



**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

Διπλωματική εργασία

Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος

Νέο θεσμικό καθεστώς

Συγκριτική μελέτη των συστημάτων

αδειοδότησης και γνωστοποίησης

Δεδομένα από το Δήμο Πέλλας

Παπαδοπούλου Κυριακή

Επιβλέπων: Παπαδάμου Στέφανος

Αναπληρωτής Καθηγητής

University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations
Master Program in Local and Regional Development and
Local Government

Master Thesis

Stores of Health Interest
New Regulatory Status
Comparative study of the systems of
licensing and notification
Data from the Municipality of Pella

Papadopoulou Kyriaki

Supervisor : Papadamou Stephanos
Associate Professor

Corinth, September 2018

για τη Δδα Ζωή Φοιτητική

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με ιδιαίτερη χαρά και ειλικρίνεια ευχαριστώ τον κύριο Στέφανο Παπαδάμου, αναπληρωτή καθηγητή στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Ως επιβλέπων της παρούσας εργασίας, παρείχε σε μένα καθοδήγηση, ενθάρρυνση και εμπιστοσύνη.

Ευχαριστώ την αγαπημένη μου οικογένεια Δημήτρη, Ελένη και Χρήστο Πέτκου, που χάρηκαν με τη χαρά μου.

Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος, Νέο Θεσμικό καθεστώς, Συγκριτική μελέτη των συστημάτων αδειοδότησης και γνωστοποίησης, Δεδομένα από το Δήμο Πέλλας

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, επιχειρηματικότητα, νομοθεσία, ρύθμιση, κανονιστική μεταρρύθμιση, καλή νομοθεσία, έξυπνη νομοθεσία, απλούστευση, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, διοικητικό βάρος, διοικητικό κόστος.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία πραγματεύεται την απλούστευση της διαδικασίας αδειοδότησης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος στην Ελλάδα. Τέτοιες κανονιστικές ρυθμίσεις εντάσσονται στη γενικότερη κατεύθυνση των σύγχρονων διοικήσεων για «καλύτερη» και λιγότερη νομοθεσία που διαμορφώνει ένα «ελαφρύτερο» κανονιστικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις με στόχο την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία.

Η εργασία ξεκινά με περιγραφή το παλιού και το νέου αδειοδοτικού καθεστώτος των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, συνεχίζει με παράθεση των σημαντικότερων επιστημονικών τοποθετήσεων επί της επίδρασης της απλούστευσης αδειοδότησης στην αύξηση της επιχειρηματικότητας και καταλήγει στην επεξεργασία πρωτογενών δεδομένων από καταστήματα που αδειοδοτήθηκαν από τον Δήμο Πέλλας.

Το συμπέρασμα που παράγεται στο τέλος είναι πως η αλλαγή δικαιώνεται ως προς το σκέλος της ελάφρυνσης των βαρών και ως προς την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Το σκέλος όμως της επιχειρηματικής ανάπτυξης δεν προκύπτει ακόμη.

Stores of Health Interest, New Regulatory Status, Comparative study of the systems of licensing and notification, Data from the Municipality of Pella

KEYWORDS

Stores of health interest, entrepreneurship, legislation, regulation, regulation reform, smart regulation, better regulation, simplification, regulatory impact analysis, administrative burden, administrative cost.

ABSTRACT

The work deals with the simplification of the licensing process in stores of health interest in Greece. Such regulations are part of the general direction of modern administrations for "better" and less legislation that creates a "lighter" regulatory environment for enterprises with a view to competitiveness and innovation. Work begins with the description of the old and new licensing regime for stores of health interest, and continues with reference to the most important scientific stances about the impact of simpler licensing on entrepreneurial growth. Finally comes to the processing of original data from stores issued by Municipality of Pella. The conclusion produced at the end is that the change is justified in terms of administrative burden reduction. The strand of business upturn is not yet emerging.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5

ΜΕΡΟΣ Α : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	7
1.1 Τι είναι Κ.Υ.Ε.	7
1.2 Αρμοδιότητα χορήγησης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε.....	7
1.3. Διαδικασία χορήγησης της άδειας.....	8
1.4 Η έννοια της αδειοδότησης εν γένει και οι λοιπές άδειες.....	8
1.5 Νέο θεσμικό πλαίσιο	10
1.5.1.Τι άλλαξε.....	10
1.5.2.Τι δεν άλλαξε	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	13
2.1 Διοικητικό βάρος.....	13
2.2 Καλή διακυβέρνηση , καλή νομοθέτηση, έξυπνη νομοθέτηση	14
2.3 Έργο του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας.....	16
2.4 Νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και κανονιστικό περιβάλλον των επιχειρήσεων.....	16

ΜΕΡΟΣ Β: ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ	19
3.1. Από την αιτιολογική έκθεση.....	19
3.2. Από την έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων	21
3.3 Από την έκθεση διαβούλευσης	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : ΜΕΘΟΛΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	23
4.1 Η οπτική της διοίκησης – πρωτογενής ποιοτική έρευνα	23

4.1.1 Ο ερευνητικός στόχος.....	23
4.1.2 Το εργαλείο και η μέθοδος.....	23
4.1.3 Ποια στοιχεία αναλύονται, πώς συλλέχθηκαν, και από ποιον πληθυσμό.....	24
4.1.4 Ανάλυση δεδομένων	25
4.2 Η οπτική του διοικούμενου – ποιοτική έρευνα.....	26
4.2.1 Ο ερευνητικός στόχος.....	26
4.2.2 Το εργαλείο και η μέθοδος.....	27
4.2.3 Ανάλυση δεδομένων	29
4.3 Μελέτη περίπτωσης –ποσοτική έρευνα.....	36
4.3.1 Ο ερευνητικός στόχος.....	36
4.3.2 Ποια στοιχεία αναλύονται και πώς συλλέχθηκαν	37
4.3.3 Ποιος είναι ο πληθυσμός από τον οποίο προέρχονται τα στοιχεία.....	37
4.3.4 Το εργαλείο και η μέθοδος.....	38
4.3.5 Ανάλυση δεδομένων	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	41
5.1 Τα αποτελέσματα των συνεντεύξεων.....	44
5.2 Τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων.....	47
5.3 Τα αποτελέσματα στατιστικής ανάλυσης δευτερογενών δεδομένων.....	48
5.4 Επιστροφή στα ερευνητικά ερωτήματα.....	50
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	52
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	55
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	58
ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ & ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ.....	58

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ & ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ & ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ	58
Γράφημα 4.1 Κατηγορία οικονομικής δραστηριότητας ερωτώμενων.....	28
Γράφημα 4.2 Προηγούμενη εμπειρία των ερωτώμενων στην αδειοδότηση	28
Γράφημα 4.3 Διαγράμματα πίτας για τις ερωτήσεις 3-12.....	29-32
Γράφημα 4.4 Εγκατάσταση επιχειρήσεων με τα δύο καθεστάτα.....	39
Γράφημα 4.6 Σύνολο αδειοδοτικών πράξεων.....	40
Γράφημα 4.5 Κατηγορίες νεοϊδρυθέντων επιχειρήσεων	39
Γράφημα 4.7 Παραβάσεις κατά το παλιό και νέο σύστημα.....	43
Ιστόγραμμα 4.1 απαντήσεις όσων θεωρούν τον νόμο δυσνόητο.....	33
Ιστόγραμμα 4.2 Απαντήσεις αυτών που θεωρούν το νόμο όχι καλό.....	33
Ιστόγραμμα 4.3 Απαντήσεις αυτών που έχουν εμπειρία από τον νέο νόμο.....	34
Πίνακας 1. 1 Αλλαγές που επέφερε ο Ν.4442/16.....	10
Πίνακας 4.1 Ανάλυση περιεχομένου σε κατηγορίες.....	25
Πίνακας 4.2 Ανάλυση περιεχομένου σε υποκατηγορίες.....	26
Πίνακας 4.3 Ανάλυση περιεχομένου ανοιχτών ερωτήσεων.....	36
Πίνακας 4.4 Ανάλυση αδειοδοτικών πράξεων.....	40
Πίνακας 4.5 Χρόνος απόκρισης της διοίκησης.....	41
Πίνακας 4.6 Έλεγχοι το πρώτο εξάμηνο εφαρμογής του νόμου.....	42
Πίνακας 4.7 Παραβάσεις με το καθεστώς γνωστοποίησης.....	42
Πίνακας 5.1 απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα.....	58

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με τον Ν.4442/2016 «Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις», τροποποιήθηκε το καθεστώς ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (εφεξής Κ.Υ.Ε.). Ειδοποιός αλλαγή είναι η κατάργηση της απαίτησης για εκ των προτέρων έλεγχο και η αντικατάσταση του όρου «Άδεια Λειτουργίας» με τη «Γνωστοποίηση». Πλέον η επιχείρηση που πληροί τους όρους της υγειονομικής, πολεοδομικής και πυροσβεστικής νομοθεσίας μπορεί να ξεκινήσει τη λειτουργία της άμεσα, αρκεί ο επιχειρηματίας να έχει γνωστοποιήσει, ηλεκτρονικά, την πρόθεσή του, ενώ ελέγχεται εκ των υστέρων η τήρηση των απαιτήσεων.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η κρίσιμη αλλαγή του θεσμικού πλαισίου ίδρυσης και λειτουργίας των Κ.Υ.Ε.. Η εργασία επιχειρεί τη σύγκριση της παλιάς και νέας διαδικασίας αδειοδότησης και τη μελέτη των συνεπειών της αλλαγής.

Η σημαντικότητα του να μελετηθεί ο τρόπος ίδρυσης και λειτουργίας των Κ.Υ.Ε., στο πλαίσιο ενός μεταπτυχιακού που αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι διττή.

Αφενός, τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος αποτελούν τη σημαντικότερη κατηγορία μικρομεσαίων επιχειρήσεων, με τη μεγαλύτερη γεωγραφική διασπορά και η ενίσχυσή τους συνδέεται με την τόνωση της επιχειρηματικότητας, της απασχόλησης οπότε και της τοπικής και εθνικής οικονομίας.

Αφετέρου, η αδειοδότηση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και ο έλεγχος λειτουργίας τους αποτελούν μια πολύ απαιτητική κατηγορία διοικητικών διαδικασιών. Η αρμοδιότητα της χορήγησης της άδειας ανήκει στους Δήμους, που στο σύνολό τους δοκιμάζονται, στο συγκεκριμένο πεδίο δράσης, καλούμενοι να εφαρμόσουν πληθώρα ετερογενών κανόνων καθότι πρέπει να συγκεραστούν η διευκόλυνση της επιχειρηματικής δράσης μαζί με τα δημόσια αγαθά της υγιεινής, ασφάλειας, ποιότητας, προστασίας περιβάλλοντος. Το διοικητικό κόστος για τη διοίκηση δε σταματά στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αλλά αγγίζει το μεγαλύτερο ίσως αριθμό εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών και συγκεκριμένα τη Δ/νση Δημόσιας Υγείας, την Πολεοδομία, την Πυροσβεστική, το Αστυνομικό Τμήμα, τη Δημοτική Αστυνομία και τη Δ.Ο.Υ.. Αν προσθέσουμε και την παράμετρο συγκεκριμένων δραστηριοτήτων ή περιοχών ειδικών

καθεστώτων τότε θα μπορούσε να εμπλέκονται και άλλες υπηρεσίες πχ Δασαρχείο, Αρχαιολογική Υπηρεσία, Λιμεναρχείο κ.α.

Με εφελτήριο την προαναφερθείσα σπουδαιότητα, η εργασία σκοπεύει να απαντήσει στο εξής κεντρικό ερευνητικό ερώτημα. Ποιές οι αλλαγές και οι επιδράσεις που επήλθαν, τόσο στις επιχειρήσεις όσο και στη διοίκηση, μετά την εφαρμογή νέου συστήματος αδειοδότησης; Η εργασία διακρίνεται σε δύο μέρη, το θεωρητικό και το ερευνητικό. Στο θεωρητικό περιλαμβάνονται τα δύο πρώτα κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο παραθέτει τους ορισμούς της έννοιας και της λειτουργίας των Κ.Υ.Ε., ενώ το δεύτερο εστιάζει στη θεωρία της απλούστευσης της νομοθεσίας μέσω επισκόπησης της σχετικής ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας. Το ερευνητικό μέρος ξεκινά με το τρίτο κεφάλαιο όπου περιγράφεται πώς σχηματίστηκαν τα ερευνητικά ερωτήματα. Το τέταρτο κεφάλαιο με τις μεθόδους και τα εργαλεία, διαρθρώνεται σε τρεις ενότητες με την κάθε μία να αποτελεί μία ολοκληρωμένη και διαφορετική από τις υπόλοιπες έρευνα (συνεντεύξεις για την οπτική της διοίκησης, ερωτηματολόγια για την οπτική του διοικούμενου και στατική ανάλυση δευτερογενών δεδομένων από τα Κ.Υ.Ε. του Δήμου Πέλλας). Το πέμπτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των τριών προαναφερθέντων ερευνών.

Η εργασία καταλήγει σε πρωτότυπα συμπεράσματα που παράγονται σε όχι επαρκώς ώριμο χρόνο ώστε να αποτιμήσουν καθολικά τη νομοθετική ρύθμιση αλλά επωφελή για περεταίρω έρευνα και αναζητήσεις.

ΜΕΡΟΣ Α : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Στο κεφάλαιο αυτό παρατίθενται ορισμοί και έννοιες για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος όπως αποδίδονται στην ελληνική νομοθεσία.

1.1 Τι είναι Κ.Υ.Ε.

Ο Α.Ν. 2520/1940 είναι αυτός που εισήγαγε την απαίτηση για άδεια, των καταστημάτων ή επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος και τα όρισε ως «εκείνα που οι όροι ίδρυσης και λειτουργίας τους καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις». Η ισχύουσα σήμερα υγειονομική διάταξη είναι η Υ1γ/Γ.Π/οικ.47829/21.06.2017, ενώ στους ορισμούς της συναντάμε την Επιχείρηση Υγειονομικού ενδιαφέροντος ως «κάθε κατάστημα ή επιχείρηση ή εργαστήριο ή δραστηριότητα που αφορά είτε τρόφιμα και ποτά, είτε παροχή υπηρεσιών» και την Επιχείρηση Τροφίμων και Ποτών ως «κάθε επιχείρηση Δημόσια ή Ιδιωτική, κερδοσκοπική ή μη, η οποία ασκεί οποιαδήποτε από τις δραστηριότητες που συνδέονται με την μεταποίηση, παραγωγή, συσκευασία, αποθήκευση, μεταφορά, διανομή, διακίνηση και διάθεση τροφίμων και ποτών».

Οι υγειονομικές διατάξεις καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία μιας τέτοιας επιχείρησης και είναι ευνόητο ότι αυτές οι απαιτήσεις και υποχρεώσεις διατηρούνται και δεν έχουν σχέση με την απλούστευση των διαδικασιών χορήγησης της άδειας που πραγματεύεται η παρούσα εργασία.

1.2 Αρμοδιότητα χορήγησης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε.

Η αρμοδιότητα χορήγησης άδειας Κ.Υ.Ε. πέρασε ολοκληρωτικά στους Δήμους με το Ν.2130/1993.

Ως εκ τούτου, ο Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας Ν.3463/2006 με το άρθρο 75 εντάσσει στις αρμοδιότητες των Δήμων και τη χορήγηση αδειών Κ.Υ., ενώ με το άρθρο

80 ξαναθεσμοθετεί την απαίτηση για άδεια και τους δίδει τον ορισμό ως «εκείνα, στα οποία γίνεται παρασκευή ή/και διάθεση σε πελάτες (καθισμένους, όρθιους, περαστικούς) ή διανομή φαγητών ή γλυκισμάτων ή οποιουδήποτε άλλου παρασκευάσματος τροφίμων ή ποτών ή αποθήκευση ή συντήρηση ή εμπορία κάθε είδους τροφίμων ή ποτών, καθώς και τα καταστήματα προσφοράς υπηρεσιών, εξαιτίας των οποίων μπορεί να προκληθεί βλάβη στη δημόσια υγεία, όπως αναλυτικά αναφέρονται στις ισχύουσες υγειονομικές διατάξεις».

1.3. Διαδικασία χορήγησης της άδειας

Η διαδικασία χορήγησης της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε. καθορίζεται κάθε φορά από Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις. Σήμερα και μετά την αλλαγή στο καθεστώς ίδρυσης και λειτουργία εφαρμόζεται η Κ.Υ.Α. 16228/2017, αντί της προηγούμενης ΔΙΑΔΠ/Φ.Α.2.1/31600/2013 . Στην υπουργική απόφαση καθορίζονται ο τύπος και το είδος των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Όμως κατά τη διαδικασία της αδειοδότησης υπεισέρχονται και απαιτήσεις ως προς το ακίνητο, ως προς το πρόσωπο που άπτονται ειδικής νομοθεσίας και επιπλέον απαιτούνται γνωμοδοτήσεις, εκθέσεις και εισηγήσεις προκειμένου να αποδοθεί στο σώμα και το πνεύμα της άδειας, όλη η νομοθεσία.

1.4 Η έννοια της αδειοδότησης εν γένει και οι λοιπές άδειες

Η λειτουργία των Κ.Υ.Ε. διέπεται από πληθώρα νόμων και εννοιών και απαιτεί πολλές και διαφορετικές διοικητικές πράξεις.

Η προέγκριση, που αποτελεί δικαιολογητικό για τη χορήγηση άδειας έναρξης επιτηδεύματος από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. αλλά και προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας (ή για την υποβολή γνωστοποίησης αν ομιλούμε για το νέο καθεστώς), έχει την έννοια ότι ο Δήμος εξετάζει εάν το αίτημα είναι νόμιμο, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου της νομοθεσίας που διέπει τη συγκεκριμένη περίπτωση, συμπεριλαμβανομένων και των τοπικών κανονιστικών πράξεων που τυχόν έχουν εκδοθεί από τα όργανά του. Κατά την προέγκριση εξετάζονται ζητήματα σχετικά με τις χρήσεις γης, την προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και αρχιτεκτονικού περιβάλλοντος, την προστασία του αιγιαλού, της παραλίας, των δασικών περιοχών, των αρχαιολογικών και ιστορικών

τόπων, την αισθητική, την φυσιογνωμία και τις εν γένει λειτουργίες της πόλης, το αν συνάδει η λειτουργία του καταστήματος με ρυθμίσεις κανονιστικής απόφασης που τυχόν έχει εκδοθεί και τους περιορισμούς ως προς τις αποστάσεις για ορισμένες δραστηριότητες (π.χ. γραφεία τελετών). Είναι προφανές ότι η γνώμη πολλών υπηρεσιών είναι απαραίτητη π.χ. πολεοδομία, αρχαιολογική υπηρεσία.

