυση καθώς ο νόμος υπερισχύει έναντι των διευκρινιστικών εγκυκλίων.

- Περιπτώσεις που ο νόμος αντιβαίνει του συντάγματος.
- Μία ρύθμιση να αντιβαίνει το ευρωπαϊκό ή/και το διεθνές δίκαιο.
- Νομικά κενά τόσο σημαντικά, ώστε να καθιστούν μια ρύθμιση ανενεργή.
- Εκφραστικά, συντακτικά και γραμματικά λάθη.
- Κανονιστική, αντί για κοινοβουλευτική, νομοθέτηση μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) ή άλλων μη κοινοβουλευτικών μέσων<sup>29</sup>. Δηλαδή να παρακάμπτεται η κανονική διαδικασία παραγωγής νόμων, επικαλούμενη κάθε κυβέρνηση έκτακτες περιπτώσεις.

### 1.3.4 Τα αίτια της Κακονομίας

Ο προφανέστερος λόγος της ύπαρξης της κακονομίας, η οποία σχετίζεται με την πολυνομία αλλά διαφέρει επί της ουσίας, είναι η πίεση για νομοθέτηση. Η πίεση μπορεί να προέρχεται από κάποια έκτακτη κατάσταση. Μια τέτοια κατάσταση μπορεί να είναι κάποια φυσική καταστροφή που να δημιουργήσει την ανάγκη για άμεση νομοθέτηση προκειμένου να αμβλυνθούν ορισμένες αρνητικές συνέπειες. Μπορεί όμως να είναι και θεσμική πίεση, όταν για παράδειγμα το κράτος βάσει διεθνών υποχρεώσεων που έχει αναλάβει, να έχει καθυστερήσει να εναρμονίσει την εθνική νομοθεσία του με το και να απειλείται με πρόστιμο, όπως για παράδειγμα καθυστερημένη συμμόρφωση του εθνικού νομοθέτη προς Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή επιβολή προστίμου από την Ευρωπαϊκή Ένωση για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας. Υπάρχει όμως και άλλο ένα είδος πίεσης που αφορά την ιδεολογία του κυβερνώντος κόμματος. Οι υποσχέσεις που έχουν δοθεί σε προεκλογικό επίπεδο πρέπει για να μην δυσαρεστηθεί η εκλογική βάση να ικανοποιηθεί με κάποιον τρόπο. Έτσι μπορεί να εκδοθούν διάφορες υπουργικές αποφάσεις που πετυχαίνουν την υλοποίηση μιας υπόσχεσης, παρακάμπτοντας πολλές φορές την νομοθετική διαδικασία μέσω Βουλής αν για παράδειγμα δεν υφίσταται κυβερνητική πλειοψηφία. Έτσι συμπεραίνεται ότι η κακονομία αποτελεί ένα σοβαρό πρόβλημα που η ίδια η πολιτεία οφείλει να αντιμετωπίσει.

<sup>29</sup> <https://lawnet.gr/law-news/i-polynomia-kai-kakonomia-os-ebodia-tis-oikonomikis-kai-koinonikis-proodou/> Άρθρο του Θεόδωρου Γ. Ψυχογιού, Νομικού Συμβούλου του Κράτους (2020)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>

### Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

#### 2.1 Η Οικονομία της Ελλάδος

##### 2.1.1 Η Ελληνική Οικονομία πριν την κρίση

Η εκδήλωση της κρίσης στην Ελλάδα, διέφερε από τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση τόσο ως προς το χρόνο που εκδηλώθηκε όσο και ως προς τη μορφή και τα αίτια της. Ειδικότερα, οι δείκτες της ελληνικής οικονομίας, τη δεκαετία πριν την εμφάνιση της κρίσης, έδειχναν συνεχή αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης, γεγονός που οδήγησε, στην αρχή της δεκαετίας του 2000, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να κρίνει ότι η Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψη τα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά στοιχεία του 1999, πληρούσε τα κριτήρια 5 της Συνθήκης του Μάαστριχτ και από την 01/01/2001 να συμμετάσχει στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάζονται στην μελέτη της ΤτΕ «Το χρονικό της μεγάλης κρίσης - Η Τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013»<sup>30</sup>, «η απόφαση αυτή ήταν η κατάληξη μιας εξαετίας (1994-1999) κατά την οποία ασκήθηκε οικονομική πολιτική που προώθησε σταδιακά την ονομαστική σύγκλιση, μολονότι ούτε οι μακροοικονομικές ανισορροπίες είχαν αρθεί σε διατηρήσιμη βάση ούτε τα διαρθρωτικά προβλήματα είχαν ρηξικέλευθα αντιμετωπισθεί».

Γεγονός είναι ότι διατυπώθηκαν συγκεκριμένοι προβληματισμοί για το εάν πληρούνταν ορισμένα κριτήρια σε ικανοποιητικό βαθμό<sup>31</sup>, εντούτοις η διαδικασία ένταξης στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, δημιούργησε προσδοκίες. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι η ελληνική οικονομία θα λειτουργούσε πλέον σ' ένα μακροοικονομικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται σταθερό και αυτό ταυτόχρονα θα εξασφάλιζε τις προϋποθέσεις για μακροχρόνια οικονομική ανάπτυξη.

---

<sup>30</sup>

<https://www.bankofgreece.gr/Publications/%CE%A4%CE%BF%20X%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20M%CE%B5%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B7%CF%82%20K%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>

<sup>31</sup> Αγγελέτος Γ-Μ., Ντέλλας Χ. (2017), «Η Ελληνική Οικονομία και το ευρώ», Πέρα από τη λιτότητα - Για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία», Βαγιανός Δ, Βέττας Ν, Μεγήρ Κ., Πισσαρίδης Χρ.

Παρατηρώντας το σχεδιάγραμμα παρακάτω, διαπιστώνουμε ότι η ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας, όπως προκύπτει από την εξέλιξη του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), ήταν συνεχής μέχρι το 2007. Ωστόσο, από το 2008, παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία που δημοσιεύονταν, προέκυπτε ότι υπήρχε οριακή αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης, εντούτοις ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ έδειχνε ύφεση:



### 2.1.2 Η Ελλάδα στην δίνη της οικονομικής κρίσης

Η Ελληνική Οικονομία μετά από μια εντυπωσιακή περίοδο πιστωτικής επέκτασης της δραστηριότητας, που καταγράφηκε ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, περί το τέλος της οποίας βρέθηκε σε ακραία ύφεση (κρίση), αφού το ΑΕΠ είχε μειωθεί περισσότερο από 25%<sup>32</sup>, ως αποτέλεσμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης που ξέσπασε στην Αμερική το 2008 και ραγδαία εξαπλώθηκε, αποκαλύπτοντας τα δομικά προβλήματα της διάρθρωσής της.

Η αρχική είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, θεωρήθηκε ως μια καλή ευκαιρία για να μπορέσει η ελληνική οικονομία να ξεπεράσει τα διαρθρωτικά της προβλήματα και να προσαρμοσθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις του ανταγωνισμού και της παγκοσμιοποίησης. Παρά ταύτα, η διάρθρωση και η δραστηριότητα του δημόσιου

<sup>32</sup> <https://www.statistics.gr/>, αρχείο ετών 2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016

τομέα, επηρεάζει σημαντικά τα θεμελιώδη οικονομικά μεγέθη της χώρας και μεταξύ αυτών και τα δημοσιονομικά.

Από την άλλη πλευρά, Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, το συνολικό δημόσιο χρέος της χώρας, στο τέλος του Δεκεμβρίου 2022, εκτοξεύτηκε στο ποσό των 400,28 δισ. ευρώ, αυξημένο κατά 11,94 δισ. ευρώ, σε σχέση με τον Δεκέμβριο του 2021 που ήταν 388,34 δισ. ευρώ, φτάνοντας στο 190,5% του ΑΕΠ.<sup>33</sup> Ο υψηλός δανεισμός του δημόσιου τομέα, ωθεί τα επιτόκια δανεισμού της χώρας προς τα πάνω εκτοπίζοντας μεγάλο τμήμα των ιδιωτικών επενδύσεων, αφού αυξάνει σημαντικά το κόστος του χρήματος στην οικονομία. Ακριβώς σε αυτό το σημείο επιχειρεί να συμβάλει η παρούσα εργασία, στο πλαίσιο της οποίας θα αναλυθεί το θέμα της σύνδεσης της οικονομικής δραστηριότητας με τη δημοσιονομική πολιτική. Αυτό αποτυπώνεται στα βασικά μεγέθη, δηλαδή, τη δομή και, τη διάρθρωση της Ελληνικής οικονομίας.

Τα τελευταία χρόνια η επιχειρηματική δραστηριότητα σε παγκόσμιο επίπεδο έχει να αντιμετωπίσει προκλήσεις και μάλιστα σοβαρές. Είναι τέτοιας έντασης η οικονομική κρίση η οποία αν και εκδηλώθηκε αρχικά στις Ηνωμένες Πολιτείες με επίκεντρο τις τραπεζικές επισφάλειες και ειδικότερα την αδυναμία εξυπηρέτησης των στεγαστικών δανείων, σύντομα έλαβε διαστάσεις επιδημίας. Η μία χώρα μετά την άλλη επηρεαζόταν και η κρίση έδειχνε να λαμβάνει μέγεθος χιονοστιβάδας. Η χρηματοπιστωτική κρίση, επεκτάθηκε ταχύτατα στις αναπτυγμένες χώρες και στη συνέχεια σε ολόκληρο τον υπόλοιπο κόσμο, με δραματικές επιπτώσεις στο τραπεζικό σύστημα, στη συνέχεια στις επιχειρήσεις και κατ' επέκταση σε όλες τις δραστηριότητες της οικονομίας. Σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η κρίση μεταφέρεται με σφοδρότητα στην πραγματική οικονομία, με αποτέλεσμα την ύφεση και την πτώση της απασχόλησης<sup>34</sup>. Οι χώρες έλαβαν αμέσως μέτρα αντιμετώπισης της χρηματοπιστωτικής κρίσης αν και διέφεραν μεταξύ τους. Ωστόσο, όλα είχαν έναν στόχο κοινό και συγκεκριμένα τη βελτίωση της ρευστότητας, την κινητοποίηση των επενδύσεων με σκοπό την αναθέρμανση της οικονομίας και τη συγκράτηση της

---

<sup>33</sup> <https://www.eea.gr/arthra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>

<sup>34</sup> Birdsall N.,(2009), «How to unlock the \$1 trillion that developing countries urgently need to cope with the crisis». Center for Global development, σελ. 1-5.

απασχόλησης. Σε μια εποχή που η ελληνική κρίση πυροδότησε μια κρίση εμπιστοσύνης σε ολόκληρη την ευρωζώνη οι χώρες επιχείρησαν από την μία να την περιορίσουν με αυστηρά μέτρα περιορισμού των ελλειμμάτων στη χώρα μας, από την άλλη να προστατέψουν και να θωρακίσουν οικονομικά τις δικές τους χώρες. Η χώρα μας ήταν το επίκεντρο μιας νέας δημοσιονομικής ευρωπαϊκής κρίσης. Η κρίση της ελληνικής οικονομίας συνδέθηκε εν μέρει με την κρίση της στρατηγικής του ευρώ. Παρά την αρχική αναιτιολόγητη αισιοδοξία, οι οικονομικές εξελίξεις στις διεθνείς χρηματαγορές έπληξαν τον πυρήνα του ευρώ και οδήγησαν σε κρίση τις στρατηγικές εξουσίας που συνδέονταν με αυτό.

Είναι λογικό η κρίση να μεταφέρθηκε με σφοδρότητα στην πραγματική οικονομία, με αποτέλεσμα την ύφεση και την πτώση της απασχόλησης συνολικά. Πολλές χώρες αντέδρασαν γρήγορα όσον αφορά το θέμα της άσκησης πολιτικής και λήψης των απαραίτητων μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης. Τα μέτρα που λήφθηκαν γενικά, αν και διέφεραν από χώρα σε χώρα, ως σύνολο φαίνεται να είχαν έναν κοινό στόχο, τη θωράκιση των οικονομιών, τη βελτίωση της ρευστότητας, την κινητοποίηση των επενδύσεων με σκοπό την αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας και τη συγκράτηση της απασχόλησης ή εναλλακτικά των ποσοστών ανεργίας, με σκοπό την αποφυγή απώλειας εισοδήματος των ατόμων, ραγδαίας μείωσης της κατανάλωσης και φυσικά πτώσης του όγκου του ΑΕΠ σε κάθε μια από τις χώρες.

Όσον αφορά το θέμα της αντιμετώπισης της κρίσης, τη στήριξη και την ανάκαμψη των οικονομιών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντός της οποίας λειτουργεί και η χώρα μας, προωθήθηκε σχέδιο για την ανάπτυξη κοινών στρατηγικών σε συνδυασμό με την προώθηση των μακροπρόθεσμων στόχων της. Πρωταρχική σημασία δόθηκε στον στόχο της δημοσιονομικής αναδιάρθρωσης που θα υλοποιούνταν μέσω της δημοσιονομικής πειθαρχίας με γενναία περιστολή δημοσίων δαπανών, που υποτέθηκε ότι θα συντελούσε στην τόνωση της αγοράς, κάτι το οποίο δεν συνέβη ακριβώς ενώ αντίθετα συνέβαλε περαιτέρω στην ένταση της ύφεσης. Κρίσιμη ήταν και η λήψη απαραίτητων μέτρων για τη στήριξη των επιχειρήσεων και της απασχόλησης. Οι βασικοί άξονες για την αντιμετώπιση της κρίσης ήταν η εισαγωγή ρευστότητας στην οικονομία, για να τονωθεί η καταναλωτική



ζήτηση και να προωθηθούν οι ιδιωτικές επενδύσεις με μακροπρόθεσμο στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έδωσε έμφαση στη δημοσιονομική πειθαρχία και τη νομισματική σταθερότητα.

Η οικονομική πορεία της χώρας μας γνωστή. Η Ελλάδα εισήλθε σε μια έντονη οικονομική ύφεση σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, που συνοδεύτηκε από δραστικές αλλαγές και στην κοινωνική ευημερία των πολιτών. Ένα από τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκε και εφαρμόζεται ακόμα είναι η επιβολή υψηλής φορολογίας και μιας σειράς έκτακτων χρηματικών επιβαρύνσεων στους πολίτες για να καλυφθούν κάποια κρατικά έξοδα και κυρίως για να επανέλθει η χώρα μας σε δημοσιονομική πειθαρχία. Η υψηλή φορολογική επιβάρυνση σε συνδυασμό με τη μείωση των μισθών και την αύξηση του ποσοστού ανεργίας, οδήγησε όμως σε μείωση της κατανάλωσης από πλευράς ιδιωτών με άμεση συνέπεια μια σημαντική ύφεση σε όλους τους παραγωγικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας.

Την 20η Αυγούστου 2018 ολοκληρώθηκε η τρίτη κατά σειρά δανειακή σύμβαση μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και των επίσημων πιστωτών της<sup>35</sup>. Αυτή η χρονιά ήταν επί της ουσίας το κλείσιμο μιας περιόδου που κράτησε οκτώ και πλέον ετών κατά τη διάρκεια της οποίας η ελληνική οικονομία βίωσε μια πρωτοφανή ύφεση, στερούμενη συνολικά περισσότερο από το 25% του εθνικού της εισοδήματος<sup>36</sup>. Ως αποτέλεσμα αυτής της πρωτοφανούς, σε καιρό ειρήνης, συρρίκνωσης του εθνικού προϊόντος, το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ υπερέβη το 190,5%<sup>37</sup>, ενώ η ανεργία ξεπέρασε το 27% στην κορύφωσή της<sup>38</sup>.

Είναι γεγονός ότι η κρίση οφείλεται στις χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, καθώς επίσης στον υπερδανεισμό των προηγούμενων δεκαετιών, γεγονότα που, σε συνδυασμό με τη διεθνή κρίση του 2008, οδήγησαν τελικά τη χώρα μας σε ουσιαστική –αν και όχι τυπική– πτώχευση. Η έννοια των

---

<sup>35</sup> <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/>

<sup>36</sup> <https://www.statistics.gr/the-greek-economy> για το έτος 2008 σε σύγκριση με το έτος 2016.

<sup>37</sup> <https://www.eea.gr/arthra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>

<sup>38</sup> <https://www.kathimerini.gr/economy/local/849015/elstat-sto-24-6-to-pososto-anagerias-ton-noemvrio-toy-2015/>

διαρθρωτικών αδυναμιών παραπέμπει στο στρεβλό, εσωστρεφές παραγωγικό πρότυπο της χώρας και στην αναποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων πόρων για μια πολύ μεγάλη χρονική περίοδο.

Η Ελλάδα έλαβε χρηματική βοήθεια υπό την μορφή δανείων όπου ουσιαστικά πρόσφεραν στη χώρα μας χρόνο, το στοιχείο δηλαδή εκείνο που δεν διέθετε έτσι όπως είχαν εξελιχθεί τα πράγματα το 2010. Επιπλέον, αντικατέστησαν την αδυναμία του πολιτικού συστήματος να συνεννοηθούν μεταξύ τους για να συμφωνήσουν σε ένα εθνικό σχέδιο οικονομικής ανασυγκρότησης, στο οποίο θα είχαν την «ιδιοκτησία» των όποιων επιλογών οικονομικής πολιτικής. Η αδυναμία αυτή, προερχόταν από τα φαινόμενα πώλωσης που είχαν δημιουργηθεί στην ελληνική κοινωνία εκείνη την (όχι μακρινή) περίοδο, κάτι το οποίο οδήγησε σε λαϊκίστικες και ανεδαφικές ως προς τα οικονομικά πράγματα θέσεις, τις οποίες η χώρα μας πληρώνει ακόμα. Συνεπώς, η επιλογή το 2010 ήταν μεταξύ της άτακτης χρεοκοπίας, με ό,τι αυτό συνεπαγόταν, και της «αγοράς» χρόνου, προκειμένου να υιοθετηθούν οι απαραίτητες αλλαγές ώστε να η χώρα μας να πειθαρχήσει δημοσιονομικά και επιστρέψει σε μία «κανονικότητα». Υπό αυτή την έννοια, η αναζήτηση οικονομικής στήριξης, με τη μορφή των γνωστών μνημονίων, ήταν μονόδρομος και όχι επιλογή.