Η χρήση μουσικής, αδειοδοτείται και η έννοια της απορρέει από αστυνομικές διατάξεις, περί ηχορύπανσης, από υγειονομικές διατάξεις, περί προστασίας της δημόσιας υγείας από θορύβους μουσικής και από τη νομοθεσία περί πνευματικών δικαιωμάτων. Ξεχωριστή διοικητική πράξη αποτελεί και η **παράταση ωραρίου** χρήσης μουσικής.

Η κατάληψη κοινόχρηστου χώρου αδειοδοτείται επίσης, με εφαρμοστέα τη νομοθεσία περί προσόδων των Δήμων. Ωστόσο, η άδεια συγκεκριμένη κατάληψης κοινόχρηστου χώρου, συνδέεται και με υγειονομικές διατάξεις και προηγούμενη γνωμοδότηση της υγειονομικής υπηρεσίας διότι αφορά ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων, εξυπηρέτηση ατόμων και δυναμικότητα κουζίνας. Επιπλέον απαιτείται γνώμη Αστυνομικής Αρχής ή Δημοτικής Αστυνομίας περί ασφάλειας πεζών και τροχοφόρων.

Η προσθήκη δραστηριοτήτων όπως μηχανικών/ηλεκτρονικών παιχνιδιών ή παροχής υπηρεσιών διαδικτύου, απαιτεί άδεια όπου ελέγχονται και οι ειδικές διατάξεις αλλά και εκ νέου υγειονομικό έλεγχο αφού αλλάζει η συγκρότηση του καταστήματος.

Η κατανάλωση οινοπνευματωδών ποτών, δεν απαιτεί ξεχωριστή άδεια και ενσωματώνεται στην άδεια ορισμένων καταστημάτων αλλά διέπεται από τις διατάξεις του Π.Δ. 180/79 «Περί των όρων λειτουργίας καταστημάτων πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών και κέντρων διασκέδασης», του ΠΔ 36/94 «Περί προστασίας ανηλίκων» και του Ν. 3730/2008 «Προστασία ανηλίκων από τον καπνό και τα αλκοολούχα ποτά και άλλες διατάξεις».

Σε όλες τις προαναφερθείσες διοικητικές πράξεις, έρχονται να προστεθούν και άλλες όπως η μεταβίβαση, η αντικατάσταση, η τροποποίηση και βέβαια οι κυρωτικές διοικητικές πράξεις της αναστολή, της ανάκληση και της αφαίρεσης της άδειας. Οι πράξεις αυτές, εκτός από το νομοθετικό πλαίσιο που τις διέπει, διαφέρουν και ως προς το όργανο που τις χορηγεί αλλά και ως προς τη διάρκεια ισχύος τους.

1.5 Νέο θεσμικό πλαίσιο

Ο Ν.4442/2016 θέσπισε το πλαίσιο για τη ρύθμιση άσκησης οικονομικών δραστηριοτήτων καθορίζοντας τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη λειτουργία της δραστηριότητας σε ορισμένο χώρο και τους όρους και τις διαδικασίες για την έναρξη λειτουργίας της. Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου εμπίπτουν και τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος (πλην των κέντρων διασκέδασης).

1.5.1.Τι άλλαξε

Ο νόμος Ν.4442/2016 άλλαξε τη διαδικασία της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των Κ.Υ.Ε., κατήργησε την απαίτηση για εκ των προτέρων έγκριση και εισήγαγε την έννοια της γνωστοποίησης, που είναι η ενημέρωση της διοίκησης, από τον επιχειρηματία, για την πρόθεσή του να εγκαταστήσει κατάστημα, μαζί της ελάχιστες πληροφορίες. Κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδόθηκε η Κ.Υ.Α. 16228/17.05.2017 η οποία εκκινεί από της 18.05.2017. Συνεπώς, δραστηριότητες έπειτα από την 18^η Μαΐου 2017 λειτουργούν ακολουθώντας τη νέα διαδικασία. Συνοπτικά οι αλλαγές αποδίδονται στον πίνακα 1.1.

Πίνακας1. 1 Αλλαγές που επέφερε ο Ν.4442/16

ΠΡΙΝ ΤΟ Ν.4442/2016	ΜΕΤΑ ΤΟ Ν.4442/2016
Προέγκριση	
Είναι απόφαση συλλογικού οργάνου (Συμβουλίου Τοπικής Κοινότητας) Δικαιολογητικά: αίτηση, διάγραμμα της περιοχής, Υ/Δ όταν πρόκειται για συστέγαση με κατοικίες.	Είναι βεβαίωση μονομελούς οργάνου (Προϊσταμένου της αρμόδιας Δ/νσης του Δήμου). Δεν άλλαξε το αντικείμενο ελέγχου. Δεν άλλαξε ο τύπος των δικαιολογητικών.
Δικαιολογητικά που προσκομίζονται για την άδεια ίδρυσης	
Αίτηση με τα στοιχεία του αιτούντος και τη θέση και το είδος του καταστήματος. Ταυτότητα ή το εταιρικό	Ο φορέας άσκησης μιας οικονομικής δραστηριότητας δεν υποβάλλει στη διοίκηση κανένα έγγραφο, αλλά υποχρεούται να τηρεί στην έδρα της επιχείρησης φάκελο με όλα τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για τη λειτουργία της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. επιμέρους άδειες, εγκρίσεις, βεβαιώσεις,

<p>υπεύθυνη δήλωση στην οποία ορίζονται ο υγειονομικός και αγορανομικός υπεύθυνος του καταστήματος.</p> <p>Βεβαίωση χώρου κύριας χρήσης (εδώ μπορεί να ζητηθεί αντίγραφο οικοδομικής άδειας, δήλωση ένταξης αυθαιρέτου, εξαίρεση από κατεδάφιση, οποιοδήποτε άλλο έγγραφο πιστοποιεί την νομιμότητα του χώρου).</p> <p>Σχεδιαγράμματα του καταστήματος</p> <p>Διάγραμμα ροής της επιχείρησης.</p> <p>Υπεύθυνη δήλωση περί μη καταδίκης</p> <p>Πιστοποιητικό πυροπροστασίας (μελέτη πυρασφάλειας, υλοποίηση μελέτης, δηλαδή εγκατάσταση όλων των προβλεπόμενων μέσων για την πυροπροστασία, της πυροσβεστήρες, φωλιές, κλπ.)</p>	<p>πιστοποιητικά κλπ).</p> <p>Από την 06/06/2017, η γνωστοποίηση υποβάλλεται αποκλειστικά ηλεκτρονικά μέσω της ιστοσελίδας https://notify.business.go.gr.</p> <p>Μετά την ολοκλήρωση της υποβολής της γνωστοποίησης η γνωστοποίηση λαμβάνει αύξοντα μοναδικό αριθμό και χορηγείται στον ενδιαφερόμενο αποδεικτικό υποβολής.</p>
<p>Απαιτήσεις αρχείου καταστήματος</p>	
<p>Φάκελος καθαριότητας</p> <p>Φάκελος διαχείρισης επιβλαβών ζώων και εντόμων (εντομοκτόνα και μυοκτονία)</p> <p>Φάκελος εκπαίδευσης προσωπικού</p> <p>Αρχείο θερμοκρασιών</p> <p>Σύστημα ιχνηλασιμότητας – ανιχνευσιμότητας</p> <p>Αρχείο νερού</p> <p>Ατομική υγιεινή (Ε.Φ.Ε.Τ.)</p> <p>Τήρηση της ορθής υγιεινής και παραγωγικής πρακτικής (Ε.Φ.Ε.Τ.)</p>	<p>Διατηρούνται όλες οι απαιτήσεις.</p>
<p>Διοικητικές διαδικασίες που έπονται της υποβολής</p>	
<p>Έπειτα από τη προσκόμιση όλων των δικαιολογητικών εγγράφων στον δήμο, ο φάκελος διαβιβάζεται στην υγειονομική υπηρεσία, η οποία μετά από τη διενέργεια</p>	<p>Ο Δήμος ενημερώνεται από το ηλεκτρονικό σύστημα για τη γνωστοποίηση και την κοινοποιεί στους ελεγκτικούς μηχανισμούς (πολεοδομία, υγειονομική υπηρεσία,</p>

αυτοψίας αποστέλλει την έγκρισή της στο δήμο που μόνο τότε μπορεί να εκδώσει και να χορηγήσει την άδεια λειτουργίας καταστήματος. Η άδεια κοινοποιείται στο Υγειονομικό, στο Αστυνομικό Τμήμα, στην Δ.Ο.Υ.	Πυροσβεστική Υπηρεσία, Ελληνική Αστυνομία), για να μπορούν καθ όλη τη διάρκεια λειτουργίας της επιχείρησης να ασκούν ελέγχους. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί προβαίνουν σε υποχρεωτικό έλεγχο ενός δείγματος καταστημάτων που αποτελείται από το 30% των γνωστοποιήσεων εντός εξαμήνου με βάση την κατάταξη ή αξιολόγηση κινδύνου δημοσίου συμφέροντος.
Προϋπόθεση για τη χορήγηση της τελικής πράξης της άδειας είναι η προηγούμενη έκδοση βεβαίωσης άσκησης επιτηδεύματος του ενδιαφερομένου από τη Δ.Ο.Υ.	Η Δ.Ο.Υ. δεν εμπλέκεται πλέον στη διαδικασία αδειοδότησης των δραστηριοτήτων που υπάγονται στην ΚΥΑ 16228/18-5-2017 (Β' 173). Μέσω της πρόσβασης στον ΑΦΜ του φορέα μπορεί να αναζητήσει επιπλέον στοιχεία.
Κυρωτικό σύστημα	
Ανάκληση ή αφαίρεση άδειας Σφράγιση καταστήματος (ορισμένου ή αόριστου χρονικού διαστήματος)	Δε τίγεται καμία διάταξη αλλά θεσπίζεται πρώτη φορά η ποινή της επιβολή διοικητικού προστίμου που αφορά παράληψη της υποχρέωσης; υποβολής γνωστοποίησης.

Όπως φαίνεται από τον πίνακα, αυτό που ουσιαστικά άλλαξε είναι η κατάργηση της υποχρέωσης παροχής πληροφόρησης προς τη διοίκηση, διότι αυτή δεν αποτελεί στενό μέτρο υγιεινής και ασφάλειας. Βέβαια ακόμη και τα ευρύτερα μέτρα που επηρεάζουν τη δημόσια υγεία θεωρούνται συνήθως δικαιολογημένα, ωστόσο ο σκοπός του μέτρου, όχι πάντα άμεσα προφανής, αλληλεπιδρά με τις απαιτήσεις για ασφάλεια και με τη γενική ρύθμιση της οικονομικής δραστηριότητας.

1.5.2. Τι δεν άλλαξε

Είναι αναγκαίο να επισημανθεί εκ νέου ότι καμία απαίτηση και υποχρέωση συμμόρφωσης με νομοθεσία (υγειονομική, πολεοδομική, αστυνομική, χωροταξική, περιβαλλοντική) δεν τίγεται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αναζητώντας τις κατάλληλες βιβλιογραφικές πηγές, ψάχναμε στην ουσία την επιστημονική υποστήριξη που έχουν οι θεωρήσεις και οι παραδοχές του νομοθέτη. Διαβάσαμε όλα τα συνοδευτικά του νόμου για να δούμε τις στοχεύσεις του και στα πρακτικά της βουλής διαβάσαμε ότι η εν λόγω νομοθετική ρύθμιση ήταν επιταγή του 3^{ου} memorandum of understanding και συμπεριλαμβανόταν στα συμφωνημένα - μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας – μέτρα. Έτσι οδηγηθήκαμε να μελετήσουμε την έκθεση της β' αξιολόγησης μνημονίου, για να βρούμε το θεωρητικό υπόβαθρο της μεταρρύθμισης. Στην έκθεση αυτή γίνεται αναφορά για τεχνική βοήθεια επί του θέματος από την Παγκόσμια Τράπεζα και εφόσον η νομοθετική ρύθμιση υποστηρίχθηκε επιστημονικά από τις μελέτες και έρευνες της Παγκόσμιας Τράπεζας, εκεί έπρεπε να αναζητηθούν όλες οι βιβλιογραφικές πηγές της παρούσας εργασίας ή τουλάχιστον από εκεί να ξεκινήσει η αναζήτηση. Διαπιστώθηκε ότι η νομοθετική μεταρρύθμιση "ακολουθεί" την επιστημονική θεωρία που θέλει την ελάφρυνση της νομοθεσίας θετικό παράγοντα για την εγκατάσταση επιχειρήσεων και την απασχόληση.

2.1 Διοικητικό βάρος

Σύμφωνα με τους Moynihan, Herd, Harvey,(2014), η εμπειρία μας από την κυβέρνηση σχηματίζεται μέσω των βαρών που συναντούμε κατά την αλληλεπίδρασή μας με το κράτος. Αυτά τα βάρη είναι ένα σημαντικό, ωστόσο υποτιμημένο, τμήμα της κυβέρνησης, καθότι επηρεάζουν το αν οι πολίτες επιτυγχάνουν πρόσβαση στις υπηρεσίες (πήρα αυτό που θέλω;), το αν η δημόσια πολιτική είναι επιτυχημένη (έφτασε το πρόγραμμά μου στην ομάδα στόχο;) και τις αντιλήψεις για την κυβέρνηση (αντιμετωπίστηκα δίκαια και με σεβασμό;).

Ο Moynihan επίσης, στο επιδραστικό του άρθρο Red tape and democracy (2010) υποστηρίζει ότι συχνά οι κανόνες της διοίκησης ασκούν ένα σημαντικό αλλά και αδικαιολόγητο βάρος συμμόρφωσης που περιορίζει την πρόσβαση σε δικαιώματα και επιπλέον προάγει και την ανισότητα.

Στην ελληνική νομοθεσία (Ν. 4048/2018 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης») το διοικητικό βάρος ορίζεται ως το κόστος που προκύπτει για τις επιχειρήσεις, για τον εθελοντισμό και για την ίδια τη διοίκηση, κατά τη συμμόρφωσή τους με τη νομική υποχρέωση να τηρούν στοιχεία και να παρέχουν πληροφορίες, εφόσον αυτές δε θα συλλέγονταν αν δεν υπήρχε η σχετική υποχρέωση.

Το διοικητικό βάρος που ενδιαφέρει τόσο τις εθνικές διοικήσεις όσο και τις επιχειρήσεις είναι αυτό που προκύπτει από την ύπαρξη της νομοθεσία και της διοικητικής διαδικασίας.

2.2 Καλή διακυβέρνηση (good governance), καλή νομοθέτηση (better regulation), έξυπνη νομοθέτηση (smart regulation)

Η "ποιότητα της κυβέρνησης" και τα στενά της ξαδέλφια η "καλή διακυβέρνηση" και η "κρατική ικανότητα" είναι σχετικά νέες έννοιες που είχαν μεγάλη επίδραση τόσο στην έρευνα όσο και σε κάποιους ανώτερους πολιτικούς κύκλους από τα μέσα της δεκαετίας του 90 (Rothstein, B., και Teorell, J., (2012)).

Η Στρατηγική της Λισαβόνας¹ το 2000 αναγνώρισε την ανάγκη για υιοθέτηση καλύτερων πολιτικών μέσω μεταρρυθμίσεων, ως προϋπόθεση για καινοτομία και ανταγωνιστικότητα. Το επόμενο έτος 2001 εκδόθηκε η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση που εννοεί ως καλή διακυβέρνηση «το σύνολο των αρχών, των κανόνων και των δράσεων που στοχεύουν σε μια διοίκηση με διαφάνεια, λογοδοσία, νομιμότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και που προωθεί τη συμμετοχικότητα των πολιτών».

Ένα από τα συστατικά της καλής διακυβέρνησης είναι και η καλή νομοθέτηση. Η Ε.Ε. εννοεί ως καλή αυτή τη νομοθέτηση «που εκτός της συνταγματικότητας και τη νομιμότητας υποστηρίζεται και από άλλα στοιχεία όπως το αν λύνει το πρόβλημα, αν είναι αναγκαία και κατάλληλη, αν έχει συνάφεια με τις λοιπές πολιτικές, αν προστατεύει το κοινωνικό κράτος και το περιβάλλον». Συνοπτικά οι διαδικασίες που περιλαμβάνει μια καλή νομοθέτηση ξεκινούν από τον προσδιορισμό του θέματος, συνεχίζουν με την

¹ Το 2000 παρουσιάστηκαν οι αναπτυξιακοί στόχοι της Ε.Ε. στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας

αξιολόγηση των συνεπειών της ρύθμισης και τη στάθμιση άλλων επιλογών και τελειώνουν με τη διαβούλευση.

Το 2001 υποβάλλεται η έκθεση Mandelkern² που εισάγει τις επτά θεμελιώδεις αρχές της καλής νομοθέτησης (αναγκαιότητα, αναλογικότητα, επικουρικότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, προσβασιμότητα και απλούστευση και τα τέσσερα εργαλεία για την καλύτερη νομοθέτηση (διαβούλευση, αναμόρφωση των δομών, ανάλυση επιπτώσεων και η εφαρμογή ευρωπαϊκών κανόνων).

Στη δημοσίευση *Προς τα πού είναι η Καλή Νομοθέτηση για την Λισαβόνα; (Whither better regulation for the Lisbon agenda?)*(Radaelli, (2007)), συμπεραίνεται ότι την εποχή της αναφερθείσας παραπάνω έκθεσης Mandelkern (2001) και την εποχή του πρώτου σχεδίου δράσης της Επιτροπής (2002), σημεία αναφοράς ήταν: οι τρεις άξονες Ανταγωνιστικότητα, Κοινωνική συνοχή και Βιώσιμη ανάπτυξη, μαζί με τη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση. Σε εκείνο το χρόνο πολλά είχαν αλλάξει. Η Λισαβόνα, η Επιτροπή, οι πρωτοβουλίες για Καλή Νομοθέτηση είχαν αλλάξει και συγχρόνως αυξήθηκαν και οι πιέσεις από τον ανταγωνισμό. Δίχως έκπληξη λοιπόν, ακλούθησε η έκθεση της Επιτροπής Barroso³ που επαναπροσδιόριστηκε την Καλή Νομοθέτηση. Πλέον η Καλή Νομοθέτηση ευθυγραμμίζεται περισσότερο με την ανάπτυξη και την απασχόληση και ως εκ τούτου ξεκινούν να συμπεριλαμβάνονται και πιο συγκεκριμένοι στόχοι όπως η μείωση του διοικητικού φόρτου.

Η πιο καινοτόμα μορφή της καλής νομοθέτησης είναι η έξυπνη νομοθέτηση «που στοχεύει στη μείωση των διοικητικών βαρών». Παρουσιάζεται το 2010 ως αναπτυξιακός στόχος της Ε.Ε. και εστιάζει σε μια νομοθεσία απλούστερη και λιγότερο επαχθή και δαπανηρή που φιλοδοξεί να τονώνει την ανάπτυξη και απασχόληση.