## **2.2 Η κρίση της πανδημίας**

Το ξέσπασμα της πανδημίας του κορονοϊού ήταν χωρίς αμφιβολία ένα από τα πιο σημαντικά γεγονότα του 2020 και το σημαντικότερο γεγονός της γενιάς μας. Η πανδημία επηρέασε αλλά και θα επηρεάζει τις ζωές μας για πολύ ακόμα καιρό. Κανένας άνθρωπος, αλλά και καμία χώρα δεν φαίνεται να ήταν έτοιμη να αντιμετωπίσει τη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε μέσα από τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν. Όλη η ανθρωπότητα κλήθηκε να αντιμετωπίσει έναν κοινό εχθρό, με τους επιστήμονες της υγείας να έχουν αναβαθμισμένο ρόλο στην συγκεκριμένη κατάσταση.

Η παγκόσμια οικονομία οδηγήθηκε σε πρωτοφανή ύφεση αφού η συντριπτική πλειοψηφία αν όχι το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων, έπαψαν να λειτουργούν ή μείωσαν σημαντικά την δραστηριότητά τους. Η Κίνα ήταν ο πρωταγωνιστής αυτής της κρίσης τόσο γιατί ο ιός ξεκίνησε από εκεί όσο και για τον

τρόπο αντιμετώπισης της, ενώ οι Η.Π.Α. δεν κατάφεραν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά την κρίση<sup>3940</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπάθησε να αντιμετωπίσει συντονισμένα τη νέα οικονομική κρίση που προκλήθηκε από την πανδημία<sup>4142</sup>. Η κρίση όμως του προϋπολογισμού που είχε προηγηθεί, επιδείνωσαν περαιτέρω την κατάσταση και έτσι οι οικονομίες οδηγήθηκαν σε παρατεταμένη ύφεση. Η Ελλάδα η οποία ήταν ήδη εξασθενημένη από την οικονομική κρίση των προηγούμενων ετών δεν έμεινε αλώβητη από τη νέα κρίση που δημιουργήθηκε με την πανδημία. Η πανδημία δημιούργησε νέα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα τα οποία και με την στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κλήθηκε να αντιμετωπίσει. Από το ξέσπασμα της πανδημίας επηρεάστηκαν πολλοί τομείς της οικονομίας όπως η εργασία, ο τουρισμός, η βιομηχανία και οι μεταφορές.

### **2.3 Οι επιπτώσεις της πανδημίας στην Ελλάδα**

Η πανδημία οδήγησε τη χώρα σε μία νέα κοινωνική και οικονομική κρίση. Οι επιπτώσεις στο μακροοικονομικό σύστημα είναι σημαντικές και αποτυπώνονται στην μεταβολή του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της πανδημίας, ξεκινάει με αύξηση κατά 1,8% το 2019, μείωση κατά 8,2% το 2020 ενώ το 2021 επιστρέφουμε στην ανάπτυξη με 8,3% αύξηση<sup>4344</sup>. Τα δημοσιονομικά μέτρα στήριξης επιχειρήσεων και νοικοκυριών που έπρεπε να ληφθούν επιδείνωσαν την δημοσιονομική θέση της χώρα αφού αύξησαν το δημοσιονομικό έλλειμμα και το λόγο δημόσιο χρέος / ΑΕΠ. Παρά την ανάκαμψη του ΑΕΠ τους πρώτους μήνες του 2021 το εύθραυστο οικονομικό περιβάλλον είχε δημιουργήσει προβληματισμό για τις προοπτικές βιώσιμης

<sup>39</sup><https://www.ethnos.gr/health/article/220602/allazoynostocdcparadoxhapotyxiasthnegkairhanti metopishthspandhmiastoykoronoioyitalathhpoyeginan>

<sup>40</sup><https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/whats-new-all.html>

<sup>41</sup><https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.el.html#toc1>

<sup>42</sup><https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.el.html#toc2>

<sup>43</sup>[https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=174,&s=NGAP\\_NPGDP,&sy=2019&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=174,&s=NGAP_NPGDP,&sy=2019&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1)

<sup>44</sup>

<https://www.minfin.gr/documents/20182/17982418/%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7+-+%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C+%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF+-+29.04.2022.pdf/b1a6ecce-4614-4593-b9ec-728a574b9299> σελ. 8

σταθεροποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεδομένης και της μεγάλης εξάρτησης της χώρας από τις έκτακτες χρηματοδοτικές παρεμβάσεις της ΕΚΤ και της ΕΕ. Τον Μάρτιο του έτους 2020 η χώρα εμφάνισε το μεγαλύτερο έλλειμμα στην ζώνη του ευρώ<sup>45</sup>.

Η μεγάλη εξάρτηση τη χώρας από τον τουρισμό και την εστίαση αποδείχτηκε η αχίλλειος πτέρνα για την διατήρηση της ευημερίας της κοινωνίας. Με βάση τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, το 45% της συνολικής απασχόλησης της χώρας μας συγκεντρώνεται στο τουρισμό και στις υπηρεσίες που συνδέονται με αυτόν στον λιανεμπόριο. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας Ελλάδος ο τουριστικός τομέας επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα το 25% του ΑΕΠ<sup>46</sup>.

## **2.4 Οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας**

Ύστερα από μία επεισοδιακή χρονιά το έτος 2022 (παρατεταμένος πόλεμος στην Ουκρανία, πληθωρισμός, ενεργειακή κρίση), οι προσδοκίες για το 2023 είναι μάλλον δυσοίωνες τόσο για την διεθνή όσο και για την ελληνική οικονομία. Οι αντίθετοι άνεμοι από την αύξηση των επιτοκίων επιβραδύνουν την ανάπτυξη της παγκόσμιας οικονομίας. Στην Ελλάδα, ενέχουν τον κίνδυνο ανακοπής της δυναμικής πορείας των επενδύσεων και των εξαγωγών που σημειώθηκε τα δύο τελευταία χρόνια.

Η ενεργειακή κρίση προβλέπεται να συνεχιστεί όσο διαρκεί ο πόλεμος στην Ουκρανία, ενώ ο πληθωρισμός, παρότι πιθανότατα έχει κορυφωθεί, συνεχίζει να μειώνει την αγοραστική αξία των εισοδημάτων. Συγχρόνως στενεύουν τα περιθώρια κρατικής στήριξης των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων λόγω της ανάγκης δημιουργίας πρωτογενούς πλεονάσματος ύστερα από τρία χρόνια χαλαρής δημοσιονομικής πολιτικής που ώθησε το χρέος στα ύψη.

---

<sup>45</sup>

<https://www.minfin.gr/documents/20182/17982418/%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7+-+%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C+%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF+-+29.04.2022.pdf/b1a6ecce-4614-4593-b9ec-728a574b9299> σελ. 23

<sup>46</sup> <https://freesunday.gr/apopseis/item/35939-h-statheropoihsh-ths-oikonomias-pernaei-apo-ton-toyrismo>, Γεώργιος Κύρτσος (2020)

Παρά τις δυσμενείς διεθνείς συγκυρίες, οι μακροοικονομικές προοπτικές της Ελλάδας φαίνονται πιο θετικές από αυτές της Ευρωζώνης το 2023, για μία σειρά από λόγους.

Πρώτον, το σχετικά σημαντικά ποσοστό συμμετοχής της Ελλάδας στα κεφάλαια του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (TAA) αναμένεται να στηρίξει την οικονομική δραστηριότητα τη περίοδο 2023-2026, καθώς ανέρχεται σε 4,2% του συνόλου, υπερδιπλάσιο του μεριδίου της Ελλάδας στο ΑΕΠ της Ευρωζώνης<sup>47</sup>.

Δεύτερον, οι αυξήσεις επιτοκίων της ΕΚΤ ελάχιστα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό στην παρούσα χρονική περίοδο, διότι το δημόσιο χρέος έχει σταθερά επιτόκια και μεγάλη μέση διάρκεια (20 χρόνια, τριπλάσια από το Ιταλικό), περιορίζοντας τις ανάγκες αναχρηματοδότησης<sup>48</sup>.

Τρίτον, οι κοινώς αποκαλούμενες βαριές βιομηχανίες ή καλύτερα οι ενεργοβόρες, αποτελούν μικρό τμήμα της συνολικής παραγωγής στην Ελλάδα<sup>49</sup>, σε σχέση με χώρες όπως η Γερμανία. Οι χειμερινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιβεβαιώνουν την ανθεκτικότητα της Ελληνικής οικονομίας, εκτιμώντας τον ρυθμό ανάπτυξης στο 2,5% το 2023<sup>50</sup> σε σχέση με το υποδεέστερο ρυθμό ανάπτυξης στην Ευρωζώνη<sup>51</sup>.

Στο εσωτερικό πεδίο, οι διπλές κάλπες που θα στηθούν για τον σχηματισμό κυβέρνησης (υφίσταται και το σενάριο και για τρίτη εκλογική αναμέτρηση μέσα στην χρονιά), προμηνύουν μια περίοδο αστάθειας και εγείρουν τον κίνδυνο δημοσιονομικού εκτροχιασμού.

Η σταθερότητα που απαιτεί η αγορά και επιζητά η κοινωνία, έχει σχέση με την συνέχιση ενός μίγματος πολιτικής εστιασμένου στις επενδύσεις και τις εξαγωγές,

---

<sup>47</sup>[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729366/EPRS\\_BRI\(2022\)729366\\_EL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729366/EPRS_BRI(2022)729366_EL.pdf) Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ελλάδας, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2022)

<sup>48</sup>[https://www.minfin.gr/documents/20182/13049201/3-6-2021+++%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%BF\\_%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C\\_%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF\\_%CE%A7%CF%81%CE%AD%CE%BF%CF%85%CF%82\\_2020+%28Final%29.pdf/c5ca5f6e-Offd-4580-bc59-2fc80a56586c](https://www.minfin.gr/documents/20182/13049201/3-6-2021+++%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%BF_%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF_%CE%A7%CF%81%CE%AD%CE%BF%CF%85%CF%82_2020+%28Final%29.pdf/c5ca5f6e-Offd-4580-bc59-2fc80a56586c) Δημόσιο Χρέος και Δανεισμός, ετήσια ενημερωτική έκδοση του Υπουργείου Οικονομικών, (2020)

<sup>49</sup>[https://www.tovima.gr/printed\\_post/o-dromos-gia-lftin-anaktisi-tis-ependytikis-vathmidas/](https://www.tovima.gr/printed_post/o-dromos-gia-lftin-anaktisi-tis-ependytikis-vathmidas/)

<sup>50</sup><https://www.nbg.gr/el/omilos/meletes-oikonomikes-analuseis/reports/gdp-q4-2022>

<sup>51</sup>[https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202303\\_ecbstaff~77c0227058.el.html#toc2](https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202303_ecbstaff~77c0227058.el.html#toc2)

μέσω της βελτίωσης του επιχειρηματικού κλίματος και της ανταγωνιστικότητας. Το επενδυτικό κενό που δημιουργήθηκε την περίοδο της κρίσης 2010-18, με την περικοπή των δημοσίων επενδύσεων και την αβεβαιότητα που έπληξε τις ιδιωτικές επενδύσεις, παραμένει αγεφύρωτο. Η συνέχιση των επενδύσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη, και η δημιουργία πρωτογενούς πλεονάσματος ώστε οι τόκοι πάνω στο δημόσιο χρέος να καλύπτονται χωρίς προσφυγή σε δανεισμό, είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για επιστροφή σε μία βιώσιμη κανονικότητα.

Η γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, που επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από τους δημοσιονομικούς κανόνες, διατηρείται σε ισχύ το 2023<sup>52</sup>. Όμως οι συστάσεις του Eurogroup ήταν απόλυτα σαφείς ως προς την ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και προσήλωσης στο στόχο διατήρησης της βιωσιμότητας του χρέους στα κράτη με υψηλό χρέος<sup>53</sup>. Μετά την Με τον πόλεμο στην Ουκρανία να βρίσκεται σε εξέλιξη από αρχές του 2022, η άνοδος των τιμών ρεύματος σε παγκόσμιο επίπεδο εξαιτίας του γεγονός αυτού, οδήγησαν τις κυβερνήσεις σε επιδότηση των λογαριασμών ρεύματος με αποτέλεσμα τον κίνδυνο του δημοσιονομικού εκτροχιασμού. Έτσι λοιπόν, θα πρέπει να γίνουν πιο στοχευμένες οι κινήσεις στήριξης των πολιτών εκ μέρους των κυβερνήσεων προκειμένου να επιτευχθεί το πρωτογενές πλεόνασμα που απαιτείται για να μειωθεί σημαντικά ο το χρέος την προηγούμενη χρονιά που ήταν πάνω από 400 δις ευρώ<sup>54</sup>.

Το Eurogroup τονίζει ότι τα δημοσιονομικά μέτρα στήριξης «θα πρέπει να είναι προσωρινά και να προσαρμόζονται ολοένα και περισσότερο προς τη στόχευση των πιο ευάλωτων». Αυτή η σύσταση δεν τηρήθηκε το 2022: Παρά τα αυξημένα έσοδα που ξεπέρασαν τον στόχο του προϋπολογισμού κατά 5 δις ευρώ χάρη στην υποεκτίμηση των πληθωριστικών πιέσεων (η πρόβλεψη για το 2022 ήταν 0,8%<sup>55</sup> ενώ

---

<sup>52</sup> <https://www.bankofgreece.gr/Publications/NomPol20212022.pdf> Έκθεση Τράπεζας της Ελλάδος για την Νομισματική Πολιτική 2021-2022 (Ιούνιος 2022)

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_22\\_1476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_22_1476)

<sup>54</sup> <https://www.eea.gr/arhra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>

<sup>55</sup> <https://www.minfin.gr/documents/20182/17669520/%CE%95%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%93%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97+%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97+2022.pdf/6c7d92d1-0dac-4c9d-a958-159e4620da25> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού έτους 2022, σελ. 43, Υπουργείο Οικονομικών (2021)

η έκβαση είναι 9,7%<sup>56!</sup>), το έλλειμμα διαμορφώθηκε στα 5,266 δις. ευρώ<sup>57</sup>. Οριζόντιες επιδοτήσεις ηλεκτρικού ρεύματος, επιδόματα θέρμανσης, επιταγές ακρίβειας, και εφάπαξ ενισχύσεις σε ευάλωτες ομάδες και ένστολους υπηρετούν εκλογικές σκοπιμότητες και αντιβαίνουν στον στόχο επίτευξης επενδυτικής βαθμίδας για τα ελληνικά ομόλογα.

Ο πληθωρισμός προβλέπεται να αποκλιμακωθεί το 2023 σε μέσο ρυθμό 5%<sup>58</sup> από 9,7% το 2022, καθώς οι τιμές της ενέργειας και των τροφίμων σταθεροποιούνται και η οικονομική δραστηριότητα επιβραδύνεται. Αυτή η πρόβλεψη θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στην αύξηση του κατώτατου ημερομισθίου που θα αποφασιστεί την άνοιξη, δεδομένου του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών που σηματοδοτεί έλλειμμα ανταγωνιστικότητας.

Οι γεωπολιτικές εντάσεις και ο πόλεμος στην Ουκρανία αποτελούν πηγές αβεβαιότητας για την πορεία του πληθωρισμού στην Ευρώπη και στην Ελλάδα. Οι δυσμενείς επιπτώσεις της αύξησης των επιτοκίων διεθνώς, το ρίσκο μη έγκαιρης απορρόφησης των κονδυλίων του ΤΑΑ, η πορεία του τουρισμού εν μέσω επιβράδυνσης της παγκόσμιας οικονομίας, και η επίπτωση της ενεργειακής κρίσης στην εκτέλεση του προϋπολογισμού συνιστούν πρόσθετες πηγές αβεβαιότητας. Οι κίνδυνοι μεγεθύνονται από τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, (υψηλό δημόσιο χρέος, ακόμη υψηλό απόθεμα κόκκινων δανείων στον τραπεζικό τομέα, ελλειμματικό εξωτερικό ισοζύγιο, διψήφιο ποσοστό ανεργίας).