² Το Συμβούλιο των Υπουργών Δημόσιας Διοίκησης της Ε.Ε., το 2000, συγκρότησε το High Consultative Group for Better Regulation (Συμβουλευτική Ομάδα Υψηλού Επιπέδου) με πρόεδρο τον Dieudonne Mandelkern με αντικείμενο της την καλή Νομοθέτηση και έργο της την πρόταση μιας κοινής μεθόδου αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων.

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή επί προεδρίας José Manuel Barros από τις 22 Νοεμβρίου 2004 έως το 2014.

2.3 Έργο του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ήταν ο πρώτος που εργάστηκε για την κανονιστική μεταρρύθμιση, καταγράφοντας για κάθε κράτος τις αδυναμίες της διοίκησης, υποβάλλοντας συστάσεις, προτείνοντας δείκτες μέτρησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, υποδεικνύοντας εργαλεία και καλές πρακτικές. Τελικός στόχος ήταν η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Η παγκόσμια Τράπεζα, από το 2003, εκδίδει κάθε έτος την έκθεση Doing Business, η οποία χρησιμοποιεί δείκτες για να κατατάξει τις χώρες βάσει την επίδοσή τους όσον αφορά την επιχειρηματικότητα. Παραδέχεται ότι η επιχειρηματικότητα είναι βασικός παράγοντας ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας. Αντικείμενο της έκθεσης Doing Business είναι η αξιολόγηση της επίδρασής που έχει επί της ευχέρειας άσκησης επιχειρηματικότητας, το ρυθμιστικό περιβάλλον, το οποίο το μετρά σε 10 θεματικές ενότητες μία εκ των οποίων είναι και η διαδικασία έκδοσης της άδειας. Η απλούστευση της αδειοδότησης είναι υψηλής σημασίας για την Ε.Ε. διότι μειώνει τα εμπόδια για την εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων και τις επιτρέπει να διαθέσουν τους πόρους τους προς την καινοτομία καθιστώντας τις ανταγωνιστικές.

2.4 Νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και κανονιστικό περιβάλλον των επιχειρήσεων

Οι επιχειρηματίες αναγνωρίζονται ευρέως ως δημιουργοί θέσεων εργασίας και καταλύτες για την οικονομική ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, ίσως όχι αναπάντεχα, πολλοί υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής σε όλο τον κόσμο επιδιώκουν πολιτικές που στοχεύουν στην αύξηση του μεγέθους της επιχειρηματικότητας (Acs et al., 2016).

Η απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου ίδρυσης των επιχειρήσεων έγινε μια δημοφιλής μεταρρύθμιση μετά την δημοσίευση των Djankov et al., 2002, με τίτλο *Η Ρύθμιση της Είσοδου (The Regulation of Entry)*, που καταλήγει στο συμπέρασμα ότι για την είσοδο στην αγορά μιας επιχείρησης, εκτός από τα αυξημένα έξοδα που συνδέονται με τη διαφθορά και τη διοικητική καθυστέρηση, το "βαρύτερο" νομοθετικό πλαίσιο δεν συνδέεται καθόλου με την καλύτερη ποιότητα ιδιωτικών ή δημόσιων αγαθών. Επίσης εδώ συμπεραίνεται ότι οι περισσότερο δημοκρατικές χώρες είναι λιγότερο παρεμβατικές στην είσοδο μιας επιχείρησης στην αγορά. Μετά το καθοριστικό αυτό άρθρο, η Παγκόσμια Τράπεζα εισήγαγε σχετικούς δείκτες και είχαμε επιτάχυνση των

μεταρρυθμίσεων σε 116 χώρες από το 2003 μέχρι το 2008. Ακολούθησε μια τεράστια ακαδημαϊκή βιβλιογραφία με 201 επιστημονικά άρθρα να έχουν χρησιμοποιήσει δεδομένα από εκείνη τη δημοσίευση. (Djankov, 2009).

Στη δημοσίευση *Policy Framework Paper on Business Licensing Reform and Simplification* (World Bank, 2010), συναντάμε την παραδοχή ότι η αναμόρφωση της αδειοδότησης των επιχειρήσεων, είναι δύσκολη, αλλά μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη.

Στη δημοσίευση *How to Reform Business Licenses* (World Bank, 2010), προτείνεται ότι μια επιτυχημένη αναμόρφωση του συστήματος αδειοδότησης παραμένει επιτυχημένη όταν εγγυάται την κατάργηση της άδειας και αντί αυτής, ένα ηλεκτρονικό μητρώο όπου θα εγγράφονται όλες οι νόμιμες επιχειρήσεις της χώρας.

Μελέτες περίπτωσης επί του ζητήματος δεν έχουμε στην Ελλάδα, μάλλον διότι ο νόμος είναι πρόσφατος. Βρέθηκαν όμως έρευνες σε άλλες χώρες όπως Περού, Γερμανία και Μεξικό. Οι Mullainathan, S., και Schnabl, P., (2010), μελέτησαν αν η μείωση του κανονιστικού πλαισίου για την εγκατάσταση επιχειρήσεων οδηγεί σε αύξηση της επιχειρηματικότητας με στοιχεία από τη νομοθετική αναθεώρηση στο Περού. Η Bruhn, M. (2011), μελέτησε την επίδραση της αναμόρφωσης της αδειοδότησης επιχειρήσεων στο Μεξικό. Οι Baten, J. και Bianchi, N., και Moser, P. (2015), μελέτησαν αν η υποχρεωτική αδειοδότηση αποθαρρύνει τις επενδύσεις με στοιχεία από τη Γερμανία.

Η Ειδική Επιτροπή για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας της Βρετανίας δημοσίευσε έκθεση σχετικά με την υιοθέτηση μοντέλου κόστους για τη μέτρηση του διοικητικού φόρτου και μείωσης αυτού. Αυτή η έκθεση, συμπεραίνει ότι με ή χωρίς στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου, μια δημόσια αναγνώριση και παραδοχή του χρόνου που απαιτεί κάθε διοικητική πράξη, θα κατεύθυνε τον νομοθέτη στην απλοποίηση και την αποφυγή αλληλεπικαλυμμένων δράσεων. Treasury, H. M. S. (2005).

Η πολιτική της Ολλανδικής κυβέρνησης για τη χορήγηση αδειών, όπως αναφέρεται στο βιβλίο του ΟΟΑΣΑ *From red tape to smart tape* σελ.187, (2003), είναι ότι ο έλεγχος της τήρησης των γενικών κανόνων είναι προτιμητέος έναντι των προληπτικών περιορισμών και ότι η απλή γνωστοποίηση της έναρξης μιας οικονομικής δραστηριότητας είναι καλύτερη από την υποχρέωση να ζητάς άδεια.

Στην πολύ πρόσφατη σχετική δημοσίευση των Djankov, S., Georgieva, D., & Ramalho, R., (2018). *Κανονισμοί των Επιχειρήσεων (Business regulations and poverty)*, γίνεται αποδεκτή ευθέως η σχέση μεταξύ της λιγότερης νομοθεσίας και του επιπέδου φτώχειας

και συμπεραίνει μεταξύ άλλων πως μία συνολική βελτίωση 10% στους δείκτες Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας οδηγεί σε μείωση 2% του επιπέδου φτώχειας .

ΜΕΡΟΣ Β: ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

Το περιεχόμενο της βιβλιογραφίας που αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο «σχηματοποίησε» την κύρια έρευνα των επόμενων κεφαλαίων αλλά και το περιεχόμενο των ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων, ώστε ακολούθως να εξαχθούν συμπεράσματα ως προς το αν ο νόμος πέτυχε τους σκοπούς του. Η έρευνα που θα ακολουθήσει συγκρίνει δύο διοικητικές διαδικασίες ή πιο συγκεκριμένα δύο αδειοδοτικά καθεστώτα. Οι παράμετροι και οι μεταβλητές που θα συγκριθούν, αναζητήθηκαν στη βούληση του νομοθέτη που έχει όπως είδαμε και μια "θεωρητική αφετηρία". Προκειμένου λοιπόν να δούμε αν εκπλήρωσε ο σκοπός της και αν εν τέλει πρόκειται για μια πετυχημένη ρύθμιση, μελετήσαμε και ενσωματώσαμε στην εργασία, όλες τις συνοδευτικές εκθέσεις του Ν.4442/16.

(1) την αιτιολογική έκθεση, (2) την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, (3) την έκθεση δημόσιας διαβούλευσης. Με αυτόν τον τρόπο προέκυψαν τα ερευνητικά ερωτήματα που με τη σειρά τους, καθόρισαν τη μεθοδολογία της έρευνας και τον τύπο των ερευνητικών εργαλείων.

3.1. Από την αιτιολογική έκθεση

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση, η οποία αναλύει τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Παρατίθενται όλες οι ακριβείς φράσεις από την αιτιολογική έκθεση του Ν.4442/2016 που περιλαμβάνουν σκοπούς.

«Με τις εισαγόμενες ρυθμίσεις βελτιώνονται και απαλείφονται χρόνια προβλήματα, όπως η γραφειοκρατία, η διαφθορά, η διαπλοκή, η αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων, ενώ αξιοποιούνται σύγχρονα εργαλεία διοίκησης και αυτοματοποιούνται διαδικασίες, που επιτρέπουν μεγαλύτερη ταχύτητα και διαφάνεια στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και εγκαθιδρύουν ένα κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα». Εύλογα ερωτήματα ερευνητικά ερωτήματα που ανακύπτουν είναι:

- Μειώθηκε το διοικητικό κόστος;
- Μειώθηκε ο χρόνος απόκρισης της διοίκησης προς των αιτούντα επιχειρηματία;
- Είναι ταχύτερη η εγκατάσταση της επιχείρησης ;

« ... με σκοπό τη δημιουργία ενός ευνοϊκού επενδυτικού περιβάλλοντος ικανού να προσελκύσει επενδύσεις εξωτερικού και να συμβάλει στην επαναβιομηχανοποίηση της χώρας, στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών και στην ενίσχυση τομέων που παραδοσιακά είναι πολύ δραστήριοι στην Ελλάδα, αλλά και νέων τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας. Τέλος στοχεύει στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας εν γένει με ειδική έμφαση στη μεσαία και μικρομεσαία επιχειρηματικότητα, που αποτελεί και το μεγαλύτερο ποσοστό στον ελληνικό χώρο.»

Εύλογα ερωτήματα ερευνητικά ερωτήματα είναι λοιπόν:

- Αυξήθηκε η ικανοποίηση και η εμπιστοσύνη του επιχειρηματία;
- Αυξήθηκε η επιχειρηματική δραστηριότητα;
- Η υποχρεωτική αδειοδότηση αποθαρρύνει τις επιχειρηματικές επενδύσεις καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος;
- Αυξήθηκε η εγκατάσταση επιχειρήσεων κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του νέου νόμου;
- Αυξήθηκε η απασχόληση;
- Σε ποιες επιχειρήσεις υπήρξε μεγαλύτερη επίδραση;
- Το νέο θεσμικό καθεστώς επέδρασε ομοίως σε όλα τα είδη τέτοιων επιχειρήσεων;

«έγινε αντιληπτό ότι πρώτον υφίστανται πολλοί παράγοντες που συμβάλλουν στη συμμόρφωση και από αυτήν στα επιθυμητά αποτελέσματα δημοσίου συμφέροντος και ότι ο εκ των προτέρων κρατικός έλεγχος αποτελεί μόνο έναν από αυτούς».

«.....ενέργειες ρυθμιστικού περιεχομένου, με στόχο την αύξηση της συμμόρφωσης και τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. ...όπου η έμφαση δίνεται στην καθοδήγηση και στην υποστήριξη για τη συμμόρφωση». Ερευνητικά ερωτήματα που ανακύπτουν:

- Επηρεάστηκε η τήρηση των υγειονομικών και λοιπών προϋποθέσεων ίδρυσης; Υπήρξε μεγαλύτερη ή μικρότερη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις;
- Αυξήθηκαν η παραβάσεις; (σημειωτέο ότι ο έλεγχος λειτουργίας των Κ.Υ.Ε. και η επιβολή κυρώσεων είναι μεγάλο κομμάτι του διοικητικού κόστους).
- Είχαμε προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος ;

3.2. Από την έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων

Με την εγκύκλιο του Πρωθυπουργού 190/1872006 ορίστηκε ότι κάθε Υπουργείο που προτείνει μία νέα ρύθμιση συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων». Επίσης, ο Ν.4048/2012 προβλέπει ότι κάθε «σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων». Εδώ περιλαμβάνεται η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και της τήρησης των αρχών της καλής νομοθέτησης. Παρατίθενται ακριβείς φράσεις από την έκθεση συνεπειών του Ν.4442/2016.

« ...καθυστερεί την έναρξη δραστηριοτήτων με έμμεσο ή και άμεσο αντίκτυπο στην οικονομία, μέσω της απώλειας χρόνου αλλά και της δημιουργίας πρόσθετου διοικητικού βάρους».

«πρωταρχικός στόχος της προτεινόμενης ρύθμισης είναι η συμβολή στην ανάταξη της Ελληνικής οικονομίας μέσω της μείωσης του διοικητικού βάρους και κατ'επέκταση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και η –εν γένει – προώθηση της κοινωνικής ευημερίας, μέσω της αποτελεσματικής –πλέον- καταστολής των υπαρχόντων κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον (υγεία, ασφάλεια, περιβάλλον) με σαφή κριτήρια προτεραιότητας».

Αυτό μας οδηγεί ευθέως να ψάξουμε αν και πως η μείωση των διοικητικών βαρών και του χρόνου εγκατάστασης μιας επιχείρησης, επηρεάζει θετικά την οικονομία και οπωσδήποτε αν το νέο καθεστώς επιτυγχάνει την καταστολή των υπαρχόντων κινδύνων. Η επιλογή της λέξης «καταστολή» μάλλον δεν είναι τυχαία διότι το σκεπτικό του νόμου είναι να περιορίσει τους προ-ελέγχους και να αξιοποιήσει το δημόσιο ανθρώπινο δυναμικό στους μετά – ελέγχους.

«συνολικά, η προτεινόμενη ρύθμιση αναμένεται να ωφελήσει σε μεγάλο βαθμό τα οικονομικά ευάλωτα μέρη της κοινωνίας, με διευκόλυνση δημιουργίας θέσεων εργασίας την ίδια στιγμή αναμένεται να ωφελήσει τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που ήταν

και το μέρος του επιχειρηματικού κόσμου που αντιμετώπιζε τις μεγαλύτερες δυσκολίες του προηγούμενου συστήματος αδειοδότησης (κυρίως λόγω κόστους, χρόνου και εξαντλητικών διαδικασιών) ». Άμεσα ερωτήματα που προκύπτουν είναι:

- Εγκαταστάθηκαν περισσότερες επιχειρήσεις με το νέο σύστημα;
- Είναι μικρότερο το κόστος εγκατάστασης;
- Επηρέαστηκε η απασχόληση;

«το υπάρχον σύστημα, οδηγεί –εν γένει – σε μη αποδοτική χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης τόσο με όρους ανθρώπινων πόρων όσο και με όρους χρόνου »

Αυτό ευθέως μας οδηγεί να ερευνήσουμε την οπτική της διοίκησης σε αυτό το μεταβαλλόμενο κανονιστικό περιβάλλον, με μια μόνο ερώτηση.

- Μειώθηκαν οι απαιτούμενοι διοικητικοί πόροι;

3.3 Από την έκθεση διαβούλευσης

Ο Ν. 4048/23-2-12 προβλέπει ότι τα νομοσχέδια συνοδεύονται, υποχρεωτικά, και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Εδώ αναζητήθηκαν προβληματισμοί που κατέθεσαν πολίτες, πριν την κατάθεση του νομού και που μπορούν τώρα, ένα έτος από την εφαρμογή του, να διερευνηθούν.

Τα σχόλια που διατυπώθηκαν από ιδιώτες εστιάζονται σε προβληματισμούς για θέματα δημόσιας υγείας, κατάργηση πρόληψης έναντι ασυδοσίας και για παραβάσεις εν γένει. Η εργασία οφείλει να ερευνήσει

- Ποια η επίδραση του νέου νόμου στον αριθμό και τον τύπο των παραβάσεων ;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Το προηγούμενο κεφάλαιο παρήγαγε ένα ευρύτατο φάσμα ερευνητικών ερωτημάτων. Εξαιτίας της πολυπλοκότητας του ζητήματος και των πολλαπλών αντιλήψεων που υπάρχουν γι' αυτό, διαιρέσαμε την έρευνα σε τρία πεδία, για πιο τεκμηριωμένα συμπεράσματα μέσω της διασταύρωσης των ευρημάτων των τριών πεδίων. Συνολικά η μεθοδολογία είναι «μεικτή», αποσκοπώντας στο συνδυασμό ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων ώστε να πετύχουμε μια πληρέστερη προσέγγιση και σφαιρικότερη γνώση. Στην πραγματικότητα έχουμε τρεις έρευνες που θα αποδοθούν στις τρεις ενότητες του παρόντος κεφαλαίου. Οι απαιτήσεις των ερευνητικών ερωτημάτων (αναλυτικά στο Κεφάλαιο 3) και των ερευνητικών στόχων καθόρισαν επαγωγικά τη μέθοδο, τα εργαλεία το δείγμα, τον τύπο ανάλυσης της κάθε μίας έρευνας, όλες διαφορετικές μεταξύ τους. Στις δύο πρώτες ενότητες διερευνάται αντίστοιχα, η άποψη της διοίκησης και του διοικούμενου ενώ στην τρίτη αναλύονται δευτερογενή ποσοτικά δεδομένα από το αρχείο του Δήμου Πέλλας.

4.1 Η οπτική της διοίκησης – πρωτογενής ποιοτική έρευνα

4.1.1 Ο ερευνητικός στόχος

Εδώ στόχος είναι η εκ των έσω εξέταση του αντικειμένου (νέος νόμος), μέσα από την οπτική των υποκειμένων που συμμετέχουν σε αυτό (διοίκηση). Ο εξεταζόμενος κοινωνικός χώρος δεν είναι ομοιογενής αλλά είναι διαφοροποιημένος βάσει της εμπλοκής του καθενός φορέα της διοίκησης με την ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Όλο το φάσμα της διοίκησης που έχει σχέση με την αδειοδότηση καταστημάτων πρέπει να προβάλλει τις στάσεις τις απόψεις και την εμπειρία του, στην παρούσα έρευνα. Πρωτογενώς για την επίδραση του νόμου στη διοίκηση και δευτερογενώς, μπορούν να καταθέσουν διεσταλμένη άποψη και για την επίδραση του νόμου στον πολίτη και τις επιχειρήσεις.

4.1.2 Το εργαλείο και η μέθοδος

Στο πρώτο πεδίο έρευνας, αναζητούμε την επίδραση του νέου νόμου στη διοίκηση, από τη σκοπιά της διοίκησης. Επειδή θέλουμε να καταγράψουμε, να αναλύσουμε και να ερμηνεύσουμε βιωματικές και υποκειμενικές εμπειρίες, οδηγούμαστε υποχρεωτικά σε

ποιοτική μέθοδο έρευνας. Με εργαλείο τελικά τη συνέντευξη, επιδιώκουμε να κατανοήσουμε τα νοήματα που έχουν τα υποκείμενα της έρευνας για το ζήτημα μας. Τέλος θα λάβουμε πρωτογενή δεδομένα, όχι για να επιβεβαιώσουμε κάποια προϋπάρχουσα θεωρία αλλά για να ανακαλύψουμε νέες πτυχές και να λάβουμε νέες πληροφορίες

4.1.3 Ποια στοιχεία αναλύονται, πώς συλλέχθηκαν, και από ποιον πληθυσμό

Αξιοποιήθηκαν συνολικά εννέα (9) συνεντεύξεις οι οποίες, προς αποφυγή νοηματικής διασποράς, ήταν κατευθυντικές δομημένες, με μόνο τα αναγκαία περιθώρια αυθορμητισμού και παρέμβασης των συμμετεχόντων. Για το νόμο μίλησαν στελέχη του Υπουργείου που εισηγήθηκαν το νόμο και εργάστηκαν από το πιο πρώιμο στάδιο νομοπαρασκευής, υπάλληλοι αρμόδιοι για την χορήγηση της άδειας, εκπρόσωποι των ελεγκτικών μηχανισμών και ιδιώτης μελετητής,. Πιο συγκεκριμένα λάβαμε:

Τέσσερις συνεντεύξεις εκ του σύνεγγυς, διάρκειας κατά μέσο όρο μίας ώρα από :

- υπάλληλο του Δήμου Πέλλας άμεσα εμπλεκόμενο στη διαδικασία χορήγησης της άδειας
- Δ/ντή του Δήμου Πέλλας αποκλειστικά αρμόδιο για την υπογραφή της βεβαίωσης εγκατάστασης (πρώην προέγκριση)
- επόπτη της Διεύθυνσης Υγείας της Περιφέρειας
- την εισηγήτρια του νόμου Ν.4442/16 για λογαριασμό του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης

Τέσσερις συνεντεύξεις τηλεφωνικές, διάρκειας κατά μέσο όρο μισής ώρας από :

- στέλεχος του Αστυνομικού Τμήματος
- στέλεχος της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας
- μηχανικό της Πολεοδομίας
- ιδιώτη μηχανικό με εμπειρία στην συμπλήρωση φακέλων /αιτήσεων για άδεια Κ.Υ.Ε.

Μία συνέντευξη γραπτή, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (συνόλου πέντε μηνυμάτων) από:

- εισηγητή στο Υπουργείο Εσωτερικών

4.1.4 Ανάλυση δεδομένων

Τα δεδομένα που αποκομίσαμε είναι ποιοτικά. Για την ποσοτική περιγραφή του περιεχομένου της επικοινωνίας μας με τους συνεντευξιαζόμενους και για την εξαγωγή συμπερασμάτων, αξιοποιήθηκε η μέθοδος της ανάλυσης περιεχομένου. Τα βήματα της ανάλυσης περιεχομένου που ακολουθήσαμε «ακουμπούν» στη θεωρία του πολυγραφότατου επί του θέματος Klaus Krippendorff, αλλά πρακτικός οδηγός μας, διαθέσιμος στο διαδίκτυο, ήταν αυτός του Mayring, P. (2014).

Κωδικοποιήσαμε τον πληθυσμό των συνεντευξιαζόμενων τον ως εξής. Ο κωδικός ΑΑ αφορά όσους προέρχονται από την Αδειοδοτούσα Αρχή, δηλαδή το Δήμο. Ο κωδικός ΕΜ αφορά τους Ελεγκτικούς Μηχανισμούς που είναι τέσσερις συνολικά (Αστυνομία, Υγειονομικό, Πυροσβεστική Πολεοδομία). Ο κωδικός ΥΠ αναφέρεται στο Υπουργείο και τέλος ο κωδικός ΜΜ είναι για τον ιδιώτη μηχανικό που προσλαμβάνεται από τον επιχειρηματία για να συντάξει τον φάκελο/αίτηση και που είναι στο επίκεντρο όλης της διαδικασίας.

Κατηγοριοποιήσαμε το περιεχόμενο των απαντήσεων το ως εξής. Κατηγορίες που αφορούν στην ελάφρυνση των διοικητικών βαρών, για τον πολίτη και για τη διοίκηση χωριστά. Κατηγορία για τη δυνητική αύξηση της ανομίας και τέλος, κατηγορία για τη συνολικά θετική/αρνητική στάση.

Πίνακας 4.1 Ανάλυση περιεχομένου σε κατηγορίες

	κωδικοποίηση ⁴									
	ΕΜ (4)		ΜΜ (1)		ΑΑ (2)		ΥΠ (2)			
κατηγοριοποίηση	Λιγότερα βάρη για τη διοίκηση	3	75%	1	100%	2	100%	1	50%	81,25%
	Λιγότερα βάρη για τον πολίτη	4	100%	1	100%	2	100%	1	50%	87,5%
	Αυξάνει την επιχειρηματικότητα	0	0%	0	0%	0	0%	1	50%	12,5%
	Προάγει την ανομία	0	0%	1	100%	0	0%	1	50%	37,5%
	Συνολικά θετική άποψη	4	100%	1	100%	2	100%	1	50%	87,5%

⁴ ΕΜ = ελεγκτικός μηχανισμός, ΜΜ= μηχανικός μελετητής, ΑΑ= αδειοδοτούσα αρχή ΥΠ= υπουργείο

Συνεχίσαμε με περεταίρω ανάλυση σε υποκατηγορίες, που κατ'ουσίαν ήταν μια ομαδοποίηση των ερωταπαντήσεων των συνεντεύξεων. Οι υποκατηγορίες ανιχνεύουν νέες προτάσεις, τα δυνατά και αδύνατα σημεία του νέου νόμου, την επίδραση στη νομιμότητα και την επίδραση στο διοικητικό έργο.

Πίνακας 4.2 Ανάλυση περιεχομένου σε υποκατηγορίες

υποκατηγορίες	ΕΜ (6)	ΜΜ (1)	ΑΑ (2)	ΥΠ (2)
τι θετικό επέφερε η νέα ρύθμιση	Άμεση εγκατάστασης επιχείρησης Μείωση γραφειοκρατίας.			
Αδυναμίες νέας ρύθμισης	Χρειάζεται αποσαφήνιση του κυρωτικού συστήματος			
τι απαιτείται για την σωστή εφαρμογή του νόμου	Αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας για την ευθύνη της τήρησης της νομιμότητας			
μειώθηκε η συμμόρφωση με τις απαιτήσεις	Δεν παρουσιάστηκαν προβλήματα Δεν δημιουργήθηκε εικόνα ανομίας Διευκολύνεται η ανομία			
μειώθηκε η επικοινωνία με τις λοιπές υπηρεσίες	Γραφειοκρατικά ναι, μειώθηκε Η ενδοϋπηρεσιακή επικοινωνία έγινε πιο παραγωγική			
τι άλλαξε στο έργο σας	Επικεντρώθηκαν οι έλεγχοι στην ουσία της ασφάλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Προάγεται ο συμβουλευτικός ρόλος της διοίκησης			

Παρατηρούμε πως κάποιοι κωδικοί δεν εφαρμόζονται σε όλες τις υποκατηγορίες. Μόνο με αυτό το κριτήριο έγινε η σειρά παράθεσης των υποκατηγοριών.

4.2 Η οπτική του διοικούμενου – ποιοτική έρευνα

4.2.1 Ο ερευνητικός στόχος

Εδώ, αναζητούμε την επίδραση του νέου νόμου στο διοικούμενο. Δεδομένου ότι οι πολίτες-επιχειρηματίες είναι αυτοί που δέχονται τη μεγαλύτερη αμεσότερη επίδραση από την αλλαγή του νόμου, ήταν εκ των ων ουκ άνευ να αποτελέσουν, ξεχωριστό κοινωνικό πεδίο έρευνας, για την παρούσα εργασία. Επειδή ο στόχος είναι η εξήγηση της σχέσης «επιχειρηματία - διοικητικής διαδικασίας» και ακολούθως η γενίκευση των συμπερασμάτων, οδηγηθήκαμε και πάλι σε ποιοτική έρευνα με μεθοδολογικό εργαλείο το ερωτηματολόγιο.

4.2.2 Το εργαλείο και η μέθοδος

Στο δεύτερο πεδίο κάναμε έρευνα με ερωτηματολόγιο απλό, σύντομο, περιεκτικό και εύχρηστο στην περαιτέρω ανάλυση. Όλες οι ερωτήσεις μπορούν να συνοψιστούν στο εξής ζητούμενο. Κατά πόσο ο νέος νόμος είναι για τον πολίτη, βοηθητικός, κατανοητός και αποδεκτός. Αυτό «αλιεύτηκε» μέσω συνολικά δέκα⁵ (10) ερωτήσεων που διακρίνονται σε έξι (6) πολλαπλής επιλογής, οι τέσσερις (4) διχοτομικής μορφής ΝΑΙ/ΟΧΙ και τέλος τρεις (3) ανοιχτού τύπου που ήταν προαιρετικές.

πώς συλλέχθηκαν τα δεδομένα

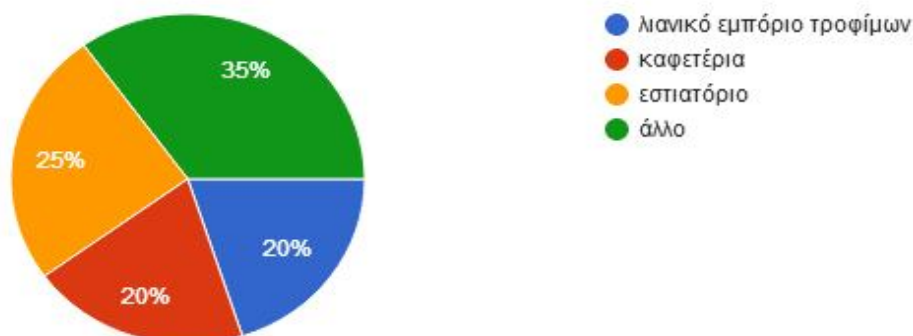
Το ερωτηματολόγιο αποστάλθηκε ως επί το πλείστον με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο αλλά σε αρκετές περιπτώσεις συμπληρώθηκε εκ του σύνεγγυς. Επιπλέον ήταν διαθέσιμο και σε πλατφόρμα κοινωνικού δικτύου που δημιουργήθηκε μόνο γι' αυτό το σκοπό, στην οποία πρόσβαση είχε μόνο η ομάδα στόχος.

από ποιόν πληθυσμό προέργονται τα δεδομένα

Το ερωτηματολόγιο μοιράστηκε αυστηρά μόνο σε ιδιοκτήτες επιχείρησης υγειονομικού ενδιαφέροντος. Πρόκειται για άτομα που έχουν αιτηθεί, ενδεχομένως περισσότερες από μία φορές, άδεια ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε.. Το τελικό δείγμα συνιστούν 60 επιχειρηματίες από όλη την Ελλάδα και από όλα τα είδη Κ.Υ.Ε. (εστίασης, αναψυχής, λιανικού εμπορίου τροφίμων και άλλης δραστηριότητας). Οι συμμετέχοντες στην έρευνες, κατανέμονται ανά κατηγορία καταστήματος όπως στο δείχνει το παρακάτω γράφημα.

⁵ Οι ερωτήσεις ήταν συνολικά 12 με τις δύο πρώτες «δημογραφικού» περιεχομένου. Οι δέκα ερωτήσεις που θα αναλυθούν φαίνονται με αρίθμηση Ερώτηση 3 έως Ερώτηση 12.

Γράφημα 4.1 Κατηγορία οικονομικής δραστηριότητας ερωτώμενων



Μια άλλη παράμετρος που λήφθηκε υπόψιν ήταν η εμπειρία των ερωτώμενων από το παλιό ή το νέο σύστημα αδειοδότησης. Στο διάγραμμα 4.2 βλέπουμε πως η συντριπτική πλειοψηφία του 88,3% έχει εμπειρία από τη νέα διοικητική διαδικασία, οπότε μάλλον το δείγμα μας είναι το κατάλληλο. Πολύ σημαντική είναι και η γνώμη της μεγαλύτερης κατηγορίας του 45% που γνωρίζει και τα δύο αδειοδοτικά καθεστάτα.

Γράφημα 4.2 Προηγούμενη εμπειρία των ερωτώμενων στην αδειοδότηση Κ.Υ.Ε.



Το πολύ μικρό ποσοστό του 11,7 % που έχει λάβει άδεια Κ.Υ.Ε. μόνο με το παλιό σύστημα είναι και αυτό χρήσιμο στην εξαγωγή συμπερασμάτων διότι το νεοεισερχόμενο σύστημα της "γνωστοποίησης" δεν εφαρμόζεται μόνο στη χορήγηση αρχικής άδειας καταστήματος αλλά και σε κάθε μεταβολή της επιχείρησης. Επομένως στον πρώτο χρόνο εφαρμογής του

συστήματος πολλές φορές χρειάστηκε, παλιές και νέες επιχειρήσεις, να γνωστοποιήσουν δραστηριότητες όπως η άδεια μουσικής, χρήση εξωτερικού χώρου για τραπέζοκαθίσματα, αλλαγή προσώπου ιδιοκτήτη κ.α.

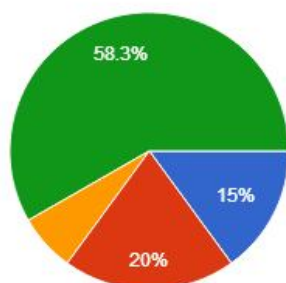
4.2.3 Ανάλυση δεδομένων

Τα δεδομένα που λάβαμε από τα ερωτηματολόγια είναι ποιοτικά ονομαστικά και είναι από τη φύση τους κατηγοριοποιημένα. Ο μόνος επιτρεπτός υπολογισμός σε αυτά είναι η καταμέτρηση της συχνότητας κάθε τιμής. Για την οργάνωση και παρουσίασή τους κατασκευάστηκε γράφημα πίτας απευθείας από την εφαρμογή google forms. Σε αυτά τα διαγράμματα παρουσιάζεται η κατανομή σχετικών συχνοτήτων δηλαδή η παρουσίαση των κατηγοριών (εν προκειμένου των απαντήσεων στις ερωτήσεις πολλαπλής επιλογής) και του ποσοστού που κατέχει η κάθε κατηγορία.

Γράφημα 4.3 Διαγράμματα πίτας για τις ερωτήσεις 3-12

3- Με το νέο σύστημα, οι προετοιμασίες του καταστήματος (κατασκευές, τεχνικές εργασίες κλπ)

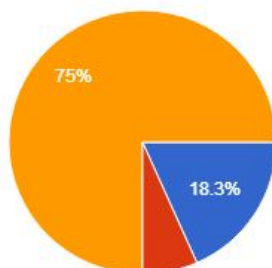
60 responses



- έγιναν ευκολότερα επειδή απλουστεύτηκε η διαδικασία αδειοδότησης
- έγιναν δυσκολότερα επειδή ο μηχανικός έγινε αυστηρότερος (διότι υπογράφει υπεύθυνα δήλωση)
- έγιναν δυσκολότερα επειδή ο ίδιος ο επιχειρηματίας έγινε αυστηρότερος...
- είναι ίδιος ο βαθμός δυσκολίας στην προετοιμασία του καταστήματος

4- Με το νέο σύστημα, η διαδικασία της προετοιμασίας των λοιπών απαιτήσεων του καταστήματος (πχ αρχείων, φακέλων, δικαιολογητικών)

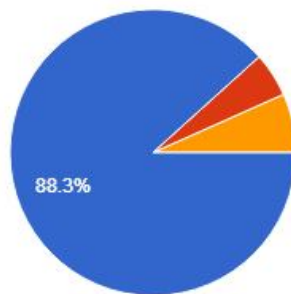
60 responses



- έγινε ευκολότερη
- έγινε δυσκολότερη
- είναι ίδιος ο βαθμός δυσκολίας στην προετοιμασία του καταστήματος

5- Με το νέο σύστημα, η διαδικασία προέγκρισης

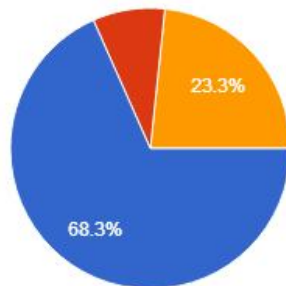
60 responses



- έγινε ευκολότερη
- έγινε δυσκολότερη
- είναι ίδιος ο βαθμός δυσκολίας στο στάδιο της προέγκρισης

6- Το νέο σύστημα είναι, για τον επιχειρηματία

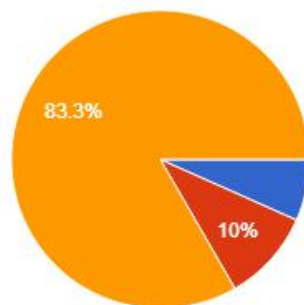
60 responses



- συνολικά ευκολότερο
- συνολικά δυσκολότερο
- ίδιου βαθμού δυσκολίας

7- Το νέο σύστημα είναι, για τον επιχειρηματία

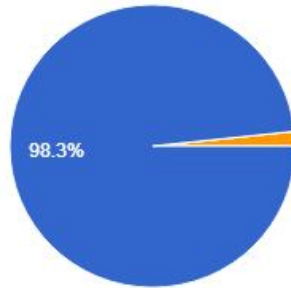
60 responses



- συνολικά οικονομικότερο
- συνολικά ακριβότερο
- ίδιου βαθμού κόστους

8- Το νέο σύστημα , επηρεάζει με οποιονδήποτε τρόπο τον αριθμό των υπαλλήλων μιας επιχείρησης υγειονομ...ι με κάποιον τρόπο την απασχόληση)

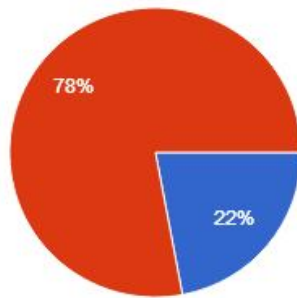
60 responses



- δεν έχει καμία σχέση η απλούστευση του νόμου με τον αριθμό των υπαλλήλων
- αυξάνει τον αριθμό εργαζόμενων της επιχείρησης
- μειώνει τον αριθμό εργαζόμενων της επιχείρησης

9- Το νέο σύστημα αδειοδότησης, θα μπορούσε πιο εύκολα να οδηγήσει σε ανομία? (δηλαδή να μην τηρούν τις υπ...α ελεγχθούν πριν πάρουν την άδεια) ?