<sup>56</sup>[https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_in=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_documentID=490586&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_locale=el)

[2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_javax.faces.resource=document&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_in=downloadResources&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_documentID=490586&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_in=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_documentID=490586&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_locale=el)

Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, Δελτίο Τύπου (15/02/2023)

<sup>57</sup> <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typou/anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=ae043e22-8243-4bb5-818e-12500a485f9d> Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτίο Τύπου (18/01/2023)

<sup>58</sup> <https://www.minfin.gr/documents/20182/19144001/21-11-2022+++CE%95%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%93%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97+%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%AB%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A5+2023.pdf/b6044e3b-8f3f-4929-9cfe-be99491cae03> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού έτους 2023, σελ. 44, Υπουργείο Οικονομικών (2022)

Σε αυτό το αβέβαιο και δυσοίωνα περιβάλλον, η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος το 2023 είναι το ελάχιστο τίμημα που πρέπει να καταβάλει η Ελλάδα για να διατηρήσει την πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές με βιώσιμο κόστος μεσοπρόθεσμα. Η αύξηση του κόστους δανεισμού εγκυμονεί κινδύνους για μελλοντικούς προϋπολογισμούς, αυξάνοντας το πρωτογενές πλεόνασμα που απαιτείται για να παραμείνει βιώσιμο το χρέος, και πλήττει τον ιδιωτικό τομέα, τον μόνο που δημιουργεί πλούτο<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> <https://www.kathimerini.gr/economy/561833644/anisychia-apo-tin-ektinaxi-toy-kostoys-daneismoy-tis-choras/>



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

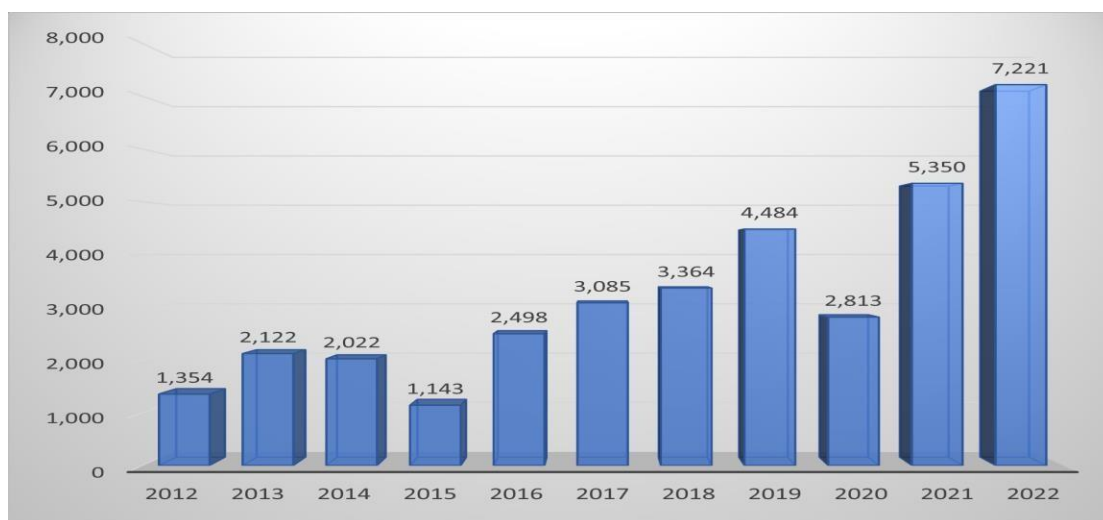
#### 3.1 Εισαγωγή

Έχοντας αναλύσει εν συντομία την παρούσα κατάσταση της ελληνικής οικονομίας, μπορούμε να συνδυάσουμε όλα όσα έχουν αναφερθεί για να κατανοήσουμε τα προβλήματα που αποτελούν αρνητικοί παράγοντες ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

#### 3.2 Το πρόβλημα των επενδύσεων

Αν κάποιος παρακολουθήσει τους δείκτες όπως αυτοί ανακοινώνονται από εγχώριους και διεθνείς οργανισμούς, παρατηρεί μια εικόνα ανάκαμψης. Είναι γεγονός ότι η Ελλάδα εργάζεται για να ξεπεράσει την οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008. Μείζονα ρόλο στην προσπάθεια αυτή αποτελούν οι επενδύσεις. Οι επενδύσεις λοιπόν αποτελούν τον κρισιμότερο παράγοντα αφενός για την έξοδο από την κρίση και αφετέρου για την επίτευξη μιας βιώσιμης αναπτυξιακής πορείας τις επόμενες δεκαετίες.

Κατά τη διάρκεια της ελληνικής οικονομικής κρίσης, τα πρώτα χρόνια υπήρξε μια αναγκαστική περικοπή των δαπανών η οποία ακολουθήθηκε από μείωση των επενδύσεων λόγω αβεβαιότητας και υψηλής φορολογίας. Στη συνέχεια όπως μαρτυρά και το παρακάτω διάγραμμα<sup>60</sup>,



<sup>60</sup> <https://www.enterprisegreece.gov.gr/h-ellada-shmera/giati-ellada/ksenes-ameses-ependyseis>

με την σταθεροποίηση της οικονομίας της χώρας και την ακολουθούμενη πιο φιλοεπενδυτική πολιτική της ελληνικής κυβέρνησης, αυξήθηκαν οι ξένες άμεσες επενδύσεις.

Ειδικότερα, οι άμεσες ξένες επενδύσεις αποτελούν αποδεδειγμένα ένα καθοριστικό παράγοντα για την οικονομική ανάπτυξη των χωρών. Ωστόσο, η συνεισφορά τους στην ανάπτυξη αυτή είναι αμελητέα καθώς λαμβάνονται υπόψη πάρα πολλοί παράγοντες που την επηρεάζουν. Το ανθρώπινο δυναμικό, το χρηματοπιστωτικό σύστημα, το ύψος της φορολογίας, τα επενδυτικά κίνητρα κλπ. αποτελούν κάποιους από τους παράγοντες αυτούς. Κάθε χώρα η οποία θέλει να προσελκύσει επενδύσεις για να αναπτυχθεί δυναμικά η οικονομία της, θα πρέπει να εξετάζει τους ανωτέρω προσδιοριστικούς παράγοντες ώστε να είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τις κατάλληλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Οι τελευταίες, θα βοηθήσουν την οικονομία της χώρας καθώς και τους επενδυτές της.

### **3.3 Ο τραπεζικός παράγοντας**

Ένας από τους κυριότερους παράγοντες που επηρεάζουν την πορεία των επενδυτικών δαπανών στην ελληνική οικονομία είναι η δυσχερής θέση στην οποία περιήλθε ο τραπεζικός της τομέας, που είχε αποτέλεσμα την πολύ περιορισμένη δανειακή προσφορά προς τις επιχειρήσεις και την επακόλουθη αύξηση του κόστους δανεισμού τους.

Το ελληνικό χρηματοοικονομικό σύστημα ακολουθεί το ευρωπαϊκό μοντέλο, βασιζόμενο κατά κύριο λόγο στα τραπεζικά ιδρύματα. Οι υπόλοιπες κατηγορίες χρηματοοικονομικών οργανισμών (όπως ασφαλιστικές εταιρείες, επενδυτικές εταιρείες, αμοιβαία κεφάλαια κ.ά.) περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο θυγατρικές εταιρείες τραπεζών ή σχετικά μικρές σε μέγεθος εταιρείες. Κατά τα χρόνια της κρίσης, τα τραπεζικά ιδρύματα αντιμετώπισαν σημαντικές δυσχέρειες στην πρόσβασή τους στις διεθνείς αγορές, λόγω του συνολικού χαρακτηρισμού της Ελλάδας ως χώρας υψηλού κινδύνου και αμφιβολιών των αγορών για την κεφαλαιακή επάρκεια των ίδιων των τραπεζών. Η κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών είχε πληγεί, καθώς ένα πολύ μεγάλο μέρος των στοιχείων του ενεργητικού τους (συγκεκριμένα, τα περισσότερα δάνεια προς την ιδιωτική οικονομία και τα ομόλογα του ελληνικού δημοσίου) είχε αυξημένο βαθμό επισφάλειας και συνεπώς μειωμένη

χρηματοοικονομική αξία. Επιπλέον, το ιδιαίτερα μειωμένο διαθέσιμο εισόδημα των Ελλήνων πολιτών δημιουργούσε ισχυρές πιέσεις στο απόθεμα των καταθέσεων. Για την κάλυψη αυτού του κενού ρευστότητας οι τράπεζες αναγκάζονταν να καταφύγουν σε ολοένα και ακριβότερες πηγές χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένης της έκτακτης ενίσχυσης με ρευστότητα από την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) – με εποπτεία από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)– μέσω του μηχανισμού ELA (“Emergency Liquidity Assistance”)<sup>61</sup> και μείωσαν στον μέγιστο βαθμό την παροχή πιστώσεων προς την ιδιωτική οικονομία<sup>62</sup>.

Η βιωσιμότητα του τραπεζικού τομέα στην Ελλάδα είχε καταστεί πρακτικά αδύνατη. Για να παραμείνει ζωντανός χρειάστηκε τρεις συνολικά γύρους ανακεφαλαιοποιήσεων. Η δυσμενέστερη περίοδος του τραπεζικού τομέα ξεκίνησε κατά τα τέλη του 2014 (αποτυχημένη εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας), με τις συνολικές καταθέσεις να καταποντίζονται πάνω από 50 δισ. μέσα σε διάστημα οκτώ μηνών (από Δεκέμβριο 2014 έως Ιούλιο 2015), και να ισορροπούν σε ένα σταθερό επίπεδο εξαιτίας της επιβολής των capital controls και της υπογραφής του τρίτου μνημονίου. Με την επιβολή των capital controls, που περιόρισαν την «αιμοραγία» των καταθέσεων, και τον τελευταίο γύρο ανακεφαλαιοποίησης, ο τραπεζικός τομέας μπόρεσε «να σταθεί στα πόδια του», αν και συνέχιζε να είναι ασθενής. Το θεμελιώδες πρόβλημα που παρέμενε άλυτο ήταν ο τεράστιος όγκος των Μη-Εξυπηρετούμενων Δανείων (ΜΕΔ, γνωστά και ως “Non-Performing Loans” ή “NPL”) που υπήρχε στα χαρτοφυλάκια των τραπεζών<sup>63</sup>.

### **3.4 Η ανάγκη για στρατηγική στόχευση των επενδύσεων**

Συνεχίζοντας την ανάλυση περί επενδύσεων, αποτελεί αντικείμενο διαχρονικής συζήτησης το ερώτημα αν είναι προτιμότερο να παρέχονται σε μια οικονομία συγκεκριμένα κίνητρα που θα επηρεάζουν τις επενδυτικές επιλογές και θα την οδηγούν σε μια συγκεκριμένη μακρόπνοη κατεύθυνση ή είναι προτιμότερο να μη δίνεται κανένα κίνητρο και οι οικονομικοί δρώντες να αποφασίζουν ανεπηρέαστοι

<sup>61</sup> <https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/nomismatikh-politikh/parohi-ektaktis-enisxysys-se-reystotita>

<sup>62</sup> <https://www.alpha.gr/-/media/alphagr/files/group/agores/weekly-economic-report/20180202weekly.pdf>

<sup>63</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.el.html>

για τις επενδυτικές επιλογές τους και η οικονομία να κινηθεί προς μια επικρατούσα κατεύθυνση, σαν αποτέλεσμα μιας διαδικασίας φυσικής επιλογής. Η απάντηση δεν είναι εύκολη αν αναλογιστεί κανείς ότι κάθε μία από τις δύο αντικρουόμενες απόψεις έχει τα θετικά και τα αρνητικά της. Από τη μία πλευρά η παροχή συγκεκριμένης κατεύθυνσης ενέχει τον κίνδυνο ενδεχόμενου λανθασμένου στόχου ή/και συχνών αλλαγών του στόχου, ο οποίος κίνδυνος δεν είναι αμελητέος αν αναλογιστούμε ότι η επιλογή του στόχου δεν μπορεί παρά να αναληφθεί από την πολιτική ηγεσία της χώρας. Από την άλλη μεριά, όμως, αφενός η διαδικασία με την οποία μια οικονομία αξιοποιώντας τους κανόνες ζήτησης και προσφοράς θα ισορροπήσει σε ένα «ιδανικό» σημείο, απαιτεί αρκετούς αλληπάληλους κύκλους δημιουργικής καταστροφής, ήτοι σημαντικό χρόνο, χωρίς κάποια εξασφάλιση γραμμικής-ήπιας πορείας και αφετέρου δεν είναι εφικτό να δημιουργηθεί κάποια πραγματικά ελεύθερη επιδράσεων κατάσταση που αποτελούσε την εγγύηση ότι το τελικό αποτέλεσμα θα είναι άριστο. Αντίθετα, το ίδιο το κράτος ακόμα και αν έχει αποφασίσει να μην επηρεάσει ενεργά τα επενδυτικά κίνητρα, θα τα επηρεάζει διαρκώς άθελά του, είτε μέσω της ανάγκης του να χρηματοδοτεί τις δαπάνες του είτε μέσω της προεξόφλησης του ενδεχομένου η πολιτική απόφαση αυτή να αλλάξει.

Επιπρόσθετα του τελευταίου επιχειρήματος, στην παρούσα συγκυρία της χώρας μας συντρέχουν δύο κρίσιμοι παράγοντες που γέρνουν την πλάστιγγα υπέρ της παροχής μιας στόχευσης. Ο πρώτος παράγοντας είναι η τρέχουσα κατάσταση της ελληνικής οικονομίας, η οποία φαίνεται βάσει αριθμών να βρίσκει σιγά σιγά τον βηματισμό της μετά από πολλά χρόνια ύφεσης και σημαντικών διορθώσεων στην οικονομία. Υπάρχει, επομένως, τεράστια ανάγκη να επιτευχθεί με τη μέγιστη αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ταχύτητα η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, το οποίο μπορεί να συμβεί μόνο με επαρκή εστίαση των αναπτυξιακών πολιτικών. Ο δεύτερος παράγοντας της τρέχουσας συγκυρίας είναι η εισροή ενός πακέτου ευρωπαϊκών κονδυλίων, το οποίο θα κατανεμηθεί με τον τρόπο και τις διαδικασίες που το κράτος επιθυμεί για την βέλτιστη αξιοποίησή τους. Ούτως ή άλλως, δηλαδή, το κράτος όχι μόνο θα επηρεάσει αλλά σε μεγάλο βαθμό θα καθορίσει τα επενδυτικά κίνητρα των επόμενων ετών. Θα είναι αφενός υποκριτικό να αποφύγει το κράτος να δώσει μια στρατηγική στόχευση, λόγω μιας καθαρά

θεωρητικής φιλελεύθερης αντίληψης, και αφετέρου μια μεγάλη χαμένη ευκαιρία να επιδιωχθεί μια ανακατεύθυνση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο αναπτυξιακό μοντέλο που θα της δώσει διαρκή και διατηρήσιμη ώθηση για τις επόμενες δεκαετίες.

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων στη χώρα μας είναι να επιδιώκεται ο μεγαλύτερος δυνατός κατακερματισμός τους σε πολλά μικρά έργα ή σε πολλούς επιμέρους δικαιούχους, πιθανόν ως αποτέλεσμα της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας. Το αποτέλεσμα είναι να χρηματοδοτούνται σχεδόν οριζοντίως όλοι οι κλάδοι της οικονομίας, με μικρά κονδύλια έκαστος που δεν είναι ικανά να προσφέρουν σημαντικό όφελος σε κάποιον από αυτούς. Προσπαθούμε, δηλαδή, λίγο ή πολύ να τα πετύχουμε όλα, και τελικά δεν κάνουμε αρκετά για τίποτα. Η απουσία στρατηγικής στόχευσης οδηγεί στη μη μεγιστοποίηση του συνολικού παραγωγικού οφέλους και σε απώλεια ευκαιριών, καθώς δίνονται αυθαίρετα ίσοι πόροι σε όλους τους κλάδους αντί να προκρίνονται οι κλάδοι στους οποίους υπάρχουν εν δυνάμει πολλαπλασιαστικά οφέλη ή συγκριτικά πλεονεκτήματα. Με αυτό τον τρόπο τα ευρωπαϊκά κονδύλια μετατρέπονται σε ένα απλό εργαλείο ενίσχυσης της ζήτησης αντί να χρησιμοποιούνται ως μοχλοί ανάπτυξης, σε μια χώρα που διαχρονικά χαρακτηρίζεται ως «οικονομία της ζήτησης». Περαιτέρω, ελλοχεύουν και επιπλέον αρνητικές επιπτώσεις, όπως η μη εκμετάλλευση των σημαντικών οικονομικών κλίμακων που ενέχει η διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων, η υπέρμετρη αύξηση του διαχειριστικού και γραφειοκρατικού κόστους και η δημιουργία ιδανικών συνθηκών για την επώαση αδιαφάνειας και διαφθοράς.

### **3.5 Οι παράγοντες κινδύνου για το μέλλον**

Έχοντας περιγράψει αρκετά αναλυτικά την κατάσταση της ελληνικής οικονομίας ύστερα από τρία μνημόνια και 12 και πλέον έτη οικονομικής κρίσης, δύο εκ των οποίων και παράλληλης πανδημικής κρίσης, θα θέλαμε να αναδείξουμε μερικούς σημαντικούς παράγοντες κινδύνου που θα μπορούσαν να εκτροχιάσουν την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας κατά το προσεχές μέλλον.

Ο κυρίαρχος παράγοντας κινδύνου δεν μπορεί να είναι άλλος από την επιδημιολογική πορεία της πανδημικής κρίσης. Στην παρούσα χρονική στιγμή

φαίνεται ότι η κατάσταση έχει σταθεροποιηθεί. Ειδικά αν σκεφτεί κανείς ότι μπροστά μας είναι η καλοκαιρινή περίοδος όπου οι ιώσεις εξασθενούν και περιορίζονται λόγω των συναναστροφών των ανθρώπων σε ανοικτούς χώρους. Επίσης θετικό είναι το γεγονός της υψηλής εμβολιαστικής κάλυψης που υπάρχει στον γενικό πληθυσμό. Βάσει στοιχείων, οι πολίτες που έχουν ολοκληρώσει τον εμβολιασμό τους αποτελούν ποσοστό άνω του 75%<sup>64</sup>. Η ανακάλυψη όμως τον Νοέμβριο, κατ' αρχάς σε διάφορες χώρες της Νοτίου Αφρικής και στη συνέχεια σε όλο τον κόσμο, της νεότερης μετάλλαξης του ιού SARS Cov-2 δημιούργησε άμεσες ισχυρότατες διαταραχές στις παγκόσμιες αγορές, αποκαλύπτοντας πόσο εύθραυστο ήταν αυτό το κλίμα. Η νέα μορφή μετάλλαξης φαίνεται ότι προκαλεί πιο ήπια συμπτώματα αν και είναι πιο μεταδοτική. Παρά την παγκοσμίως εκρηκτική αύξηση των μολύνσεων που επέφερε το νέο στέλεχος, οι ανάγκες σε απλές νοσηλείες και νοσηλείες αυξημένης φροντίδας παρέμειναν σταθερές. Ως αποτέλεσμα, παρά τους φόβους των διεθνών αγορών, το νέο στέλεχος δεν προκάλεσε ένα νέο παγκόσμιο κύμα από lockdown. Στον απόηχο της μεγάλης έξαρσης του στελέχους όμικρον, οι διεθνείς αγορές δείχνουν να επιστρέφουν στην πρότερη κατάσταση συγκρατημένης αισιοδοξίας με σαφώς, όμως, αυξημένη επιφυλακτικότητα.