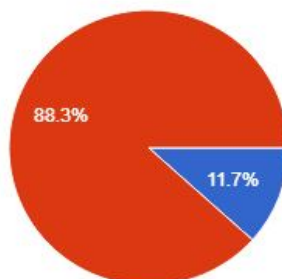
59 responses



- ναι, μπορεί ο καθένας να κάνει ότι θέλει
- οχι, αφού μπορεί να ελεγχθεί

10- Σίγουρα με το νέο σύστημα απλουστεύτηκε ο τρόπος που χορηγείται η άδεια. Αυτό αποτελεί κίνητρο για να ...χείρηση υγειονομικού ενδιαφέροντος?

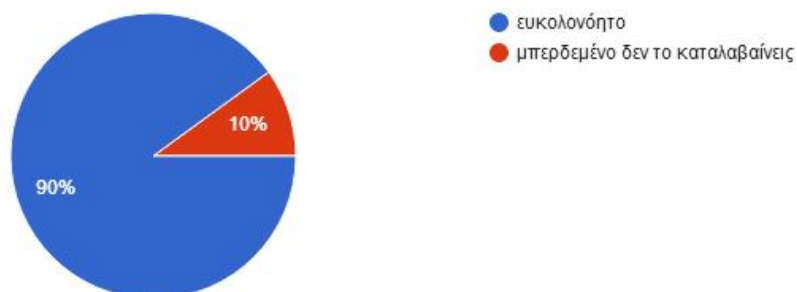
60 responses



- ναι
- οχι

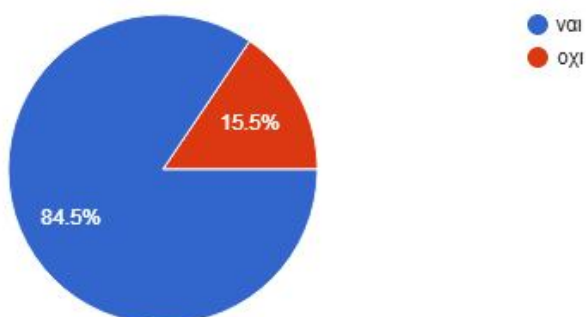
11- Το νέο σύστημα είναι εύκολα κατανοητό ?

60 responses



12- Ήταν μια καλή νομοθετική αλλαγή?

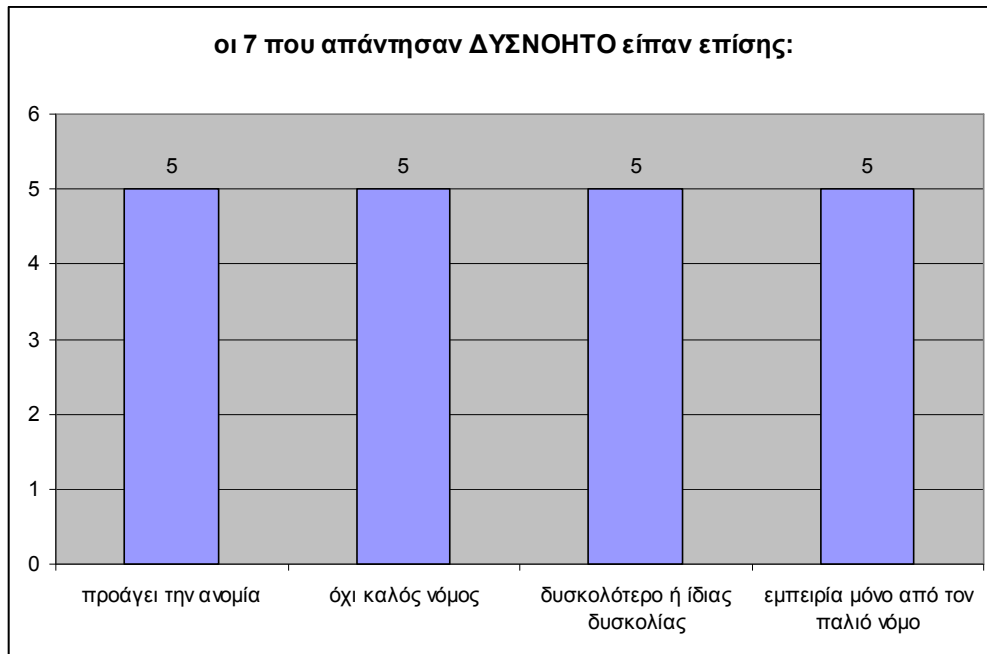
58 responses



Από τις δύο πρώτες «δημογραφικές» ερωτήσεις (για το είδος του καταστήματος και την εμπειρία από παλιά/νέα διαδικασία) δεν οδηγηθήκαμε σε κάποια σημαντική κατηγοριοποίηση των απαντήσεων. Κάθε είδος καταστήματος «απάντησε» όπως το σύνολο των 60. Ωστόσο φτιάξαμε παρακάτω τρία ιστογράμματα που αποτυπώνουν κάποιες ενδιαφέρουσες ομοφωνίες.

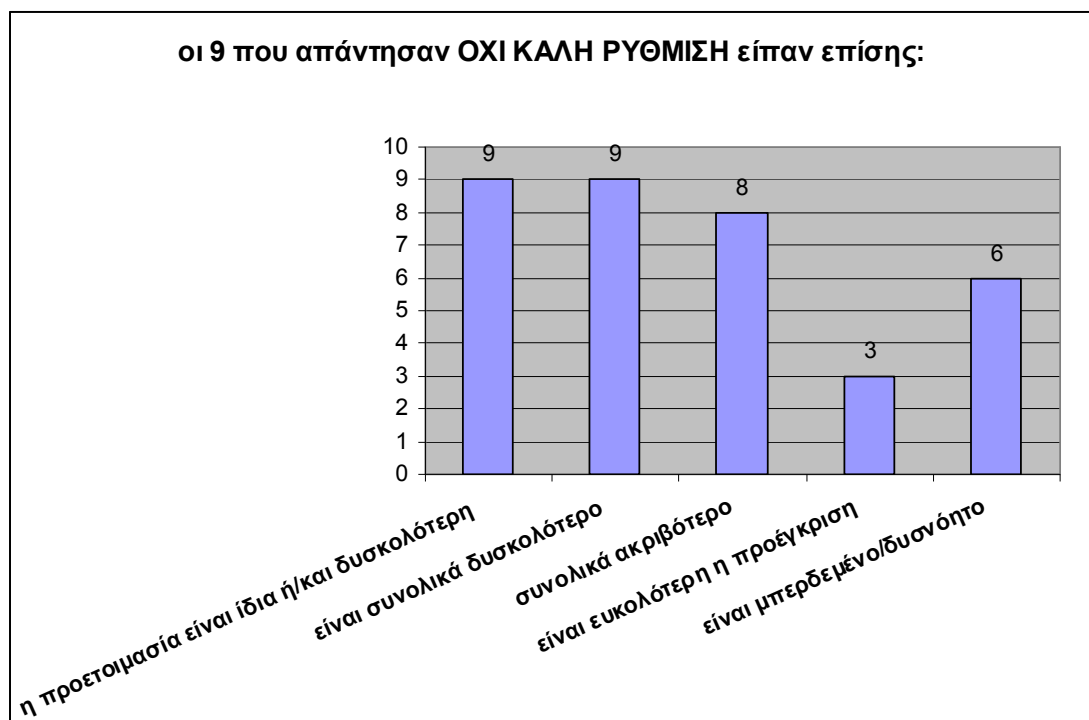
Στην ερώτηση 11, αν είναι κατανοητή η νομοθετική ρύθμιση, απάντησαν «όχι» 7 άτομα. Θέλοντας να δούμε τι εννοούν και τι δεν κατάλαβαν, μελετήσαμε τις λοιπές απαντήσεις αυτών των 7. Παρατηρήσαμε ότι οι περισσότεροι είχαν εμπειρία από τον παλιό νόμο. Επίσης οι περισσότεροι από αυτούς θεωρούν συγχρόνως πως ο νόμος είναι δύσκολος, όχι καλός και πως προάγει την ανομία.

Ιστόγραμμα 4.1 απαντήσεις όσων θεωρούν τον νόμο δυσνόητο



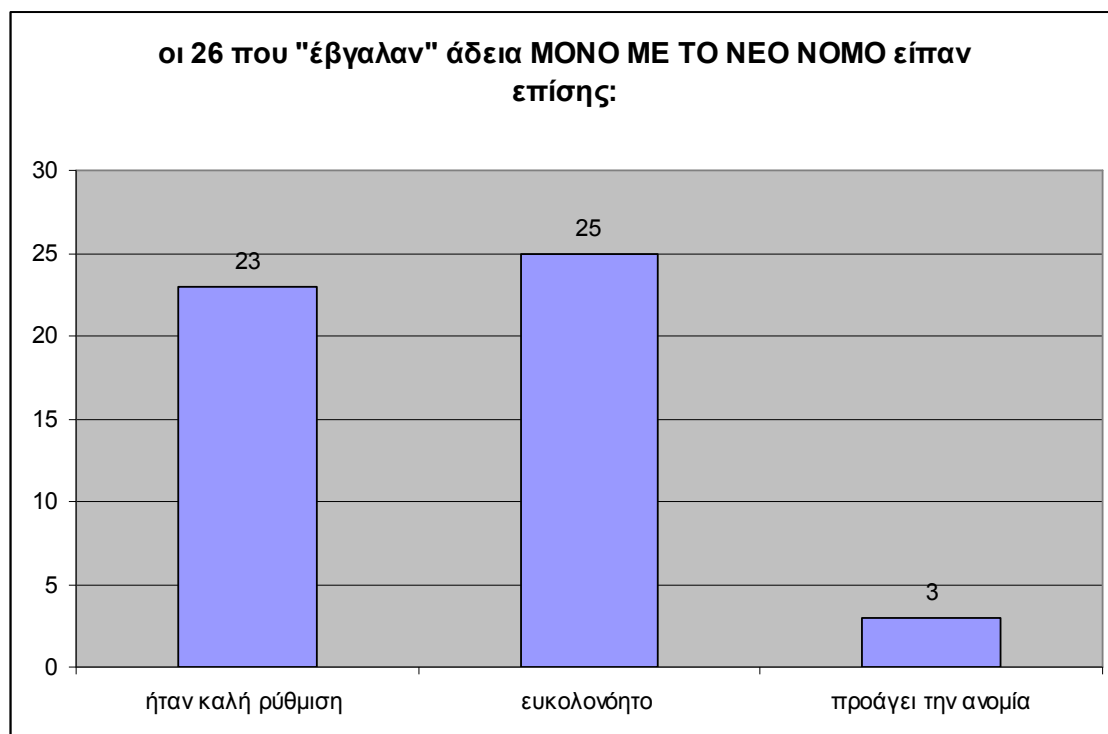
Στην ερώτηση 12, αν είναι τελικά μια καλή νομοθετική ρύθμιση, απάντησαν «όχι» 9 άτομα. Θέλοντας να δούμε τι εννοούν και για ποιο λόγο είναι αρνητικοί, μελετήσαμε τις λοιπές απαντήσεις τους. Παρατηρήσαμε ότι δεν το κατάλαβαν επαρκώς και πως έχουν μεγάλη απόκλιση από ότι απάντησε το σύνολο.

Ιστόγραμμα 4.2 Απαντήσεις αυτών που θεωρούν το νόμο όχι καλό



Μελετήσαμε τις απαντήσεις των 26 που έχουν «βγάλει» άδεια μόνο με το νέο σύστημα και είδαμε πως δείχνουν μια συνολικά πιο θετική στάση.

Ιστόγραμμα 4.3 Απαντήσεις αυτών που έχουν εμπειρία από τον νέο νόμο



Το ερωτηματολόγιο καταλήγει σε τρεις προαιρετικές ερωτήσεις ανοιχτού τύπου (την 13, 14 και 15) στις οποίες η ανταποκρίθηκαν αντίστοιχα 10, 4 και 3 επί του συνόλου των 60 ερωτηθέντων. Παραθέτουμε αυτολεξεί τα σχόλια και ακολούθως μια σύντομη ανάλυση περιεχομένου επί του συνόλου τους .

13- Αν έχετε εμπειρία από το παλιό σύστημα αδειοδότησης, αναφέρετε ένα εμπόδιο ή πρόβλημα ή καθυστέρηση που αντιμετωπίσατε;

- «χρονοβόρα η διαδικασία έγκρισης»
- «χρόνος για την προέγκριση και το υγειονομικό»
- «καθυστέρηση στην έκδοση της άδειας με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε στα δικαστήρια χωρίς λόγο»
- «μεγάλη καθυστέρηση της άδειας από την αρμόδια υπηρεσία»

- «βεβαίωση κύριας χρήσης για κτίσματα χωρίς οικοδομική άδεια πριν το 1955»
- «γραφειοκρατία»
- «κάποιες αλλαγές του υγειονομικού με αποτέλεσμα να αργεί η άδεια»
- «καθυστέρηση»
- «χρονοβόρα η διαδικασία έγκρισης»
- «Δεν υπήρξε συνεννόηση μεταξύ δήμου και υγειονομικής υπηρεσίας. Επίσης δεν γνωρίζουν οι ίδιοι τις αλλαγές»

14 - Αν έχετε εμπειρία από το νέο σύστημα αδειοδότησης, αναφέρετε ένα εμπόδιο ή πρόβλημα ή καθυστέρηση που αντιμετωπίσατε;

- «οποίο σύστημα και αν ακολουθήσεις αν οι υπηρεσίες δεν ασχοληθούν με την διαδικασία δεν γίνεται τίποτα»
- «η γραφειοκρατία παραμένει ίδια»
- «δεν έχω εντοπίσει εμπόδιο μετά το 1ο εξάμηνο που είχαν εξοικειωθεί και οι επαγγελματίες του κλάδου»
- «η Αρχαιολογία»

15- Ποια ή ποιες αλλαγές θα προτεινάτε, στη διαδικασία αδειοδότησης;

- «πιο γρήγορα η διαδικασία από το υγειονομικό»
- «οι αδειοδότηση παράτασης μουσικής να γίνει πιο γρήγορη και να μη χρειάζεται γνωμοδότηση δημοτικού συμβουλίου»⁶.
- «αλλαγή των δημοσίων υπαλλήλων»

⁶ Για λόγους βιβλιογραφικούς αναφέρουμε πως το επιτρεπτό ωράριο χρήσης μουσικής καθορίζεται από αστυνομικές διατάξεις εντός ορίων. Ο τελικός προσδιορισμός του υπόκειται στο πλαίσιο των τοπικών κανονιστικών αρμοδιοτήτων. Επομένως απαιτείται λήψη απόφασης του συλλογικού οργάνου για τη χορήγηση παράτασης και δε θα μπορούσε αυτή να έχει εφαρμογή στο νέο σύστημα της "γνωστοποίησης".

Πίνακας 4.3 Ανάλυση περιεχομένου ανοιχτών ερωτήσεων

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ	ΦΟΡΕΣ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ	ΑΠΑΝΤΗΣΗ	ΛΕΞΗ ΚΛΕΙΔΙ
χρονοβόρα	2	1η	χρονοβόρα
χρόνος	1	2 ^η	χρόνος
καθυστέρηση	3	3 ^η	καθυστέρηση
γραφειοκρατία	2	4 ^η	καθυστέρηση
να αργεί	1	5 ^η	-
Γρήγορα, γρήγορη	2	6 ^η	γραφειοκρατία
ΣΥΝΟΛΟ	11	7 ^η	αργεί
		8 ^η	καθυστέρηση
		9 ^η	χρονοβόρα
		10 ^η	-
		11 ^η	-
		12 ^η	γραφειοκρατία
		13 ^η	-
		14 ^η	-
		15 ^η	-
		16 ^η	γρήγορα
		17 ^η	γρήγορη

Στον πίνακα αποτυπώνεται πολύ συνοπτικά το περιεχόμενο των απαντήσεων και καταδεικνύεται ότι η γραφειοκρατία /καθυστέρηση είναι το ζήτημα που «πονά». Φαίνεται πως η νομοθετική ρύθμιση έρχεται να διορθώσει αυτήν την παθογένεια της παλιάς διαδικασίας.

4.3 Μελέτη περίπτωσης –ποσοτική έρευνα

4.3.1 Ο ερευνητικός στόχος

Προκειμένου για την κατανόηση της δομής του αντικειμένου της εργασίας, την ολιστικότερη απεικόνιση της συνθετότητάς του και τη διατύπωση ορθότερης κρίσης, θα προχωρήσουμε περαιτέρω την έρευνα με μελέτης περίπτωσης. Σκοπός είναι να δούμε πως επέδρασε η νομοθετική αλλαγή σε ορισμένο χώρο και χρόνο. Συγκεκριμένα θα αναλύσουμε δευτερογενή ποσοτικά δεδομένα από αδειοδοτικές πράξεις και των καθεστώτων για να διαπιστώσουμε πως επέδρασε ο νέος νόμος σε συγκεκριμένες μεταβλητές.

Η ανάλυση των δεδομένων της μελέτης περίπτωσης σε συνδυασμό με τη γνώση που πρόσφεραν οι δύο προηγούμενες έρευνες θα οδηγήσει σε νέες γνώσεις που αθροιστικά θα συμβάλουν στην εξαγωγή συμπερασμάτων.

4.3.2 Ποια στοιχεία αναλύονται και πώς συλλέχθηκαν

Αρχικά καταγράφηκαν όλες οι σχετικές διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν για τα καταστήματα της χωρικής εμβέλειας της Δημοτικής Ενότητας Γιαννιτσών⁷ σε συνολικό διάστημα δύο ετών. Με χρονικό σημείο αναφοράς την 1/6/2017, αφητηρία εφαρμογής του νέου νόμου, δημιουργήθηκαν δύο δείγματα, ως εξής.

NEO σύστημα	Με γνωστοποίηση	Από 1/6/2016 έως 31/05/2017
ΠΑΛΙΟ σύστημα	Με αδειοδότηση	Από 1/6/2017 έως 31/05/2018

Τα στοιχεία είναι δευτερογενή και το συνολικό δείγμα είναι αξιόπιστο διότι οι δύο συνιστώσες του λαμβάνονται με το ίδιο ακριβώς τρόπο και τις ίδιες συνθήκες (χρονικά, χωρικά, παραγοντικά). Με αυτόν τον τρόπο, οι μεταβλητές που θα αναλυθούν θα εξαρτώνται πρωτίστως από μία παράμετρο, την αλλαγή του νόμου.

Έπειτα καταχωρήθηκαν μεταβλητές όπως ο τύπος του καταστήματος, ο τύπος της άδειας (αρχική, μουσικής, προέγκρισης κ.α.), ο χρόνος απόκρισης στα αιτήματα, οι αριθμός και ο τύπος των παραβάσεων.

4.3.3 Ποιος είναι ο πληθυσμός από τον οποίο προέρχονται τα στοιχεία

Τα καταστήματα, ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας, τα διακρίναμε σε τέσσερις κατηγορίες

- Λιανικής πώλησης τροφίμων
- καφέ – μπαρ
- παρασκευής γεύματος
- λοιπά (νετ καφέ, παιδότοπος, κινηματογράφος κ.α.).