Αποτελεί μια διαχρονική παρατήρηση των ειδικών ότι η εξελικτική πορεία των ιών δημιουργεί κατά κανόνα ολοένα και πιο μεταδοτικά αλλά και λιγότερο παθογόνα στελέχη. Αυτή αναμένεται να είναι και η πορεία του συγκεκριμένου ιού στο βάθος του χρόνου, μέχρι να μετατραπεί σε ενδημικός. Η μέχρι τώρα διαδρομή των στελεχών του SARS Cov-2 επιβεβαιώνει την παραπάνω εξελικτική αρχή. Παρ' όλα αυτά, η συγκεκριμένη αρχή αφορά στη γενική εξελικτική πορεία ενός ιού και δεν αποκλείει παροδικές παρεκκλίσεις. Οι ειδικοί, δηλαδή, δεν αποκλείουν το ενδεχόμενο κάποια μελλοντική μετάλλαξη να δημιουργήσει ένα στέλεχος με ταυτόχρονα αυξημένη μεταδοτικότητα και ισχυρή νοσηρότητα, αλλά δίνουν σε αυτό το ενδεχόμενο ολοένα και μικρότερη πιθανότητα. Συνεπώς, ο βαθμός της οικονομικής αβεβαιότητας που προκύπτει από την επιδημιολογική πορεία του φαινομένου φθίνει μεν, προϊόντος του χρόνου, αλλά πρόκειται να μας συντροφεύει για αρκετό καιρό στο μέλλον. Την ίδια στιγμή, όμως, αναδύονται νέες εστίες οικονομικού κινδύνου. Ο

---

<sup>64</sup> <https://emvolio.gov.gr/>

συνδυασμός σημαντικά αυξημένων αναγκών για κρατικές δαπάνες και μειωμένης οικονομικής δραστηριότητας, αμφότερα αιτία της πανδημίας, εκτροχίασε το δημόσιο χρέος σχεδόν όλων των ανεπτυγμένων οικονομιών. Παράλληλα, ίσως εξαιτίας της σχετικά απότομης και ενδεχομένως μη αναμενόμενης ύφεσης της πανδημίας το δεύτερο μισό του 2021 και σίγουρα εξαιτίας διάφορων γεωπολιτικών συγκυριών, προέκυψε μια εκρηκτική άνοδος του κόστους της ενέργειας. Αμφότεροι αυτοί οι παράγοντες, μόνοι τους ή σε συνδυασμό με άλλους, συνιστούν εστίες σημαντικού οικονομικού κινδύνου, καθώς θα μπορούσαν υπό συγκεκριμένες συνθήκες να περιορίσουν – ή ακόμα και να αναστείλουν – τις αναπτυξιακές προοπτικές της ΕΕ και της χώρας μας.

### 3.6 Ενεργειακή κρίση

Με την έξοδο της ελληνικής οικονομίας από την προσωρινή κρίση της πανδημίας Covid-19, προσκρούουμε αναπάντεχα σε μια νέα κρίση η οποία έχει τη δυνατότητα να επιβραδύνει σημαντικά (αν όχι να αναστρέψει) τη διαδικασία ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας. Η κρίση αυτή αφορά στην εκτόξευση σε δυσθεώρητα ύψη των τιμών της ενέργειας, ενός αγαθού που αποτελεί το σημαντικότερο αγαθό για κάθε οικονομία. Αυτό είχε ως επακόλουθο να συμπαρασυρθούν και τα υπόλοιπα αγαθά σε αυτό το «ράλι» αύξησης τιμών και τέλος να γενικευθεί η τάση αυτή<sup>65</sup>. Είναι τόσο μεγάλη η ένταση στις αυξήσεις των τιμών όλων των ενεργειακών αγαθών, όπως και στις ακόλουθες ανατιμήσεις στα υπόλοιπα –μη ενεργειακά– αγαθά, που δεν είναι καθόλου αδόκιμο να αναφερόμαστε σε μια γενίκευση της κρίσης.

Αρχικά, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να επισημανθεί η σημασία που έχει αυτό που ονομάζουμε "ενέργεια". Η ενέργεια δεν είναι ένα συνηθισμένο καταναλωτικό αγαθό, που αν για κάποιο λόγο βρισκόταν σε έλλειψη θα προέκυπτε απλά αύξηση

---

65

[https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_javax.faces.resource=document&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_in=downloadResources&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_documentID=495720&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_in=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_documentID=495720&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_locale=el)

της τιμής του και ακολούθως μείωση της κατανάλωσής του. Αντίθετα, η ενέργεια είναι ένα πρακτικά αναντικατάστατο ενδιάμεσο αγαθό που χρησιμοποιείται στην παραγωγή όλων των υπόλοιπων αγαθών. Ακόμα και για τα νοικοκυριά, που θεωρητικά είναι οι τελικοί καταναλωτές του, στην πραγματικότητα η ενέργεια αποτελεί ενδιάμεσο αγαθό, καθώς χρησιμοποιείται για την ιδιο-παραγωγή φωτός, μαγειρεμένου φαγητού, θέρμανσης ή ψύξης, μετακινήσεων, καθαριότητας και άλλων αγαθών και υπηρεσιών που στη συνέχεια καταναλώνουν. Επίσης, βραχυπρόθεσμα είναι ένα σχεδόν πλήρως αναντικατάστατο αγαθό, είτε για τις επιχειρήσεις είτε για τα νοικοκυριά, αφού δεν υπάρχει καμία σημαντική δυνατότητα υποκατάστασης της ενέργειας συνολικά από κάποιο άλλο αγαθό· ενώ μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ένας περιορισμένος βαθμός υποκατάστασης είναι δυνατός με επενδύσεις σε εξοπλισμό που εξοικονομεί ενέργεια. Συνολικά, δεν νοείται καμία παραγωγική δραστηριότητα, συμπεριλαμβανομένης της ιδιο-παραγωγής των νοικοκυριών, χωρίς τη χρήση ενέργειας.

Έχοντας εμπεδώσει την τεράστια σημασία που έχει η ενέργεια σε κάθε οικονομία, αποκτά ιδιαίτερη σημασία η περιγραφή του τι ακριβώς έχει συμβεί στις αγορές της ενέργειας. Η ενεργειακή αυτή κρίση δεν πρωτοτυπεί σε σχέση με τις προηγούμενες ενεργειακές κρίσεις, καθώς αφορά κατ' αρχάς τα δύο συνήθη κύρια ενεργειακά αγαθά: το Αργό Πετρέλαιο (ΑΠ) και το Φυσικό Αέριο (ΦΑ), με μια αναλογία όμως που είναι μετατοπισμένη προς το ΦΑ, ως αποτέλεσμα της μεταβολής της σχετικής σημασίας των δύο αγαθών υπέρ του ΦΑ τα τελευταία έτη, για οικονομικούς και περιβαλλοντικούς λόγους. Καθώς τα αγαθά αυτά αποτελούν τις δύο από τις τρεις κύριες πηγές ενέργειας –η άλλη είναι ο άνθρακας–, με από κοινού μερίδιο στην παγκόσμια χρήση ενέργειας που ξεπερνά το 54%<sup>66</sup>, οι μεταβολές στις τιμές τους επηρεάζουν είτε τις τιμές των υπόλοιπων ενεργειακών αγαθών είτε το κόστος χρήσης τους. Ενδεικτικά παρακολουθώντας τις τιμές των καυσίμων όπως αυτές αναρτώνται σε ιστοσελίδα του Υπουργείου Ανάπτυξης<sup>67</sup>, μετά από μια μεγάλη πτώση των τιμών την περίοδο των lockdown που είχαν επιβληθεί, η οποία οφειλόταν στην πτώση της ζήτησης, η μείωση της παραγωγής αλλά και ρωσο-ουκρανικός

<sup>66</sup> <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2021/supply> Παγκόσμιος οργανισμός ενέργειας (2019)

<sup>67</sup> [http://www.fuelprices.gr/deltia\\_d.view](http://www.fuelprices.gr/deltia_d.view)



πόλεμος, εκτόξευσε τις τιμές σε μεγάλα επίπεδα, σε παγκόσμιο επίπεδο. Αφού λοιπόν αυξήθηκε το ενεργειακό κόστος, οι επιχειρήσεις φρόντισαν να το μετακυλήσουν στα αγαθά που σε πρώτη φάση υπήρχε άμεση εξάρτηση. Τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα όμως, παραμένουν αποδέκτες του υπόλοιπου μέρους των αυξήσεων, το οποίο σε κάποιες περιπτώσεις είναι αρκετά μεγάλο, όπως παραμένουν αντιμέτωποι με τις αυξήσεις του κόστους σε όλα τα υπόλοιπα – μη ενεργειακά – αγαθά και υπηρεσίες κατά το τμήμα των αυξήσεων αυτών που οφείλεται στην ίδια την ενεργειακή κρίση.

Η κοινωνική συνοχή απαιτεί τα νοικοκυριά να λάβουν μια προστασία από τις αυξήσεις των τιμών της ενέργειας, με προτεραιότητα στα πιο ευάλωτα νοικοκυριά και στο τμήμα των αναγκών όλων των νοικοκυριών που είναι πιο ανελαστικές. Σε αυτές περιλαμβάνονται ανάγκες που σχετίζονται με τη διαβίωση, όπως είναι η θέρμανση, αλλά και με τον βιοπορισμό, όπως είναι η στοιχειώδης μετακίνηση από και προς την εργασία (ιδιαίτερα σε περιοχές της επαρχίας, όπου οι αποστάσεις είναι μεγαλύτερες και η κάλυψη από τα ΜΜΜ είναι πολύ περιορισμένη). Προς αυτή την κατεύθυνση έχουν ληφθεί σημαντικά –σε όρους κόστους– μέτρα από την ελληνική κυβέρνηση, τα οποία όμως δεν είναι επαρκώς εστιασμένα, κάποια μάλιστα δεν έχουν ξεκάθαρο πλαίσιο και στόχευση και είναι μάλλον αποσπασματικά με πολλές ασυνέχειες. Ενδεικτικά, ως ένα παράδειγμα εστίασης που θα μπορούσε να έχει μάλιστα σημαντικότερες παράπλευρες ωφέλειες, θα ήταν αντί για το σχεδόν οριζόντιο "fuel pass" να υιοθετηθεί μια πρακτική επιδότησης της χρήσης ΜΜΜ, στα πρότυπα ανάλογων μέτρων σε Ισπανία, Πορτογαλία και Γερμανία. Σύμφωνα με αυτήν, οι δικαιούχοι κάτοικοι των μεγάλων πόλεων αντί για το "fuel pass", ολόκληρο ή μέρος του, θα λάμβαναν μια σημαντική έκπτωση σε μηνιαίες κάρτες για όλα τα ΜΜΜ, ενώ παράλληλα οι κάτοικοι της επαρχίας θα ενισχύονταν με σχετικά μεγαλύτερο βοήθημα. Αυτό θα επιτύγχανε ταυτόχρονα τη μείωση του κόστους της μετακίνησης, την κινητροδότηση για χρήση ΜΜΜ και άρα τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης και δεν θα οδηγούσε σε τεχνητές εξάρσεις της λιανικής τιμής των καυσίμων (λόγω της έκτακτης αύξησης στη ζήτησή τους).

Η διάσταση της ενεργειακής ασφάλειας αποδείχθηκε εκ των πραγμάτων ότι είχε υποτιμηθεί στον ευρωπαϊκό σχεδιασμό της ενεργειακής μετάβασης και αυτό

αποτέλεσε αναμφίβολα ένα από τα ισχυρότερα διδάγματα αυτής της κρίσης για την ευρωπαϊκή πολιτική ηγεσία. Ένα ακόμα, όμως, σημείο που χρήζει ιδιαίτερης προσοχής είναι να μην τεθούν ευθέως αντιμέτωποι ο στόχος για εξασφαλισμένη παροχή ενέργειας σε λογική τιμή με τον στόχο για τη μετάβαση του ενεργειακού τομέα σε πιο περιβαλλοντικά καθαρές πηγές ενέργειας. Είναι λίγο δύσκολο να το αντιληφθούμε ως μάλλον τυχεροί πολίτες του ανεπτυγμένου κόσμου, αλλά η περιβαλλοντική συνείδηση και η θέλησή μας να αντιμετωπίσουμε την κλιματική αλλαγή είχαν ως προϋπόθεση την κάλυψη σε μεγάλο βαθμό των βασικότερων αναγκών μας: της διαβίωσης και της ασφάλειας (με την ευρεία έννοια, που περιλαμβάνει τη σταθερότητα). Εάν αυτές τεθούν εν αμφιβόλω σε κάποιο βαθμό, και μάλιστα από μια πολιτική επιλογή που τις θίγει έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος, τότε θα κινδυνεύσει να χαθεί η κοινωνική συναίνεση που υπάρχει αυτή τη στιγμή υπέρ της ενεργειακής μετάβασης. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι αναφορικά με το ενεργειακό ζήτημα, σε έρευνα του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας που δημοσίευσε η διαΝΕΟσις<sup>6869</sup>, που καταγράφει τις απόψεις των πολιτών σε μια σειρά από θέματα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή στην Ελλάδα, η πλειοψηφία των ερωτώμενων (7 στους 10) απαντούν ότι οι ευρωπαϊκοί και εγχώριοι πόροι πρέπει να διατεθούν κατά προτεραιότητα στις ΑΠΕ.

---

<sup>68</sup> <https://civilprotection.gov.gr/klimatiki-krisi>

<sup>69</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/06/climatechange\\_survey.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/06/climatechange_survey.pdf)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

### ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 4.1 Εισαγωγή

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 κατέτασσε την Ελλάδα το 1998 στην 20ή θέση από τις 21 χώρες-μέλη του<sup>70</sup>. 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.

#### 4.2 Η αποτυχία αντιμετώπισης του προβλήματος μέχρι σήμερα

Είναι γεγονός ότι έχουν γίνει ορισμένα βήματα προς την σωστή κατεύθυνση από την στιγμή που η χώρα εισήλθε στην εποχή των μνημονίων και υποχρεώθηκε σε εποπτεία των οικονομικών της δραστηριοτήτων. Αποτελεί, όμως, γενική παραδοχή ότι τα προβλήματα παραμένουν έντονα παρά τις προσπάθειες ρυθμίσεων αμφισβητούμενης ποιότητας αλλά και της αποτελεσματικότητάς τους που μπορούν να γίνουν αντιληπτές από τους πολίτες.

Η συνεχιζόμενη παραγωγή νομοθετημάτων με αυξανόμενη μάλιστα τάση, προβληματίζει ως προς την ποιότητά τους. Υπάρχουν μάλιστα ορισμένες μελέτες που

---

<sup>70</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-greece-2001\\_9789264193451-en#page26](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-greece-2001_9789264193451-en#page26)

προσπαθούν να αποτυπώσουν το συγκεκριμένο φαινόμενο αλλά και πάλι δεν φαίνεται ότι όλα αυτά είναι αρκετά. Μια ματιά στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου, μπορεί να οδηγήσει άμεσα στο συμπέρασμα ότι συνεχώς «φορτώνονται» ακόμα και σήμερα συνέχεια νέοι νόμοι. Τα αίτια μπορούν να οφείλονται σε διάφορους παράγοντες. Ορισμένοι βασικοί που μπορούν να εντοπιστούν είναι οι παρακάτω:

(α) Ο τρόπος που λειτουργεί το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αφορά δηλαδή τον τρόπο όπου ένα η δημόσια διοίκηση εξαρτάται από την πολιτική εξουσία και πως η πρώτη έχει την πεποίθηση πως για να επιτευχθούν οι σκοποί της, πρέπει να υπάρχει σχετική ρύθμιση μέσω του πολιτικού συστήματος. Είναι γεγονός ότι έτσι όπως εξελίσσεται η σύγχρονη κοινωνία, η δημόσια διοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει και να επιλύσει όλο και πιο περίπλοκα ζητήματα. Είναι όμως επίσης φανερό ότι ο τρόπος που ένα σχέδιο νόμου όπως αυτό έχει συνταχθεί, εισάγεται προς συζήτηση από το αρμόδιο όργανο που είναι η Βουλή και στην συνέχεια ψηφίζεται, δεν επιτρέπει την εκ βάθους και ουσιαστική ρύθμιση για την επίλυση των όποιων ζητημάτων.

(β) Ο θεσμικός ρόλος των βουλευτών. Η προστασία του δημοσίου συμφέροντος που εκφράζεται μέσω του αξιώματος του βουλευτή, λειτουργεί πολλές φορές καταχρηστικά. Η δημόσια διοίκηση, πολλές φορές, σε ένα πρόβλημα, δεν το αξιολογεί σωστά και προσφεύγει στην εύκολη λύση μέσω των θεσμικών οργάνων που δεν είναι άλλη από την ρύθμιση του συγκεκριμένου ζητήματος με την αντίστοιχη παραγωγή νομοθεσίας. Φυσικά, το δημόσιο συμφέρον που αναφέρθηκε, θα μπορούσε να επιβάλει ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή την σημαντική μείωση της παραγωγής νόμων, μέσω της βελτίωσης της ποιότητάς τους. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της πολυνομίας.

Στον αντίποδα, τα όσα ζητήματα έχουν να κάνουν με την νομοθεσία, δηλαδή την παραγωγή τους, την βελτίωσή τους κτλ, αφορά συνταγματικά θεσμική υποχρέωση της Βουλής. Οποιαδήποτε προσπάθεια έχει γίνει στο παρελθόν για δημόσια συζήτηση που αφορούν θέματα ελέγχου και βελτίωσης της νομοθεσίας, υπήρξαν αντιδράσεις ως προς το μόνο θεσμικό όργανο που έχει υποχρέωση για αυτό,

είναι η Βουλή. Συνεπώς ο Έλληνας βουλευτής είναι ο μόνος που μπορεί να προτείνει ή να επικυρώνει οτιδήποτε θεωρεί σωστό βάσει συνειδήσεως και πεποιθήσεων.

(γ) Ο τρόπος που ο κόσμος αλλά και η ίδια η αγορά αντιλαμβάνονται τον τρόπο που λειτουργεί το κράτος, αποδεικνύει την σοβαρότητα του προβλήματος. Κάτι τέτοιο μπορεί εύκολα να γίνει αντιληπτό αν κάποιος παρατηρήσει το ρήγμα εμπιστοσύνης που παραμένει μεγάλο εάν δεν διευρύνεται μεταξύ πολιτών και κεντρικής εξουσίας όσον αφορά τη νομοθέτηση και την γραφειοκρατία στη χώρα μας. Ακόμα και αν σε ορισμένα πεδία έχει υπάρξει βελτίωση σε σύγκριση με το τι ίσχυε στο παρελθόν.

Περαιτέρω, μια έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς, υπονομεύει οποιαδήποτε προσπάθεια αντιμετώπισης την πολυνομίας και της γραφειοκρατίας. Έτσι, οι Έλληνες πολιτικοί, στον σύντομο χρόνο που έχουν με την βουλευτική τους ιδιότητα, καταβάλουν προσπάθεια αντιμετώπισης των όποιων προβλημάτων έτσι ώστε να έχουν απτά αποτελέσματα. Αυτό, συνήθως γίνεται σε βάρος οποιονδήποτε στρατηγικών που δύναται μακροπρόθεσμα να περιορίζουν δραστικά ορισμένα κακώς κείμενα όπως είναι η πολυνομία και η γραφειοκρατία. Έτσι, συχνά βρισκόμαστε σε ένα φαύλο κύκλο καχυποψίας με αποτέλεσμα να μην δίνεται πάντα επαρκείς για κοινωνικό έλεγχο και εφαρμογή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων.

(δ) Τελειώνοντας, θα πρέπει να αναφερθούν και ορισμένοι παράγοντες που αποτελούν τροχοπέδη αν και δεν θα έπρεπε, στην βελτίωση των πρακτικών και της λεγόμενης Καλής Νομοθέτησης. Αυτοί παράγοντες πηγάζουν από την συμμετοχή μας σε ορισμένους διεθνούς οργανισμούς, μέσα από την οποία υποχρεωνόμαστε σε υποχρεωτικούς κανόνες. Τέτοιοι οργανισμοί είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Συμβάσεις που έχει υπογράψει η χώρα μας με ορισμένο σκοπό, η στήριξη της οικονομίας της χώρας μας με οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με αποτέλεσμα την υπογραφή συνολικά τριών μνημονίων κτλ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>

### ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

#### 5.1 Πρακτικές άλλων χωρών

Την σημερινή εποχή, πολλές χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, στα πλαίσια εξεύρεσης πολιτικών μείωσης της πολυνομίας ως κεντρική κυβερνητική θέση, έχουν υιοθετήσει την λεγόμενη Καλή Νομοθέτηση. 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.

Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένες παρεμβάσεις που εφαρμόζουν οι περισσότερες χώρες όπως η αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου της βουλευτικής εξουσίας, η συμμετοχή στη διαβούλευση των νόμων, και η απλούστευση μέσω της κωδικοποίησης της νομοθεσίας αποτελούν βασικούς πυλώνες της Καλής Νομοθέτησης.

Η έννοια της Καλής Νομοθέτησης και τα παράγωγά του, συναντώνται κυρίως την δεκαετία του 1980 στις αγγλοσαξονικές χώρες, όπου οι αγορές ήταν απορυθμισμένες. Οι υπερβολικές νομοθετήσεις στις Η.Π.Α. οδήγησαν σε νομοθετικές παρεμβάσεις για να περιοριστούν οι αρνητικές συνέπειές τους. Στα πλαίσια αυτής της προσπάθειας, χαρακτηριστικά είναι 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>71</sup>.

---

<sup>71</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.

Την απορρύθμιση, διαδέχτηκε η επαναρρύθμιση λόγω της αποτυχίας της και και της κριτικής που δέχτηκε. Έτσι χρησιμοποιήθηκαν διαφορετικά χαρακτηριστικά πιο αποδοτικά για να μπορέσουν να ελαχιστοποιήσουν τις αρνητικές συνέπειες στην κοινωνία. Με βάση αυτή τη λογική κινήθηκε και 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>72</sup>

Η τάση αυτή όμως όχι μόνο αποδυναμώθηκε με τα χρόνια, τουναντίον ενισχύθηκε και διευρύνθηκε μέσω της συμβολής διεθνών οργανισμών και κυρίως του ΟΟΣΑ. Έτσι πολλές χώρες χρησιμοποίησαν αυτά τα εργαλεία και για να μπορέσουν να βελτιώσουν το ρυθμιστικό τους περιβάλλον και να κρατήσουν την ανταγωνιστικότητα σε υψηλά επίπεδα. Ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένες χώρες που προέβησαν σε γενναία προγράμματα βελτίωσης της νομοθεσίας με αποτέλεσμα την δραστική μείωση της πολυνομίας. Τέτοιες χώρες είναι το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Γαλλία, το Μεξικό και η Κορέα.

## **5.2 Η Αντιμετώπιση της Πολυνομίας στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο**

Η βελτίωση που πέτυχαν ορισμένες χώρες και βελτίωσαν το ρυθμιστικό πλαίσιο τους με αποτέλεσμα την μείωση της πολυνομίας, άνοιξε την όρεξη και σε άλλες χώρες κυρίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θέλησαν από κοινού να βελτιώσουν το κοινοτικό κεκτημένο και φυσικά την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας έναντι τρίτων. Ως γνωστόν, η νομοθεσία που παράγεται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης καλύπτει σχεδόν όλα τα πεδία δράσης της πολιτικής που ρυθμίζουν και οι εθνικές έννομες τάξεις, 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<sup>73</sup> και την Έκθεση Mandelkern<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>

<sup>73</sup> <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

<sup>74</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010SA0003&from=LT>

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>75</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>76</sup>

Ο ρυθμός υλοποίησης των δράσεων από εκείνη την στιγμή και μετά ήταν εντυπωσιακή. Συγκεκριμένα, 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>77</sup> 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, αφορούσε όλες τις νομοθετικές πράξεις από το βασικό κείμενο μέχρι και τις τυχόν μεταγενέστερες τροποποιήσεις του. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι νόμοι να καθίσταται σαφείς και φυσικά να μειώνεται ο όγκος της νομοθεσίας.

Σχετικά με την πολυπλοκότητα απλούστευση της νομοθεσίας, την τελευταία δεκαετία έχουν γίνει σημαντικά βήματα, αρχικά ως διάφορες δράσεις και παρεμβάσεις ασύνδετων μεταξύ τους πολιτικών παρεμβάσεων και στην συνέχεια ενιαία από μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως κεντρική πολιτική ιδέα.

Τον Οκτώβριο του 2005, η Επιτροπή κατήρτισε ένα πρόγραμμα απλούστευσης<sup>78</sup>, το οποίο περιελάμβανε αρχικά 100 πρωτοβουλίες με χρονικό ορίζοντα το 2008, οι οποίες αυξήθηκαν σε 185 μετά από προτάσεις πολιτών,

---

<sup>75</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=ET)

<sup>76</sup>

<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

<sup>77</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0214&from=EN>

<sup>78</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el)



ενδιαφερόμενων φορέων και κρατών-μελών. Μολονότι αρχικά η πρόοδος ήταν αργή, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για την απλούστευση 132 εξ αυτών.

Το έτος 2015, η Επιτροπή δημιουργεί την πλατφόρμα REFIT<sup>79</sup> η οποία σταμάτησε την λειτουργία της στις 31 Οκτωβρίου 2019. Το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι οι νόμοι της ΕΕ επιτυγχάνουν τους στόχους τους με ένα ελάχιστο κόστος, προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων. Η Επιτροπή υποβάλλει ετησίως επισκόπηση των προσπαθειών της για απλούστευση και μείωση του φόρτου, στην ετήσια έρευνα για τον διοικητικό φόρτο, και καταγράφει τακτικά την πρόοδο του προγράμματος στον πίνακα αποτελεσμάτων REFIT. Η πλατφόρμα Fit for the Future δημιουργήθηκε το έτος 2020 με βάση την εμπειρία από την πλατφόρμα REFIT. Η πλατφόρμα Fit for Future αποτελείται από ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου και θα βοηθήσει την Επιτροπή στις προσπάθειές της να απλουστεύσει τη νομοθεσία της ΕΕ και να μειώσει τις σχετικές περιττές δαπάνες. Οι προσπάθειες αυτές εντάσσονται στο πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου REFIT. Η πλατφόρμα θα εξετάζει κατά πόσον οι υφιστάμενοι νόμοι μπορούν να είναι αποτελεσματικοί ως προς την επίτευξη των στόχων τους, στο πλαίσιο των νέων προκλήσεων που αντιμετωπίζουμε, όπως η ψηφιοποίηση. Η Επιτροπή θα λαμβάνει υπόψη τις γνωμοδοτήσεις της παραπάνω πλατφόρμας ώστε να εξασφαλίζει ότι οι νόμοι της ΕΕ βοηθούν τις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, αλλά και τους πολίτες και δεν δημιουργούν εμπόδια<sup>80</sup>.

### **5.3 Προτάσεις – Παρεμβάσεις για εφαρμογή πρακτικών στην Ελλάδα**

Έχει ήδη αναφερθεί ότι μέρος του προβλήματος της γραφειοκρατίας και την πολυνομίας στη χώρα οφείλεται 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

---

<sup>79</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el)

<sup>80</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_el)

της διοίκησης σε τομείς που επιζητούν ρύθμιση. Η διοίκηση προβαίνει σε προβληματικές ρυθμίσεις, ήτοι με λανθασμένο τρόπο, ή ημιτελή ή και ακόμα καθόλου. Το κάνει δε με πλήθος νομοθετημάτων σε βασικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας.

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 αντί να την περιορίζει.

Είναι γεγονός άλλωστε ότι από την περίοδο της μεταπολίτευσης μέχρι τώρα, οι εκάστοτε κυβερνήσεις ως επί τω πλείστων έχουν προσπαθήσει να δημιουργήσουν ένα δικό τους δίκτυο μέσω προσωπικών ή κομματικών μηχανισμών με απώτερο σκοπό να θέσουν την διοίκηση υπό την δική τους επήρεια – έλεγχο. Έτσι η διοίκηση μπορούμε να πούμε ότι πολιτικοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό ειδικά με την θεσμοθέτηση ορισμένων μέτρων π.χ. η τα πολιτικά δικαιώματα των πολιτικών υπαλλήλων.

Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτικών προϊσταμένων αλλά και των υφισταμένων, απαιτεί συντονισμένες, συστηματικές και μακροχρόνιες προσπάθειες. Αυτό συμβαίνει γιατί προφανώς η έλλειψη εμπιστοσύνης και η χαμηλή διοικητική ικανότητα αλληλοσυνδέονται. Μπορεί να γίνει εύκολα κατανοητό αυτό αν κάποιος σκεφτεί ότι 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. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα όπως βλέπουμε έντονα στις μέρες μας οι πολιτικοί προϊστάμενοι (Πρωθυπουργοί, Υπουργοί, Γενικοί Γραμματείς) να προσλαμβάνουν δικούς τους συμβούλους, με μεγαλύτερη ή μικρότερη τεχνοκρατική επάρκεια, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό με τις αμοιβές μετακλητών υπαλλήλων<sup>81</sup>.

Επιπλέον, οι κυβερνήσεις, έχοντας διαγνώσει την αδυναμία της δημοσιοϋπαλληλίας να παράγει σύγχρονη και εύστοχη νομοθεσία, καταφεύγουν

---

<sup>81</sup> <https://kede.gr/stous-1580-oi-metaklitoi-ypalliloi-tou-dimosiou/>

σήμερα σε εξωτερικούς συμβούλους, π.χ. με αναθέσεις έργων εκπόνησης νομοθεσίας σε μελετητικά ή δικηγορικά γραφεία.

Η αρνητική πλευρά του νομίσματος αυτής της πρακτικής είναι ότι αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες άρα και επιβαρύνεται ο προϋπολογισμός αφαιρώντας πόρους που θα μπορούσαν να δοθούν σε άλλους κρίσιμους τομείς της οικονομίας, αλλά 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 ο αρμόδιος πολιτικός προϊστάμενος κρίνει σκόπιμο να λάβει υπόψιν την γνώμη των διοικητικών υφισταμένων του πράγμα που δεν συμβαίνει συχνά. Η διαχρονική αυτή τάση που περιλαμβάνει συχνές πολιτικές παρεμβάσεις σε ό,τι αφορά προσλήψεις, μεταθέσεις και προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων, έχουν καταστήσει τους διοικητικούς υπαλλήλους επιφυλακτικούς απέναντι στους πολιτικούς τους προϊσταμένους. Για την αντιμετώπιση αυτής της τάσης, προτείνονται τρεις αναγκαίες μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις ως εξής:

### **1. Αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης**

Μια σοφή λαϊκή ρήση αναφέρει ότι η εμπιστοσύνη όσο δύσκολα χιτίζεται έτσι σε μια στιγμή μπορεί να γκρεμιστεί. Αν όχι η βασικότερη, ίσως μία από τις βασικές μακροχρόνιες παρεμβάσεις θα μπορούσε να είναι η αποκόλληση της δημόσιας διοίκησης από επιρροή της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας με την ταυτόχρονη και σταδιακή αποκομματικοποίησή της. Αποτελεί μάλιστα και μνημονιακή υποχρέωση της χώρας μας (το λεγόμενο Τρίτο Μνημόνιο που υπογράφηκε τον Ιουλίο του έτους 2015 μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και των δανειστών της). Η συμφωνία, που περιλαμβάνει το προαπαιτούμενο της αποκομματικοποίησης, έχει δεσμεύσει την Ελληνική Κυβέρνηση μέσω νομοθετικής διαδικασίας που ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή τον Αύγουστο του 2015.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> 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».

Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι, εφαρμόζοντας το Τρίτο Μνημόνιο, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει σταδιακά να δημιουργεί όλο και περισσότερα δικλίδες ασφαλείας ξεκινώντας από ψηλά στην ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης 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 σε αυτή την κατεύθυνση, δηλαδή στη δημιουργία «Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης» και θεωρητικά αποτέλεσε βήμα προς αυτή την κατεύθυνση<sup>83</sup>. Το αν τελικά εφαρμόστηκε ή όχι ο Νόμος μετά την ψήφιση του, αποτελεί άλλο θέμα προς διερεύνηση.

## 2. Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους

Εξίσου σημαντικός στόχος πέρα από την αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης είναι και η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους. Αυτό θα έχει ως σκοπό την καταπολέμηση πολυνομίας. Η συμβολή του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης που έχει στόχο την επιμόρφωση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων με νέες γνώσεις και ικανότητες θα είναι πολύτιμη. Στα επιχειρησιακά σχέδια εκπαίδευσης καταγράφονται οι επιμορφωτικές ανάγκες των οργανωτικών μονάδων κάθε υπηρεσίας ή φορέα, αποτυπώνονται τα χαρακτηριστικά της ομάδας – στόχου, γίνεται συσχέτιση των αναγκών με τους στρατηγικούς στόχους και προτείνονται συγκεκριμένοι τίτλοι προγραμμάτων που αντιστοιχούν στις διαπιστωθείσες εκπαιδευτικές ανάγκες. Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση της επιμόρφωσης έχουν τα Αυτοτελή Τμήματα Εκπαίδευσης που λειτουργούν στις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας<sup>84</sup>. Θα πρέπει να γίνεται επίσης και κατάλληλη αξιοποίηση των αποφοίτων με όρους αξιοκρατίας καθώς έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα αποφοίτων να παρακάμπτονται στις κρίσεις για προαγωγές και να επιλέγονται σε θέσεις προϊσταμένων άλλα άτομα που τυγχάνει να έχουν ένα καλύτερο δίκτυο γνωριμιών.

---

<sup>83</sup> <https://www.ypes.gr/ethniko-mitroo-epitelikon-stelechon-dimosias-dioikisis/>

<sup>84</sup> <https://www.ekdd.gr/%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%cf%8c%cf%81%cf%86%cf%89%cf%83%ce%b7/%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%86%ce%b9%ce%bb-%cf%84%ce%bf%cf%85-%ce%b9%ce%bd%ce%b5%cf%80/>

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.

### 3. Μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας

Εξίσου σημαντική αλλαγή είναι η μεταβολή της 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».

Αυτό οφείλεται σε μια νοοτροπία που δημιουργήθηκε στο ελληνικό διοικητικό σύστημα από την ίδρυσή του. Σε γενικότερο επίπεδο πολιτικής κουλτούρας, αυτή η νοοτροπία αντανακλά την απόσταση και διαφορά ανάμεσα στη μεταρρυθμιστική και την παρωχημένη κουλτούρα.<sup>85</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.

Το πρώτο μοντέλο οργάνωσης έχει να κάνει με τον Βεμπεριανό ορθολογικό τύπο, όπως αυτός εφαρμόστηκε από τους Βαυαρούς, μετά το 1830<sup>86</sup>. Η επιρροή αυτή είχε ως αποτέλεσμα τον εξορθολογισμό της νομοθεσίας αφού υιοθετήθηκαν έστω και καθυστερημένα, πρότυπα από ευρωπαϊκά κοινωνικά κεκτημένα.

Στο δεύτερο μοντέλο οργάνωσης εφαρμόζονται στοιχεία του οθωμανικού διοικητικού συστήματος, σύμφωνα με το οποίο το σύστημα αυτό υιοθετούσε διάφορες τοπικές εξαιρέσεις ομάδων ή κοινοτήτων προωθώντας μια πιο προνομιακή

---

<sup>85</sup> Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης. Νικηφόρος Διαμαντούρος, Αθήνα (2000) εκδ. Αλεξάνδρεια, σελ. 160.

<sup>86</sup> [https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esdd/15/2/751.pdf](https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/15/2/751.pdf), σελ. 26

μεταχείριση αυτών. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν η ανάγκη για ρύθμιση της διαστρεβλωμένης κατάστασης που δημιουργούνταν έτσι ώστε να εφαρμοστεί ο νόμος στην πράξη.

Πάνω σε αυτό το μοντέλο οργάνωσης παρατηρούμε 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 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 νοητικές υποδοχές που θεωρούν την ψήφιση νόμων ή την έκδοση διαταγμάτων και αποφάσεων ως την ενδεδειγμένη λύση για κάθε πρόβλημα. Είναι άλλωστε σύνηθες το φαινόμενο η ελληνική πολιτεία να προβαίνει συχνά σε θέσπιση όλο και νέων ρυθμίσεων για να αντιμετωπίσει προβλήματα και εμπόδια που ανακύπτουν κάθε φορά κατά την εφαρμογή των νόμων.

#### **5.4 Μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις για την επίλυση του προβλήματος**

Οι τρεις παραπάνω μακροχρόνιες παρεμβάσεις, δηλαδή: α) η αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, β) η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους και γ) η μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας, απαιτούν χρόνο, χρήμα, σχεδιασμό και προγραμματισμό σε βάθος χρόνου. Μεσοπρόθεσμα, είναι αναγκαίες άλλες, πιο συγκεκριμένες παρεμβάσεις. Στο σημείο αυτό συνοψίζονται επτά προτάσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να υλοποιηθούν σε χρονικό ορίζοντα μιας κυβερνητικής θητείας που είναι συνήθως τα τέσσερα έτη.