Τις διοικητικές πράξεις, ανάλογα με το είδος τους, τις διακρίναμε:

Γνωστοποιήσεις ή Άδειες και εννοούνται οι :

- Άδεια ίδρυσης

⁷ Η Δημοτική Ενότητα Γιαννιτσών είναι η μεγαλύτερη του Δήμου Πέλλας σε έκταση, πληθυσμό και οικονομική δραστηριότητα. Η εργασία κάνει την παραδοχή πως η μελέτη των Κ.Υ.Ε. της ενότητας Γιαννιτσών, αντανακλά πλήρως την εικόνα του Δήμου Πέλλας στον τομέα αυτό.

- Άδεια μουσικής
- Τροποποίηση άδειας λόγω αλλαγής ιδιοκτήτη
- Τροποποίηση άδειας λόγω προσθήκης δραστηριότητας
- Πρόσθετη πράξη προσδιορισμού εξυπηρετούμενων ατόμων
- Άδεια χρήσης εξωτερικού χώρου

Λοιπές διοικητικές πράξεις εννοούνται:

- Προέγκριση
- Βεβαίωση δυνατότητας εγκατάστασης της επιχείρησης
- Παράταση ωραρίου λειτουργίας μουσικής
- Απόφαση επιβολής διοικητικής κύρωσης

4.3.4 Το εργαλείο και η μέθοδος

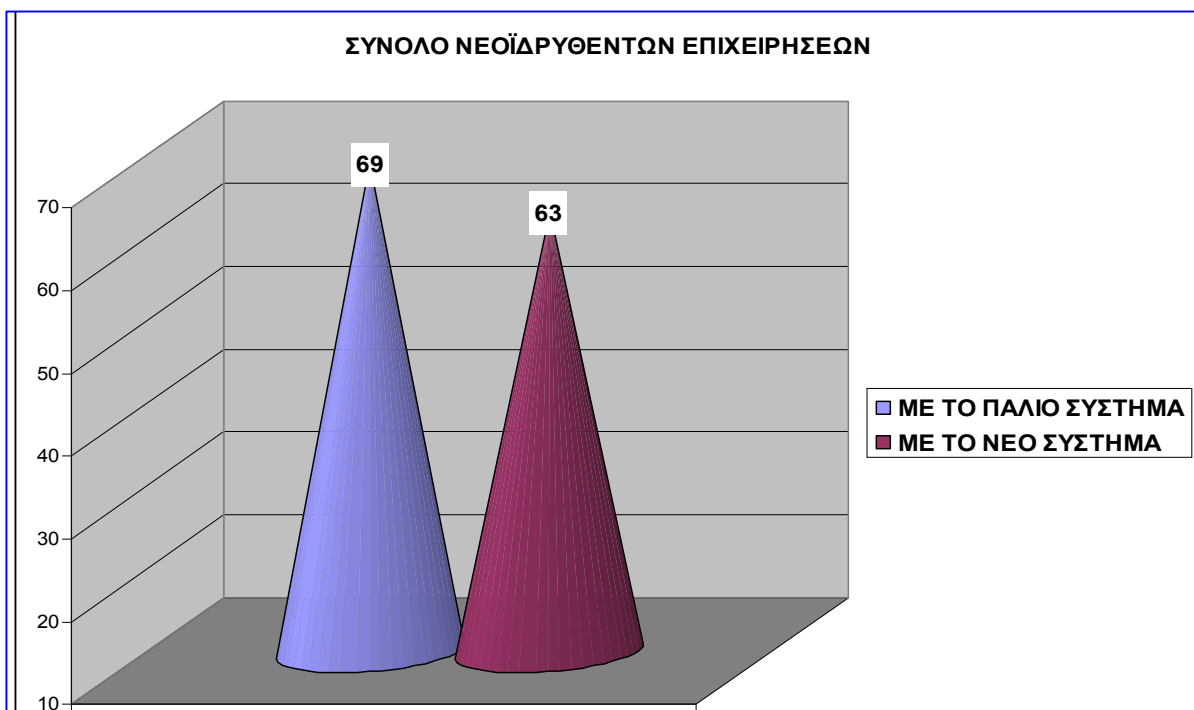
Για να αναλύσουμε τα στοιχεία που συλλέξαμε κάναμε υπολογισμό απλών και τυπικών στατιστικών μεγεθών (μέσοι όροι, συχνότητες, εύρος, διακύμανση, τυπική απόκλιση). Με την περιγραφική στατιστική επομένως θα πετύχουμε μια συνοπτική και περιεκτική παρουσίαση των ποσοτικών μας δεδομένων. Επειδή πρόκειται για απλές στατιστικές αναλύσεις, τα λογιστικά φύλλα ήταν αρκετά και κατάλληλα εργαλεία.. Χρησιμοποιήθηκε το Microsoft Excel ως απλό, με υψηλές δυνατότητες και εξαιρετικές μορφές παρουσίασης.

4.3.5 Ανάλυση δεδομένων

Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται με μια σειρά γραφημάτων και πινάκων. Όπου στα ακόλουθα υπομνήματα θα συναντάται η λέξη **ΝΕΟ/ΠΑΛΙΟ**, θα εννοείται το νέο και παλιό αδειοδοτικό σύστημα αντίστοιχα. Τα αποτελέσματα αποδίδονται σε εύληπτη μορφή ώστε να «γεννήσουν» συμπεράσματα που με τη σειρά τους μπορούν να γενικευτούν με ασφάλεια. Τα συμπεράσματα εξάλλου υποστηρίζονται συμπληρωματικά και από την ποιοτική προσέγγιση των Ενοτήτων 4.1 και 4.2.

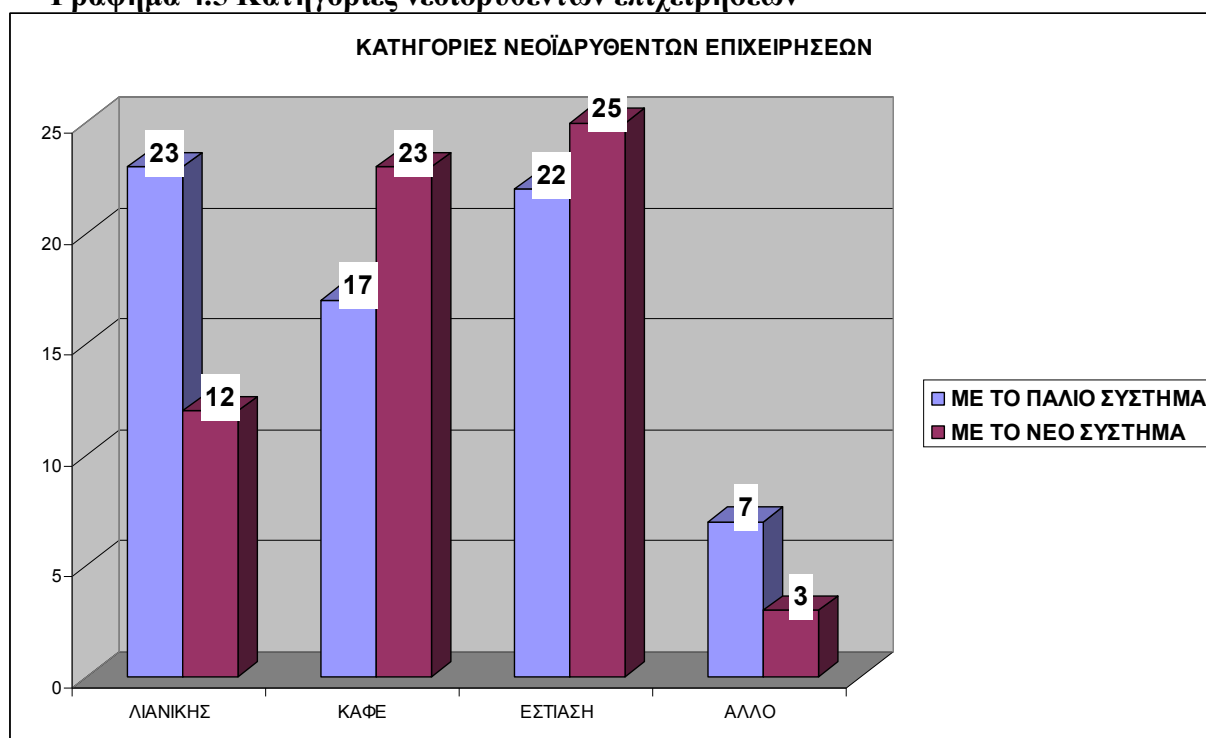
Αρχικά μετρήθηκε ο συνολικός αριθμός των καταστημάτων που ιδρύθηκαν και πρωτοεγκαταστάθηκαν σε κάθε μία από τις δύο εξεταζόμενες χρονικές περιόδους.

Γράφημα 4.4 Εγκατάσταση επιχειρήσεων με τα δύο καθεστώτα



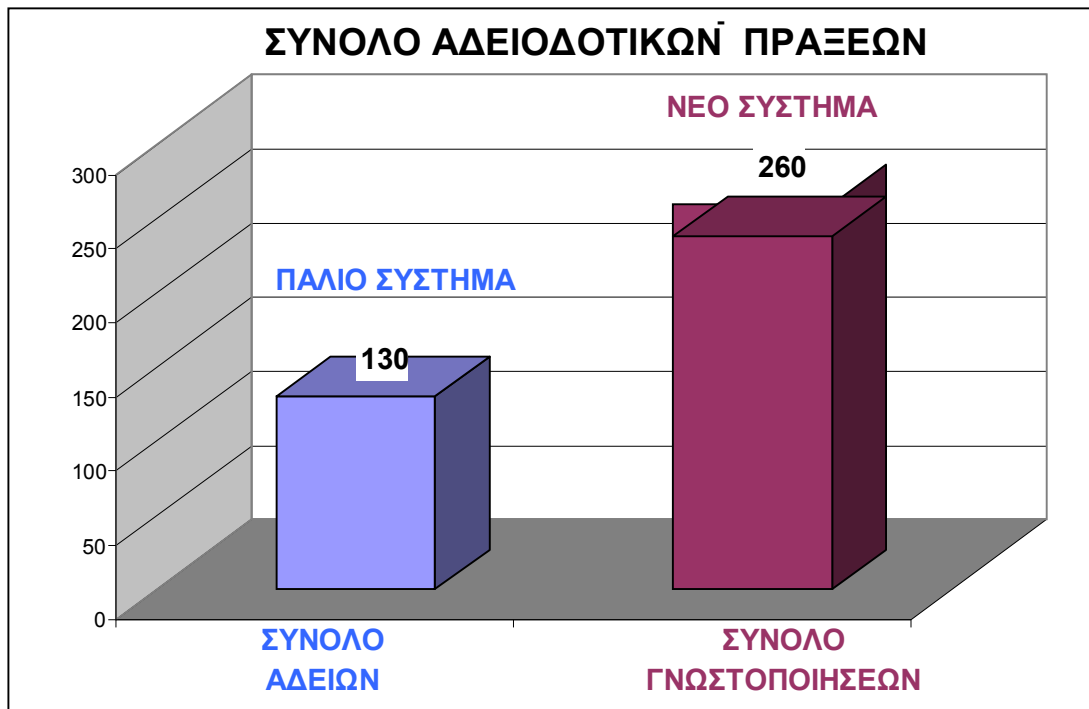
Στο επόμενο βήμα αναλύσαμε τα νεοεισερχόμενα καταστήματα (69 και 63 αντίστοιχα) σε κατηγορίες, ανάλογα με το είδος της δραστηριότητάς τους και φτιάξαμε το επόμενο γράφημα. Θέλαμε να δούμε αν με οποιοσδήποτε τρόπο επέδρασε η αλλαγή του νόμου, διαφορετικά σε κάποιον τύπο επιχείρησης, ως προς την επιχειρηματικότητα.

Γράφημα 4.5 Κατηγορίες νεοϊδρυθέντων επιχειρήσεων



Έπειτα μετρήθηκε ο συνολικός αριθμός των διοικητικών πράξεων που αφορούν Κ.Υ.Ε. και που εκδόθηκαν κατά τις δύο περιόδους αναφοράς. Εδώ περιλαμβάνονται πράξεις μόνο αδειοδοτικής φύσης και δεν περιλαμβάνονται οι προεγκρίσεις και οι επιβολές κυρώσεων. Αυτό έγινε διότι θέλαμε να συγκρίνουμε μόνο τις πράξεις που με το σημερινό σύστημα υπάρχουν στη γνωστοποίηση και μπορούν να υποβληθούν ηλεκτρονικά.

Γράφημα 4.6 Σύνολο αδειοδοτικών πράξεων



Το σύνολο των αδειοδοτικών πράξεων (130 και 260 αντίστοιχα) τις αναλύσαμε, στο επόμενο γράφημα ανάλογα με το είδος της άδειας.

Πίνακας 4.4 Ανάλυση αδειοδοτικών πράξεων

	ΕΙΔΟΣ ΑΔΕΙΑΣ →		ΑΡΧΙΚΗ	ΜΟΥΣΙΚΗΣ	ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ
ΠΑΛΙΟ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΔΕΙΩΝ	130	69	22	39
ΝΕΟ	ΣΥΝΟΛΟ ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΕΩΝ	260	63	8	189

Παρακάτω θα αναλύσουμε στοιχεία που αναφέρονται στο χρόνο απόκρισης της υπηρεσίας. Για το παλιό σύστημα, μετρήσαμε τις ημέρες που απαιτούνται από την αίτηση άδειας ίδρυσης μέχρι την γνωμοδότηση της υγειονομικής υπηρεσίας, τις ημέρες

από τη γνωμοδότηση μέχρι την έκδοση της άδειας και οπωσδήποτε τις συνολικές ημέρες από την αρχική αίτηση μέχρι την τελική άδεια. Ακόμη μετρήσαμε συνολικό χρόνο για τη χορήγηση προέγκρισης και για τη χορήγηση άδειας μουσικής.

Για το νέο σύστημα μετρήσαμε το χρόνο «απόκτησης» της βεβαίωσης εγκατάστασης.

Πίνακας 4.5 Χρόνος απόκρισης της διοίκησης

ΠΑΛΙΟ	Μέσος χρόνος (ημέρες)	διακύμανση	τυπική απόκλιση	εύρος
ΑΡΧΙΚΗ ΑΙΤΗΣΗ έως ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ	14,5	764,5	38993	176
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ έως ΤΕΛΙΚΗ ΑΔΕΙΑ	5,3	56,6	2887	37
ΑΡΧΙΚΗ ΑΙΤΗΣΗ έως ΤΕΛΙΚΗ ΑΔΕΙΑ	19	986,39	50306	186
ΠΡΟΕΓΚΡΙΣΗ	12	57	1082	23
ΑΔΕΙΑ ΜΟΥΣΙΚΗΣ	39,3	888,6	18661	107
ΝΕΟ	Μέσος χρόνος (ημέρες)	διακύμανση	τυπική απόκλιση	εύρος
ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ έως ΑΔΕΙΑ	18,5	979	20555	148
ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΗ	ΑΜΕΣΑ			
ΑΔΕΙΑ ΜΟΥΣΙΚΗΣ	ΑΜΕΣΑ			

Τέλος, θέλοντας ερευνήσουμε την επίδραση του νόμου στη συμμόρφωση, εργαστήκαμε ως εξής. Αρχικά θέλαμε να δούμε πώς ανταποκρίθηκαν οι επιχειρηματίες στην «εμπιστοσύνη» που από τη φύση της εμπεριέχει η νέα ρύθμιση. Δε στοχεύαμε σε αυτό το στάδιο να συγκρίνουμε παλιά και νέα διαδικασία αδειοδότησης αλλά να δούμε πόσο σύννομο υπήρξε ένα κατάσταση που δεν είχε ελεγχθεί εκ των προτέρων. Η χρονική περίοδος είναι το πρώτο εξάμηνο εφαρμογής του νόμου δηλαδή Ιούνιος – Δεκέμβριος 2017. Η επιλογή έγινε για να δούμε την πρώτη αντίδραση στο τόσο μεγάλη αλλαγή. Αναφέρουμε ότι το σύνολο των γνωστοποιήσεων στο εξάμηνο αυτό ήταν 140 αλλά αυτό

δε σημαίνει πως πρόκειται ισάριθμα καταστήματα αφού το κάθε ένα μπορεί να γνωστοποιήσει περισσότερες από μία φορές. Το σύνολο των ελέγχων και των ευρημάτων είναι αυτό των επόμενων δύο πινάκων.

Πίνακας 4.6 Έλεγχοι το πρώτο εξάμηνο εφαρμογής του νόμου

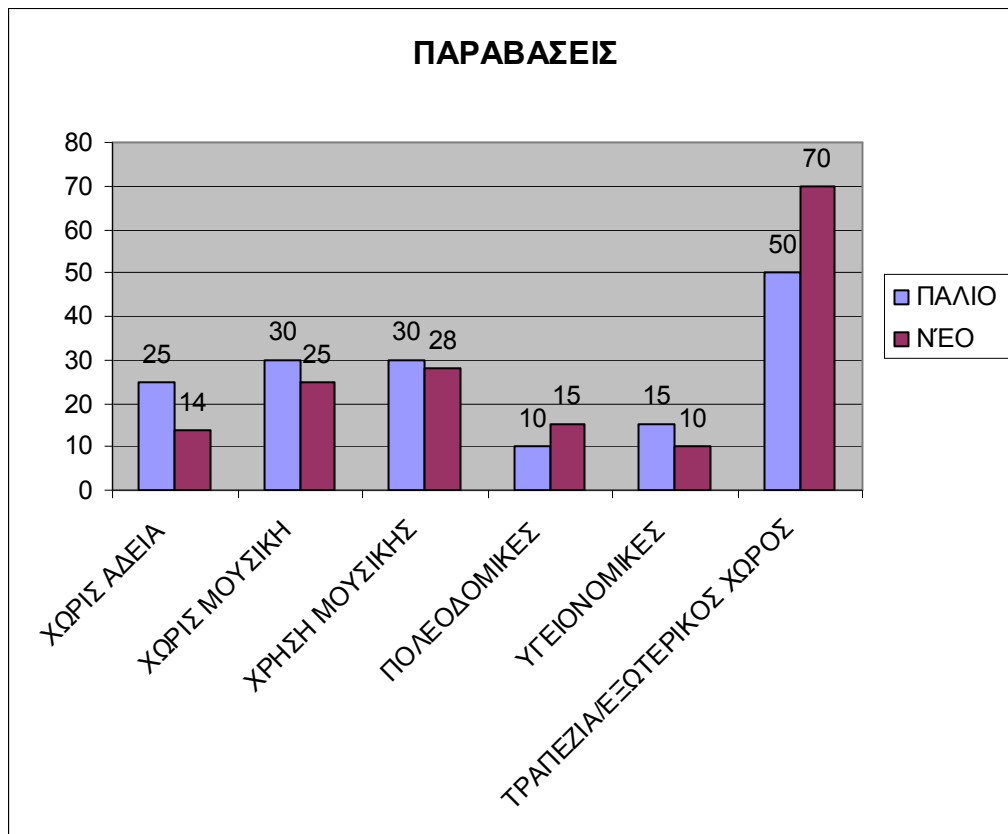
Πυροσβεστική Υπηρεσία	43/140
Αστυνομική Διεύθυνση	64/140
Δ/ση Δημόσιας Υγείας	28/140
Δ/ση Πολεοδομίας	18 /140

Πίνακας 4.7 Παραβάσεις με το καθεστώς γνωστοποίησης

ΤΥΠΟΣ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ		ΤΥΠΟΣ Κ.Υ.Ε.		
		ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΑ	ΚΑΦΕ	ΑΛΛΟ
ΧΩΡΙΣ ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΗ	8	5	2	1
ΧΩΡΙΣ ΑΔΕΙΑ ΜΟΥΣΙΚΗΣ	14	7	7	
ΧΩΡΙΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑ	6	2	4	
ΧΩΡΙΣ ΠΑΡΑΒΟΛΟ	0	0	0	0
ΧΩΡΙΣ ΑΔΕΙΑ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΟΥ ΧΩΡΟΥ	37	17	20	
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ	8	1	7	
ΥΠΕΡΒΑΣΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΤΡΑΠΕΖΟΚΑΘΙΣΜΑΤΩΝ	25	10	15	

Στο τέλος προχωρήσαμε σε σύγκριση παλιού και νέου συστήματος, αναφορικά με τις παραβάσεις, με την καταγραφή, στο συνολικό διάστημα πλέον των δύο ετών, των έξι (6) πιο συνηθισμένων κατηγοριών παραβάσεων.