Επιπλέον, στον μεσοπρόθεσμο ορίζοντα εντάσσεται και η αναγκαία συνταγματική αναθεώρηση, η οποία θα πρέπει να στοχεύσει στη βελτίωση του Κοινοβουλίου. Γι' αυτό οι όποιες συνταγματικές τροποποιήσεις θα ενταχθούν στις επιμέρους προτάσεις για να αναδειχθεί καλύτερα η σφαιρικότητα της κάθε πρότασης.

## 1. Η «γκιλοτίνα» ως εργαλείο μείωσης του ρυθμού παραγωγής ρυθμίσεων

Το 2004, η εταιρεία Jacobs, Cordova & Associates έχοντας στόχο την μείωση του τεράστιου όγκου ρυθμίσεων που παράγονταν, εφάρμοσε μία μεθοδολογία που ονομαζόταν «γκιλοτίνα»<sup>87</sup>. Η μεθοδολογία αυτή που οφείλεται πάνω στην εμπειρία των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ που υλοποίησαν παρόμοια προγράμματα υπό την εποπτεία του Scott Jacobs. Ήταν ο ίδιος που οργάνωσε το πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης του ΟΟΣΑ κατά την περίοδο του 1995-2001. 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 των χωρών που την εφάρμοσαν, εξοικονομώντας περίπου 8 δισ. δολάρια σε ετήσια βάση.

Ο τρόπος εφαρμογής της γκιλοτίνας είναι ο εξής: 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. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να απαντούν στα εξής τρία ερωτήματα: α) Είναι αναγκαία και νόμιμη η συγκεκριμένη ρύθμιση; β) Εάν ναι, είναι φιλική προς τον χρήστη; και γ) Εάν συμπεριλαμβάνονται οικονομικές χρεώσεις, είναι λογικές και αναγκαίες; Οι απαντήσεις των ερωτημάτων 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. Επιπλέον για κάθε απάντηση, χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εμπειρογνώμονες από διάφορες κοινωνικές ομάδες όπως σωματεία, νομικούς, εκπροσώπους οργανώσεων που επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις σε έναν τομέα, π.χ., εκπαίδευση, περιβάλλον κ.ά.

---

<sup>87</sup>

<https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/ntalakou%20regulation%20in%20practice%202019%20-3.pdf>

Είναι προφανές, ότι υπό το πρίσμα της εφαρμογής της συγκεκριμένης μεθοδολογίας, χρειάζεται ισχυρή πολιτική βούληση στο ανώτατο επίπεδο της κεντρικής δημόσιας διοίκησης που είναι η κυβέρνηση.

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.

Υπάρχει έρευνα που πραγματοποιήθηκε και αφορά την παραγωγή ρυθμιστικών νομοθετημάτων στην Ελλάδα<sup>88</sup>. Το αποτέλεσμα έδειξε ότι την περίοδο 2001-2016, παρήχθησαν 1.569 ρυθμιστικοί νόμοι που αποτυπώθηκαν σε 64.500 περίπου σελίδες. Εάν σε αυτές τις ρυθμίσεις προστεθούν οι νόμοι που ισχύουν από την εποχή της αποκατάστασης της Δημοκρατίας και τέθηκε σε ισχύ το αρχικό Σύνταγμα, αλλά και ορισμένες ρυθμίσεις που προϋπάρχουν χωρίς επί της ουσίας να έχουν καταργηθεί όπως Βασιλικά Διατάγματα κ.τ.λ., τότε μπορούμε να αντιληφθούμε την ανάγκη για δραστική μείωση της ρυθμιστικής ύλης. Προφανώς, 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 επικάλυψης δε λύνεται ακόμα και αν εφαρμοστούν πλήρως οι αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ειδικά σε ένα ρυθμιστικό περιβάλλον τόσο προβληματικό όσο το ελληνικό.

Συνεπώς, η προαναφερόμενη μέθοδος «γκιλοτίνας» θα μπορούσε να ξεκινήσει εφόσον υπάρχει πολιτική θέληση για την καθολική εφαρμογή της σε όλες

---

<sup>88</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia\\_Main\\_UPD\\_41217.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf)



τις εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης και μάλιστα με περιορισμένο χρονικό ορίζοντα υλοποίησης σε καίρια πεδία με ευεργετικά αποτελέσματα για την οικονομική ανάπτυξη.

Η «γκιλοτίνα» θα πρέπει να εφαρμοστεί στις ρυθμίσεις ανά υπουργείο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν πρέπει να υιοθετηθεί συνολικά ως κεντρική πολιτική ιδέα. Υπάρχουν για παράδειγμα δράσεις που βελτιώνουν τομείς της οικονομίας και εμπλέκονται πολλά υπουργεία και υπηρεσίες. 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 κρούσης» 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).

Ειδικά στη χώρα μας που υπάρχουν ακόμα βασιλικά διατάγματα σε ισχύ, 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, αφετέρου η γλωσσική τους διατύπωση ενδέχεται να δημιουργεί ζητήματα κατανόησης και εφαρμογής.

Επίσης, η ελληνική «γκιλοτίνα», στο μέτωπο της οικονομίας, θα πρέπει να εντοπίσει αυτούς τους νόμους που ρυθμίζουν την λειτουργία της. Παλιοί νόμοι οι οποίοι βρίσκονται μέχρι και σήμερα σε ισχύ, παρωχημένες ρυθμίσεις, θέσπιση συμπληρωματικών νέων ρυθμίσεων, που τις καθιστούν όλο και πιο περίπλοκες, όλα αυτά έχουν αντίκτυπο στην ραχοκοκαλιά της ελληνικής οικονομίας όπως είθισται να αποκαλούνται οι μικρομεσαίες Επιχειρήσεις. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα αυτές οι επιχειρήσεις να δαπανούν αναλογικά όλο και περισσότερους πόρους για να κατανοήσουν τις ρυθμίσεις και να συμμορφωθούν.

## **2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων**

Η ρυθμιστική «γκιλοτίνα» που έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω πρέπει να υποστηριχθεί και με μια διαδικασία κωδικοποίησης ορισμένων τομέων της δημόσιας πολιτικής. Οι δύο αυτές ενέργειες θα πρέπει να λειτουργήσουν 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. Τέτοια πεδία μπορούν να αφορούν ενδεικτικά την οικονομική δραστηριότητα, εργασιακά θέματα, θέματα δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπαιδευτικού τομέα, διεθνών σχέσεων κτλ.

Υπάρχει ανάγκη να συγκεντρωθούν όλες οι κατακερματισμένες διατάξεις που αφορούν συγκεκριμένο τομέα και να αποτελέσουν κωδικοποιημένο κείμενο, ώστε να περιοριστούν τα πολυνομοσχέδια και να παρατηρούνται φαινόμενα που σε έναν νόμο που ρυθμίζει κάποιο θέμα, να παρεμβάλλεται ρύθμιση άλλου άσχετου τομέα. Παράλληλα θα πρέπει να καταργηθούν, όπου είναι απαραίτητο, παρωχημένες και δυσλειτουργικές διατάξεις όπως έχει ήδη αναφερθεί και να αντικατασταθούν, μέσα από την επικαιροποίησή τους, παλαιές ρυθμίσεις που είναι ακόμα σε ισχύ.

Όλη αυτή η διαδικασία θα μπορούσε να ολοκληρωθεί με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Με την κατάλληλη αξιοποίηση χρηματοδοτικών ευρωπαϊκών κονδυλίων, επιχειρήσεις που είναι και αποδέκτες των νομοθετικών ρυθμίσεων, θα μπορούσαν να εκπονήσουν τα κωδικοποιημένα κείμενα βάσει των οποίων θα έρθει αργότερα η δημόσια διοίκηση να αξιολογήσει και στη συνέχεια να πιστοποιήσει. Έτσι αυτά τα κείμενα που θα είναι αποτέλεσμα της ίδια της αγοράς, θα πάρουν τον δρόμο για την Βουλή προκειμένου να υποβληθούν ως νομοσχέδια.

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>89</sup>

Ιδανικά θα μπορούσε να υπάρξει κωδικοποίηση ρυθμίσεων σε κάποιον τομέα και να δινόταν ένα διάστημα εφαρμογής του για μια τουλάχιστον τριετία, χωρίς την δυνατότητα τροποποιήσεων. Μονάχα σε εξαιρετικά επείγουσες καταστάσεις θα μπορούσε να υπάρξει τροποποίηση με αυξημένη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Έτσι θα επιτυχανόταν και στην συνείδηση των πολιτών και επιχειρήσεων η σταθερότητα των νομοθετικών διατάξεων, ένα ευαίσθητο ζήτημα που επηρεάζει εξαιρετικά την οικονομική δραστηριότητα και τυχόν επενδύσεις που πρόκειται να γίνουν.

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

Στην Ελλάδα με το παρόν κοινοβουλευτικό σύστημα, τόσο οι βουλευτές που εκλέγονται απευθείας από τον ελληνικό λαό όσο και οι υπουργοί που συνήθως είναι εκλεγμένοι βουλευτές, μερικές φορές τείνουν να ικανοποιούν με πελατειακό και συχνά μη συμβατό τρόπο, διάφορα αιτήματα κάποιων ευνοούμενων ψηφοφόρων ή ομάδων ψηφοφόρων. Στη Βουλή συνήθως δεν καταγγέλλονται τέτοια περιστατικά όταν γίνονται αντιληπτά για να αποφευχθεί η αρνητική δημοσιότητα εκ μέρους της κυβερνητικής πλειοψηφίας. Αποτέλεσμα αυτού είναι να γίνονται ρυθμίσεις ανεξέλεγκτα. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται με συνοπτικές διαδικασίες διάφορες τροπολογίες από αναρμόδιους με την ουσία των ρυθμίσεων υπουργούς, χωρίς ουσιαστική συζήτηση και κυρίως χωρίς στάθμιση της δημοσιονομικής επίπτωσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπονομεύεται κάθε έννοια κράτους δικαίου, ουσιαστικής ισότητας και δημοσιονομικής ισορροπίας και συνέπειας. Τέτοια φαινόμενα εντοπίζονται όλο και πιο έντονα λίγο πριν κλείσει η Βουλή λόγω εκλογών ή διακοπών τα Χριστούγεννα ή/και το καλοκαίρι.

Για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου θα μπορούσε να υπάρξει ένας ξεκάθαρος και απaráβατος κανόνας που να ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν τις

---

<sup>89</sup> [https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015\\_Androulakis-diki-eulogos-hronos.pdf](https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015_Androulakis-diki-eulogos-hronos.pdf) σελ.7

υπουργικές τροπολογίες ή προσθήκες, ιδιαίτερα της τελευταίας στιγμής. Επιπρόσθετα, κάθε ρύθμιση θα πρέπει να συνοδεύεται από παράρτημα με αιτιολογική έκθεση και λεπτομερή ανάλυση ως προς τις επιπτώσεις, ειδικά αν η εν λόγω ρύθμιση έχει οικονομικό αντίκτυπο. Όταν θα υπάρχει αμφισβήτηση της συνάφειας μεταξύ της διάταξης που του νομοσχεδίου, η τροπολογία ή η προσθήκη θα απορρίπτεται. Τέλος χρήσιμο θα ήταν να ελεγχθεί και το ασυμβίβαστο υπουργών και βουλευτών, δηλαδή ο ουσιαστικός διαχωρισμός της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας.

#### **4. Ενοποίηση των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Ελλάδος (άρθρο 75 παράγραφοι 1 και 3), όλα τα νομοσχέδια συνοδεύονται από την αιτιολογική έκθεση και πρόσθετες εκθέσεις. Στις τελευταίες περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το Σύνταγμα, 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.

Σήμερα, αυτές οι συνοδευτικές εκθέσεις τόσο του Γενικού Λογιστηρίου όσο και αυτές που αφορούν στις δημόσιες δαπάνες και τα έσοδα, είναι συχνά τυπικές. Έτσι ενώ θα έπρεπε, δεν περιλαμβάνονται ακριβή και αξιόπιστα στοιχεία και αυτό οφείλεται κυρίως στην ίδια διαδικασία θέσπισης των νόμων. Συγκεκριμένα ο χρόνος που μεσολαβεί από την κατάθεση του σχεδίου νόμου μέχρι την ψήφισή του, είναι αρκετά περιορισμένος με αποτέλεσμα να μην έχουν προλάβει οι αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους να παρέχουν τα απαραίτητα δεδομένα,. Επιπλέον παρατηρείται ότι και μετά την κατάθεση ενός νομοσχεδίου, και λίγο πριν την ψηφοφορία, ο αρμόδιος υπουργός που αφορά το αντικείμενο συζήτησης, να καταθέτει τροποποίηση του αρχικού κειμένου.

Άλλωστε, αν κάποιος διαβάσει μι ειδική έκθεση συνοδευτική του νομοσχεδίου, είναι πιθανό να δει την παρακάτω διατύπωση: «Για την εν λόγω δαπάνη δεν εστάλησαν στοιχεία από το επισπεύδον υπουργείο». Επιπλέον, υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες σε μια εισαγόμενη νομοθετική ρύθμιση, ενώ

τυπικά υπάρχει ακριβής και μετρήσιμη δημοσιονομική επίπτωση, εντούτοις, λόγω της φύσεώς της υπάρχει ανοιχτό 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.

Αυτή η κατάσταση είναι «κληρονομιά» της προ μνημονιακής εποχής, που επιβάρυνε την δημοσιοοικονομική κατάσταση της χώρας με υπέρογκα ποσά. Δυστυχώς αυτή η κατάσταση που οφείλεται στην εξυπηρέτηση ομάδων συμφερόντων, εξακολουθεί και αποτελεί πρόβλημα στον κρατικό προϋπολογισμό εξαιτίας της εκτροχιασμού της πορείας των μη προβλέψιμων δαπανών. Βέβαια υπάρχουν και περαιτέρω συνέπειες καθώς οι δικαστικές αρχές καλούνται μέσα από έναν κυκεώνα δικαστικών διεκδικήσεων, να αποφασίσουν αν είναι νόμιμες ή όχι και έχουμε το αποτέλεσμα να συσσωρεύονται εκατοντάδες χιλιάδες υποθέσεις στις δικαστικές αίθουσες με το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους να καλείται να αποφανθεί ως προς το δίκαιο αυτών των αξιώσεων.

Τουλάχιστον στη χώρα μας, υπάρχει σχετική ρύθμιση ήδη από το έτος 2010 στον Κανονισμό της Βουλής<sup>90</sup>, περί της «Έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων», κατά την διαδικασία εισαγωγής, συζήτησης και τελικά ψήφησης των νόμων. Η διαδικασία όμως δεν έχει καμία σχέση με τη διεθνώς γνωστή διαδικασία Ανάλυσης Επιπτώσεων Ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment – RIA)<sup>91</sup>. Οι χώρες που έχουν υιοθετήσει το συγκεκριμένη διαδικασία, έχουν την Έκθεση ως το μοναδικό συνοδευτικό κείμενο που αναλύει τόσο την αναγκαιότητα όσο και τις όποιες επιπτώσεις υπάρξουν, είτε δημοσιονομικές είτε άλλες.

Στην Ελλάδα όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η εν λόγω Έκθεση αποτελεί ένα παράρτημα του νομοσχεδίου που τυπικά πρέπει να το ακολουθεί, με συχνά επαναλαμβανόμενες διατάξεις του υπό ψήφιση νόμου, χωρίς ιδιαίτερη επεξεργασία

---

<sup>90</sup> Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139 Α'/10.8.2010)

<sup>91</sup> <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

με τα δεδομένα που υπάρχουν από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Αποτέλεσμα αυτού είναι να υπάρχει ένα νομοσχέδιο και ένα συνοδευτικό έγγραφο που αναφέρει τα ίδια πράγματα με διαφορετική διατύπωση.

Στην περίπτωση όμως που εφαρμοστεί η Έκθεση όπως πρέπει, αυτό θα αποτελεί ένα εργαλείο παρουσίασης και ανάλυσης ενός νομοσχεδίου, που θα ήταν χρήσιμο όχι μόνο για τους βουλευτές αλλά και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η ανάλυση που θα παρείχε, θα αποτελούσε για την διοίκηση έναν απόλυτο οδηγό χωρίς αυτό ταυτόχρονα να προσθέτει ένα επιπλέον διοικητικό φόρτο στην όλη διαδικασία.

Επιπλέον η ανωτέρω διαδικασία θα μπορούσε να ωθήσει συνολικά σε μια βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Το ζήτημα της ανάλυσης και σωστής τεκμηρίωσης των δεδομένων, πολύ πιθανό να πείζε την διοίκηση να μην σκέφτεται την ρύθμιση ως την πιο εύκολη οδό επίλυσης των όποιων ζητημάτων αλλά να την ανάγκαζε να αναζητήσει και άλλους τρόπους. Η αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας σε σχέση με την νομοθέτηση, θα βελτίωσε ουσιαστικά σε ένα ουσιαστικά εξεταζόμενο θέμα που είναι η μείωση της γραφειοκρατίας.

## **5. Ρυθμιστικός Προγραμματισμός**

Για τον περιορισμό του φαινομένου της πολυνομίας και βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας μέσω του ρυθμιστικού προγραμματισμού, έχει υπάρξει ρύθμιση που μετράει πάνω από δέκα χρόνια ζωής. Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός υποχρεώνει τη διοίκηση να μην εισάγει νέα νομοσχέδια σε ένα τομέα που προσφάτως ρυθμίστηκε. Συγκεκριμένα ο Ν. 4048/2012, ψηφίστηκε για αυτόν τον πολύ σημαντικό σκοπό αλλά στην πραγματικότητα δεν έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα και φυσικά ούτε έχει καταργηθεί. Διαπιστώνεται επομένως ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση, ενώ υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο, δεν εφαρμόζεται. ο πρόβλημα δεν έγκειται τόσο στην παραγωγή ρυθμίσεων όσο στην εφαρμογή τους.

Στόχος σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, είναι η νομοθεσία να γίνει περισσότερο ισχυρή και να περιλαμβάνει μια ιδέα ανά ειδικό θέμα. Όπως αναφέρει 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>92</sup>

#### **6. Αξιολόγηση της νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ.**

Ο Ν. 4048/2012 που αφορά τον προγραμματισμό, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, προβλέπει την αξιολόγησή ενός νόμου ως προς την εφαρμογή του μετά από ένα διάστημα που έχει τεθεί σε ισχύ. Το βρετανικό μοντέλο που κάνει λόγο για ρήτρες αξιολόγησης ή ρήτρες «ηλιοβασιλέματος», θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στην χώρα μας.

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.

Όσον αφορά την ρήτρα «ηλιοβασιλέματος», όπως μαρτυρά η ίδια η λέξη, σημαίνει πως η ρύθμιση λήγει αυτόματα σε ημερομηνία που έχει συμπεριληφθεί στον νόμο και μπορεί να επεκταθεί μόνο με νομοθετική παρέμβαση. Κάτι τέτοιο έχει ιδιαίτερη σημασία προκειμένου να ελεγχθεί ο όγκος της νομοθεσίας ενώ ταυτόχρονα να περιοριστεί η κακονομία. Η Ελλάδα θα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη έμφαση σε αυτό το σημείο καθώς είναι γνωστό ότι η πολυνομία που έχουμε οφείλεται στο γεγονός ότι δεν έχουν παρθεί μέτρα για κατάργηση ή ακόμα καλύτερα εκκαθάριση, παλιών νόμων που δεν είναι πλέον σε ισχύ γιατί θεσπίστηκαν για να ρυθμίσουν μια έκτακτη κατάσταση. Έτσι, για να αποφευχθεί η επανάληψη αυτού του φαινομένου, κατά την θέσπιση των νόμων, να ορίζεται εξαρχής η λήξη της ισχύος αυτών των νόμων αν δεν υπάρξει παράτασή τους με νέα διαδικασία από την Βουλή. Τέτοια κατάσταση είδαμε να διαμορφώνεται με την λήψη έκτακτων μέτρων κατά την περίοδο που βρισκόταν σε έξαρση η πανδημία COVID-19 και χρειαζόταν η Κυβέρνηση να λαμβάνει συνεχώς

---

<sup>92</sup> [https://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-3125\\_b\\_8854362.html](https://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-3125_b_8854362.html), Κώστας Τυρογιάννης, (04/01/2016)

έκτακτα μέτρα για τον περιορισμό της ή την αντιμετώπιση των συνεπειών της. Θα μπορούσε επομένως αυτό το μοντέλο να εφαρμοστεί σε όλες τις περιπτώσεις που τυχόν θα απαιτηθεί.

Η λύση επομένως θα ήταν ο κάθε κεντρικός φορέας της δημόσιας διοίκησης να προβαίνει σε αξιολογήσεις νομοθετικών ή κανονιστικών παρεμβάσεων ή να θέτει εξ' αρχής ημερομηνία λήξης σε κάθε ρύθμιση. Ο συντονισμός της όλης διαδικασίας θα πρέπει να εποπτεύεται από ένα όργανο που υπόκειται στον Πρωθυπουργό. Με λίγα λόγια, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί το σύστημα διακυβέρνησης που καθιερώθηκε πριν λίγα χρόνια όταν μπήκε στη ζωή των πολιτών η έννοια του Επιτελικού Κράτους<sup>93</sup>.

### **7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου σχετικά με την διαδικασία παραγωγής νόμων στη Βουλή.**

Ως την διαδικασία παραγωγής νόμων (η οποία όπως έχουμε αναφέρει πραγματοποιείται από την Βουλή), τα δικαστήρια ως είθισται, αρνούνται να πάρουν θέση σε ζητήματα ακόμα και προφανούς καταστρατήγησης του Συντάγματος, εφόσον αυτή αφορά τον τρόπο εσωτερικής λειτουργίας της Βουλής. Έτσι, τα δικαστήρια, δεν τοποθετούνται σε ζητήματα που αφορούν τα τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων.

Για τον λόγο αυτόν, επιβάλλεται ο δικαστικός έλεγχος να πραγματοποιείται ως προς τα τυπικά στοιχεία της συνταγματικότητας των νόμων και κυρίως κατά την ψήφιση τροπολογιών που εμβόλιμα εντάσσονται σε νόμους που υπηρετούν άσχετους σκοπούς. Ορισμένοι θεωρούν ότι λόγω της σαφής διάκρισης των εξουσιών, δεν πρέπει να υπάρχει εμπλοκή της μιας εξουσίας στην άλλη. Όμως η απόλυτη αυτονομία της Βουλής σε αυτό το θέμα, φαίνεται να μην έχει αποδώσει τα αναμενόμενα. Συνεπώς η δικαστική λύση, δηλαδή η εμπλοκή της στην διαδικασία παραγωγής και ελέγχου ποιότητας των νόμων, μάλλον θα πρέπει να είναι μονόδρομος. Και αυτό γιατί είναι απαραίτητος ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτικού έργου.

---

<sup>93</sup> <https://gslegal.gov.gr/?p=6746> Νόμος 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133)



## 5.5 Βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις

Για να επιτευχθεί η μείωση της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας, πρέπει να παρθούν ορισμένες αποφάσεις από θεσμικούς παράγοντες, οι οποίες θα το επιτρέψουν. Η παρέμβαση μπορεί να ξεκινά από υψηλές θέσεις της κεντρικής κυβέρνησης όπως είναι τα υπουργεία. Για να γίνει όμως σωστά η διαδικασία αυτή, θα πρέπει αρχικά να εντοπιστεί που είναι το πρόβλημα. Η διαδικασία εντοπισμού όμως, δεν μπορεί να αφορά μια γενική διαδικασία αλλά ειδικότερα σε κάθε κλάδο της δημόσιας διοίκησης. Ο σκοπός αυτός θα απαιτήσει τόσο ανθρώπινες εργατοώρες όσο και οικονομικούς πόρους μιας και αφορά ένα γιγαντιαίο έργο.

Η ανωτέρω διαδικασία αφορά παρεμβάσεις κωδικοποίησης, απλούστευσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των παρεμβάσεων. Συνεπώς, δεν γίνεται να ανατεθεί η όλη διαδικασία σε μια επιτροπή, ή η ίδια διαδικασία να είναι από μόνη της σύντομη. Η εμπειρία άλλων ευρωπαϊκών χωρών δείχνει ότι απαιτείται συλλογική προσπάθεια και χρηματικοί πόροι για την επίτευξη της μείωσης της γραφειοκρατίας και της πολυνομίας. Άλλωστε, υφίστανται και ευρωπαϊκά κονδύλια για την επίτευξη αυτού του σκοπού.

Ο Πρωθυπουργός, ως θεσμικό όργανο, θα πρέπει να ορίσει ένα όργανο που θα υπάγεται απευθείας σε αυτόν, το οποίο θα έχει αρμοδιότητες ειδικά για αυτόν τον σκοπό, να συντονίζει την όλη διαδικασία και να έχει την δύναμη (πολιτική και διοικητική) και την νομιμοποίηση για να φέρει εις πέρας το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. 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.

Οι Μονάδες Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων<sup>94</sup> απαιτούν την άμεση και επαρκή στελέχωση με ικανό προσωπικό στα πρότυπα των αντίστοιχων μονάδων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Οι μονάδες αυτές που προβλέπονται ανά υπουργείο<sup>95</sup>, χρειάζεται να ενεργοποιηθούν, καθώς αποτελούν

---

<sup>94</sup> [https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio\\_Nomoparaskeuastikis.pdf](https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_Nomoparaskeuastikis.pdf)

<sup>95</sup> Ν. 4048/2012

ουσιαστικά το δίκτυο των υπηρεσιών σε κάθε υπουργείο για τον συντονισμό των δράσεων κατά της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας. Τα Υπουργεία που βρίσκονται πρώτα τη τάξη, άρα και το χαρτοφυλάκιό τους είναι ιδιαίτερα σημαντικό, λόγω της φύσης τους, επεξεργάζονται ζωτικής σημασίας νομοσχέδια της χώρας, με σημαντικά νομοσχέδια και μεγάλο όγκο ρυθμιστικής παραγωγής, οι μονάδες πρέπει να είναι μεγαλύτερες.

Η πειθαρχία του πολιτικού - διοικητικού συστήματος σε ό,τι αφορά τον ρυθμιστικό - νομοθετικό προγραμματισμό για τη μείωση της ετήσιας παραγωγής ρυθμίσεων, σημαίνει ότι θα απελευθερωθούν 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.

Η πλήρη αποσύνδεση της υπουργικής από τη βουλευτική ιδιότητα θα μπορούσε να αποτελεί λύση. Στην θέση των υπουργών που είναι βουλευτές, θα μπορούσαν να διοριστούν εξωκοινοβουλευτικοί τεχνοκράτες.

Η έλλειψη εμπιστοσύνης της κυβέρνησης προς την δημόσια διοίκηση έχει οδηγήσει την πρώτη σε διόγκωση των αριθμών των υπουργείων. Έτσι βλέπουμε ένα κυβερνητικό σχήμα το οποίο συγκρίνεται ή ακόμα και υπολείπεται άλλων κρατών με πολλαπλάσιο πληθυσμό της Ελλάδας. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι να παρουσιάζεται ένας κυβερνητικός σχηματισμός αποτελούμενος από υπουργούς, αναπληρωτές υπουργούς και υφυπουργούς, κατακερματισμένος με αδυναμία συνεννόησης μεταξύ των μελών αυτών και φυσικά να παρατηρούμε έναν πληθωρισμό ως προς την παραγωγή νομοθετικού έργου.

Η προβλεπόμενη διαβούλευση τηρείται στις περισσότερες περιπτώσεις, αλλά μερικές φορές είναι χρονικά ασφυκτική. Νομοσχέδια ανεβαίνουν για λίγες μέρες

στην προβλεπόμενη ιστοσελίδα<sup>96</sup> και πολίτες καλούνται να συμμετέχουν προαιρετικά, καταθέτοντας απόψεις επί αυτών. Είναι προφανές ότι με νόμο θα έπρεπε να προσδιορισθεί, χωρίς εξαιρέσεις, ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα αρκετών ημερών (π.χ. κατ' ελάχιστον μια εβδομάδα) στη διάρκεια του οποίου θα γίνεται διαβούλευση. Για έκτακτες καταστάσεις, το κράτος έχει άλλα εργαλεία τα οποία μπορεί να αξιοποιήσει.

Είναι γνωστό ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αρμοδιότητα να εκφέρει άποψη ως προς την νομιμότητα επί σχεδίων Προεδρικών Διαταγμάτων πριν αποσταλεί για υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Θα μπορούσε όμως να αποφαίνεται και και ως προς την συνταγματικότητα και την νομοτεχνική αρτιότητα ενός σχεδίου νόμου. Αν και δεν είναι δεσμευτική η γνωμοδότηση του ΣτΕ πάνω σε ένα σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος, πολύ δύσκολα ο αρμόδιος υπουργός θα προσπερνούσε την αρνητική γνωμοδότηση και θα έπαιρνε την πολιτική ευθύνη προώθησης του σχεδίου, χωρίς να λάβει υπόψιν τις παρατηρήσεις του καθώς θα γνώριζε ότι σε περίπτωση προσφυγής, το σχέδιο νόμου θα μπορούσε να προσβληθεί στα αρμόδια δικαστήρια.

Τέλος, έχει προταθεί από διάφορες πηγές ότι θα μπορούσε για συμβολικούς λόγους που θα είχε άμεσο αντίκτυπο δημοσιονομικό, η μείωση των εδρών της Βουλής από τις 300 σε 200. Αν και σε πρώτη φάση δεν σχετίζεται αυτή η αλλαγή ως μέτρο αντιμετώπισης της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας, εντούτοις θα μπορούσε να έχει ευεργετικά αποτελέσματα.

## **5.6 Πρόγραμμα Ελλάδα 2.0**

Ξεχωριστή θέση στην ανάλυσή μας που αφορά την πολυνομία και την γραφειοκρατία ως αρνητικοί παράγοντες ανάπτυξης της οικονομίας μας είναι μια προσπάθεια που είναι σε εξέλιξη αυτό τον καιρό από πλευράς Κυβέρνησης με την έγκριση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τον Ιανουάριο του 2020 η πανδημία COVID-19 έφτασε στην Ευρώπη, οδηγώντας σε υγειονομική κρίση με μεγάλες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Η αντίδραση της ΕΕ ήταν άμεση, θέτοντας σε εφαρμογή – μεταξύ άλλων – ένα έκτακτο

---

<sup>96</sup> <http://www.opengov.gr/ogp/?p=124>

μέσο ανάκαμψης, το NextGenerationEU<sup>97</sup> που σχεδιάστηκε ώστε να συγκεντρώσει 806,9 δισ. € επιπλέον του τακτικού προϋπολογισμού της ΕΕ στις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Η κεντρική βάση υλοποίησης του NextGenerationEU είναι το Ταμείο (ή Μηχανισμός όπως συχνά αναφέρεται στην βιβλιογραφία) Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), το μεγαλύτερο χρηματοδοτικό πρόγραμμα της ΕΕ έως σήμερα, που προβλέπεται να εκταμιεύσει έως και 723,8 δισ. € σε επιχορηγήσεις και δάνεια στα κράτη μέλη<sup>98</sup>. Ο κανονισμός του ΤΑΑ άρχισε να ισχύει τον Φεβρουάριο του 2021 και κάθε κράτος μέλος έπρεπε να υποβάλει ένα εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΣΑΑ) στο οποίο θα προσδιορίζονται συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις τις οποίες το κράτος μέλος δεσμεύεται να υλοποιήσει.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», εγκρίθηκε στις 13 Ιουλίου 2021 από το Συμβούλιο Οικονομικών Δημοσιονομικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ecofin). Το «Ελλάδα 2.0» περιλαμβάνει 106 επενδύσεις και 68 μεταρρυθμίσεις, κατανεμημένες σε 4 πυλώνες: Πράσινη Μετάβαση, Ψηφιακή Μετάβαση, Απασχόληση-Δεξιότητες- Κοινωνική Συνοχή, Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας<sup>99</sup>.

Συγκεντρώνει 31,16 δισ. ευρώ εκ των οποίων ευρωπαϊκοί πόροι 30,5 δισ. ευρώ που θα διοχετευθούν μέσω επιχορηγήσεων και δανείων, ενώ αναμένεται να κινητοποιήσει 60 δισ. € συνολικές επενδύσεις στη χώρα, έως το τέλος του 2026, όπου θα πρέπει να έχουν υλοποιηθεί όλα τα έργα.

Αναλυτικότερα, Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», φιλοδοξεί να οδηγήσει τη χώρα -οικονομία, κοινωνία και θεσμούς- σε μια νέα εποχή. Να πυροδοτήσει μια θεμελιώδη αλλαγή οικονομικού υποδείγματος προς ένα πιο εξωστρεφές, ανταγωνιστικό και πράσινο παραγωγικό μοντέλο, με πιο αποτελεσματικό και ψηφιοποιημένο κράτος, λιγότερο γραφειοκρατικό, με δραστικά μειωμένη παραοικονομία, με φορολογικό σύστημα φιλικό προς την ανάπτυξη και με

---

<sup>97</sup> [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_el](https://next-generation-eu.europa.eu/index_el)

<sup>98</sup> [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_el](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_el)

<sup>99</sup> <https://greece20.gov.gr/me-mia-matia/>

ένα ποιοτικό και αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής προστασίας, προσβάσιμο σε όλους.

Δεν πρόκειται απλώς για μια οικονομική μετάβαση. Στόχος είναι να γίνουν θεμελιώδεις οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, που θα επηρεάσουν όχι μόνο την οικονομική δραστηριότητα, αλλά και τις τεχνολογίες, τις νοοτροπίες και τους θεσμούς. Μία μετάβαση που συνδυάζει την οικονομική αποτελεσματικότητα με την καινοτομία και τον ψηφιακό μετασχηματισμό με την προστασία του περιβάλλοντος, την κοινωνική συνοχή και τη δικαιοσύνη.

Στο επίπεδο των οικονομικών αποτελεσμάτων το Σχέδιο προβλέπει τη δημιουργία, αποκλειστικά και μόνο από τις δικές του δράσεις, 180.000-200.000 νέων καλών μόνιμων θέσεων εργασίας μέχρι το 2026 και μια μόνιμη αύξηση στο ύψος του πραγματικού ΑΕΠ κατά 6,9 ποσοστιαίες μονάδες<sup>100</sup>. Η αύξηση θα είναι μόνιμη καθώς θα προέρχεται κυρίως από την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων και την πραγματοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα της χώρας και δημιουργούν νέα παραγωγή, θέσεις εργασίας και εξαγωγές μετά την ολοκλήρωσή τους. Μετά τη λήξη της διάρκειας του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας, τα κέρδη αυτά δεν θα μειωθούν αλλά, αντίθετα, θα συνεχίσουν να αυξάνονται, μέσω της βελτίωσης του ανθρώπινου κεφαλαίου και της ευεργετικής για τις επενδύσεις και την παραγωγικότητα επίδρασης της ψηφιοποίησης και της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης.

Το «Ελλάδα 2.0» είναι πλήρως εναρμονισμένο με τους στόχους της ΕΕ για ταχύτερη μετάβαση της ελληνικής οικονομίας προς ένα πράσινο και ψηφιακό μοντέλο ανάπτυξης υπερακοντίζοντας τους στόχους που θέτει ο κανονισμός του Ταμείου και επιτυγχάνοντας 37,5% (37,81% επιχορηγήσεις και 37% δάνεια) και 23,26% (25,59% επιχορηγήσεις και 20% δάνεια) μερίδιο στις αντίστοιχες δράσεις, ξεπερνώντας έτσι την υποχρεωτική ελάχιστη κατανομή του κανονισμού του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Το «Ελλάδα 2.0» ικανοποιεί επίσης τις σχετικές

---

<sup>100</sup> <https://www.primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/03/%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CC%81%CE%B4%CE%B1-2.0-%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CC%81-%CE%A0%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B7%CC%81-%CE%94%CF%81%CE%B1%CC%81%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD.pdf> σελ. 5

ευρωπαϊκές συστάσεις για την χώρα μας, σε ό,τι αφορά τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις και τις αναγκαίες για την έγκαιρη ολοκλήρωσή τους επενδύσεις, και προσθέτει ακόμη πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αποτελούν μέρος της στρατηγικής ατζέντας της Ελληνικής Κυβέρνησης, πολλές από τις οποίες περιλαμβάνονται και στην έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη<sup>101</sup>.

Το «Ελλάδα 2.0» αποτελείται από τέσσερις πυλώνες: (1) Πράσινο, (2) Ψηφιακό, (3) Απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή (υγεία, παιδεία, κοινωνική προστασία), (4) Ιδιωτικές επενδύσεις και οικονομικός και θεσμικός μετασχηματισμός. Για την υλοποίησή του η Ελλάδα ζητά το σύνολο των πόρων που μπορεί να λάβει στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Δηλαδή 17,8 δισ. ευρώ επιδοτήσεις και 12,7 δισ. ευρώ δάνεια.

Επιπλέον, η κατανομή των πόρων του Ταμείου είναι σαφώς εμπροσθοβαρής και απόλυτα σύμφωνη με το σκεπτικό του κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: πάνω από το 80% των συνολικών δαπανών που σχετίζονται με το Σχέδιο έχει προγραμματιστεί να πραγματοποιηθεί έως το 2024. Ομοίως, το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις αποτελούν το 39% του συνόλου των μέτρων του σχεδίου (συνολικά 106 επενδύσεις και 68 μεταρρυθμίσεις) φανερώνει τις προτεραιότητές μας.

Με οικονομικούς όρους, ο πρωταρχικός στόχος του Σχεδίου είναι να καλύψει το μεγάλο κενό σε επενδύσεις, εθνικό προϊόν και απασχόληση, κενό ενδημικό των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας κατά την τελευταία δεκαετία που επιδεινώθηκε λόγω της πανδημίας COVID-19. Σε αυτό το πλαίσιο, το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποσκοπεί στο να κινητοποιήσει και σημαντικές δυνάμεις από τον ιδιωτικό τομέα ενισχύοντας ιδιωτικές επενδύσεις και χρησιμοποιώντας Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και Εταιρείες Παροχής Ενεργειακών Υπηρεσιών για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων, ώστε να συγκεντρώσει σημαντικότερα επιπρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια. Με χρήση των μέσων αυτών και αξιοποιώντας τα δάνεια του Ταμείου Ανάκαμψης για την προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων το

---

<sup>101</sup> Η Επιτροπή συγκροτήθηκε με απόφαση του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη προκειμένου να εκπονήσει μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή μελέτη της ελληνικής οικονομίας για τα επόμενα χρόνια. Η Επιτροπή είναι ανεξάρτητη και οι προτάσεις της δεν αποτελούν κυβερνητικές αποφάσεις. <https://www.government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>

«Ελλάδα 2.0» επιδιώκει να κινητοποιήσει συνολικούς επενδυτικούς πόρους 57 δισ. ευρώ.

Σε ό,τι αφορά την παροχή δημόσιων αγαθών και τις πρωτοβουλίες κοινωνικών παρεμβάσεων – περιλαμβανομένων σημαντικών τομέων όπως υγεία, εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση, δικαιοσύνη και το δίκτυο κοινωνικής προστασίας – το Σχέδιο προβλέπει σημαντικές επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της πρόσβασης σ' αυτές τις υπηρεσίες.

Το μεγαλύτερο σχέδιο που εκπονήθηκε στην σύγχρονη ιστορία της Ελλάδας, αποτελεί ταυτόχρονα και το μεγαλύτερο στοίχημα για την χώρα εδώ και πολλές δεκαετίες κυρίως για την ίδια την κοινωνία. Η επιτυχία του σημαίνει ότι θα έχει φέρει σαρωτικές αλλαγές στην δομή και την λειτουργία του κράτους κάτι το οποίο θα έχει άμεση επίπτωση στην καθημερινότητα των πολιτών και την σημαντική βελτίωση της σχέσης κράτους και πολίτη.

## Κεφάλαιο 6ο

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από μια ευάλωτη χώρα του ευρωπαϊκού νότου η οποία παλεύει να συνέλθει από την παρατεταμένη οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, η Ελλάδα μπορεί να μεταμορφωθεί μέσα στην δεκαετία σε μια χώρα-θαύμα, όπως αυτό που συνέβη τις δεκαετίες του '50 και του '60. Στην ουσία, το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης φέρνει αντιμέτωπους με τις ευθύνες τους το πολιτικό σύστημα της χώρας, τον επιχειρηματικό κόσμο, τις τράπεζες και τους πολίτες.

Όμως, το μεγαλύτερο στοίχημα είναι η αλλαγή νοοτροπίας. Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης αποτελεί μια κορυφαία ευκαιρία καθώς συνδέεται άρρηκτα με την πολιτική φιλοσοφία της κυβέρνησης της Ελλάδας ότι απαιτείται εθνικός αναπτυξιακός σχεδιασμός για τον εκσυγχρονισμό του παραγωγικού υποδείγματος της χώρας στην κατεύθυνση της ανθεκτικότητας σε μελλοντικές κρίσεις και προκλήσεις με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων για ψηφιακό μετασχηματισμό. Το κυρίως συμπέρασμα είναι πως ο συνδυασμός των απαιτήσεων της ΕΕ και των εθνικών προτεραιοτήτων, με έμφαση στις μεταρρυθμίσεις, λειτουργικές και πολιτικές, τη συμμόρφωση προς τις ειδικές προς την Ελλάδα συστάσεις, συνδυαστικά με τη δημιουργία θετικού αντίκτυπου για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και όρων πραγματικής ανάκαμψης για την οικονομία, θα κρίνει θεσμικά και πολιτικά τον βαθμό ικανότητας της χώρας να προχωρήσει αποτελεσματικά στην αλλαγή παραδείγματος για την αναπτυξιακή της προοπτική.

Η πολυνομία και η γραφειοκρατία με την αρνητική επίδραση που έχουν στον τρόπο λειτουργίας του κράτους αλλά και στον τρόπο που αλληλοεπιδρούν το κράτος με τους πολίτες του, μπορούν να αντιμετωπιστούν ουσιαστικά μέσω εργαλείων που διαθέτει το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης. Αποτελούν μάλιστα προτάσεις πετυχημένων συνταγών που δοκιμάστηκαν και υιοθετήθηκαν από ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου για να απεμπλακούν από τα βαρίδια που εμπόδιζαν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Πέρα από τις λύσεις που έχουν αναφερθεί και αυτές μπορεί να είναι βραχυπρόθεσμες ή μεσοπρόθεσμες, αυτό που πρέπει να γίνει είναι η αλλαγή της



διοικητικής κουλτούρας και συγκεκριμένα της κουλτούρας που διέπει την νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Έτσι, οι αλλαγές θα επηρεάσουν άμεσα την λειτουργία του ίδιου του κράτους και τον τρόπο που αντιμετωπίζει τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που συνυπάρχουν. Όλοι συμφωνούν ότι πρέπει να γίνουν αλλαγές αλλά υπάρχει δυσκολία αποδοχής αυτών των αλλαγών όταν υπάρχουν θιγόμενα συμφέροντα. Η πλήρης απεξάρτηση από καταστάσεις που κρατούν δέσμια την ελληνική οικονομία, θα της δώσει της σημαντική ώθηση που απαιτείται προς μια δίκαιη και σωστά αναπτυγμένη κοινωνία.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ:

- Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Γεώργιος Μπαμπινιώτης, Αθήνα (1998)
- Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, Διανέοσις (2017)
- Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας: 20ος αιώνας, Σπύρος Βλαχόπουλος, Ευάνθης Χατζηβασιλείου (2018)
- Τσάτσος Δημήτρης, «Ποιος θα γίνει Πρωθυπουργός; Ο ρόλος του Προέδρου», Ελληνική Πολιτεία 1974-1997, (1998)
- Άρθρο 38 του Συντάγματος, ΦΕΚ αρ. φύλλου 211, 24/12/2019
- Άρθρο 44 του Συντάγματος, ΦΕΚ αρ. φύλλου 211, 24/12/2019
- Καλή νομοθέτηση και Κράτος δικαίου, σελ. 124-125, Μαντζούφας Π. (2018)
- Πρόσκληση της Διαφάνειας, της Νομοθεσίας, της Δικαιοσύνης, (2006)
- Το γραφειοκρατικό σκότος, Ιωάννα Τσιβάκου, εκδ. Ι. Σιδέρης (2013)
- Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, (1996).
- Τσουκαλάς, Κ., (1977), «Γύρω από το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», Αθήνα, Εξάντας
- Π.Δ. 78/27-06-2023 (Α' Τεύχος)
- Αγγελέτος Γ-Μ., Ντέλλας Χ. (2017), «Η Ελληνική Οικονομία και το ευρώ», Πέρα από τη λιτότητα - Για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία», Βαγιανός Δ, Βέττας Ν, Μεγήρ Κ., Πισσαρίδης Χρ.
- 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»
- Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης. Νικηφόρος Διαμαντούρος, Αθήνα (2000) εκδ. Αλεξάνδρεια, σελ. 160.
- Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139 Α' /10.8.2010)
- Ν. 4048/2012
- 

### ΞΕΝΗ:

- Birdsall N.,(2009), «How to unlock the \$1 trillion that developing countries urgently need to cope with the crisis». Center for Global development, σελ. 1-5.
- 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.

## ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ:

- <https://www.syntagmawatch.gr/ask-a-question/mia-praxi-nomothetikou-periexomenou-pnp-mporei-na-exei-anadromiki-isxi/>
- <https://www.evenizelos.gr/25-programm-proposals/state/justice/573-iv.html>
- Εθνικό Τυπογραφείο, [www.et.gr](http://www.et.gr)
- Η Καθημερινή στην ηλεκτρονική της έκδοση, Ι. Μάνδρου (2016) <https://www.kathimerini.gr/society/847611/i-ellada-paragei-chiliades-diatagmata-nomoys-tropologies/>
- Οι κανονιστικές Πράξεις της Διοίκησης, Ε. Πρεβεδούρου (2022), <https://www.prevedourou.gr/%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CE%B9%CF%82%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7/>
- <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013>
- <https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7>
- [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration\\_9789264102880-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration_9789264102880-en)
- <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>
- [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration\\_9789264102880-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration_9789264102880-en)
- <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>
- [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/3\\_Armodiothtes.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/3_Armodiothtes.pdf)
- [https://www.vpes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120919\\_press\\_omilia\\_bbc.pdf](https://www.vpes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120919_press_omilia_bbc.pdf)
- [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece\\_administrative\\_burdens\\_overview\\_report\\_GR.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf)
- [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport\\_2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport_2019.pdf)
- <https://www.news247.gr/gnomes/antwnhs-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-tis-moiras-mas.6380260.html>, Αντώνης Αργυρώς (2015)
- <https://lawnet.gr/law-news/i-polynomia-kai-kakonomia-os-ebodia-tis-oikonomikis-kai-koinonikis-proodou/> Άρθρο του Θεόδωρου Γ. Ψυχογιού, Νομικού Συμβούλου του Κράτους (2020)

- <https://www.bankofgreece.gr/Publications/%CE%A4%CE%BF%20X%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20M%CE%B5%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B7%CF%82%20K%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>
- <https://www.statistics.gr/>, αρχείο ετών 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016
- <https://www.eea.gr/arthra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>
- <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/>
- <https://www.statistics.gr/the-greek-economy> για το έτος 2008 σε σύγκριση με το έτος 2016.
- <https://www.eea.gr/arthra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>
- <https://www.kathimerini.gr/economy/local/849015/elstat-sto-24-6-to-pososto-anergias-ton-noemvrio-toy-2015/>
- <https://www.ethnos.gr/health/article/220602/allazoynolastocdparadoxhapotyiassthnegkairhantimetopishthspandhmiastoykoronoioytaalathhpoyeginan>
- <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/whats-new-all.html>
- <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.el.html#toc1>
- <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.el.html#toc2>
- [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=174,&s=NGAP\\_NPGDP,&sy=2019&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=174,&s=NGAP_NPGDP,&sy=2019&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1)
- <https://www.minfin.gr/documents/20182/17982418/%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7+-+%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C+%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF+-+29.04.2022.pdf/b1a6ecce-4614-4593-b9ec-728a574b9299>  
σελ. 8
- <https://www.minfin.gr/documents/20182/17982418/%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7+-+%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C+%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF+-+29.04.2022.pdf/b1a6ecce-4614-4593-b9ec-728a574b9299>  
σελ. 23
- <https://freesunday.gr/apopseis/item/35939-h-statheropoihsh-ths-oikonomias-pernaei-apo-ton-toyrismo>, Γεώργιος Κύρτσος (2020)
- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729366/EP\\_RS\\_BRI\(2022\)729366\\_EL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729366/EP_RS_BRI(2022)729366_EL.pdf) Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ελλάδας, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2022)

- <https://www.minfin.gr/documents/20182/13049201/3-6-2021+++%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF%CE%A7%CF%81%CE%AD%CE%BF%CF%85%CF%82%2020+%28Final%29.pdf/c5ca5f6e-0ffd-4580-bc59-2fc80a56586c> Δημόσιο Χρέος και Δανεισμός, ετήσια ενημερωτική έκδοση του Υπουργείου Οικονομικών, (2020)
- [https://www.tovima.gr/printed\\_post/o-dromos-gia-lftin-anaktisi-tis-ependytikis-vathmidas/](https://www.tovima.gr/printed_post/o-dromos-gia-lftin-anaktisi-tis-ependytikis-vathmidas/)
- <https://www.nbg.gr/el/omilos/meletes-oikonomikes-analuseis/reports/gdp-q4-2022>
- [https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202303\\_ecbstaff~77c0227058.el.html#toc2](https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202303_ecbstaff~77c0227058.el.html#toc2)
- <https://www.bankofgreece.gr/Publications/NomPol20212022.pdf> Έκθεση Τράπεζας της Ελλάδος για την Νομισματική Πολιτική 2021-2022 (Ιούνιος 2022)
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_22\\_1476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_22_1476)
- <https://www.eea.gr/arthra-eea/to-dimosio-chreos-xeperase-ta-400-dis-eyro/>
- <https://www.minfin.gr/documents/20182/17669520/%CE%95%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%93%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97+%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97+2022.pdf/6c7d92d1-0dac-4c9d-a958-159e4620da25> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού έτους 2022, σελ. 43, Υπουργείο Οικονομικών (2021)
- [https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p=id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN&p\\_p=lifecycle=2&p\\_p=state=normal&p\\_p=mode=view&p\\_p=cacheability=cacheLevelPage&p\\_p=colid=column-2&p\\_p=colcount=4&p\\_p=colpos=1&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN javax.faces.resource=document&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN ln=downloadResources&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN documentID=490586&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p=id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN&p_p=lifecycle=2&p_p=state=normal&p_p=mode=view&p_p=cacheability=cacheLevelPage&p_p=colid=column-2&p_p=colcount=4&p_p=colpos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN ln=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN documentID=490586&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN locale=el)  
Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, Δελτίο Τύπου (15/02/2023)
- <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-tyrou/anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=ae043e22-8243-4bb5-818e-12500a485f9d> Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτίο Τύπου (18/01/2023)
- <https://www.minfin.gr/documents/20182/19144001/21-11-2022+++%CE%95%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%93%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97+%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%AB%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A5+2023.pdf/b6044e3b-8f3f-4929-9cfe-be99491cae03> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού έτους 2023, σελ. 44, Υπουργείο Οικονομικών (2022)
- <https://www.kathimerini.gr/economy/561833644/anisychia-apo-tin-ektinaxi-toy-kostoys-daneismoy-tis-choras/>

- <https://www.enterprisegreece.gov.gr/h-ellada-shmera/giati-ellada/ksenes-ameses-ependyseis>
- <https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/nomismatikh-politikh/parohi-ektaktis-enisxyshs-se-reystotita>
- <https://www.alpha.gr/-/media/alphagr/files/group/agores/weekly-economic-report/20180202weekly.pdf>
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.el.html>
- <https://emvolio.gov.gr/>
- [https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_javax.faces.resource=document&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_in=downloadResources&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_documentID=495720&documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKko4IN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_in=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_documentID=495720&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKko4IN_locale=el)
- <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2021/supply>  
Παγκόσμιος οργανισμός ενέργειας (2019)
- [http://www.fuelprices.gr/deltia\\_d.view](http://www.fuelprices.gr/deltia_d.view)
- <https://civilprotection.gov.gr/klimatiki-krisi>
- [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/06/climatechange\\_survey.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/06/climatechange_survey.pdf)
- [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-greece-2001\\_9789264193451-en#page26](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-greece-2001_9789264193451-en#page26)
- <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>
- <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010SA0003&from=LT>
- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=ET)
- <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0214&from=EN>
- [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el)
- [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el)

- [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_el)
- <https://kede.gr/stous-1580-oi-metaklitoi-ypalliloi-tou-dimosiou/>
- <https://www.ypes.gr/ethniko-mitroo-epitelikon-stelechon-dimosias-dioikisis/>
- <https://www.ekdd.gr/%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%cf%8c%cf%81%cf%86%cf%89%cf%83%ce%b7/%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%86%ce%b9%ce%bb-%cf%84%ce%bf%cf%85-%ce%b9%ce%bd%ce%b5%cf%80/>
- [https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esdd/15/2/751.pdf](https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/15/2/751.pdf), σελ. 26
- <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/ntalakou%20regulation%20in%20practice%202019%20-3.pdf>
- [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia\\_Main\\_UPD\\_41217.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf)
- [https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015\\_Androulakis-diki-eulogos-hronos.pdf](https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015_Androulakis-diki-eulogos-hronos.pdf)  
σελ.7
- <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>
- [https://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-3125\\_b\\_8854362.html](https://www.huffingtonpost.gr/kostas-tyrogiannis/-3125_b_8854362.html), Κώστας Τυρογιάννης, (04/01/2016)
- <https://gslegal.gov.gr/?p=6746> Νόμος 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α΄ 133)
- [https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio\\_Nomoparaskeuastikis.pdf](https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_Nomoparaskeuastikis.pdf)
- <http://www.opengov.gr/ogp/?p=124>
- [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_el](https://next-generation-eu.europa.eu/index_el)
- [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_el](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_el)
- <https://greece20.gov.gr/me-mia-matia/>
- <https://www.primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/03/%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CC%81%CE%B4%CE%B1-2.0-%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CC%81-%CE%A0%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B7%CC%81-%CE%94%CF%81%CE%B1%CC%81%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD.pdf>  
σελ. 5