Γράφημα 4.7 Παραβάσεις κατά το παλιό και νέο σύστημα



Φτιάχνοντας τον τελευταίο αυτό πίνακα επιδιώκαμε να λάβουμε μια συνολική εικόνα της παραβατικότητας κατά τη διάρκεια των εξεταζόμενων χρονικών περιόδων και όχι το πόσο πιστά εφαρμόστηκε η διαδικασία της γνωστοποίησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρατεθούν τα αποτελέσματα της έρευνας διαρθρωμένα σε τρεις ενότητες κατά αντιστοιχία με τη μεθοδολογία του Κεφαλαίου 4. Στο παρόν κεφάλαιο περιλαμβάνεται μία επιπλέον τέταρτη ενότητα με πίνακα των απαντήσεων στα ερευνητικά ερωτήματα.

5.1 Τα αποτελέσματα των συνεντεύξεων

Μετά την αρχική κωδικοποίηση και κατηγοριοποίηση προχωρήσαμε σε οριζόντιο τρόπο ανάλυσης των προϊόντων των συνεντεύξεων ως σύνολο. Όλα τα δεδομένα ομαδοποιήθηκαν σε διακριτά σύνολα που το καθένα έχει κοινά θεματικά στοιχεία.

Διοικητικά βάρη για τη διοίκηση Γενικά θεωρείται ότι αυτά μειώθηκαν, κυρίως σε ότι αφορά τη γραφειοκρατία. Οι ενδοϋπηρεσιακή αλληλογραφία μειώθηκε, οι επισκέψεις των πολιτών περιορίστηκαν. Σε ότι αφορά το έργο της διοίκησης που είναι οι επιτόπιοι έλεγχοι των καταστημάτων, παρατηρείται παραλλακτικότητα. Η Δ/ση Υγείας και η Πυροσβεστική δεν εμφανίζουν ποσοτική αλλαγή στους ελέγχους. Η Πολεοδομία διαπιστώνει αύξηση τους εξαιτίας της υποχρεωτικότητας ελέγχου του 30% των επιχειρήσεων που γνωστοποίησαν. Το Αστυνομικό Τμήμα σημειώνει πως μια κατηγορία ελέγχων μειώθηκε, αυτή των καταστημάτων που λειτουργούν δίχως άδεια.

Διοικητικά βάρη για τον διοικούμενο Γενικά θεωρείται ότι αυτά μειώθηκαν, κυρίως σε ότι αφορά πρωτίστως το χρόνο και δευτερευόντως τη γραφειοκρατία. Ο πολίτης δαπανά πολύ λιγότερο χρόνο για να ιδρύσει επιχείρηση αλλά εξακολουθεί να τηρεί το ίδιο αρχείο που απαιτούσε και η παλιά νομοθεσία.

Σε ότι αφορά το οικονομικό κόστος της διαδικασίας για τον αιτούντα, αυτό φαίνεται καταρχήν να είναι χαμηλότερο διότι πλέον απαιτείται παράβολο άπαξ ανά εγκατάσταση (ενώ η προηγούμενη διαδικασία προέβλεπε παράβολο για κάθε διοικητική πράξη πχ μουσική, μεταβίβαση, τροποποίηση άδειας). Όμως εισήχθησαν πρόστιμα για κάθε παράληψη υποχρέωσης υποβολής γνωστοποίησης που θεωρούνται επαχθή.

Και ενώ από τα δύο ανωτέρω θέματα ανάλυσης, διαφαίνεται πως η επίδραση στη διοίκηση αλλά και το διοικούμενο είναι προς την κατεύθυνση του στόχου του νόμου, δηλαδή προς τη μείωση των δαπανούμενων πόρων αλλά και του διοικητικού φόρτου, αξιοσημείωτη είναι και μία άποψη που τα θέτει υπό αμφισβήτηση με το εξής διττό επιχείρημα. Αφενός ο επιχειρηματίας εξακολουθεί να τηρεί αρχείο με όλα τα απαιτούμενα του παλιού συστήματος

(οπότε δεν ωφελήθηκε σημαντικά σε κόπο) και αφετέρου η προϋπάρχουσα πρόβλεψη της «κατά πλάσμα δικαίου» έκδοσης διοικητικών πράξεων, μετά την άπρακτη πάροδο συγκεκριμένου μικρού χρονικού διαστήματος, λειτουργούσε ως «αντίδοτο» στις καθυστερήσεις της Διοίκησης (οπότε δεν ωφελήθηκε σημαντικά σε χρόνο) . Η ίδια άποψη επισημαίνει ότι εφόσον ενισχύθηκε το κυρωτικό σύστημα, επιβαρύνθηκε η διοίκηση με ένα ήδη πολύ απαιτητικό έργο.

Τι λένε οι ελεγκτικοί μηχανισμοί Όχι αναμενόμενα, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί εκφράζουν ίσως την περισσότερο θετική άποψη για την αλλαγή του καθεστώτος. Πιστεύουν πως η υπεραπλούστευση δυνητικά διευκολύνει την ανομία ωστόσο οι μέχρι τώρα έλεγχοι επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν με γνωστοποίηση και χωρίς προέλεγχο, δεν το επιβεβαιώνουν. Η εικόνα είναι ικανοποιητική και όχι έντονα παραβατική. Θεωρούν πως οι εκ των υστέρων έλεγχοι εστιάζουν στην ουσία και είναι «πραγματικοί» άρα προάγουν τα επιδιωκόμενα αγαθά της υγιεινής ασφάλειας και το δημόσιο καλό εν γένει. Διαπιστώνουν πως ο επιχειρηματίας αποζητά πλέον τον συμβουλευτικό ρόλο των ελεγκτών, λόγω των παρακάτω αιτιών συνδυαστικά: Η υπεραπλούστευση της αδειοδότησης τού γεννά κάποια ανασφάλεια αφού δεν ελέγχεται εκ των πρότερων και συγχρόνως βιώνει την τρέχουσα οικονομική δυσπραγία. Αυτά τα δύο τον καθιστούν επιφυλακτικό στο να προβεί σε κατασκευές και δραστηριότητες που μετέπειτα ίσως του κοστίσουν.

Προβλήματα παλιού συστήματος Μεγάλες καθυστερήσεις και σημαντικό ποσοστό ελέγχων χωρίς σκοπιμότητα. Μία άποψη ωστόσο λέει πως δεν υπήρχε ανάγκη για αλλαγή της διαδικασίας αδειοδότησης αφού η καταργημένη Κ.Υ.Α. 31600/2013 δεν παρουσίασε προβλήματα στην εφαρμογή της, εξ ου και η χρησιμοποίησή της χωρίς τροποποιήσεις μέχρι την κατάργησή της.

Που υπάρχει ομοφωνία

- Η αλυσίδα των εμπλεκόμενων ομόφωνα παραδέχεται ότι πρόκειται για ένα ριζικά διαφορετικό σύστημα από το προϊσχύον οπότε εύλογα επηρεάζει και τη διοίκηση και τους επιχειρηματίες.
- Ομόφωνα συμφωνούν πως η κυριότερη επίδραση της ρύθμισης έχει να κάνει με τη μείωση του χρόνου που απαιτείται για τη χορήγηση της άδειας και επομένως της μηδενικής αναμονής για έναρξη λειτουργίας της επιχείρησης. Αυτό οφείλεται σε δύο παράγοντες. Πρώτον, η προέγκριση, με το παλιό καθεστώς, ήταν απόφαση συλλογικού οργάνου, που δυνητικά είχε χρόνο απόκρισης έως και ένα μήνα (μέγιστος χρόνος για να

συνέλθει το όργανο). Δεύτερον, η γνωστοποίηση υποβάλλεται άμεσα και ηλεκτρονικά και επιτρέπει στον επιχειρηματία να λειτουργήσει το κατάστημα την ίδια στιγμή.

- Απαιτείται αποσαφήνιση του κυρωτικού συστήματος
- Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της απασχόλησης δεν επετεύχθη, αφ'εαυτού του νόμου, διότι δεν πρόκειται για έννοιες μονοσήμαντες και οπωσδήποτε η οικονομική συγκυρία αντανακλά στο επιχειρηματικό περιβάλλον περισσότερο από ότι η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου.
- Το νέο σύστημα μετακυλύει ευθέως την ευθύνη στον επιχειρηματία επιθυμώντας να φέρει μια νέα κουλτούρα στη συμμόρφωση και την τήρηση των κανονισμών. Αυτό προϋποθέτει σωστή καθοδήγηση και πληροφόρηση.
- Η συνολικά θετική ή αρνητική κρίση είναι υπέρ του νέου νόμου, παρόλο που όλοι συμφωνούν πως είναι νωρίς για καθολικά συμπεράσματα, όπως επί παραδείγματι για το αν το κόστος και το όφελος είναι δίκαια κατανομημένο στην κοινωνία.

Βελτιώσεις -Προτάσεις

Στις συνεντεύξεις των frond desk υπαλλήλων δώσαμε μεγάλη βαρύτητα διότι οι γνώμες του μπορούν να συμβάλλουν στη σωστή εφαρμογή του νόμου ώστε να μην αποτελέσει ο ex post έλεγχος, μια απλή χρονική μετάθεση του προβλήματος λειτουργίας των καταστημάτων. Επιμείναμε ως εκ τούτου στην υποβολή συγκεκριμένων προτάσεων και λάβαμε τα εξής :

- αποσαφηνίσεις για τις κυρώσεις
- αντιστοίχιση Κ.Α.Δ. εφορίας με ασκούμενη, κατά περίπτωση, δραστηριότητα
- καταγραφή δικαιολογητικών που οφείλει να τηρεί ο ενδιαφερόμενος για μη υγειονομικού ενδιαφέροντος δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής όπως οι κινηματογράφοι
- έκδοση των εξουσιοδοτικών κανονιστικών πράξεων για την έναρξη λειτουργίας του Ο.Π.Σ. –ΑΔΕ
- αποσαφηνίσεις για την επιλογή του δείγματος των επιχειρήσεων του υποχρεωτικού εκ των υστέρων ελέγχου
- αποσαφηνίσεις για τον αριθμό των εξυπηρετούμενων ατόμων (τραπεζοκαθίσματα εντός και εκτός καταστήματος)

5.2 Τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων

Τα δεδομένα που παρήγαγε το ερωτηματολόγιο τα είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο παρουσιασμένα με μορφή ποσοστών. Τα αναλυτικά αποτελέσματα όμως της έρευνας ερωτηματολογίου, θα τα δούμε στην παρούσα ενότητα, όχι θεματικά αλλά ανά ερώτηση.

Η ερώτηση για τις προετοιμασίες του καταστήματος (αν διευκολύνθηκαν οι κατασκευές/τεχνικές εργασίες κλπ) έγινε για να εκτιμήσουμε πόσο κατανοητός είναι ο νόμος. Η πλέον «λανθασμένη» απάντηση είναι ότι αυτές διευκολύνθηκαν και δόθηκε από ένα σημαντικό - για τον τύπο της ερώτησης - 15%. Επομένως, συμπεραίνουμε πως υπάρχει ανάγκη να καταστεί σαφές ότι οι απαιτήσεις συγκρότησης του καταστήματος (πολεοδομικές, υγειονομικές κλπ) ισχύουν και δεν καταργήθηκαν. Αυτό βέβαια έγινε κατανοητό από την πλειοψηφία του 58,3% που όμως εξακολουθεί να είναι μικρό ποσοστό- για τον τύπο της ερώτησης. Οι δύο άλλες επιλογές απάντησης, ότι οι προετοιμασίες δυσκολεύτηκαν λόγω μετακύλισης ευθύνης σε μηχανικό και επιχειρηματία, συνολικά βρίσκουν αποδοχή στο 24% και δείχνουν ότι υπάρχει ένας δισταγμός στο να ξεκινήσει η επιχείρηση όντας νόμιμη. Ωστόσο και μεταξύ των δύο επιλογών (ευθύνης επιχειρηματία ή μηχανικού) αλλά και εντός του συνόλου, μόνο το αμελητέο 4% αντιλήφθηκε ότι τελικά η ευθύνη, τώρα που δεν υπάρχει προέλεγχος, είναι αποκλειστικά του επιχειρηματία.

Η ερώτηση για τις προετοιμασίες των αρχείων του καταστήματος είναι πιο ξεκάθαρη διότι το 75% κατανόησε και θεωρεί ορθώς πως δεν άλλαξε ο βαθμός δυσκολίας των γραφειοκρατικών υποχρεώσεων. Πράγματι, ό,τι παραστατικά, επιμέρους άδειες κ.α. απαιτούνταν, οφείλει και τώρα να κατέχει ο πολίτης, μόνο που δεν χρειάζεται πλέον να τα επικοινωνεί εκ νέου στη διοίκηση.

Η ερώτηση για την προέγκριση μάς πληροφορεί, μέσω του 88,3 % που απάντησε έτσι, πως αυτή έγινε ευκολότερη. Αξίζει να επαναληφθεί ότι η ευκολία χορήγησης της προέγκρισης έγκειται αποκλειστικά στη μείωση του χρόνου έκδοσης της, που τελικά ήταν αρκετή για να ικανοποιήσει τους αιτούντες.

Η ερώτηση αν το νέο σύστημα είναι συνολικά ευκολότερο έγινε όχι για την εκτίμηση της αποδοχής του νόμου (θα ανιχνευτεί σε επόμενη ερώτηση) αλλά για να δούμε αν η ζητούμενη ελάφρυνση διοικητικών βαρών τελικά «έφτασε» στον πολίτη. Το 63% απάντησε ότι πρόκειται για ευκολότερο σύστημα από το προϋπάρχον, ποσοστό όχι πολύ μεγάλο, μάλλον διότι η ελάφρυνση είναι μονοσήμαντη και αφορά μόνο στη μείωση του χρόνου.

Η ερώτηση αν το νέο σύστημα είναι συνολικά οικονομικότερο Ένα πολύ «ξεκάθαρο» 83,3% να διαφωνεί, υποστηρίζοντας πως τα έξοδα δε μεταβλήθηκαν.

Οι δύο ερωτήσεις για την απασχόληση και την επιχειρηματικότητα Είναι η ίσως οι πιο παραγωγικές. Το γεγονός ότι πρόκειται για κεφαλαιώδες κομμάτι του νομοθετικού στόχου μαζί με το γεγονός ότι απαντήθηκε σχεδόν ομοφώνως, κάνει τα συμπεράσματα αξιόπιστα και χρήσιμα. Το 98,3% (δηλαδή όλοι πλην ενός) απάντησαν πως δεν επηρεάζεται η απασχόληση από τις διοικητικές ελαφρύνσεις. Το 88,3% απάντησαν πως δεν αποτελεί η απλούστευση κίνητρο για την έναρξη μια επιχείρησης.

Η ερώτηση για την ανομία θέλει να απαντήσει στους εύλογους προβληματισμούς όλης της κοινωνίας (έντονοι στο στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης) περί ασυδοσίας και κατάργησης της πρόληψης. Ένα ενθαρρυντικό 78% ορθώς θεωρεί ότι δεν προωθείται η ανομία αφού οι έλεγχοι υφίστανται και μάλιστα τώρα πια τυχαίοι και απροειδοποίητοι. Το 22% που θεωρεί πως η ανομία διευκολύνεται δεν είναι αμελητέο, άλλωστε κάτι τέτοιο τονίζεται και στις συνεντεύξεις.

Το 90% θεωρεί ότι το νομοθέτημα είναι κατανοητό Αυτό είναι σημαντικό για την αποτίμηση που επιχειρεί η εργασία μας, απλά γιατί μέσα στις απαιτήσεις της καλής νομοθέτησης και το να είναι εύκολα κατανοητή μια ρύθμιση.

Στην σκοπίμως υπεραπλουστευμένη ερώτηση **αν πρόκειται για μια καλή νομοθετική αλλαγή** το 84,5 θεωρεί πως ναι. Είναι λοιπόν από μόνο του επιτυχία του νόμου (γιατί αυτήν ερευνούμε) να υπάρχει τόσο μεγάλη αποδοχή. Επίσης ικανοποιητική αποδοχή προκύπτει και από τις συνεντεύξεις.

5.3 Τα αποτελέσματα στατιστικής ανάλυσης δευτερογενών δεδομένων

Τα αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης της τρίτης έρευνας θα παρουσιαστούν σε θεματικές ομάδες που έχουν αφετηρία τα ερευνητικά μας ερωτήματα.

Ίδρυση νέων επιχειρήσεων /επιχειρηματικότητα

Ξεκινήσαμε την ανάλυση στην υποενότητα 4.3.4 ερευνώντας πόσες ήταν οι νεοϊδρυθείσες επιχειρήσεις και με τα δύο αδειοδοτικά καθεστώτα και βλέπουμε πως δεν παρουσιάζεται σημαντική διαφοροποίηση. Η αλλαγή του νόμου δεν επέδρασε καθόλου στην αύξηση των επιχειρήσεων. Υπό τις ίδιες λοιπές συνθήκες και κατά τη διάρκεια δύο ίδιων δωδεκαμήνων (Ιούνιος – Μάιος) είχαμε σχεδόν την ίδια εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων.

Ακολουθώντας αναλύσαμε τα νεοεισερχόμενα καταστήματα σε κατηγορίες ανάλογα με τη δραστηριότητα τους και παρατηρήσαμε ότι κατά το **NEO** σύστημα (Ιούνιος 2017 – Μάιος 2018) είχαμε μικρή αύξηση στην κατηγορία αναψυχής (μπαρ και εστιατόρια) και μια σημαντική μείωση στις κατηγορίες λιανικής πώλησης και λοιπών Κ.Υ.Ε.. Η παρατήρηση δεν μπορεί να ερμηνευτεί βάσει της αλλαγής του νόμου.

Σύνολο αδειοδοτικών πράξεων

Σημαντικό αποτέλεσμα παράγει η σύγκριση του συνόλου των διοικητικών πράξεων, σε κάθε εξεταζόμενο έτος. Αυτή φαίνεται να είναι διπλάσια με το **NEO** σύστημα παρότι είχαμε συμπεράνει – στην Ενότητα “Οπτική της Διοίκησης” - πως ο διοικητικός φόρτος για τη διοίκηση μειώθηκε. Οι 260 γνωστοποιήσεις κατά το **NEO**, αν και είναι ακριβώς διπλάσιες από τις 130 άδειες του **ΠΑΛΙΟΥ**, καθόλου δε σημαίνουν ότι ο φόρτος για τη διοίκηση αυξήθηκε. Για να ερμηνεύσουμε αυτή τη μεγάλη διαφορά προχωρήσαμε σε ανάλυση των δύο αυτών αριθμών στα στοιχεία από τα οποία αποτελούνται. Και τα δύο έτη που διερευνούμε είχαμε τον ίδιο αριθμό αρχικών αδειών, οπότε αυτές δεν «προσέφεραν» στη διαφοροποίηση. Οι άδειες μουσικής θα αναλυθούν παρακάτω ιδιαίτερος, όμως κι αυτές δεν συνεισέφεραν στην διαφοροποίηση. Οι λοιπές διοικητικές πράξεις όμως ήταν πολύ περισσότερες κατά το έτος εφαρμογής του νέου συστήματος και ήταν αυτές που επέδρασαν στο να έχουμε διπλάσιες γνωστοποιήσεις από τις παλιές διοικητικές άδειες. Φαίνεται ότι τώρα πια ο επιχειρηματίας δηλώνει εύκολα και άμεσα την όποια μεταβολή στο κατάστημα, όπως έχει υποχρέωση. Για το ίδιο κατάστημα, ο ιδιοκτήτης μπορεί να μπει περισσότερες από μία φορές για αλλάξει ακόμη και έναν αριθμό πρωτοκόλλου ή ένα απλό λάθος παραδρομής στην αρχική του δήλωση. Συνήθως μια γνωστοποίηση επαναλαμβάνεται για να αλλάξει είτε ο φορέας λειτουργίας είτε η συγκρότηση του καταστήματος.

Άδειες μουσικής

Οι άδειες μουσικής φαίνονται λιγότερες υπό το νέο καθεστώς, αυτό όμως συνέβη είτε επειδή δηλώθηκαν με την πρώτη γνωστοποίηση της ίδρυσης του καταστήματος είτε επειδή τα παλιά καταστήματα είχαν άδεια μουσικής μεγαλύτερης διάρκειας (τριετή ή αορίστου χρόνου). Ο συνολικά μεγάλος αριθμός γνωστοποιήσεων σημαίνει ευθέως καλύτερη πληροφόρηση για τη διοίκηση και δυνητικά μεγαλύτερη συμμόρφωση.

Η μελέτη του χρόνου απόκρισης της διοίκησης μας δίνει τα εξής αποτελέσματα.

- Με το νέο σύστημα μειώθηκε καθοριστικά η αναμονή για την έναρξη της επιχείρησης.
- Με το παλιό σύστημα, τη μεγαλύτερη καθυστέρηση συναντούσαμε στο στάδιο της γνωμοδότησης του υγειονομικού προελέγχου, οπότε και η κατάργησή του ήταν μάλλον αναγκαία.
- Η προέγκριση αντικαταστάθηκε από τη βεβαίωση εγκατάστασης χωρίς να αλλάζει η ουσία των ελέγχων, οπότε δεν αναμέναμε μείωση του χρόνου χορήγησής της. Η μικρή αύξηση του χρόνου υπό το νέο καθεστώς, δεν είναι αναμενόμενη αλλά εξηγείται αν δούμε και τους άλλους στατιστικούς δείκτες.
- και αυτό προφανώς

Η μελέτη του αριθμού και του τύπου των παραβάσεων μάς έδειξε αρχικά ότι η τήρηση της νέας διαδικασίας ήταν καλή. Όποια προβλήματα υπήρξαν, εμφανίστηκαν στις κατηγορίες εστίασης και αναψυχής και στη μεγάλη πλειοψηφία αφορούσαν στη χρήση εξωτερικού χώρου. Η χρήση μουσικής (ηχορύπανση, υπέρβαση ωραρίου κ.α.) κυριαρχεί και αυτή ως παράβαση και δεν φαίνεται ούτε να επιδεινώνεται αλλά ούτε και να διορθώνεται μετά την αλλαγή του νόμου. Γενικά δεν είχαμε σημαντικές διαφοροποιήσεις κατά τα δύο εξεταζόμενα χρονικά διαστήματα. Η λειτουργία χωρίς άδεια παραμένει στα ίδια σχεδόν επίπεδα, με μια εικόνα περιορισμού διότι τώρα η ηλεκτρονική υποβολή είναι άμεση, το πρόστιμο της παράληψης μεγάλο οπότε εύκολα ο επιχειρηματίας προβαίνει σε γνωστοποίηση. Το ζητούμενο είναι αν αυτό σημαίνει ταυτόχρονα και νόμιμη λειτουργία. Φαίνεται πως τα ίδια ζητήματα που απασχολούσαν τους ελέγχους διατηρούνται και αυτά είναι η μουσική και η χρήση εξωτερικού χώρου.

5.4 Επιστροφή στα ερευνητικά ερωτήματα

Τα ερωτήματα που διαμορφώθηκαν στο Κεφάλαιο 4, παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα σε μια προσπάθεια απεικόνισης των αποτελεσμάτων των τριών πρώτων ενοτήτων του παρόντος Κεφαλαίου.

Πίνακας 5.1 απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα

Μειώθηκαν οι απαιτούμενοι διοικητικοί πόροι;	ΝΑΙ
Μειώθηκε το διοικητικό κόστος	ΝΑΙ

Μειώθηκε ο χρόνος απόκρισης της διοίκησης προς των αιτούντα επιχειρηματία	ΝΑΙ
Είναι ταχύτερη η εγκατάσταση της επιχείρησης	ΝΑΙ
Αυξήθηκε η ικανοποίηση και η εμπιστοσύνη του επιχειρηματία	ΝΑΙ
Αυξήθηκε η επιχειρηματική δραστηριότητα	ΟΧΙ
Η υποχρεωτική αδειοδότηση αποθαρρύνει τις επιχειρηματικές επενδύσεις καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος	ΟΧΙ
Αυξήθηκε η εγκατάσταση επιχειρήσεων κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του νέου νόμου	ΟΧΙ
Αυξήθηκε η απασχόληση	ΟΧΙ
Σε ποιες επιχειρήσεις υπήρξε μεγαλύτερη επίδραση	ΔΕΝ ΠΡΟΚΥΠΤΕΙ
Το νέο θεσμικό καθεστώς επέδρασε ομοίως σε όλα τα είδη τέτοιων επιχειρήσεων	ΝΑΙ
Επηρεάστηκε η τήρηση των υγειονομικών και λοιπών προϋποθέσεων ίδρυσης	ΟΧΙ
Αυξήθηκαν η παραβάσεις	ΟΧΙ
Είχαμε προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος	ΔΙΑΦΑΙΝΕΤΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΑ
Εγκαταστάθηκαν περισσότερες επιχειρήσεις με το νέο σύστημα	ΟΧΙ
Είναι μικρότερο το κόστος εγκατάστασης	ΟΧΙ
Επηρεάστηκε η απασχόληση	ΟΧΙ

Στην υποενόητα αυτή, δίκην απάντησης, αξίζει να ξανατονίζουμε πως με το νέο σύστημα άλλαξαν οι έλεγχοι των καταστημάτων όχι μόνο ως προς τον τύπο τους (εκ των υστέρων) αλλά και ως προς την ουσία. Είναι πλέον έλεγχοι «πραγματικοί», σε «πραγματικό» χρόνο και σε κατάσταση υπό λειτουργία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο ελληνικός νόμος 4442/2016 «Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις», ήρθε για να απλοποιήσει την αδειοδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων, με τη φιλοδοξία να αυξήσει την εγκατάσταση επιχειρήσεων, την απασχόληση και την καινοτομία. Η πρακτική που προκρίνεται είναι η κατάργηση της απαίτησης για εκ των προτέρων έλεγχο αλλά αντ' αυτής η άμεση έναρξη της οικονομικής δραστηριότητας μόνο με την προηγούμενη γνωστοποίηση της πρόθεσης αυτής και όσο για τους ελέγχους για την εκπλήρωση των απαιτήσεων, αυτοί είναι πάντα εκ των υστέρων και δειγματοληπτικοί. Η νομοθετική αυτή ρύθμιση, που ανήκει στο γενικότερο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης,

Η καλή νομοθέτηση, αν και ακόμη αδρά ορισμένη, στοχεύει γενικά στη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος των επιχειρήσεων που υπόκεινται σε αδειοδότηση. Συγχρόνως πρέπει να διατηρεί, ακόμη και να βελτιώνει τα αποτελέσματα που θα είχε η νομοθεσία που απαλείφτηκε (Booth, 2018).

Επομένως έχει μεγάλη σημασία να αποτιμηθεί και μάλιστα να δικαιωθεί, η νέα νομοθέτηση, διότι αφορά τον κλάδο των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που στηρίζει το σκελετό της ελληνικής οικονομίας. Πρέπει λοιπόν να δούμε αν τα αποτελέσματα μέχρι τώρα είναι καλύτερα από αυτά που παρήγαγε η νομοθεσία που καταργήθηκε.

Ο νόμος αυτός προσδοκά αύξηση επιχειρηματικότητας, απασχόλησης και ανάκαμψη οικονομίας. Μείωση κόστους για το δημόσιο και τον ιδιώτη. Αναμένει προαγωγή δημοσίου συμφέροντος. Τα ερωτήματα που ερευνήθηκαν συνοψίζονται στο κεφάλαιο αυτό ως εξής:

1. Είναι ο νόμος 4442/2016 παράδειγμα καλής νομοθέτησης;
2. Βοηθά την επιχειρηματικότητα;

Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι μάλλον καταφατική και η σημασία που έδειξαν οι κυβερνητικές πολιτικές επ' αυτού, τις τελευταίες δεκαετίες, φαίνεται να δικαιολογείται. Ο νόμος είναι πράγματι παράδειγμα καλής νομοθέτησης διότι μειώνει το διοικητικό βάρος, αξιοποιεί την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (διαβούλευση, ΟΠΣ-ΑΔΕ όπου

υποβάλλεται η γνωστοποίηση), συνοδεύεται από έκθεση συνεπειών, χρησιμοποιεί στοιχεία μελετών διεθνών οργανισμών, προάγει τη διαφάνεια και την προσβασιμότητα.

Η έρευνα κατέδειξε πως ο νόμος διευκόλυνε τόσο τη διοίκηση όσο και τον επιχειρηματία. Ωφελεί όμως την κοινωνία; Αυτό μέλλεται να προκύψει υπό την προϋπόθεση να αλλάξει και η κουλτούρα του διοικούμενου. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί οδηγούνται σε πιο ουσιαστικό ρόλο και ο καταστηματαρχής αποζητά τη συμβουλευτική συμμετοχή της διοίκησης. Η ανομία ενώ δυνητικά ευκολύνεται, δεν αυξήθηκε όμως, από την απουσία προελέγχων και ούτε αναδύθηκε μια αντίληψη ότι η κατάργηση της άδειας σημαίνει και ασυδοσία. Στο σημείο αναδύθηκε το παρακάτω παράπλευρο «συμπέρασμα».

Επειδή οι παραβάσεις, οι έλεγχοι και οι διοικητικές κυρώσεις στα Κ.Υ.Ε. είναι τεράστιο και ξεχωριστό κεφάλαιο επί του συνόλου μάλιστα της δημόσιας διοίκησης. Επειδή εκ φύσεως είναι πολύ σοβαρά ζητήματα. Επειδή από την παρούσα έρευνα απεδείχθη απαίτηση αποσαφήνισης του νέου κυρωτικού συστήματος. Επειδή από το στάδιο της διαβούλευσης ακόμη διαφάνηκαν προβληματισμοί σχετικοί με τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια και με την πρόληψη. Η παρούσα εργασία προτείνει για περαιτέρω έρευνα τη «Μελέτη του κυρωτικού συστήματος του ν. 4442/2016 (άρθρο 15) και τις διοικητικές κυρώσεις στα Κ.Υ.Ε.». Είναι αντικείμενο που δεν έχει μελετηθεί αν και υπάρχουν παρά πολλά δευτερογενή δεδομένα (σε Δήμους, Αστυνομία, Υγειονομικό, νομολογία).

Στο δεύτερο ερώτημα, για το αν ευκόλυνε ο νόμος την επιχειρηματικότητα, η απάντηση είναι περισσότερο σύνθετη όπως είναι εξάλλου και η έννοια της επιχειρηματικότητας. Η εθνική και διεθνής οικονομική συγκυρία δεν οδηγεί προς αυτή την κατεύθυνση. Είναι φανερό ότι ο νόμος έχει καλή πρόθεση αλλά μεγάλους στόχους, εξακολουθεί όμως να μην έχει την επιθυμητή ποιότητα και αποτελεσματικότητα. Το επιχειρηματικό περιβάλλον δεν μετατράπηκε αυτόματα σε ελκυστική «τοποθεσία». Η επιχειρηματικότητα και η καινοτομία προφανώς απαιτούν συνδυαστικές προσπάθειες.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η «απλούστευση» ήταν μια επιτυχημένη ρύθμιση υπό το πρίσμα της αποδοχής. Το να καρποφορήσει προϋποθέτει ώριμη διοίκηση, ώριμους πολίτες και ώριμες συνθήκες. Το να αποκτήσει επιπλέον και προστιθέμενη αξία απαιτεί μια πιο συνεκτική πρόταση που δεν θα εστιάζει μόνο στην βελτίωση της τυπικής διαδικασίας της αδειοδότησης αλλά στην κωδικοποίηση (που είναι και αυτή εργαλείο της καλής νομοθέτησης) του συνολικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την λειτουργία των Κ.Υ.Ε.. και οπωσδήποτε απαιτεί συνεχή αποτίμηση και ανατροφοδότηση.

Για μη δαιμονοποιήσουμε τους νομοθετικούς κανόνες συλλήβδην, μεταφέρουμε ένα από τα συμπεράσματα της δημοσίευσης *Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights* των Moynihan και Herd (2010), οι οποίοι λένε ότι: *«Δεν ισχυριζόμαστε ότι όλοι οι κανόνες εισάγουν διακρίσεις ή έχουν αρνητικό αντίκτυπο στα δικαιώματα των πολιτών. Ούτε προτείνουμε την εξάλειψη τους. Τουναντίον σε πολλές περιπτώσεις οι κανόνες διασφαλίζουν στοιχειώδη ισότητα, περιορίζουν τις διακρίσεις και την αυθαιρεσία της γραφειοκρατικής εξουσίας (Kaufman, 1977, Lipsky, 1980, Soss, 1999). Αλλά υπάρχει σαφής διαφοροποίηση στο πώς οι κανόνες σχεδιάζονται και στο πως εφαρμόζονται. Το άρθρο αυτό επεσήμανε περιπτώσεις που οι κανόνες χρησιμοποιούνται ως εμπόδια πρόσβασης σε υπηρεσίες, περιπτώσεις που συστηματικά επηρεάζουν αρνητικά ομάδες έναντι άλλων και περιπτώσεις όπου αποδυναμώνουν την πρόσβαση στα δικαιώματα των πολιτών. Τέτοια θέματα συστηματικά αντιμετωπίζονται πλημμελώς από τη δημόσια διοίκηση, ενώ θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν υπό ένα θεωρητικό πλαίσιο που συνδυάζει ανατροφοδότηση πολιτικής και γραφειοκρατία.»*

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Acs, Z., Åstebro, T., Audretsch, D., & Robinson, D. T. (2016). Public policy to promote entrepreneurship: a call to arms. *Small Business Economics*, 47(1), 35-51.

Baten, J., Bianchi, N., & Moser, P. (2015). *Does compulsory licensing discourage invention? Evidence from German patents after WWI* (No. w21442). National Bureau of Economic Research.

Booth, C. (2018). Better Regulation Initiatives. In *Developments in Environmental Regulation* (pp. 91-136). Palgrave Macmillan, Cham.

Bruhn, M. (2011). License to sell: the effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 382-386.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *The quarterly Journal of economics*, 117(1), 1-37.

Djankov, S., (2009). The regulation of entry: A Survey. *Oxford University Press*.

Djankov, S., Georgieva, D., & Ramalho, R. (2018). Business regulations and poverty. *Economics Letters*, 165, 82-87.

Mayring, P. (2014). Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution.

Mullainathan, S., & Schnabl, P. (2010). Does less market entry regulation generate more entrepreneurs? Evidence from a regulatory reform in Peru. In *International differences in entrepreneurship* (pp. 159-177). University of Chicago Press.

Moynihan, D., & Herd, P. (2010). Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 654-670.

Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69.

Radaelli, C. M. (2007). Whither better regulation for the Lisbon agenda?. *Journal of European public policy*, 14(2), 190-207.

Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Defining and measuring quality of government. *Good government: The relevance of political science*, 6-26.

Treasury, H. M. S. (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. *Report by Philip Hampton for the UK Government Treasury, London: March*.

From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries, OECD, 2003

World Bank Group 2010, Policy Framework Paper on Business Licensing Reform and Simplification, Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group Washington DC.

World Bank Group 2010, How to Reform Business Licenses, The World Bank Group, Washington DC.

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4442/16 Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις. (ΦΕΚ Α' 230/07.12.2016). αιτιολογική έκθεση, έκθεση διαβούλευσης, έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής. Ηλεκτρονική πηγή: <https://www.hellenicparliament.gr/>

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4048/12 Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης. (ΦΕΚ Α' 34/23.02.2012) αιτιολογική έκθεση, έκθεση διαβούλευσης, έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής. Ηλεκτρονική πηγή: <https://www.hellenicparliament.gr/>

ΥΠ.ΕΣ., ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, (2007), Οδηγός καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ & ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ

Α.Ν.	ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΣ
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/07.06.2010 τεύχος Α') Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Κ.Υ.Ε.	Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ – ΑΔΕ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Άσκησης Οικονομικών Δραστηριοτήτων και Ελέγχων
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
Υ.Δ.	Υγειονομική Διάταξη
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών