

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»

**«ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ,
Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ
ΣΤΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ:
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ
ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ»**

ΑΡΙΣΤΗ ΔΑΡΕΙΩΤΑΚΗ



ΚΟΡΙΝΘΟΣ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2020

UNIVERSITY OF PELOPONNESE
FACULTY OF SOCIAL
AND INTERNATIONAL SCIENCES
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AND INTERNATIONAL RELATIONS
MASTER PROGRAM IN GOVERNANCE
AND PUBLIC POLICIES

**« REGULATORY REFORM IN GREECE:
THE IMPACT OF BETTER REGULATION TOOLS
ON THE LAW – MAKING PROCEDURE:
REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA) »**

ARISTI DAREIOTAKI



CORINTH, FEBRUARY 2020

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Αρίστη Δαρειωτάκη

« Τύποι σώζουσι την ουσίαν »

Ν. Ι. Σαρίπολος

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Πλωμάκη για την καθοδήγηση, τις συμβουλές και τις εποικοδομητικές παρατηρήσεις του κατά την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας.

Οφείλω θερμές ευχαριστίες στο σύζυγό μου, Ηρακλή για την ολόψυχη υποστήριξή του καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών μου και στην οικογένειά μου, ιδίως στην αδερφή μου, για την αμέριστη συμπαράστασή τους.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα μέσα καλής νομοθέτησης ασκούν κρίσιμη επίδραση στην επιτυχή υιοθέτηση και υλοποίηση κάθε δημόσιας πολιτικής. Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται η δημόσια πολιτική για την καλή νομοθέτηση, όπως εφαρμόστηκε στην Ελλάδα. Αναλύονται τα μέσα καλής νομοθέτησης με ιδιαίτερη έμφαση στο μέσο της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (Α.Συ.Ρ.). Εξετάζεται ο ρόλος των ως άνω μέσων στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Επιχειρείται συγκριτική ανάλυση των συνοδευτικών εγγράφων και εκθέσεων (αιτιολογικές εκθέσεις, εκθέσεις διαβούλευσης και αναλύσεις συνεπειών ρυθμίσεων) τριών επενδυτικών νόμων που ψηφίστηκαν διαδοχικά και εξάγονται χρήσιμα συμπεράσματα για την εφαρμογή της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση.

Λέξεις κλειδιά: Κανονιστική Μεταρρύθμιση, Καλή νομοθέτηση, Ρύθμιση, Μέσα Καλής Νομοθέτησης, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

ABSTRACT

Better Regulation tools play a crucial role towards the successful adoption and implementation of all public policies. This paper reviews the public policy of Better Regulation in Greece. Better Regulation tools are introduced and a particular emphasis on Regulatory Impact Assessment (RIA) is laid. The impact of better regulation tools on the lawmaking procedure is reviewed. An analysis on the findings of explanatory statements, consultation reports and regulatory impact assessment reports accompanying three consecutive investment bills is carried out. Useful conclusions are drawn regarding the implementation of Better Regulation Policy.

Key words: Regulatory Reform, Better Regulation, Regulation, Better Regulation Tools, Regulatory Impact Assessment.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ.....	1
1.1. ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ – ΡΥΘΜΙΣΗ – ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ – ΕΠΑΝΑΡΥΘΜΙΣΗ.....	1
1.2. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ & ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ	3
1.3. ΟΨΕΙΣ ΚΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ: ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	6
2.1. ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ.....	7
2.2. ΤΑ ΟΡΟΣΗΜΑ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	12
3.1. ΣΤΑΔΙΑ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ: Ο ΚΥΚΛΟΣ ΖΩΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.....	12
3.2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ	13
3.3. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ	14
3.3.1. ΕΚΘΕΣΗ ΣΠΡΑΟΥ 1998 «ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»	14
3.3.2. Ν.3133/2003 : ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	15
3.3.3. Υ190/18.7.2006 : ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΟΔΗΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	15
3.3.4. ΠΔ 17/2009 : ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.....	18
3.3.5. Ν.3861/2010 : ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ.....	19
3.3.6. Ν.4048/2012: ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΑΡΧΕΣ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.....	19
3.3.7. Ν.4622/2019: ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΟ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. : ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ	24
4.1.ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.	24
4.2. Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (Regulatory Impact Assessment - RIA).....	27

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.....	32
5.1. Ν. 3908/2011 «ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΝΟΧΗ» (Α΄ 8).....	33
5.1.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ	33
5.1.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	33
5.1.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	33
5.1.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ	34
5.1.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	34
5.1.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	34
5.2. Ν.4399/2016 «ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΘΕΣΤΩΤΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ – ΣΥΣΤΑΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ» (Α΄ 117).....	36
5.2.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ	36
5.2.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	37
5.2.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	37
5.2.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ	37
5.2.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	37
5.2.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	37
5.3. Ν. 4635/2019 «ΕΠΕΝΔΥΩ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ» (Α΄167). 40	
5.3.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ	40
5.3.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	41
5.3.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	41
5.3.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ	41
5.3.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	41
5.3.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	41
5.4. ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Α.Σ.Υ.Ρ.	44
5.5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗΣ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. : ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ– ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	52
6.1. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	52
6.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	54
6.3. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	56
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	58

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

2.1.	Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση – 2001	σελ.10
2.2.	Τελική Έκθεση ομάδας Mandelkern – 2001	σελ.11
3.1.	Ο κύκλος ζωής των ρυθμίσεων	σελ.13
3.2.	Η πολιτική της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα	σελ.14
4.1.	Κατευθυντήριες οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την εκπόνηση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων	σελ.29
5.1.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης αναγκαιότητας και καταλληλότητας	σελ.44
5.2.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών στην οικονομία	σελ.45
5.3.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών σε κοινωνία και πολίτες	σελ.45
5.4.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών σε φυσικό – πολιτιστικό περιβάλλον	σελ.46
5.5.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών στη Δημόσια Διοίκηση και στην απονομή δικαιοσύνης	σελ.46
5.6.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης νομιμότητας	σελ.47
5.7.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης αρμοδιότητας	σελ.47
5.8.	Κατάλογος ελέγχου τήρησης νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίησης	σελ.48
5.9.	Κατάλογος ελέγχου τήρησης διαφάνειας και κοινωνικής συμμετοχής	σελ.48
5.10.	Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης γενικής αξιολόγησης λοιπών διατάξεων	σελ.49
5.11.	Κατάλογος ελέγχου τήρησης διαφάνειας και διαβούλευσης λοιπών διατάξεων	σελ.49
5.12.	Πίνακας συνολικής αποτίμησης συμμόρφωσης	σελ.51

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

- 2.1. **Βαθμός διαφάνειας των κανονιστικών συστημάτων σε επιλεγμένες χώρες του ΟΟΣΑ κατά το έτος 2001 - (η περίπτωση της Ελλάδας)** σελ.8
- 2.2. **Δείκτες κανονιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης, ex ante και ex post αξιολόγησης ρυθμίσεων στην Ελλάδα κατά το έτος 2015** σελ.9

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
Αρ.	Άρθρο
Α.Συ.Ρ.	Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης
ΒτΕ	Βουλή των Ελλήνων
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΕΜΗ	Γενικό Μητρώο
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΔ	Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Συνθήκη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΔ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβέρνησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΟΑΔ	Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Σ.	Σύνταγμα
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων
ΤΜΚ	Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους
RIA	Regulatory Impact Assessment

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το αντικείμενο της παρούσας εργασίας συνίσταται στην παρουσίαση της δημόσιας πολιτικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Το κεντρικό ερώτημα στο οποίο απαντά, αφορά τον τρόπο και τον βαθμό επίδρασης των μέσων καλής νομοθέτησης και ιδιαίτερα του μέσου της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (Α.Συ.Ρ.) στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

Η εργασία διαρθρώνεται σε έξι κεφάλαια:

Στο **πρώτο κεφάλαιο** αποσαφηνίζονται οι έννοιες του ρυθμιστικού πλαισίου και της ρύθμισης ως συστατικού στοιχείου του και αναδύεται η έννοια της κανονιστικής μεταρρύθμισης μέσα από τις διακυμάνσεις του βαθμού της ανάμιξης του κράτους στην κοινωνικοοικονομική δράση. Δομημένη πάνω στα αντίρροπα ρεύματα της υπερρύθμισης και της απορρύθμισης, η κανονιστική μεταρρύθμιση αναδεικνύεται σε σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη θεωρία του νομοθετείν. Πάνω στις δικές της αρχές αποκρυσταλλώνεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και δομείται η δημόσια πολιτική της καλής νομοθέτησης, η οποία δρα μεταξύ άλλων προς το σκοπό της καταπολέμησης των φαινομένων πολυνομίας και κακονομίας.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** επιχειρείται για λόγους συνοχής η επιλεκτική αποτύπωση διεθνών και ευρωπαϊκών οροσήμων στο πεδίο της καλής νομοθέτησης. Καθώς το θέμα της εργασίας επικεντρώνεται στην πολιτική της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, επιλέχθηκε η στοχευμένη παρουσίαση – και όχι πλήρης ανάπτυξη – πρωτοβουλιών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης που άσκησαν επιρροή στην εισαγωγή και βελτίωση της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση στην ελληνική έννομη τάξη.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** αποτυπώνεται επιγραμματικά ο κύκλος ζωής των ρυθμίσεων – από το στάδιο ανάληψης της πολιτικής πρωτοβουλίας για νομοθέτηση μέχρι τη διαχείριση της ρύθμισης, στο βαθμό που αυτή παράγει (ή όχι) τα αποτελέσματά της – και επιχειρείται ανασκόπηση του πλήθους και το είδους των πρωτοβουλιών για την εισαγωγή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα από το 2000 έως σήμερα, οι οποίες συγκροτούν την πολιτική της καλής νομοθέτησης στη χώρα. Για τις σημαντικότερες από αυτές επιχειρείται κριτική αποτίμηση.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** παρουσιάζονται τα μέσα καλής νομοθέτησης που εισάγει η κανονιστική μεταρρύθμιση. Ο ευέλικτος χαρακτήρας τους επιτρέπει την ενσωμάτωσή τους στις επιμέρους έννομες τάξεις σύμφωνα με την εκάστοτε διοικητική κουλτούρα. Παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά που τους έχει προσδώσει ο ν.4048/2012 και αναλύεται η θετική επιρροή τους στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Καθώς το θέμα της εργασίας εστιάζει στο εργαλείο της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, αυτό εξετάζεται ξεχωριστά: Ιχνηλατούνται οι μεθοδολογικές του καταβολές, αποτυπώνεται η μορφή του σύμφωνα με το ν. 4048/2012, παρουσιάζεται η εξέλιξή του σύμφωνα με τις πρόσφατες νομοθετικές μεταβολές, αναλύονται τα οφέλη του, αποτυπώνεται η συνδρομή του στη νομοπαραγωγική του διαδικασία και ο τρόπος χρήσης του στην ελληνική νομοτεχνική πρακτική.

Για την ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της εργασίας, το **πέμπτο κεφάλαιο** αφιερώνεται στην εκπόνηση πρωτότυπης συγκριτικής ανάλυσης των κύριων συνοδευτικών εκθέσεων (αιτιολογικές εκθέσεις, εκθέσεις διαβούλευσης και Α.Συ.Ρ.) τριών επενδυτικών νόμων, οι οποίοι καταρτίστηκαν και ψηφίστηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2011 – 2019. Οι συνοδευτικές εκθέσεις εξετάζονται ως προς την τήρηση των μέσων καλής νομοθέτησης και ως προς τη συμμόρφωση του περιεχομένου του κάθε νόμου με το κανονιστικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση που τελούσε σε ισχύ, όταν τα σχέδια νόμων καταρτίστηκαν. Ειδικά για την αποτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης των Α.Συ.Ρ. εξάγονται μετρήσιμα αποτελέσματα χάρη στα εργαλεία συμπλήρωσης που εξέδωσε η ΓΓΚ το 2009. Η συγκριτική ανάλυση στοχεύει στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το βαθμό πραγματικής ενσωμάτωσης των μέσων καλής νομοθέτησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία και το βαθμό συμμόρφωσης των νομοθετούντων προς αυτά.

Το **έκτο κεφάλαιο** ολοκληρώνει την εργασία με κατάθεση προβληματισμών σχετικά με τις συνέπειες μη εφαρμογής των μέσων καλής νομοθέτησης, την παρουσίαση προτάσεων και καλών πρακτικών για την υπέρβασή τους και καταληκτικές σκέψεις για την αξία της καλής νομοθέτησης.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε περιλαμβάνει επισκόπηση βιβλιογραφικών πηγών, ανασκόπηση νομοθεσίας και κανονιστικών κειμένων της ελληνικής και υπερεθνικής έννομης τάξης και διεξαγωγή πρωτογενούς ποιοτικής ανάλυσης δευτερογενών πηγών δικαίου.

Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να συμβάλει στη διάδοση και την κατανόηση της κομβικής σημασίας που έχει η ορθή εφαρμογή των μέσων καλής νομοθέτησης και ιδίως της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων στην επιτυχή υιοθέτηση και υλοποίηση κάθε δημόσιας πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ

1.1. ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ – ΡΥΘΜΙΣΗ – ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ – ΕΠΑΝΑΡΥΘΜΙΣΗ

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και την κλασική διάκριση των εξουσιών η κρατική εξουσία οργανώνεται σε τρεις βασικές λειτουργίες: τη νομοθετική που ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την εκτελεστική που ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και τη δικαστική που ασκείται από τα δικαστήρια¹.

Εκτός από την παραπάνω διάκριση όμως, η κρατική εξουσία με κριτήριο τον αμοιβαίο έλεγχο για την εξισορρόπηση τυχόν υπερσυγκέντρωσής της, κατανέμεται σε λειτουργίες «θέσμησης ή ρύθμισης» με φορείς την κυβέρνηση, τη νομοθετούσα εξουσία και τη διοίκηση και σε λειτουργίες «ελέγχου ή ανάσχεσης» με φορέα τη δικαστική εξουσία (Μανιτάκης, 2002). Η **ρυθμιστική λειτουργία**, συνίσταται στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών με την κατάρτιση, θεσμοθέτηση και εκτέλεση νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών πράξεων, τα οποία συγκροτούν το ρυθμιστικό πλαίσιο.

Για τη συμπλήρωση της έννοιας της ρυθμιστικής λειτουργίας είναι χρήσιμη η αναγωγή στην έννοια της **ρύθμισης** (regulation), ως συστατικού στοιχείου του ρυθμιστικού πλαισίου. Στον εν ευρεία εννοία ορισμό της, διατυπωμένο από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) το 1997, η ρύθμιση, έννοια συμπεριληπτική, θέτει κανόνες και απαιτήσεις (οικονομικές, διοικητικές και κοινωνικές) στις επιχειρήσεις και στους πολίτες, συμπεριλαμβάνοντας όλες τις νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις, πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου, χωρίς διακρίσεις ως προς τα όργανα έκδοσης, την ιεραρχική τους διαβάθμιση ή το επίπεδο ισχύος τους (OECD, 1997, σελ. 6).

Η ρυθμιστική λειτουργία του κράτους, άρρηκτα συνδεδεμένη με την αποστολή του, ασκεί σημαντική επίδραση στην οικονομική και κοινωνική λειτουργία του. (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 25). Έτσι, ενώ μέχρι τα μέσα του 19^{ου}

¹ Άρθρο 26 Σ.

αιώνα το κράτος εκπλήρωνε ρόλο «νυχτοφύλακα»², από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα και ακόμα περισσότερο μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η αποστολή του απέκτησε έντονα κοινωνικό – παροχικό χαρακτήρα. (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 34). Η ανάμιξη στην κοινωνικοοικονομική ζωή και η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους του σε πεδία που δεν ανήκαν ως τότε στα κρατικά καθήκοντα, αύξησε σημαντικά τον όγκο της νομοθετικής παραγωγής για τη ρύθμιση των νέων πεδίων δράσης (Σπηλιωτόπουλος Επ. 2005 σελ. 26) Ως αποτέλεσμα, το υπερπληθωριστικό ρυθμιστικό πλαίσιο του παρεμβατικού κράτους δημιούργησε διοικητικά βάρη που λειτούργησαν περιοριστικά στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, στην ανταγωνιστικότητα και στην καινοτομία.

Ως αντίδραση αναπτύχθηκε στην Αμερική από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και στην Ευρώπη λίγο αργότερα το δόγμα της **απορρύθμισης** (γνωστό και ως «κανονιστικός αποπαρεμβατισμός» – Καρκατσούλης 2009 σελ. 11) που πρέσβευε την απόσυρση του κράτους από πεδία της οικονομικής ζωής προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι πληθωριστικές τάσεις της νομοθεσίας.³ Η αναστολή της οικονομικής προόδου καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη για τροποποιήσεις στο πλαίσιο παραγωγής των ρυθμίσεων και έτσι πυροδοτήθηκε το ρεύμα περιορισμού της νομοθεσίας με μερική ή ολική κατάργηση ρυθμίσεων σε κρίσιμους τομείς προς το σκοπό της βελτίωσης των οικονομικών επιδόσεων τους (Καρκατσούλης 2009, σελ. 11 – 12).

Εν τούτοις οι οπαδοί της απορρύθμισης δε μπορούσαν να απαντήσουν πειστικά στο πως θα μειωνόταν ο μεγάλος όγκος νομοθέτησης, ακόμη και αν αποσυρόταν το κράτος αφήνοντας χώρο στην ιδιωτική πρωτοβουλία, αφού δε θα εξέλιπε η υποχρέωση του να παρεμβαίνει ρυθμιστικά στα πεδία δράσης τους. Παράλληλα η αναδυόμενη οικονομική κρίση των παγκόσμιων αγορών «αναζωπύρωνε» την υποχρέωση κανονιστικής παρέμβασης εκ μέρους του κράτους για την άμβλυση των αρνητικών συνεπειών των δυσλειτουργιών της αγοράς (Καμτσίδου, 2017 σελ. 106).

Την απάντηση έδωσε το ρεύμα της **επαναρύθμισης** («μετα-ρύθμιση» κατά τον Καρκατσούλη, 2009 σελ.12) ή **κανονιστικής μεταρρύθμισης** συνθέτοντας στοιχεία

² Η αποστολή του περιοριζόταν στη διαφύλαξη της εξωτερικής ασφάλειας και στη ρύθμιση της δημόσιας τάξης και των βασικών κοινωνικών σχέσεων.

³ Στην Αμερική η απορρύθμιση αναπτύχθηκε ως συνέπεια και της οικονομικής ύφεσης εκείνης της εποχής.

των δύο προηγούμενων θέσεων: υποστηρίζοντας μεν τη συμμετοχική ρυθμιστική λειτουργία του κράτους (η οποία δρα εγγυητικά για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος απέναντι στη ραγδαία παγκοσμιοποίηση των αγορών και την εντεινόμενη διεθνοποίηση των ρυθμίσεων – Ναλπαντίδου, Χατζής, 2010 σελ. 151) αλλά και υιοθετώντας την αρχή της αποτελεσματικότητάς του μέσα από ένα πλαίσιο διαφάνειας και λογοδοσίας (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 101).

1.2. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ & ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

Δομημένη πάνω στους επιμέρους άξονες της απορρύθμισης και της επαναρύθμισης, η **κανονιστική μεταρρύθμιση** δέχεται ότι *«η δικαιοκράτεια ενδιαφέρουσα συμπεριφορά (πρέπει να) είναι και οικονομικά ενδιαφέρουσα»* (Καρκατσούλης 2009 σελ. 6). Υπό αυτό το πρίσμα, προκειμένου να άρει τα εμπόδια στην επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης, συγκροτεί ένα πλέγμα αρχών και μέσων για την ενίσχυση τόσο της νομικής ποιότητας όσο και της οικονομικής αποτελεσματικότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Προς το σκοπό αυτό, επιστρατεύει τόσο τις αρχές της νομοθετικής τεχνικής όσο τα και εργαλεία της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, όπως την ανάλυση κόστους – οφέλους, για να αποτιμήσει την επίδρασή των ρυθμίσεων στη συνολική κατανομή πόρων (Ναλπαντίδου, Χατζής 2010, σελ. 133 – 134.)

Με τον τρόπο αυτό, επικεντρωμένη όχι μόνο στην αρχή της νομιμότητας αλλά και στην αρχή της οικονομικότητας, η κανονιστική μεταρρύθμιση καθίσταται *«η σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη θεωρία του νομοθετείν»* (Καρκατσούλης 2009, σελ 51) και αποτελεί τη βασική μεταρρυθμιστική δημόσια πολιτική των τελευταίων δεκαετιών για τα κράτη και τις δημόσιες διοικήσεις τους (Λαδής, Νταλάκου, 2016 σελ. 228).

Αντίστοιχα, **καλή νομοθέτηση** είναι η προσαρμογή της δημόσιας πολιτικής για τη νομοπαραγωγική διαδικασία στις αρχές της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Ο όρος επικράτησε όταν συγκροτήθηκε η ομώνυμη ατζέντα δημόσιας πολιτικής στο κοινοτικό επίπεδο.

Όπως έχει διατυπωθεί, *«ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην*

οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα, στην απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Στην καλή νομοθέτηση περιλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους» (Εγκύκλιος Υ190/2006, τμήμα Ι, σελ. 2) – (βλ. σχετικά Κεφάλαιο 3 – υποενότητα 3.3.3.).

Το πεδίο εφαρμογής της καλής νομοθέτησης εκτείνεται:

- στον τρόπο παραγωγής των ρυθμίσεων (αρχές, μέσα και διαδικασίες)
- στα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στην νομοπαραγωγή
- στις ενέργειες που συγκροτούν τη διοίκηση της μεταρρύθμισης, στη ρυθμιστική διακυβέρνηση (Καρκατσούλης 2009 σελ. 49)

Καθώς δεν έχουν ουσιαστική διαφορά ως προς το περιεχόμενό τους, ο Καρκατσούλης τάσσεται υπέρ της εναλλακτικής χρήσης των όρων καλή νομοθέτηση – κανονιστική μεταρρύθμιση (2009 σελ. 50 υποσημ. 67)

1.3. ΟΥΕΙΣ ΚΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ: ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ

Έχοντας χαρτογραφήσει το πεδίο της καλής νομοθέτησης, είναι σκόπιμο να ανιχνευθεί και το πεδίο εκείνο που ο Καρκατσούλης ονομάζει «*νομοθετική παθολογία*» (2009, σελ. 9), κύρια «*συμπτώματα*» του οποίου είναι τα φαινόμενα της πολυνομίας και κακονομίας, στα οποία η καλή νομοθέτηση επιχειρεί να παρέμβει «*θεραπευτικά*».

Ως **πολυνομία** νοείται η συνύπαρξη στην ίδια ρυθμιστική ύλη πληθώρας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (Μαντζούφας 2018 σελ. 79). Το κανονιστικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται υπερμέγεθες, υπερπληθωρικό και πολυδαίδαλο. (Συμεωνίδης 2017 σελ. 120)

Το φαινόμενο της πολυνομίας συναντάται συχνά στα κράτη με «*πυκνορυθμισμένο πεδίο νομοθέτησης*» (Μαντζούφας 2018, σελ. 82) είτε πρόκειται για κράτη με ανοιχτή παγκοσμιοποιημένη αγορά και ταχέως εξελισσόμενους τομείς τεχνολογίας

είτε για κράτη – μέλη διεθνών οργανισμών, όπως η ΕΕ, επιφορτισμένα με αυξημένες υποχρεώσεις ενσωμάτωσης νομοθεσίας (Παυλόπουλος 2016). Πολυνομία μπορούν επίσης να επιφέρουν και οι μεταστροφές σε πεδία δημοσίων πολιτικών, είτε γιατί οι προηγούμενες νομοθετικές επιλογές αποδείχθηκαν λανθασμένες, αναποτελεσματικές ή ανεφάρμοστες, είτε γιατί κατά τις εναλλαγές κυβερνήσεων επιδιώκεται να παραχθεί νέο νομοθετικό έργο ως δείγμα γρήγορων αντανεκλαστικών, παραγωγικότητας και τεκμηρίου εφαρμογής κυβερνητικών εξαγγελιών (Σωτηρόπουλος – Χριστόπουλος 2017 σελ. 30).

Σε κάθε περίπτωση το αποτέλεσμα είναι η έντονη και συνεχής παραγωγή νέων κανόνων δικαίου («*ρυθμιστική πλημμυρίδα*» κατά τον Καρκατσούλη – 2011, σελ 87). Επειδή όμως η ταχύτητα των εξελίξεων προκαλεί συνεχώς μεταβολές, οι – συνήθως εξαντλητικές στη ρύθμισή τους, δηλαδή ανελαστικές (χωρίς γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα) – ρυθμίσεις καθίστανται σε σύντομο χρόνο παρωχημένες και αναποτελεσματικές με αποτέλεσμα να αρχίζουν να αναπτύσσονται περαιτέρω αρνητικά φαινόμενα: είτε θεσπίζονται νέοι νόμοι με το ίδιο αντικείμενο χωρίς να καταργούνται ρητά οι προγενέστεροι, είτε προστίθενται αθρόα νέες διατάξεις (συνήθως με τη μορφή τροπολογιών) σε σχέδια νόμου με διαφορετικό – μη συναφές αντικείμενο ρύθμισης, είτε οι διατάξεις υφίστανται αλληπάλληλες τροποποιήσεις (προσθήκες, αφαιρέσεις, συμπληρώσεις, αντικαταστάσεις, αλληλοαναιρέσεις) (Μαντζούφας 2018, σελ. 75).

Σε μια «*υπερρυθμίζουσα κοινωνία*» (Συμεωνίδης 2017 σελ. 120) η συνεχώς διογκούμενη νομοθεσία και οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις των υφιστάμενων διατάξεων, δημιουργούν αντιφάσεις και συγκρούσεις με το υπόλοιπο νομοθετικό πλαίσιο. Έτσι η ποσοτική διάσταση της πολυνομίας καταλήγει ως μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο της ποιότητας των ρυθμίσεων (Καϊάφα – Γκμπάντι 2017, σελ. 277).

Επακόλουθο φαινόμενο είναι η ανάπτυξη **κακονομίας**, όπου είτε η διατύπωση των ρυθμίσεων δεν ανταποκρίνεται στο περιεχόμενό τους είτε ο ατελής και προβληματικός τρόπος κατάστρωσής τους δημιουργεί αντιφάσεις με το περιεχόμενο άλλων διατάξεων (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2016 σελ. 19). Όψεις της αποτελούν η πολύπλοκη διατύπωση, οι αόριστες – ασαφείς έννοιες, οι ανεπαρκείς αποδόσεις στη μεταφορά διατάξεων, η επικάλυψη των ρυθμίσεων, οι ερμηνευτικές

αμφισημίες, οι γλωσσικές αστοχίες, οι αντιφάσεις και τα νοηματικά κενά που δημιουργούν αντίστοιχα δικαιικά. (Βλασόπουλος 2017 σελ. 37)

Τα όρια ανάμεσα στα δύο φαινόμενα είναι ρευστά και η συνύπαρξή τους δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο αλληλλοενίσχυσής τους: η ποσοτική υπερρύθμιση (πολυνομία) αυξάνει τις πιθανότητες εμφάνισης ποιοτικά κακής νομοθεσίας (κακονομίας) και τα χαμηλά ποσοστά συμμόρφωσης στους κακότεχνους νόμους φέρνουν προς ψήφιση πολλαπλές εμβλωματικές ρυθμίσεις.

Και επειδή, όπως έχει γραφτεί, «ο κακός νομοθέτης γεννά τον κακό γραφειοκράτη» (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017 σελ. 14), σε ένα τέτοιο ρυθμιστικό περιβάλλον οι αρχές δυσκολεύονται να εντοπίσουν το πραγματικό νόημα της ρύθμισης και να εφαρμόσουν το ισχύον δίκαιο, συνέπεια που επιφέρει κωλυσιεργίες, καθυστερήσεις, διοικητικά βάρη και κατασπατάληση πόρων στην επιχειρηματική δραστηριότητα και την ευρύτερη διοικητική λειτουργία, (**γραφειοκρατία**) (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2016 σελ. 43).

Στα πλαίσια της πολιτικής καλής νομοθέτησης έχουν αναπτυχθεί αρχές και εργαλεία που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της πληθώρας νομοθετημάτων και της χαμηλής ποιότητας διατάξεων. Στην ανάλυσή τους που ακολουθεί (Κεφάλαιο 3, υποενότητα 3.3.6. και Κεφάλαιο 4, ενότητα 4.1.) επισημαίνεται μεταξύ άλλων και η συνδρομή τους στη μείωση των ως άνω νομοθετικών παθολογιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

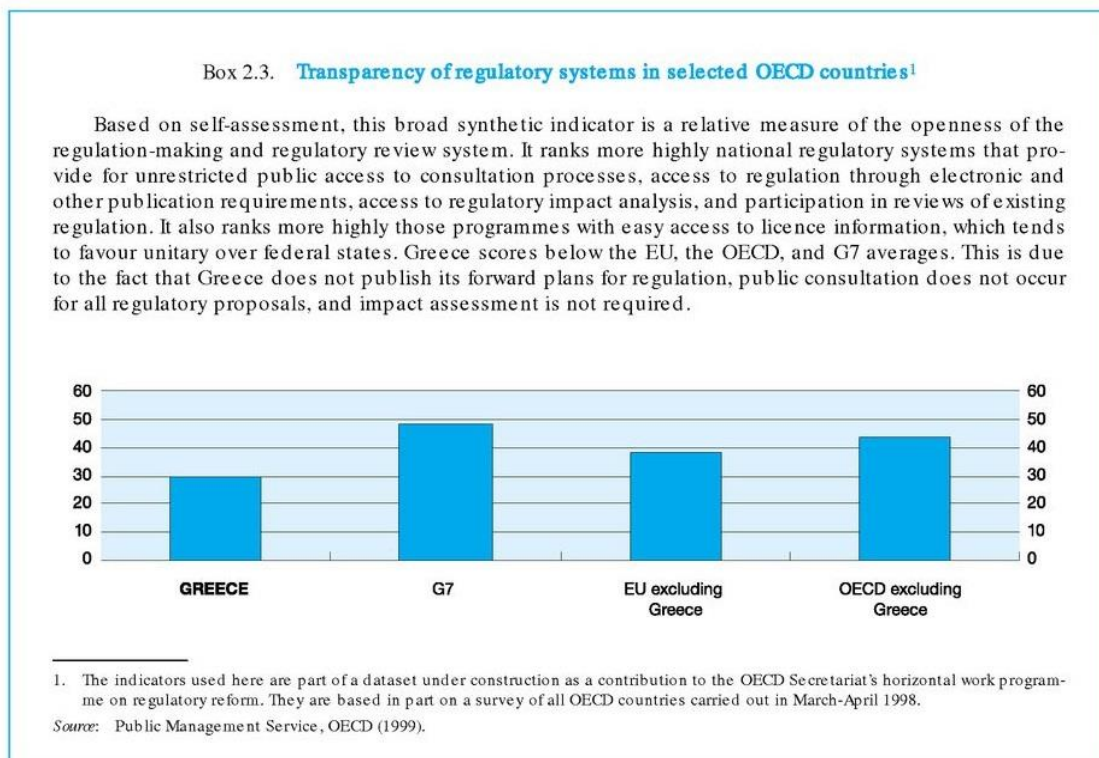
Στην προσπάθεια για καταπολέμηση των συμπτωμάτων της κακής νομοθέτησης, όπως η πολυνομία και η κακονομία, που δυσχέραιναν την οικονομική ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και τις επενδύσεις, η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτέλεσε στρατηγική επιλογή «εθνικής αναγκαιότητας» για τα κράτη (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017 σελ. 24) και προωθήθηκε ένθερμα από οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.1. ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

Για την εισαγωγή και την καθιέρωση των αρχών της κανονιστικής μεταρρύθμισης ανά τον κόσμο η συστηματική δουλειά του Διεθνούς Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) υπήρξε πρωτοποριακή: στα πλαίσια της αποστολής του για την εμπέδωση της οικονομικής σταθερότητας ανάμεσα στα μέλη του ο ΟΟΣΑ εργάστηκε με συνέπεια για να αναδείξει την υψηλή σημασία που απέδιδε στον τρόπο παραγωγής των ρυθμίσεων, στη βελτίωση της κανονιστικής ποιότητας και στην άμεση σχέση αυτής με την οικονομική ανάπτυξη. Έτσι στα μέσα της δεκαετίας του 1990 ο ΟΟΣΑ παρουσίασε το πρόγραμμα «**Κανονιστική Μεταρρύθμιση**» (OECD, 1997) εγκαινιάζοντας ένα πλαίσιο συνεχούς διαλόγου με τις χώρες – μέλη του: μέσω της εκπόνησης μελετών και επιθεωρήσεων (reviews) για το διοικητικό – οικονομικό προφίλ κάθε κράτους, όπου διατυπώνονται συστάσεις και αναδεικνύονται βέλτιστες πρακτικές, το πρόγραμμα στοχεύει στη βελτίωση της ρυθμιστικής ποιότητας και κατ' επέκταση στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επίτευξη μεταρρυθμίσεων για την εδραίωση αγορών που ευνοούν τον ανταγωνισμό καταπολεμώντας τα περιττά εμπόδια (Μαντζούφας 2018, σελ. 232).

Για την πρόοδο της Ελλάδας στο πεδίο της κανονιστικής μεταρρύθμισης έχει εκπονηθεί σειρά εκθέσεων από τον ΟΟΣΑ (OECD 2001, 2012, 2014, 2015, 2018). Ενδεικτικά, σε έκθεση του 2001 για το κανονιστικό προφίλ της χώρας επισημαίνεται μεταξύ άλλων ότι το ελληνικό κράτος υστερεί στην εισαγωγή βελτιωτικών ρυθμίσεων που θα επιτρέψουν την προαγωγή ενός σύγχρονου συστήματος νομοθέτησης με διαφάνεια και λογοδοσία και αποτυπώνεται η συγκριτικά χαμηλότερη κατάσταση της Ελλάδας ως προς το επίπεδο διαφάνειας που διέπει το κανονιστικό της σύστημα, σε σχέση όχι μόνο με όλες τις υπόλοιπες χώρες – μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά και σε σύγκριση με όλα τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της ΕΕ καθώς και με τις χώρες του διακυβερνητικού πολιτικού forum G7.

Διάγραμμα 2.1.
Βαθμός διαφάνειας των κανονιστικών συστημάτων σε επιλεγμένες χώρες του ΟΟΣΑ κατά το έτος 2001 - (η περίπτωση της Ελλάδας)

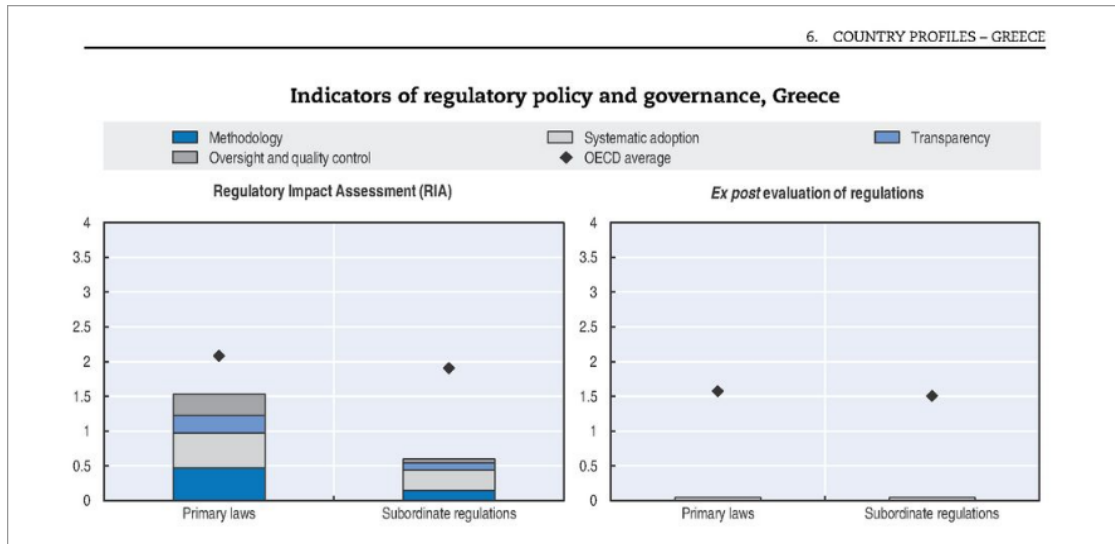


Πηγή: OECD (2001) “OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece” Paris: OECD Publishing σελ. 54

Δεκατέσσερα χρόνια αργότερα, στη σκιαγράφιση του προφίλ της χώρας ως προς τις επιδόσεις της στο πεδίο της καλής νομοθέτησης κατά το έτος 2015 επισημαίνεται η συγκριτικά χαμηλότερη επίδοση στη χρήση του εργαλείου της ανάλυσης – αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων (ex ante) σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες – μέλη του ΟΟΣΑ και η συνολικά μεγάλη υστέρηση στην εφαρμογή του εργαλείου αξιολόγησης εφαρμογής των ψηφισθεισών ρυθμίσεων (ex post) (OECD, 2015 σελ. 166).

Διάγραμμα 2.2.

Δείκτες κανονιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης,
ex ante και ex post αξιολόγησης ρυθμίσεων στην Ελλάδα
κατά το έτος 2015



Πηγή: OECD (2015), Regulatory Policy Outlook 2015, Paris: OECD Publishing, σελ. 167

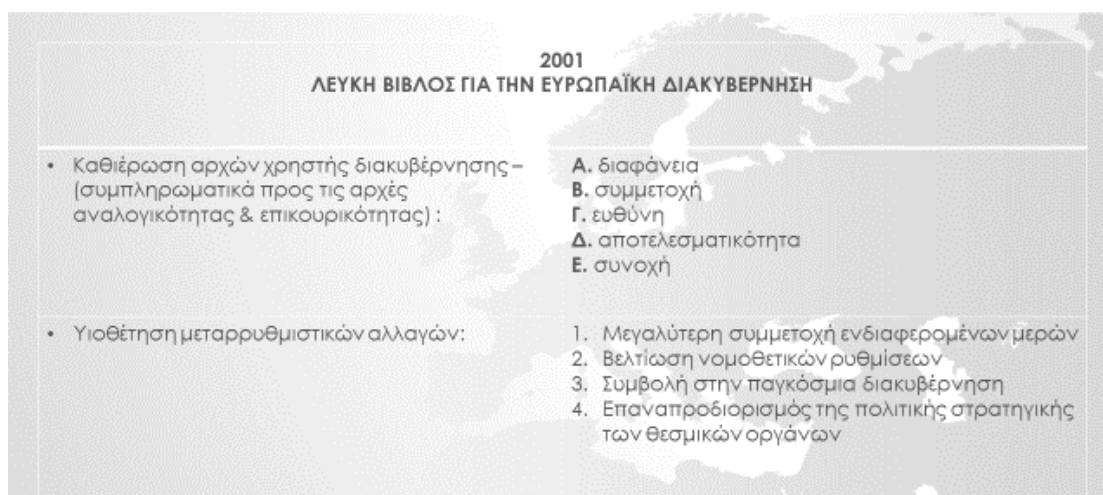
2.2. ΤΑ ΟΡΟΣΗΜΑ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η ΕΕ παράγει αξιοσημείωτα μεγάλο νομοθετικό έργο, που καλύπτει καθ' ύλην όλα σχεδόν τα πεδία πολιτικής των κρατών – μελών, ως συνέπεια της εκχώρησης αρμοδιοτήτων εκ μέρους των τελευταίων προς ενίσχυση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (Μαντζούφας 2018, σελ. 224). Έτσι το ενδιαφέρον της ΕΕ για το επίπεδο νομοθέτησης είναι εύλογο, καθώς η ποιότητά του αντανακλάται στο εθνικό δίκαιο που προκύπτει κατά τη διαδικασία εναρμόνισης από τα κράτη – μέλη: ο κίνδυνος αποκλίσεων κατά τη μεταφορά και υιοθέτηση του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών – μελών που προκύπτει συνεπεία της κακής νομοθέτησής του συνεπάγεται και κίνδυνο ανάσχεσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ 102).

Το 1997 τέθηκε η βάση για την ποιότητα της καλής νομοθέτησης: οι πρώτοι κανόνες ποιοτικής βελτίωσης ανιχνεύονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ⁴. Από το έτος 2000 και μετά υπήρξε αυξημένη παρότρυνση προς τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν εργαλεία, μέσα και αρχές που προάγουν την πολιτική της καλής νομοθέτησης. Η παρουσίαση της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση το 2001 εισήγαγε την καλή νομοθέτηση ως ατζέντα δημόσιας πολιτικής⁵. Σε αυτήν διατυπώνεται ένας πυρήνας αρχών στους οποίους δομείται η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης και υιοθετούνται αρχές προς την επίτευξη μεταρρυθμιστικών αλλαγών.

Πίνακας 2.1.

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση 2001



2001 ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	
<ul style="list-style-type: none">Καθιέρωση αρχών χρηστής διακυβέρνησης – (συμπληρωματικά προς τις αρχές αναλογικότητας & επικουρικότητας) :	<ul style="list-style-type: none">A. διαφάνειαB. συμμετοχήΓ. ευθύνηΔ. αποτελεσματικότηταE. συνοχή
<ul style="list-style-type: none">Υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών αλλαγών:	<ol style="list-style-type: none">Μεγαλύτερη συμμετοχή ενδιαφερομένων μερώνΒελτίωση νομοθετικών ρυθμίσεωνΣυμβολή στην παγκόσμια διακυβέρνησηΕπαναπροσδιορισμός της πολιτικής στρατηγικής των θεσμικών οργάνων

Πηγή: επεξεργασία της συγγραφέως

Παράλληλα η τελική έκθεση της της επιτροπής Mandelkern που δημοσιεύθηκε το ίδιο έτος εισήγαγε αρχές, μέσα και εργαλεία για την καλή νομοθέτηση, μεταξύ των οποίων και την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων⁶ (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017 σελ. 102). Οι προτάσεις και τα πορίσματα της έκθεσης Mandelkern αποτέλεσαν κείμενο αναφοράς για την εισαγωγή αντίστοιχων αρχών στην ελληνική δημόσια διοίκηση το 2006 (Hatzis, Nalrantidou 2008, σελ. 6)

⁴ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf

Δήλωση αρ. 39

⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-428-EL-F1-1.Pdf>

⁶ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Πίνακας 2.2.

Τελική Έκθεση ομάδας Mandelkern 2001

2001 – ΕΚΘΕΣΗ ΟΜΑΔΑΣ MANDELKERN ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ (υλοποίηση στόχων Στρατηγικής Λισαβόνας 2000)	
<ul style="list-style-type: none">• Παρουσίαση επτά βασικών αρχών που διέπουν την πολιτική καλής νομοθέτησης:	A. αναγκαιότητα – B. αναλογικότητα – Γ. επικουρικότητα – Δ. διαφάνεια – Ε. Λογοδοσία – ΣΤ. Προσβασιμότητα – Ζ. Απλούστευση
<ul style="list-style-type: none">• Περιγραφή επτά κομβικών σημείων για την επιτυχή υλοποίηση ενός προγράμματος καλής νομοθέτησης (υπό τη μορφή διατύπωσης συστάσεων):	<ol style="list-style-type: none">1. Εξέταση εναλλακτικών επιλογών για την υλοποίηση πολιτικών2. Υιοθέτηση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (RIA)3. Προώθηση διαδικασιών διαβούλευσης.4. Εφαρμογή προγράμματος νομοθετικής απλούστευσης.5. Διασφάλιση πρόσβασης στο ενοποιημένο (κωδικοποιημένο ή αναδιατυπωμένο) νομοθετικό πλαίσιο6. Επιλογή κατάλληλων υποστηρικτικών θεσμικών δομών7. Ορθή ενσωμάτωση και εφαρμογή ευρωπαϊκής νομοθεσίας

Πηγή: επεξεργασία της συγγραφέως

Περαιτέρω διοργανικές συμφωνίες μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων ρυθμίζουν αμοιβαία τις υποχρεώσεις τους για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (L123/2016) ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εργάζεται συστηματικά για την έκδοση εγχειριδίων με κατευθυντήριες γραμμές (Guidelines) και εργαλειοθήκη (Toolbox) προς το σκοπό της παροχής τεχνογνωσίας προς τα κράτη – μέλη για την εκπόνηση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων.⁷ Ειδικά οι κατευθυντήριες γραμμές έχουν ληφθεί υπόψη στην τελευταία νομοθετική πρωτοβουλία του 2019 για την καλή νομοθέτηση, με τη συνένωση όλων των επιμέρους συνοδευτικών εκθέσεων στο σώμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων (βλ. Κεφάλαιο 4 – ενότητα 4.2.)

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. ΣΤΑΔΙΑ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ: Ο ΚΥΚΛΟΣ ΖΩΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.

Οι διατάξεις που περιγράφουν τα στάδια και τις προϋποθέσεις της νομοπαραγωγικής διαδικασίας βρίσκονται διάσπαρτες στο Σύνταγμα⁸ και στον Κανονισμό της Βουλής⁹. Παράλληλα, οι διατάξεις της καλής νομοθέτησης για την ποιότητα και τα εργαλεία διαχείρισης των ρυθμίσεων είναι καταγεγραμμένες σε επιμέρους νομοθετήματα και κανονιστικές πράξεις. Παρατηρείται δηλαδή, ότι για την κατάρτιση νόμων δεν υπάρχει ένα ενιαίο, συνεκτικά καταγεγραμμένο πλαίσιο, γεγονός που δυσχεραίνει την κατανόηση και την εφαρμογή του.

Για τις ανάγκες συνοχής και πληρότητας της εργασίας κρίνεται σκόπιμη η χαρτογράφηση της ροής της νομοπαραγωγικής διαδικασίας που περιλαμβάνει τα στάδια προετοιμασίας των ρυθμίσεων (προκοινοβουλευτική διαδικασία) και εισαγωγής τους στην έννομη τάξη μέσω της διαδικασίας ψήφισής τους (κοινοβουλευτική διαδικασία) αλλά και των ενεργειών διαχείρισης που αφορούν το στάδιο εφαρμογής τους. Όλα τα ανωτέρω στάδια συνιστούν τον κύκλο ζωής των ρυθμίσεων και αποτυπώνονται επιγραμματικά στον παρακάτω πίνακα:

⁸ Άρθρα 73 – 77 Σ.

⁹ Άρθρα 84 – 123 ΚτΒ

Πίνακας 3.1. Ο κύκλος ζωής των ρυθμίσεων



<u>ΚΥΚΛΟΣ ΖΩΗΣ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ</u>	
<u>Προκοινοβουλευτικό στάδιο (1 – 10)</u>	
1.	Σχεδιασμός πολιτικής παρέμβασης
2.	Εκπόνηση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων (Α.Κ.Ε.)
3.	Διαβουλεύσεις με κοινωνικούς εταίρους
4.	Κατάστρωση ρυθμίσεων – σύνταξη σχεδίου νόμου
5.	Ηλεκτρονική διαβούλευση με πολίτες – ενδιαφερόμενα μέρη
6.	Οριστικοποίηση διατάξεων
7.	Ολοκλήρωση συνοδευτικών εκθέσεων (αιτιολογική – έκθεση διαβούλευσης – έκθεση Α.Κ.Ε. – έκθεση Γ.Λ.Κ. – ειδική έκθεση δαπάνης - Πίνακες τροποποιούμενων/καταργούμενων διατάξεων)
8.	Παρουσίαση στο Υπουργικό Συμβούλιο
9.	Κατάθεση στη Γ.Γ.Κ. για έλεγχο νομιμότητας
10.	Παραπομπή στην Κε.Ν.Ε για επεξεργασία
11.	<u>Κοινοβουλευτικό στάδιο (ΒΤΕ):</u> Επεξεργασία από Επιστημονική Επιτροπή - Παραπομπή στις Επιτροπές (επεξεργασία) & Ολομέλεια (ψήφιση)
<u>Στάδιο εφαρμογής (12 – 13)</u>	
12.	Αξιολόγηση εφαρμογής ρυθμίσεων (3-5 χρόνια από δημοσίευση)
13.	Κωδικοποίηση / Αναμόρφωση

Πηγή: επεξεργασία της συγγραφέως

3.2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ

Η υποχρέωση για την καλή νομοθέτηση δεν προβλέπεται ρητά στο σώμα των συνταγματικών διατάξεων της χώρας: είναι εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς ότι το 1975 δεν υπήρχε καν στο διεθνές προσκήνιο ο σχετικός όρος (Δελλής, 2017 σελ. 1576). Η καλή νομοθέτηση κατοχυρώνεται εν ευρεία έννοια συνταγματικά μέσω της αρχής του κράτους δικαίου με την οποία συνέχεται και η διοικητική αρχή ασφάλειας του δικαίου που αποτελεί έναν από τους κυριότερους λόγους για την ανάπτυξη της καλής νομοθέτησης καθ' εαυτήν (Βλαχόπουλος 2017 σελ. 26).

Επιμέρους όψεις καλής νομοθέτησης ρυθμίζονται συνταγματικά μέσω της υποχρέωσης να συνοδεύονται τα σχέδια νόμων από αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 παρ. 1 & 7 Σ.) καθώς και της απαγόρευσης να συμπεριλαμβάνονται διατάξεις υπό τη μορφή τροπολογιών (υπουργικών ή βουλευτικών) άσχετων με το αντικείμενο του προς ψήφιση σχεδίου νόμου (άρθρο 74.5 Σ.). Περαιτέρω επιβάλλεται η υποβολή έκθεσης για την επιβάρυνση του προϋπολογισμού από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και ειδικής έκθεσης του Υπουργού Οικονομικών για την κάλυψη δαπανών

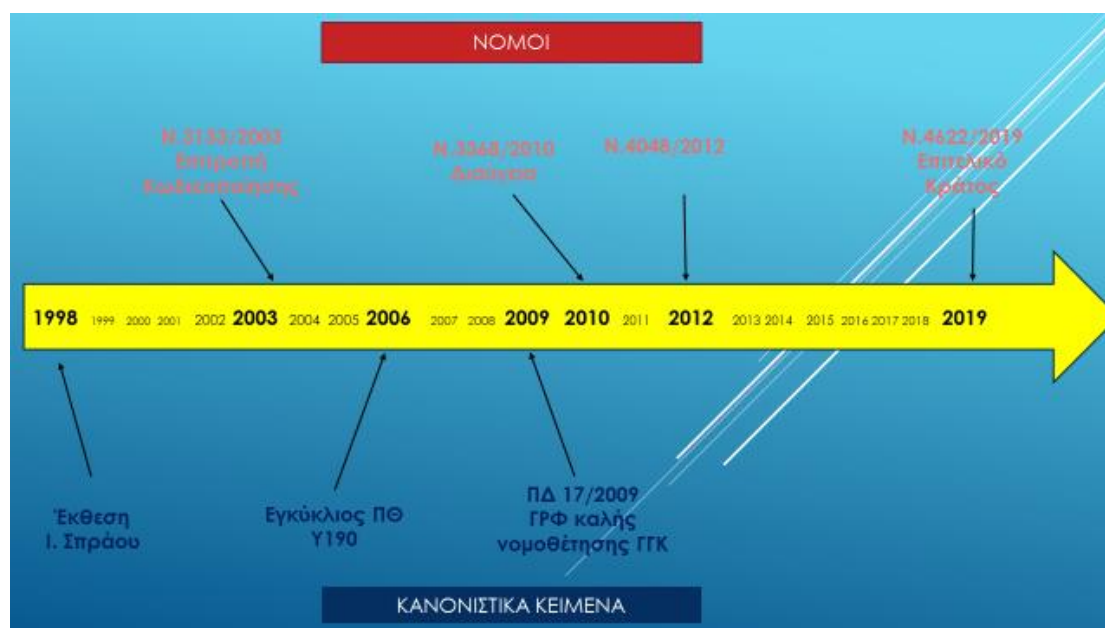
(άρθρο 75Σ.) και θεσπίζεται δυνατότητα κωδικοποίησης διατάξεων (νομοθετική κωδικοποίηση και επιψήφιση κωδίκων – άρθρο 76 παρ. 6 & 7 Σ.).

3.3. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Μια σειρά μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που εισάγονται με ρυθμίσεις ποικίλων ιεραρχικών επιπέδων και τυπικής ισχύος, χαρακτηρίζουν το συνεχές (continuum) της κανονιστικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας.

Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται σχηματικά το πλήθος και το είδος των προσπαθειών για την εισαγωγή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα.

Πίνακας 3.2.
Η πολιτική της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

3.3.1. ΕΚΘΕΣΗ ΣΠΡΑΟΥ 1998 «ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Η ανάγκη για βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος είχε εντοπιστεί ήδη πριν το 2000: στην έκθεση με τίτλο «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» του καθηγητή Ι. Σπράου το 1998 επισημαίνεται ότι η χώρα υστερεί σημαντικά στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης κατά τρόπο που επηρεάζει την αποδοτική διοικητική λειτουργία. Η έκθεση περιείχε μια δέσμη πέντε κατηγοριών προτάσεων μέσα στις οποίες περιλαμβάνονταν η

βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (Hatzis, Nalrantidou 2008 σελ. 10) και η συγκρότηση μιας επιτροπής εμπειρογνομόνων με αρμοδιότητα την αξιολόγηση και τον έλεγχο της αναλογικότητας και των επιπτώσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος σελ. 59-61).

3.3.2. Ν.3133/2003 : ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Ανταποκρινόμενο στις έξωθεν συστάσεις και πορίσματα το ελληνικό κράτος εξήγγειλε μέσω της τότε κυβέρνησής του την κατάσχεση σχεδίου νόμου για την ποιότητα της νομοθετικής λειτουργίας (Βενιζέλος 2005) αλλά στην συνέχεια αντιμετώπισε το ζήτημα μάλλον αποσπασματικά: με τον ν.3133/2003 (Α'85) που απαρτίζεται από έξι άρθρα η νομοθετική πρωτοβουλία επικεντρώνεται στη σύσταση επταμελούς Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης με τριετή θητεία και δυνατότητα ανανέωσης βάσει πρωθυπουργικής απόφασης.

Αποστολή της ήταν η συστηματοποίηση και υλοποίηση του έργου της Κωδικοποίησης τόσο σε επίπεδο νόμων όσο και σε επίπεδο κανονιστικών πράξεων. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου (σελ. 2) με το σχέδιο νόμου ικανοποιείται η ανάγκη για την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου και δρομολογείται η διαδικασία για την υλοποίηση ουσιαστικού και σύγχρονου μεταρρυθμιστικού έργου.

Η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή την αποστολή της αλλά μετά από μια περίοδο κωδικοποιητικής δραστηριότητας – σημαντικά παραδοτέα της οποίας υπήρξαν ο Υπαλληλικός Κώδικας¹⁰ και ο Κώδικας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων¹¹ – η δράση της Επιτροπής ατόνησε και το έργο της σταμάτησε.

3.3.3. Υ190/18.7.2006 : ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΟΔΗΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Τρία χρόνια αργότερα και έχοντας στο μεταξύ μεσολαβήσει αλλαγή Κυβέρνησης εκδόθηκε η πρωθυπουργική εγκύκλιος οδηγία Υ190 με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» με την οποία επιχειρήθηκε ένα σημαντικό βήμα για την επίσημη

¹⁰ Ν.3528/2005 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (Α'26)

¹¹ Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Α'143)

εισαγωγή αρχών, διαδικασιών και εργαλείων προς τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Η εγκύκλιος, που απευθύνεται σε όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης και τους Γενικούς Γραμματείς (Υπουργείων, Γενικών Γραμματειών και Περιφερειών) σκιαγραφεί τα κύρια χαρακτηριστικά των παθογενειών που επιβαρύνουν την ελληνική έννομη τάξη: πολυνομία, κακονομία, υπερβολικός όγκος κανονιστικών διατάξεων δευτερογενούς παραγωγής και καθυστερήσεις στην εφαρμογή της νομοθεσίας (Υ190 Ι. σελ. 1) . Αναγνωρίζοντας την αιτιώδη σχέση ανάμεσα στη ρυθμιστική ποιότητα και την οικονομική ανάπτυξη θέτει επί τάπητος την αναγκαιότητα εφαρμογής της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση (σελ. 2).

Η εγκύκλιος στο πρώτο μέρος της συστηματοποιεί τις αρχές (αναγκαιότητα, καταλληλότητα, αναλογικότητα, απλότητα και σαφήνεια ρυθμίσεων, εναρμόνιση με ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, διαφάνεια και λογοδοσία) και τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης τις οποίες καθιερώνει (προσδιορισμός προβλήματος, αξιολόγηση συνεπειών, στάθμιση εναλλακτικών επιλογών, συναίνεση και συμμετοχή κοινωνικών εταίρων) (ΙΙ. σελ. 3). Στη συνέχεια περιγράφει το περιεχόμενο που πρέπει να φέρει η «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων» για τις υπό ψήφιση ρυθμίσεις (ex ante υπολογισμός) (ΙΙΙ σελ. 4), και η «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» των παλαιότερων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων (ex post αποτίμηση) (ΙV. σελ. 5) ενώ γίνεται λόγος και για την ανάγκη κωδικοποίησης των υφιστάμενων διατάξεων, μη αποκλεισμένης και της κατάργησης όσων κρίνονται ανενεργές ή παρωχημένες (V. σελ. 5 – 6).

Με αυτόν τον τρόπο παρουσιάστηκε επίσημα στην κεντρική Δημόσια Διοίκηση ένα φιλόδοξο και κομβικής σημασίας σύστημα εργαλείων και μέσων, με την εισαγωγή υποχρεώσεων για την υιοθέτηση και εφαρμογή του. Σκοπός ήταν η καλλιέργεια του αισθήματος ασφάλειας δικαίου «προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις του και η Διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της» (V. σελ. 6). Για την παρακολούθηση της εφαρμογής της εγκυκλίου του Πρωθυπουργού δρομολογήθηκε η ακόλουθη σειρά ενεργειών:

- Εκδόθηκε λεπτομερής οδηγός νομοτεχνικής βελτίωσης από το Υπουργείο Εσωτερικών (αρ. πρωτ. ΔΟΑ/Φ.0.1./2922/2-2-2007)

- Κυκλοφόρησε εγχειρίδιο – υπόδειγμα για τη συμπλήρωση της έκθεσης ανάλυσης επιπτώσεων από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης¹²
- Δόθηκε χρονική περίοδος προσαρμογής στη δημόσια διοίκηση – ορίστηκε ως χρόνος εφαρμογής της διαδικασίας η 1^η Μαρτίου 2007 («ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά», Φύλλο 314, 2007, σελ. 1)
- Συστάθηκε και συγκροτήθηκε δεκαμελής «Επιτροπή Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομικών Ρυθμίσεων» υπό το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης με αντικείμενο – εκτός από την παρακολούθηση της εφαρμογής της εγκυκλίου – την παροχή κατευθυντηρίων γραμμών, την υποστήριξη των εργαλείων μεταρρύθμισης και την παρακολούθηση των εξελίξεων διεθνώς και στο ευρωπαϊκό περιβάλλον στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης και της αξιολόγησης των ρυθμίσεων (B'373/16-3-2007).

Μολαταύτα το περιεχόμενο της εγκυκλίου εφαρμόστηκε ελλιπώς και με δυσκολία. Οι Χατζής και Ναλπαντίδου εντοπίζουν μεταξύ άλλων, ως αίτιο, την «έλλειψη απόδοσης αναγκαστικού χαρακτήρα από πλευράς [...] του Πρωθυπουργού» παραπέμποντας και στην επιλογή της πιο ήπιας μεθόδου ρύθμισης με τη χρήση εγκυκλίου (soft law) (2008 σελ. 49). Από την άλλη πλευρά όμως η χαμηλή νομική δεσμευτικότητα αντισταθμίζεται από την υψηλή πολιτική βαρύτητα που ενδύεται το υπογεγραμμένο από τον Πρωθυπουργό έγγραφο. Πιο πιθανόν η δυσκολία συμμόρφωσης σχετίζεται με το πρωτοεϊσακτο σύστημα της ex ante και ex post αξιολόγησης ρυθμίσεων. Ενδεχομένως απαιτούνταν ένα πλέγμα υποστηρικτικών δράσεων που δε θα περιοριζόταν στην παροχή οδηγιών και την αυστηρή επιτήρηση αλλά στην ουσιαστική κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού σχετικά με τις νεοπαγείς διαδικασίες (προγράμματα επιμόρφωσης, εργαστήρια εκπόνησης εκθέσεων, εξοικείωση με την ανίχνευση της οικονομικότητας των ρυθμίσεων και με τη χρήση δεικτών για την ex post αποτίμηση, δημιουργία και πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων). Σε κάθε περίπτωση η έλλειψη καταρτισμένου και έμπειρου προσωπικού φαίνεται να έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην αδυναμία της διοίκησης να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις που έθεσε η εισαγωγή του νέου συστήματος (Ναλπαντίδου, Χατζής, 2008 σελ. 49).

¹²http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egheiridio_odigion_symbliosis_ypodeigmatos.pdf

Το αποτέλεσμα της πρώτης εισαγωγής των μέτρων αυτών ήταν, όπως σημειώνουν οι Χατζής και Ναλπαντίδου, να μην έχει εκπονηθεί και υποβληθεί καμία έκθεση αξιολόγησης συνεπειών μέχρι το 2008 (2008 σελ. 49) και για τα επόμενα χρόνια το σχετικό εγχείρημα να έχει λάβει τη μορφή τυποποιημένης διεκπεραίωσης στην οποία αντιγράφονται τμήματα της αιτιολογικής έκθεσης, χωρίς ουσιαστική βελτίωση στην πάταξη της πολυνομίας και της κακονομίας (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 126)

3.3.4. ΠΔ 17/2009 : ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Η χαμηλή αποτελεσματικότητα των προηγούμενων ετών σε σχέση με την κατάκτηση των στόχων της κανονιστικής μεταρρύθμισης οδήγησε στην τροποποίηση του διατάγματος για τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΠΔ 32/2004 Α΄28) με τη σύσταση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στους κόλπους της.

Σύμφωνα με το άρθρο 5^Α1 του νέου διατάγματος το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης *«αποτελεί την Κεντρική Μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων, προκειμένου αφενός να τηρούνται οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και αφετέρου να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου».*

Το νέο γραφείο είναι επιφορτισμένο μεταξύ άλλων με την επιστημονική υποστήριξη της προπαρασκευής νόμων και κανονιστικών πράξεων των Υπουργείων, την παραλαβή και εξέταση των συνοδευτικών εκθέσεων αξιολόγησης συνεπειών των ρυθμίσεων και των εκθέσεων αξιολόγησης αποτελεσμάτων των ρυθμίσεων καθώς και με τον οριζόντιο συντονισμό των γραφείων νομοθετικής πρωτοβουλίας που ασχολούνται με την καλή νομοθέτηση σε κάθε Υπουργείο (άρθρο 5^Α2).

Η στελέχωσή του με εξειδικευμένο προσωπικό αποσκοπούσε στη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των εργαλείων που είχαν εισαχθεί με την πρωθυπουργική εγκύκλιο και στην επικεντρωμένη επίβλεψη της συνολικής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Στην πράξη όμως ο ρόλος του παρέμεινε περιορισμένος καθώς το γραφείο στελεχώθηκε από δύο μόνο άτομα καθιστώντας σχεδόν αδύνατη την εκπλήρωση της αποστολής του. Η συμβολή του περιορίστηκε στην εκπόνηση εκπαιδευτικών σεμιναρίων για την παροχή τεχνογνωσίας στα στελέχη που ασχολούνται με την καλή

νομοθέτηση, καθώς και στην ad hoc παροχή συμβουλών , καθώς όπως σημειώνουν και οι Σωτηρόπουλος – Χριστόπουλος, δεν είναι δεδομένο ότι και όλα τα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας στα Υπουργεία είναι στελεχωμένα, ούτε ότι είναι αυτονόητη η ανάμιξή τους στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία (2017 σελ. 121).

3.3.5. Ν.3861/2010 : ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ
Η αρχές της λογοδοσίας και της διαφάνειας καθώς και το εργαλείο της διαβούλευσης, ενισχύθηκαν το 2010 με τις διατάξεις του ν. 3861 που καθιέρωνε την υποχρεωτική ηλεκτρονική ανάρτηση στο Διαδίκτυο (Πρόγραμμα «Διαύγεια») των νομοθετικών και διοικητικών πράξεων. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η ευρεία δημοσιότητά τους και να θωρακίζεται η αρχή της διαφάνειας στην κατ' εξουσιοδότηση νομοθέτηση εκ μέρους της Διοίκησης. (Α' 112, άρθρα 1 – 3)

3.3.6. Ν.4048/2012: ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΑΡΧΕΣ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Σε συνέχεια της εισαγωγής των μέσων και αρχών καλής νομοθέτησης το 2006 αλλά και σε μια κρίσιμη προσπάθεια να συγχρονίσει το βηματισμό του με τα διεθνή και ευρωπαϊκά τεκταινόμενα στο πεδίο της κανονιστικής μεταρρύθμισης, το ελληνικό κράτος ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις του ν. 4048/2012 για τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση (Α'34) . Πρόκειται για σημαντικό ορόσημο στην πολιτική της καλής νομοθέτησης, το οποίο μάλιστα θεσπίστηκε την περίοδο της οικονομικής κρίσης όπου η νομοθέτηση των εφαρμοστικών νόμων στη βάση των συμφωνιών δημοσιονομικής προσαρμογής γινόταν υπό ασφυκτικές συνθήκες χρόνου και πίεσης.

Ο νόμος στόχευε να αντιμετωπίσει συστηματικά τα προβλήματα που προκαλούν τα φαινόμενα της πολυνομίας, κακονομίας και γραφειοκρατίας, θεσπίζοντας αρχές για την καλή νομοθέτηση και διαδικασίες παραγωγής, οι οποίες αποτελούν *«θεσμοθετημένους αναβαθμούς ελέγχου ποιότητας [των ρυθμίσεων] πριν την ένταξή τους στο ελληνικό δικαίκο σύστημα»* (εισηγητική έκθεση, σελ. 1) Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, ο νόμος διαλαμβάνει όλο τον κύκλο ζωής των ρυθμίσεων, από την κατάστρωσή τους έως την κωδικοποίηση ή την αναμόρφωσή τους (σελ. 2).

Με τα πρώτα του άρθρα παρέχονται ορισμοί σε θεμελιώδεις έννοιες της καλής νομοθέτησης («ρύθμιση», «καλή νομοθέτηση» κ.α.) και εισάγονται οι αρχές της καλής νομοθέτησης για τη δημοκρατική νομιμοποίηση της νομοπαραγωγικής

λειτουργίας (άρθρα 2 – 3). Οι αρχές αυτές συνιστούν αυτοπεριορισμό της κρατικής εξουσίας (Διονυσοπούλου, 2017 σελ. 81). Επειδή η αναγωγή στους λόγους που θεσπίζονται οι κυριότερες από τις αρχές αυτές, σχετίζεται με τις κύριες κατηγορίες προβλημάτων που επιχειρεί να αντιμετωπίσει η πολιτική για την καλή νομοθέτηση, επιχειρείται μια συνοπτική παρουσίασή τους:

Αναγκαιότητα: διασφαλίζει ότι κάθε δέσμη νέων ρυθμίσεων που εισάγεται, αποτελεί το μόνο ή το βέλτιστο τρόπο ρύθμισης ή επίλυσης ενός υπαρκτού πολιτικοκοινωνικού ή θεσμικού αιτήματος και ότι – στην περίπτωση που υπάρχει ήδη κανονιστικό πλαίσιο ρύθμισης – κομίζει προστιθέμενη αξία σε αυτό (Καμτσιδου 2017 σελ. 109). Αποτελεί μέσο ανάσχεσης των πληθωριστικών τάσεων της νομοπαραγωγής αποτρέποντας την εκ του περισσού ρύθμιση ή την αλληλοεπικάλυψη διατάξεων. (άρθρο 2.1α)

Αναλογικότητα: εξετάζει τη σχέση ανάμεσα στο ζήτημα προς επίλυση και το ρυθμιστικό μέσο προκρίνοντας την επιλογή ρυθμίσεων κατάλληλων για το σκοπό που εξυπηρετούν. Διασφαλίζει ότι η νέα ρύθμιση, είναι εύλογη (επιτυγχάνει ισορροπία μεταξύ των παρεχόμενων λύσεων και των τιθέμενων περιορισμών) και ότι είναι η λιγότερο επαχθής (Λαδή, Νταλάκου 2016 σελ. 230) αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της κακονομίας (άρθρο 2.1β).

Απλότητα (σαφήνεια): αποτελεί το μέτρο αντιμετώπισης της κακονομίας διορθώνοντας κακοτεχνίες στις διατάξεις (γλωσσικές αστοχίες, περίτεχνους νομικισμούς, ατυχείς μεταφράσεις, ασαφείς διατυπώσεις) (Τασόπουλος, 2017, σελ. 48) αλλά και της γραφειοκρατίας καθιστώντας τις ρυθμίσεις πιο εύληπτες και κατανοητές για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (άρθρο 2.1γ).

Αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων: εξετάζει το σύνολο της έννομης τάξης ως ένα «οικοσύστημα» ρυθμίσεων, στο οποίο οι νέες διατάξεις πρέπει να εντάσσονται οργανικά, ώστε να το ενισχύουν και όχι να το διαταράσσουν με δημιουργία αντινομιών. Συνιστά μέτρο καταπολέμησης της κακονομίας και πολυνομίας. (άρθρο 2.1δ)

Αποτελεσματικότητα και η **αποδοτικότητα**: εστιάζουν στις συνέπειες μιας ρύθμισης μεριμνώντας ώστε το όφελός της να επέλθει με το μικρότερο δυνατό κόστος (διοικητικές και οικονομικές επιβαρύνσεις) – συνιστούν μέσα καταπολέμησης της κακονομίας και της γραφειοκρατίας. (άρθρο 2.1ε)

Διαφάνεια: επιτρέπει τη μεγαλύτερη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών (όχι μόνο δρώντων της δημόσιας διοίκησης) στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, μειώνει το έλλειμμα περιορισμένης εκπροσώπησης στην άσκηση εξουσίας, νομιμοποιεί την υιοθέτηση δημόσιων πολιτικών και βελτιώνει την ποιότητα των ρυθμίσεων. Συνυφαίνεται με το εργαλείο της διαβούλευσης και μειώνει την κακονομία. (άρθρο 2.1στ)

Επικουρικότητα: εγγυάται τη λήψη αποφάσεων κατά το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη και ενισχύει τη λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων προσδιορίζοντάς τα ρητά – ιδίως στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που προκαλεί πολλαπλασιασμό των φορέων που παράγουν κανονιστικές ρυθμίσεις (Συμεωνίδης, 2017 σελ. 119). Αποτελεί μέσο καταπολέμησης της πολυνομίας. (άρθρο 2.1ζ)

Ασφάλεια δικαίου: ενισχύει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου συντείνοντας στην προστασία του από σοβαρές ανατροπές δικαιωμάτων ή αποτρέποντας την επιβολή οικονομικών επιπτώσεων. Συνιστά μέσο μείωσης της κακονομίας και της γραφειοκρατίας (άρθρο 2.1η)

Προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα: Διασφαλίζει τη δυνατότητα ενιαίας (συνεκτικής) και ακώλυτης πληροφόρησης της κείμενης νομοθεσίας ιδίως από τμήματα του πληθυσμού (ευάλωτες ομάδες, άτομα με αναπηρία) που λόγω της κατάστασής τους δυσκολεύονται να ασκήσουν τα δικαιώματά τους (καταπολέμηση γραφειοκρατίας) - άρθρο 2.1θ.

Περαιτέρω (άρθρα 5 – 12) αναλύεται η χρήση των μέσων καλής νομοθέτησης (βλ. Κεφάλαιο 4, ενότητα 4.1.) ενώ σε θεσμικό επίπεδο αποδίδονται αρμοδιότητες στα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας και τις αρμόδιες μονάδες της Γενικής Γραμματεία της Κυβέρνησης, προβλέπεται η δυνατότητα συγκρότησης

νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και συστήνεται Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (Ε.Κ.Α.Δ.), η οποία όμως καταργήθηκε μόλις ένα χρόνο αργότερα και μάλιστα με τροπολογία σε άσχετο με τη διάταξη νομοσχέδιο (καταστρατηγώντας δηλαδή συνταγματική διάταξη για την καλή νομοθέτηση)¹³. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση της τροπολογίας, η ΕΚΑΔ καταργείται χωρίς να έχει ποτέ τεθεί σε λειτουργία, λόγω θέσης σε λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης του νόμου του 2003 (αρχείο τροπολογίας 287/97 15.03.2013).

Παρά το γεγονός ότι η ύλη του συγκεκριμένου νόμου αποσκοπούσε στην καταπολέμηση της κακονομίας και της πολυνομίας, στην υπεράσπιση της ασφάλειας δικαίου και στην ανασχεση της υποβάθμισης της ρυθμιστικής ποιότητας και παρά τη συμπερίληψη σε αυτόν αρχών, διαδικασιών και μέσων, η μη τήρησή του ακύρωσε το εγχείρημα. Ο νόμος για την καλή νομοθέτηση δεν εφαρμόζεται σε πολλές διατάξεις του (Βλαχόπουλος 2017 σελ. 33). Σε αυτό συνέβαλαν ιδιαίτερος οι έκτακτες συνθήκες νομοθέτησης που επικράτησαν στη χώρα κατά την περίοδο υλοποίησης των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής: ο όγκος της νομοθετικής ύλης σχεδόν διπλασιάστηκε εξαιτίας των απαιτήσεων από τις συμφωνίες ενώ συγχρόνως οι ρυθμοί παραγωγής των απαιτούμενων νομοθετημάτων επιταχύνθηκαν ιλιγγιωδώς. Ως αποτέλεσμα οι κανόνες καλής νομοθέτησης τηρήθηκαν «στο πλαίσιο του εφικτού» (Καλογήρου 2017 σελ. 22). Περαιτέρω η χαμηλή επίδοση της Ελλάδας στην εκπόνηση ex post αξιολογήσεων των διατάξεων (OECD, 2015 σελ. 167), η μη λειτουργία Επιτροπών Κωδικοποίησης, η φτωχή ποιοτικά μηχανιστική διαδικασία ενσωμάτωσης του υπερεθνικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη συντηρεί την πολυνομία, την κακονομία (ΤΟ ΠΟΤΑΜΙ <https://ellak.gr/wp-content/uploads/2016/06/Ανοιχτή-Διακυβέρνηση-Ποτάμι.pdf> σελ. 11), το ασαφές και πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο και αποτρέπει την οικονομική, απορρυθμίζει την ανταγωνιστικότητα και δημιουργεί κλίμα δισταγμού για νέες επενδύσεις.

3.3.7. Ν.4622/2019: ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΟ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Τον Αύγουστο του 2019 με τις διατάξεις του κεφαλαίου Γ' του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των

¹³ Άρθρο 5 ν.4142/2013 «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση» (Α' 83)

κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α'133) ο νόμος 4048/2012 τυπικά καταργήθηκε στο σύνολό του (άρθρο 119 περ.1) και αντικαταστάθηκε από το νέο πλαίσιο νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και καλής νομοθέτησης.

Στην αιτιολογική έκθεση του νέου νόμου όμως αναφέρονται ρητά τα ακόλουθα (σελ. 41):

«Η θέσπιση του νόμου αυτού [σ.σ. 4048/2012] ήταν ένα πρώτο θετικό βήμα για την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στη χώρα μας, ωστόσο η εφαρμογή του παραμένει ελλιπής και συνεπώς απαιτείται μία καίρια και ουσιαστική παρέμβαση προς τον σκοπό της βελτίωσης της εφαρμογής του και της διασφάλισης της καλύτερης δυνατής ποιότητας της παραγόμενης εφεξής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, στις διατάξεις του παρόντος σχεδίου νόμου επαναλαμβάνονται οι ρυθμίσεις του ν. 4048/2012, για λόγους πληρότητας και συνοχής της νομοθεσίας που διέπει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και την αρχή της καλής νομοθέτησης, με πρόβλεψη κατάργησής του στο οικείο με τις καταργούμενες διατάξεις άρθρο του σχεδίου νόμου».

Επί αυτού ο Καρκατσούλης σχολιάζει χαρακτηριστικά, ότι ο νέος νόμος «επαναλαμβάνει σε σημεία, λέξη προς λέξη, τον νόμο 4048/2012 κι έτσι καταφέρνει να προσθέσει άλλες 9 σελίδες (55 - 64) στον ήδη μεγάλο νόμο»¹⁴,

Νέα στοιχεία ανιχνεύονται διάσπαρτα σε διατάξεις:

- η σύνταξη εγχειριδίου νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας εντός πενταμήνου και η διευκρίνηση ότι καμία νομοθετική ή κανονιστική πράξη δε θα κατατίθεται αν δεν ικανοποιεί τα κριτήριά του (άρθρο 59.5).
- Η θέση σε ισχύ ρυθμίσεων που επιβαρύνουν την επιχειρηματική δραστηριότητα όχι κατά την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου στην ΕτΚ αλλά σε δήλη ημέρα, είτε την 1^η Ιανουαρίου είτε την 1^η Ιουλίου εκάστου έτους (άρθρο 60.2).
- Η σύντηξη της διάρκειας διαβούλευσης σε 2 εβδομάδες με υποχρέωση αποστολής της έκθεσης διαβούλευσης ηλεκτρονικά σε όσους συμμετείχαν σε αυτήν (άρθρο 61.4).

¹⁴ https://www.athensvoice.gr/politics/567568_epiteliko-kratos-os-allothi-mias-sygentrotikis-diakyvernisis

- Η συνένωση σε ενιαία ανάλυση συνεπειών ρύθμισης όλων των υπόλοιπων (αυτοτελών έως τότε) συνοδευτικών εκθέσεων (βλ. Κεφάλαιο 4, ενότητα 4.2.).
- Η περιγραφή της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας (άρθρο 63) με εκπόνηση προκαταρκτικής και τελικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (Α.Συ.Ρ.), συγκρότηση νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και έλεγχο από την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, η οποία αντικαθιστά την καταργηθείσα Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή [ΚΕΝΕ] με τις ίδιες αρμοδιότητες (άρθρο 64)

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με μεταβατική διάταξη (άρθρο 117.1) η θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν.4622/2019 που αφορούν την Καλή Νομοθέτηση, εξαρτάται από Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία δεν έχει ακόμη εκδοθεί¹⁵, οπότε μέχρι την πλήρωση της αίρεσης εφαρμόζεται ο καταργηθείς ν. 4048/2012.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. : ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

4.1.ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.

Η ευρεία υιοθέτηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης συνέβαλε στην ανάπτυξη και διάδοση των μεθοδολογικών εργαλείων της, τα οποία αποσκοπούν στον εντοπισμό, την εκπόνηση, την αξιολόγηση και την αναδιαμόρφωση των νομιμοποιημένων και αποτελεσματικών ρυθμίσεων (Δελλής 2017 σελ. 1575). Με την πάροδο του χρόνου, τη συστηματική εργασία των διεθνών οργανισμών που συνέβαλαν στην εξέλιξή τους και την ανταλλαγή καλών πρακτικών μεταξύ χωρών, τα μέσα καλής νομοθέτησης εδραιώθηκαν, απέκτησαν ευέλικτα χαρακτηριστικά και ισχύ γενικής μεθόδου. Έτσι τα μέσα μπορούν να ενσωματώνονται (σύμφωνα με την επιλογή, την εξοικείωση και

¹⁵ Τελευταία ενημέρωση, 30 Ιανουαρίου 2020.

την πείρα του εκάστοτε εθνικού νομοθέτη και εφαρμοστή) στις ιδιαιτερότητες κάθε έννομης τάξης και να διαχειρίζονται επιτυχώς ρυθμίσεις στο αντίστοιχο διοικητικό – οικονομικό – κοινωνικό περιβάλλον (Καρκατσούλης, 2004 σελ. 138).

Τα μέσα της καλής νομοθέτησης σύμφωνα με το ν.4048/2012 είναι **η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής** (άρθρα 5 – 12).

Η **διαβούλευση** αφορά διαδικασίες ενημέρωσης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων με οικονομικούς, διοικητικούς και κοινωνικούς δρώντες (stakeholders), οι οποίοι εμπλέκονται ή διαθέτουν θεσμική γνώση των προβλημάτων προς επίλυση και ως εκ τούτου μπορούν να παράσχουν κρίσιμες πληροφορίες για το είδος και την έκταση του ζητήματος και για την προτεινόμενη εκ μέρους τους αντιμετώπιση. Επίσης περιλαμβάνει και τη δημόσια διαβούλευση με τη δημοσιοποίηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας στο σύνολο των πολιτών και τη συμμετοχή των τελευταίων με υποβολή σχολίων επί των προτεινόμενων διατάξεων (άρθρο 6.1). Η διαβούλευση αποτελεί εργαλείο κατανόησης του κοινωνικού πεδίου, στο οποίο θα εφαρμοστεί η σχεδιαζόμενη ρύθμιση, άσκησης ελέγχου και δημοκρατικής νομιμοποίησης (μέσω μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος) στη νομοπαραγωγική διαδικασία, και επίτευξης συναίνεσης για την υιοθέτηση και την ομαλή υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών (Καμτσίδου, 2017 σελ. 55). Ως εργαλείο που επιτρέπει την ανάπτυξη αντεπιχειρηματολογίας στις προτεινόμενες νομοθετικές επιλογές, συντελεί στη μείωση της πολυνομίας και της κακονομίας και παράλληλα αυξάνει τη λογοδοσία των νομοπαραγωγικών οργάνων για τις τελικές τους αποφάσεις.

Η **αιτιολογική έκθεση** τεκμηριώνει την αναγκαιότητα λήψης των προτεινόμενων διατάξεων (άρθρο 8). Εξηγεί τους λόγους που υπαγόρευσαν τη θέσπιση του συγκεκριμένου νομοθετικού πλαισίου και αναλύει τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων¹⁶ ΚτΒ αρ. 85.3. Πρόκειται για συνταγματικά κατοχυρωμένο μέσο (βλ. Κεφ. 3 ενότητα 3.1.) που ενισχύει τη λογοδοσία και βοηθά τόσο τους βουλευτές κατά την ψήφιση των διατάξεων όσο και τη διοίκηση κατά την εφαρμογή τους.

Η **απλούστευση** μεριμνά μεταξύ άλλων για την απλοποίηση των θεσπιζόμενων διαδικασιών, τη μείωση των εμπλεκόμενων φορέων, των απαιτούμενων

¹⁶ ΚτΒ αρ. 85.3

δικαιολογητικών, των περιττών ρυθμίσεων και την ενοποίηση ομοειδών καθηκόντων (άρθρο 10). Πρόκειται για σημαντικό μέσο καταπολέμησης κακονομίας και της συνακόλουθης γραφειοκρατίας, ενίσχυσης των δικαιωμάτων των πολιτών και παράλληλα ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας (Καρκατσούλης, 2004, σελ. 150).

Η **κωδικοποίηση** στην απλή («διοικητική») μορφή της (άρθρο 12.2) περιλαμβάνει συγκέντρωση της κύριας νομοθετικής πράξης μαζί με τις τροποποιήσεις της σε ενιαίο κείμενο ή τη συγκέντρωση συναφών διατάξεων με κριτήριο τη ρύθμιση συγκεκριμένου ζητήματος (Πλυμάκης, 2019, σελ. 32). Η «νομοθετική κωδικοποίηση» (άρθρο 12.1) πραγματοποιείται με μεγαλύτερη συστηματικότητα ως προς το χρόνο, τη ρυθμιστική ύλη και το εύρος των απαιτούμενων διαδικασιών. Αν η κωδικοποίηση λάβει το εύρος ανάπλασης, ουσιαστικά επιτελείται νέο νομοθετικό έργο (Καρκατσούλης Π. 2004, σελ. 155). Σε κάθε περίπτωση ο όγκος της υφιστάμενης νομοθεσίας μειώνεται, (μείωση πολυνομίας) καθίσταται σαφέστερη και απλούστερη η εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας (μείωση κακονομίας) και αποκαθίσταται η ασφάλεια δικαίου.

Η **αναμόρφωση του δικαίου** περιλαμβάνει διαδικασίες αποκάθαρσης και επικαιροποίησης (εκκαθάρισης παρωχημένων διατάξεων, απλοποίησης, επανατοποθέτησης σε ενιαίο κείμενο και κατάργησής τους ως αυτοτελών) διατάξεων προς το σκοπό της ευκολότερης πρόσβασης σε αυτές και της μείωσης του οικονομικού και διοικητικού κόστους για την ερμηνεία τους. Όπως η ίδια η διάταξη ορίζει (άρθρο 11) το μέσο αυτό συνδέεται άμεσα με την ανάσχεση τόσο της πολυνομίας όσο και της κακονομίας και της προκαλούμενης εξ αυτών γραφειοκρατίας.

Η **αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ρύθμισης** (άρθρο 9) διενεργείται το αργότερο μέχρι πέντε χρόνια μετά τη θέσπισή των ρυθμίσεων από τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των αρμόδιων Υπουργείων και σε αυτήν αποτιμώνται οι επιπτώσεις (κόστος, όφελος, παρεπόμενες συνέπειες) της ρύθμισης καθώς και τυχόν νομολογιακά πορίσματα από την εφαρμογή της. Η ex post ανάλυση λειτουργεί συμπληρωματικά προς την ex ante, επιβεβαιώνοντας ή απορρίπτοντας τις προβλέψεις της. Ως εργαλείο που διατρέπει και καταγράφει τις πραγματικές συνέπειες των ρυθμίσεων, περιλαμβάνει στη βάση της αξιολόγησής τους και προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των υπό εξέταση ρυθμίσεων. Η συνεισφορά της στον

κύκλο ζωής των ρυθμίσεων είναι εξαιρετικά σημαντική, καθώς η αποτίμηση στην οποία προβαίνει, κρίνει το μέλλον της διάταξης (διατήρηση σε ισχύ, απλοποίηση, κωδικοποίηση ή κατάργησή της)

Η θεματική κατάσταση της παρούσας εργασίας εστιάζει στο εργαλείο της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων, το οποίο εξετάζεται ξεχωριστά.

4.2. Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (Regulatory Impact Assessment - RIA)

Από τα πιο επιβοηθητικά μέσα καλής νομοθέτησης, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων (Α.Συ.Ρ.), αποτελεί μια ειδική και εμπειριστατωμένη ανάλυση, ουσιαστικά μια μελέτη σκοπιμότητας, που μέσω επισκόπησης σε υπο-τομείς του οικονομικού και κοινωνικού συστήματος χαρτογραφεί τις επιπτώσεις που θα έχουν οι υπό εξέταση ρυθμίσεις σε κάθε ένα από τα πεδία αυτά (Ναλπαντίδου, Χατζής, 2008, σελ. 33). Με αυτό τον τρόπο επιχειρείται πρόβλεψη των συνεπειών που θα έχουν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις κατά την εφαρμογή τους, αποφεύγονται οι ανεπιθύμητες επιπτώσεις τους και ενισχύεται η καταλληλότητα και η αποτελεσματικότητά τους, ως μέσο υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, για την αντιμετώπιση του ζητήματος που καλούνται να ρυθμίσουν (Λαδή, Νταλάκου, 2016, σελ. 232).

Η Α.Συ.Ρ. αποτελεί εξέλιξη του κλασικού εργαλείου εκτίμησης κόστους – οφέλους (cost – benefit analysis), το οποίο καθιερώθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες τη δεκαετία του 1980 (επί προεδρίας Reagan) και αναπτύχθηκε τη δεκαετία του 1990 (επί προεδρίας Clinton) προς το σκοπό της αποτίμησης των ρυθμίσεων με κριτήρια οικονομικότητας (Ναλπαντίδου, Χατζής, 2008, σελ. 37 – 38). Σε σύγκριση με τα αποτελέσματα της ανάλυσης κόστους – οφέλους, η Α.Συ.Ρ. διευρύνει σημαντικά το πλαίσιο αξιολόγησης καθώς – εκτός από τα οικονομικά μεγέθη – εξετάζει τις συνέπειες μιας ρύθμισης σε περισσότερους τομείς (κοινωνία, απασχόληση, αγορά, εθνική οικονομία, περιβάλλον, δημόσια διοίκηση κ.α.) και παρέχει στους αναλαμβάνοντες τη νομοθετική πρωτοβουλία μια συνολική αποτίμηση της ρύθμισης, η οποία αποτυπώνεται σε μια εμπειριστατωμένη έκθεση επιπτώσεων (impact statement) (Καρκατσούλης, 2009, σελ. 15).

Η Α.Συ.Ρ. αποτελεί το κατεξοχήν εργαλείο προετοιμασίας των κανονιστικών ρυθμίσεων και συνιστά ουσιαστική υποβοήθηση στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία χωρίς όμως να την υποκαθιστά. Αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων, χρησιμοποιείται από τις εθνικές διοικήσεις στο στάδιο προετοιμασίας των ρυθμίσεων (πριν από την κατάστροφή τους) και επικουρεί τη διαδικασία λήψης ορθολογικών και αποτελεσματικών αποφάσεων κυρίως με κριτήρια οικονομικότητας. Παράλληλα η εκπόνησή της και κυρίως η δημοσιοποίησή της ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία καθώς τεκμηριώνει και εξηγεί με μετρήσιμα στοιχεία την επιλογή και λήψη των συγκεκριμένων αποφάσεων. Για αυτό το λόγο η Α.Συ.Ρ. συνοδεύει υποχρεωτικά τα σχέδια νόμου κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή και αναρτάται στον ιστότοπό της (ν. 4048/2012 άρθρο 7.3) για να είναι προσβάσιμη σε οποιονδήποτε επιθυμεί να εμβαθύνει και να κατανοήσει καλύτερα τις συνέπειες εφαρμογής ενός νόμου. Έτσι νομιμοποιεί τη νομοπαραγωγική διαδικασία στην αντίληψη των πολιτών και ενδυναμώνει τη σχέση εμπιστοσύνης με το κράτος.

Εκτός από τις παραπάνω πρόνοιες όμως, η Α.Συ.Ρ. συνιστά και εξαιρετικό εργαλείο για την αντιμετώπιση της **πολυνομίας** (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2016, σελ. 24) Προσανατολισμένη στη σκοπιμότητα (εκτός από τη νομιμότητα) «φιλτράρει» το σώμα των ρυθμίσεων μέσα από τις αρχές της καλής νομοθέτησης: με αυτό τον τρόπο εισφέρει κρίσιμες διαπιστώσεις σχετικά με την αναγκαιότητα του νόμου (είναι όντως απαραίτητη η θέσπισή του; Μπορεί το υπό ρύθμιση θέμα να αντιμετωπιστεί επιτυχώς με εναλλακτικούς τρόπους χωρίς να πρέπει να προστεθεί ένας ακόμη νόμος στη δικαυκή πινακοθήκη;) σχετικά με την καταλληλότητά του (θα επιλύσει τα συγκεκριμένα προβλήματα;) την αναλογικότητά του (το όφελος από την ψήφισή του θα υπερακοντίσει τα διοικητικά και οικονομικά κόστη που θα επιφέρει η εφαρμογή του;) την αποτελεσματικότητά του (τι αποτύπωμα δημιουργεί στην οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον; Επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα με τις ελάχιστες δυνατές αρνητικές συνέπειες;) και το βαθμό ένταξής του στο δικαυκό «οικοσύστημα» (θα ενσωματωθεί ομαλά στο ισχύον κανονιστικό πλαίσιο χωρίς να προκαλέσει αντιφάσεις ή νοηματικά κενά σε σχέση με άλλες ρυθμίσεις;)

Έτσι απαντά τεκμηριωμένα στο κεντρικό ερώτημα, αν ο υπό κρίση νόμος θα επιτείνει ή θα μειώσει την πολυνομία (και την επακόλουθη κακονομία) στο μέλλον και βοηθά τα μέλη του κοινοβουλίου να αποφανθούν και ανάλογα να στηρίξουν ή όχι την ψήφισή του.

Για την επιτυχή εκπόνηση Α.Συ.Ρ. έχει εκδοθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτενές και αναλυτικό εγχειρίδιο κατευθυντήριων οδηγιών (Guidelines).¹⁷ Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνονται τα κεντρικά ερωτήματα που πρέπει να τίθενται για την κατάρτιση μιας ολοκληρωμένη Α.Συ.Ρ., τα βήματα που απαιτούνται και οι πληροφορίες που πρέπει να συλλέγονται καθώς και οι αρχές καλής νομοθέτησης που διεκδικούν εφαρμογή σε καθένα από τα ως άνω επιμέρους ζητήματα.

Πίνακας 4.1.

Κατευθυντήριες οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την εκπόνηση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων

ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ		
ΤΟΜΕΙΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ	ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ	ΑΡΧΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ
1. Ποιο είναι το πρόβλημα; Για ποιους λόγους αποτελεί πρόβλημα;	Καταγραφή υφιστάμενης κατάστασης (φύση-έκταση-όμοια προβλήματα) – αποτύπωση νομοθετικού πλαισίου – αναζήτηση αιτιών	Αρχή αναγκαιότητας Αρχή αναλογικότητας Αρχή διαφάνειας
2. Για ποιο λόγο οφείλει η ΕΕ να αναλάβει δράση;	Τεκμηρίωση αν μπορεί να διευθετηθεί σε επίπεδο κ.μ – αποκρυστάλλωση αρμοδιότητας – τυχόν προστιθέμενη αξία ανάληψης δράσης από ΕΕ	Αρχή επικουρικότητας
3. Ποιοι είναι οι επιδιωκόμενοι στόχοι;	Σύνδεση μεταξύ προβλήματος – στόχων – λύσεων Κριτήρια αποτύπωσης στόχων: σαφείς (S) – μετρήσιμοι (M) – εφικτοί (A) – σχετικοί (R) – με χρονικό ορίζοντα (T) – S.M.A.R.T.	Αρχή διαφάνειας Αρχή λογοδοσίας
4. Ποιες είναι οι εναλλακτικές επιλογές επίτευξης των στόχων;	Διαβούλευση - ευρεία εξέταση διαθέσιμων μέσων, εργαλείων, προσεγγίσεων (&zero-ortion) – ισχυρή τεκμηρίωση προτίμησης των πιο κατάλληλων & αξιόπιστων εναλλακτικών επιλογών	Αρχή αναγκαιότητας Αρχή καταλληλότητας Αρχή διαφάνειας
5. Ποιες είναι οι οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντολογικές συνέπειες; Ποιες ομάδες – στόχοι επηρεάζονται;	Διαβούλευση- εμπειρογνομασύνη – βαθιά & εμπειριστατωμένη ποσοτική & ποιοτική ανάλυση άμεσου & έμμεσου οφέλους, κόστους & βαθμού δικαιοδύνασης για κάθε ομάδα - στόχο που η ρύθμιση αφορά.	Αρχή αποτελεσματικότητας Αρχή σαφήνειας Αρχή διαφάνειας
6. Πως αποτιμάται αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνεκτικότητα, η συμμόρφωση προς αρχή αναλογικότητας των διαθέσιμων επιλογών;	Ανάλυση κόστους-οφέλους, κόστους – αποτελεσματικότητας, κόστους συμμόρφωσης, συνεκτικότητα με πολιτικές ΕΕ – Επιτελική παρουσίαση αποτελεσμάτων, τυχόν επικρατούσας ή μη ύπαρξης κατάλληλης πρότασης πολιτικής προς επιλογή.	Αρχή αποδοτικότητας & αποτελεσματικότητας Αρχή αναλογικότητας Αρχή σαφήνειας
7. Πως παρακολουθείται & αξιολογείται η εφαρμογή των πολιτικών;	Ορισμός συστήματος δεικτών για τη μέτρηση βαθμού επίτευξης στόχων.	Αρχή λογοδοσίας

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Αν και τυποποιημένη ως εργαλείο, η μορφή εκπόνησης μιας Α.Συ.Ρ. μπορεί να ποικίλει: ανάλογα με τη διοικητική κουλτούρα ή τις οδηγίες, τα εγχειρίδια και τα τυχόν υποδείγματα συμπλήρωσης που παρέχονται στους εφαρμοστές της Α.Συ.Ρ., μπορεί να λάβει τη μορφή είτε ερωτηματολογίου - προτύπου, όπως συμβαίνει στην ελληνική διοίκηση- ή καταλόγου ελέγχου (checklist) είτε τη μορφή επιτελικής έκθεσης, παρόμοιας με τις εισηγητικές εκθέσεις των σχεδίων νόμων (Καρκατσούλης 2009, σελ. 31).

¹⁷ Guidelines on impact assessment https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Στην ελληνική νομοθεσία το εργαλείο της Α.Συ.Ρ. συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. (ν. 4048/2012 άρθρο 7.1α) Με αυτήν τεκμηριώνεται η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και αποτιμάται το κόστος, το όφελος και ο βαθμός διακινδύνευσης που συνεπάγονται οι ρυθμίσεις. Για το κόστος και το όφελος προσδιορίζονται οι επηρεαζόμενες ομάδες, εξειδικεύεται η συνέπεια ανά τομέα κοινωνικού αγαθού, προσδιορίζεται ο αριθμός των φυσικών ή το είδος των νομικών προσώπων που θα αφορούν και το κόστος ή το όφελος ποσοτικοποιείται και αξιολογείται. Η διακινδύνευση εκτιμάται ανά πεδία πολιτικής.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής υπάρχουν δύο είδη Α.Συ.Ρ.: η «πλήρης»¹⁸ που αποτελεί τον κανόνα, περιέχει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την τεκμηρίωση των απαντήσεων που δίνονται και συνοδεύει όλες τις ρυθμίσεις, για τις οποίες δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη περί συνοπτικής ανάλυσης των συνεπειών τους και η «συνοπτική»¹⁹ που αποτελεί την εξαίρεση, περιέχει συνοπτική καταγραφή των στοιχείων και συμπερασμάτων της σχετικής έρευνας και συνοδεύει μόνο τα κατεπείγοντα νομοσχέδια και τις υπουργικές τροπολογίες.

Υπό το καθεστώς του ν.4048/2012 η Α.Συ.Ρ. αποτελεί αυτοτελή έκθεση.²⁰ Με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο²¹ που αναμένεται να ισχύσει, θα ενσωματώνει όλες τις υπόλοιπες εκθέσεις και τα κείμενα που συνοδεύουν τα σχέδια νόμων. Συγκεκριμένα θα συμπεριλαμβάνει:

- 1. την αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74.1Σ) που πρέπει να περιλαμβάνει:**
 - 1.1.** εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος
 - 1.2.** σαφείς, μετρήσιμους, χρονικά οριοθετημένους στόχους
 - 1.3.** αιτιολόγηση της μη επίτευξής τους χωρίς τη θέσπιση της ρύθμισης
- 2. την έκθεση δημοσιονομικών επιπτώσεων του ΓΛΚ (άρθρο 75 παρ.1&2Σ.)**
- 3. την ειδική έκθεση δαπάνης/ελάττωσης εσόδων (άρθρο 75.3Σ.)**
- 4. την έκθεση ανάλυσης συνεπειών (οφέλη, κόστος, κίνδυνοι) της ρύθμισης στις εξής θεματικές:**
 - 4.1.** Θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια

¹⁸ Άρθρο 85.3 ΚτΒ

¹⁹ Άρθρα 85.3 εδ. δ' & 88.2 εδ. β' ΚτΒ

²⁰ Άρθρο 7 ν.4048/2012

²¹ Άρθρο 62.2 ν.4622/2019

- 4.2. Αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός
 - 4.3. Κοινωνία, κοινωνικές ομάδες
 - 4.4. Φυσικό, αστικό, πολιτιστικό περιβάλλον
 - 4.5. Νησιωτικότητα
5. Την έκθεση διαβούλευσης
 6. Την έκθεση νομιμότητας (συνταγματικότητας και συμφωνίας με το υπερεθνικό πλαίσιο)
 7. Τον πίνακα τροποποιούμενων-καταργούμενων διατάξεων
 8. Την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης (με προσδιορισμό συναρμοδιοτήτων και χρονοδιάγραμμα έκδοσης δευτερογενών κανονιστικών πράξεων)

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νέου αυτού άρθρου (62 ν.4622/2019), η Α.Συ.Ρ. συγκροτεί πλέον ένα ευρύ πλαίσιο αξιολόγησης των αιτιών και των συνεπειών κάθε ρύθμισης. Η ενσωμάτωση όλων των συνοδευτικών κειμένων στο σώμα της αποδίδεται στη νευραλγική σημασία που έχει η ορθή χρήση και εφαρμογή της Α.Συ.Ρ. για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης. Η ίδια η ρύθμιση συνιστά διοικητική απλούστευση και προσανατολίζεται στην υιοθέτηση των κατευθυντηρίων γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάρτιση ολοκληρωμένης Α.Συ.Ρ. (Πίνακας 4.1.).

Ένα σημαντικό ερώτημα που ανακύπτει είναι, αν η Α.Συ.Ρ. επιτελεί σωστά το ρόλο της ως κανονιστικό εργαλείο στο ελληνικό νομοπαρασκευαστικό σύστημα σύμφωνα με την αρχική της αποστολή.

Είναι σαφές ότι η φύση του εργαλείου καθαυτή επιβάλλει την εκπόνησή του πριν από τη λήψη αποφάσεων, καθώς παρέχει στους επιφορτισμένους με τη νομοθετική πρωτοβουλία κρίσιμα στοιχεία για την επιλογή πολιτικής, ιδίως όταν υπάρχουν περισσότερες εναλλακτικές δυνατότητες. Στην πράξη όμως το σύστημα φαίνεται να λειτουργεί αντίστροφα: χρονικά προηγείται η λήψη αποφάσεων, οι οποίες συνήθως έχουν ήδη εξαγγελθεί στο κυβερνητικό πρόγραμμα, στη συνέχεια καταστρώνονται οι διατάξεις και παράλληλα (ή ακόμη και σε τρίτο χρόνο) η Α.Συ.Ρ. καλείται να τις τεκμηριώσει και ουσιαστικά να τις νομιμοποιήσει. Η εδραίωση και διατήρηση αυτής της αντίστροφης σειράς οφείλεται στο χρόνιο πρόβλημα ελλιπούς εμπειρίας και κατάρτισης για την ορθή εκπόνηση των Α.Συ.Ρ. (Hatzis, Nalpantidou 2010, σελ 9). Έτσι το κενό καλύπτεται με διατύπωση αξιολογικών κρίσεων για τεχνικές έννοιες

(υπολογισμό κόστους, οφέλους και διακινδύνευσης), με αποτέλεσμα το περιεχόμενο των εκθέσεων να καταλήγει να συνάδει με – ή ακόμα χειρότερα να επαναλαμβάνει – την επιχειρηματολογία της αιτιολογικής έκθεσης για τις ήδη ειλημμένες αποφάσεις (Νταλάκου, Λαδή, 2016, σελ. 233).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται συγκριτική ανάλυση των κύριων συνοδευτικών εκθέσεων τριών νομοθετημάτων: της αιτιολογικής έκθεσης, της έκθεσης διαβούλευσης και της Α.Συ.Ρ..

Πρόκειται για εκθέσεις που συνοδεύουν τρία αυτοτελή σχέδια επενδυτικών νόμων (ήδη ψηφισμένα νομοθετήματα), τα οποία εκπονήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2011 – 2019, υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Ανάπτυξης και εμπίπτουν στον ίδιο τομέα δημόσιας (επενδυτικής) πολιτικής.

Οι συνοδευτικές εκθέσεις εξετάζονται ως προς την τήρηση των μέσων καλής νομοθέτησης και ως προς τη συμμόρφωση του περιεχομένου του νόμου με το κανονιστικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση που τελούσε σε ισχύ, όταν καταρτίστηκαν. Ειδικά για την αποτίμηση των Α.Συ.Ρ. κοινό πλαίσιο αποτελούν επίσης ο Οδηγός²² και το Υπόδειγμα Συμπλήρωσης Α.Συ.Ρ.²³ που εξέδωσε η ΓΓΚ το 2009 και ισχύουν μέχρι σήμερα.

Η συγκριτική ανάλυση των συνοδευτικών εκθέσεων στοχεύει στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το βαθμό πραγματικής ενσωμάτωσης των μέσων καλής

²² «Κανονιστική Μεταρρύθμιση – Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων – Οδηγός Συμπλήρωσης Υποδείγματος 2009» προσβάσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/odigos_symplirosis_ypodeigmatos_2009.pdf

²³ «Έκθεση Συνεπειών Ρυθμίσεων – Γενικό Υπόδειγμα – Έκθεση 2009», διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45

νομοθέτησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία και το βαθμό συμμόρφωσης των νομοθετούντων προς αυτά.²⁴.

Ως προς την τήρηση των μέσων καλής νομοθέτησης εξετάζονται τα ακόλουθα νομοθετήματα:

5.1. Ν. 3908/2011 «ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΝΟΧΗ» (Α΄ 8)

5.1.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Το σχέδιο νόμου που αποτελείται από 18 άρθρα, συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση 11 σελίδων. Στο γενικό μέρος αιτιολογείται η οικονομική αναγκαιότητα θέσπισής του και η επιλογή ενίσχυσης συγκεκριμένα των ιδιωτικών επενδύσεων (σελ. 1) με παράθεση στατιστικών στοιχείων για επενδύσεις, θέσεις εργασίας και ΑΕΠ (σελ. 2 – 3). Παρατίθενται τα χαρακτηριστικά που τεκμηριώνουν την οικονομική αποτελεσματικότητα του νόμου (σελ. 3 – 4) και παρουσιάζεται η διαφορετικότητα του νέου καθεστώτος επενδύσεων σε σχέση με προηγούμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες (σελ. 4) όπως και η συμβατότητα με την κοινοτική νομοθεσία (σελ. 5).

Στην ανάπτυξη του ειδικού μέρους παρατίθεται το κατ' άρθρο περιεχόμενο, χωρίς να επεξηγείται η αναγκαιότητα ή ο σκοπός των ρυθμίσεων.

5.1.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ

Σύμφωνα με την Α.Συ.Ρ. (υποενότητα 5.1.7.) το σχέδιο νόμου εισάγει (χωρίς όμως να προσδιορίζονται τα αντίστοιχα άρθρα) διαδικασίες όπως η ηλεκτρονική υποβολή αιτημάτων (καθιέρωση ηλεκτρονικής επικοινωνίας), η μείωση δικαιολογητικών (μείωση διοικητικής επιβάρυνσης), η ταχεία ανταπόκριση της Διοίκησης στα αιτήματα για ενίσχυση. Η αποτύπωσή τους είναι ενδεικτική και αόριστη και η τεκμηρίωσή τους ελλιπής.

5.1.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Καθώς ο νόμος θεσπίστηκε πριν την εισαγωγή των διατάξεων του 4048/2012, δεν υφίσταται υποχρέωση κατάρτισης συνοδευτικής έκθεσης διαβούλευσης. Στην Α.Συ.Ρ. κατονομάζονται οι κοινωνικοί, οικονομικοί και επιχειρηματικοί εταίροι που έλαβαν μέρος στην προκαταρκτική και την ηλεκτρονική δημόσια διαβούλευση. Αναφέρεται η

²⁴ Διευκρινίζεται ότι η επισκόπηση δεν εξετάζει τους νόμους ως προς το περιεχόμενο τους ούτε ως προς τη σκοπιμότητα θέσπισης των επιμέρους ρυθμίσεων.

θέση των προσχεδίων και του σχεδίου νόμου σε δημόσια διαβούλευση, η επαρκής διάρκειά της (14 ημέρες) και το πλήθος των σχολίων που υποβλήθηκαν (215). Αναφέρεται ότι εκκρεμεί η κωδικοποίηση των σχολίων, αλλά δεν παρατίθενται μεταγενέστερα στοιχεία.

5.1.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Το Υπουργείο Ανάπτυξης προχώρησε σε διοικητική κωδικοποίηση του νόμου παραθέτοντάς τον σε ηλεκτρονικό ιστότοπο²⁵ μαζί με τα Προεδρικά Διατάγματα και τις Υπουργικές Αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του, όπως ισχύουν (με ενσωματωμένες όλες τις τροποποιήσεις τους). Επίσης παραθέτει αυτοτελώς όλα τα νομοθετήματα που περιλαμβάνουν τις τροποποιητικές διατάξεις του 3908/2011 καθώς και τις εγκύκλιους οδηγίες που εκδόθηκαν από τη Διοίκηση, σχετικά βοηθήματα, υποδείγματα και εργαλεία εφαρμογής.

5.1.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Δεν βρέθηκε²⁶

5.1.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η έκθεση εκτείνεται σε 14 σελίδες και η κατάστρωσή της ακολουθεί το Υπόδειγμα της ΓΓΚ.

1. Η τεκμηρίωση της **αναγκαιότητας** των ρυθμίσεων καλύπτεται με συνοπτικό τρόπο. Το κεντρικό πρόβλημα καταγράφεται περιληπτικά, δεν παρέχονται ποσοτικοποιημένα στοιχεία επιδιωκόμενων στόχων και αποτελεσμάτων και δεν αναφέρονται αναλυτικά οι επηρεαζόμενες οικονομικές και κοινωνικές ομάδες.
2. Το ίδιο ισχύει και για την τεκμηρίωση της **καταλληλότητας** όπου αναφέρονται μόνο οι προηγούμενες νομοθετικές επιλογές αντιμετώπισης του ζητήματος ενίσχυσης των επενδύσεων χωρίς ανάλυση των προβληματικών σημείων τους. Παρότι γίνεται αναφορά σε πίνακα που καταγράφει τις κανονιστικές πράξεις που προβλέπει ο νόμος, ο πίνακας αυτός δε συμπεριλαμβάνεται στην έκθεση.
3. Οι **συνέπειες στην οικονομία** περιγράφονται γενικόλογα, δεν επιχειρούνται μετρήσεις, δε χρησιμοποιείται το τυποποιημένο μοντέλο κόστους, όπως

²⁵ <https://www.ependyseis.gr/sub/nomos3908/n3908.htm>

²⁶ Οικονομικά στοιχεία όμως για την αποτελεσματικότητα του νόμου παρέχονται στην αιτιολογική έκθεση του ν.4366/2016 σελ. 7 – 12

ζητείται και δεν προσδιορίζονται επαρκώς τα διοικητικά βάρη. Αναφέρεται ότι οι διαφορές στα ποσοστά επιχορήγησης δεν επιτρέπουν την παράθεση συγκεκριμένων ή αθροιστικών μετρήσεων (3.3. σελ. 3).

4. Οι **συνέπειες στην κοινωνία και τους πολίτες**, παρότι καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο τμήμα της έκθεσης, διέπονται από αοριστία και αναντιστοιχίες. Γίνεται γενικόλογη αναφορά σε πορίσματα από σχετικές εθνικές και ευρωπαϊκές μελέτες χωρίς παράθεσή τους. Αντί να προσδιορίζονται τα αναμενόμενα οφέλη για τους πολίτες για το συγκεκριμένο νόμο, περιλαμβάνεται πίνακας με τα οικονομικά αποτελέσματα των προηγούμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών (Πίνακας 1. Συνοπτική παρουσίαση αναπτυξιακών νόμων περιόδου 1982 – 2010, σελ. 6)
5. Οι **συνέπειες στο περιβάλλον** προσδιορίζονται ως «άμεσες και πολλαπλασιαστικές», χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση και οι **συνέπειες στη δημόσια διοίκηση** εντοπίζονται σε επιγραμματικές και γενικόλογες απλουστεύσεις διοικητικών διαδικασιών χωρίς αντιστοίχιση σε άρθρα.
6. Η **νομιμότητα** καλύπτεται ως προς την παράθεση συνταγματικών και κοινοτικών διατάξεων αλλά όχι ως προς τη ζητούμενη σχετική νομολογία.
7. Η **αρμοδιότητα** περιλαμβάνει την αναφορά συναρμοδιοτήτων χωρίς εξειδικεύσεις. Η ενότητα για την **τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίηση** παρουσιάζει το χαμηλότερο ποσοστό συμμόρφωσης (ένα στα τέσσερα πεδία) με την αναφορά περί «σιωπηρής κατάργησης» του συνόλου του προϋσχύσαντος νόμου (9.2. σελ. 12) να αποτελεί τεκμήριο κακής νομοθέτησης, καθώς η μη ρητή κατάργησή του ξεκάθαρα προκαλεί σύγχυση σχετικά με το εφαρμοστέο πεδίο.
8. Η **διαφάνεια και η κοινωνική συμμετοχή** τεκμηριώνεται με επαρκή αναφορά στις διαδικασίες άτυπης διαβούλευσης, στους εταίρους που έλαβαν μέρος και στα στοιχεία της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης, η οποία διήρκεσε 14 ημέρες και έλαβε 215 σχόλια (10.1 και 10.2 σελ. 13). Εντούτοις λόγω της επίσπευσης εισαγωγής του σχεδίου νόμου στο Υπουργικό Συμβούλιο, δεν αποτυπώνονται ούτε τα αποτελέσματα της διαβούλευσης ούτε αναφέρεται μέριμνα για διαδικασίες διαβούλευσης κατά το στάδιο εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Συμπερασματικά πρόκειται για μια έκθεση που φαίνεται να έχει συνταχθεί, μάλλον επιφανειακά. Οι αρχές της αναγκαιότητας, καταλληλότητας και διαφάνειας δεν τεκμηριώνονται με επάρκεια. Παρότι παρέχονται απαντήσεις σε όλα τα πεδία, στην πραγματικότητα καλύπτονται οριακά οι απαιτήσεις τους και πάντως όχι ικανοποιητικά. Ανιχνεύονται επαναλήψεις του γενικού μέρους της αιτιολογικής έκθεσης (σελ. 6) και αλληλοεπικαλύψεις στις ενότητες και επαναλήψεις κειμένου (σελ. 4 & 8) Δεν παρέχεται ανάλυση σε όσες ενότητες ζητείται από την έκθεση ρητά, ενώ τα ποσοτικοποιημένα στοιχεία κρίνονται φτωχά.

Η έκθεση καλύπτει τις απαιτήσεις 21 από τα 40 πεδία του πρώτου μέρους της αξιολόγησης. Τέσσερα πεδία του Α' μέρους όπως και το Β' μέρος βρίσκονται κατά δήλωση του συντάκτη εκτός πεδίου εφαρμογής.

Το ποσοστό συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της Α.Συ.Ρ. ανέρχεται σε 52,5%
--

5.2. Ν.4399/2016 «ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΘΕΣΤΩΤΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ – ΣΥΣΤΑΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ» (Α' 117)

5.2.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Το σχέδιο νόμου που αποτελείται από 87 άρθρα συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση 72 σελίδων. Στο γενικό μέρος αιτιολογείται τεκμηριωμένα η αναγκαιότητα θέσπισης του Α' τμήματος με πλούσια παράθεση συγκριτικών οικονομικών - στατιστικών στοιχείων (σελ. 6 – 18) και η καταλληλότητα με επεξήγηση των καινοτομιών του νόμου (σελ. 19 – 26). Η αιτιολόγηση του Β' τμήματος είναι σαφώς πιο περιορισμένη σε έκταση και περιεχόμενο (σελ. 26 – 28). Για το Γ' τμήμα δεν παρέχεται αιτιολόγηση.

Στην ανάπτυξη του ειδικού μέρους, (όπου περιλαμβάνεται και το Γ' τμήμα), παρατίθεται το κατ' άρθρο περιεχόμενο, με σποραδικές διευκρινίσεις, χωρίς όμως να επεξηγείται η αναγκαιότητα τους.

5.2.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ

Στην Α.Συ.Ρ. ιδιαίτερα επιγραμματικά και ενδεικτικά αναφέρονται (χωρίς όμως να προσδιορίζονται τα αντίστοιχα άρθρα) απλουστευμένες διαδικασίες όπως η ηλεκτρονική υποβολή φακέλου σε πλατφόρμα (καθιέρωση ηλεκτρονικής επικοινωνίας), η μείωση των αξιολογητών στις επιτροπές (χωρίς να είναι βέβαιο ότι όντως συνιστά απλούστευση) και η εισαγωγή μετρήσιμων κριτηρίων αξιολόγησης (νοούμενη ενδεχομένως ως συντόμευση χρόνου αξιολόγησης αλλά υπό προϋποθέσεις). (4.3 σελ. 18) Η τεκμηρίωση είναι ελλιπής και η παράθεση ενδεικτική.

5.2.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Ο νόμος δε συνοδεύεται από έκθεση διαβούλευσης κατά παράβαση διάταξης (άρθρο 6.4 ν.4048/2012). Στην Α.Συ.Ρ. περιγράφονται προκαταρκτικές διαβουλεύσεις διάρκειας 7 μηνών (Μάιος – Νοέμβριος 2015, 10.1 σελ. 23 – 24) με πάνω από 70 επιχειρηματικούς φορείς και αναφέρεται ότι υπήρξε ανοικτή πρόσκληση για υποβολή προτάσεων για τον αναπτυξιακό νόμο διάρκειας περίπου 50 ημερών (12/08 – 30/09/2015 10.1 σελ. 24), με υποβολή πάνω από 160 γραπτών προτάσεων. Ακολουθεί ονομαστικός κατάλογος όλων των κοινωνικών εταίρων και ενδιαφερομένων μερών (επιμελητήρια, περιφέρειες, σύμβουλοι, συλλογικοί φορείς, εταιρίες, ιδιώτες, πανεπιστήμια, θεσμικοί φορείς) που έλαβαν μέρος στη διαβούλευση (10.1 σελ. 24 – 30). Επιπλέον παρατίθενται στοιχεία για τη δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση διάρκειας 15 ημερών, στην οποία υποβλήθηκαν 453 σχόλια, τα οποία ελήφθησαν υπόψη κατά τη σύνταξη του τελικού σχεδίου (10.2 σελ. 30).

5.2.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Το Υπουργείο Ανάπτυξης δεν προέβη σε κωδικοποίηση του νόμου παρά τις συνεχείς τροποποιήσεις του. Σε ηλεκτρονικό ιστότοπο²⁷ έχει αναρτηθεί η κύρια νομοθετική διάταξη και σε ξεχωριστά αρχεία οι νόμοι που περιλαμβάνουν τροποποιητικές διατάξεις του, Υπουργικές Αποφάσεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του και διάφορα εργαλεία και βοηθήματα εφαρμογής του.

5.2.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Δεν βρέθηκε

5.2.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η έκθεση εκτείνεται σε 33 σελίδες και η κατάστρωσή της ακολουθεί το Υπόδειγμα της ΓΓΚ..

²⁷ <https://www.ependyseis.gr/anaptyxiakos/nomothesia.htm>

1. Η τεκμηρίωση της **αναγκαιότητας** των ρυθμίσεων καλύπτεται συνοπτικά. Το κεντρικό πρόβλημα καταγράφεται με προσδιορισμό των επιμέρους παραμέτρων του, όπως και οι επιδιωκόμενοι στόχοι, παρότι δεν παρέχονται ποσοτικοποιημένα στοιχεία για την επίτευξή τους (1.2 & 1.3 σελ. 2 – 3). Οι επηρεαζόμενες οικονομικές και κοινωνικές ομάδες καταγράφονται κατά γενικές κατηγορίες σε σύνδεση με τους επιδιωκόμενους στόχους (1.3. σελ. 3).
2. Στην τεκμηρίωση της **καταλληλότητας** αναφέρονται οι προϊσχύσαντες επενδυτικοί νόμοι καταγράφονται επιγραμματικά τα οφέλη και σε μεγαλύτερη έκταση τα προβληματικά σημεία τους με ανάλυση και μερική παράθεση ποσοτικών στοιχείων (2.1. σελ. 4). Δεν αναφέρονται παραδείγματα αντιμετώπισης του προβλήματος σε διεθνές επίπεδο αλλά παρατίθεται αναλυτικός κατάλογος των δευτερογενών ρυθμίσεων που πρέπει να εκδοθούν κατ' εξουσιοδότηση (2.3. σελ. 5 – 9).
3. Σε σχέση με τις **συνέπειες στην οικονομία** οι κατηγορίες των επηρεαζόμενων επιχειρήσεων αναφέρονται ιδιαιτέρως επιγραμματικά (3.1 σελ. 9). Η επίδραση στη δομή της αγοράς περιγράφεται μεν αλλά δεν αναλύεται, (3.2. σελ. 9 – 10) δεν επιχειρούνται μετρήσεις εγκατάστασης νέων επιχειρήσεων (3.3 σελ. 10) ούτε αναφέρεται η επίδραση στην παραγωγή – μάρκετινγκ και δε χρησιμοποιείται το τυποποιημένο μοντέλο κόστους όπου αυτό ζητείται. Δεν προσδιορίζονται διοικητικά βάρη. Τα οφέλη για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις περιγράφονται επαρκώς με έμφαση στην ανταγωνιστικότητά τους (3.4 σελ. 10 – 11). Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στα οφέλη και τις επιβαρύνσεις στον κρατικό προϋπολογισμό με τεκμηρίωση βάσει πλήθους πινάκων ποσοτικών στοιχείων (3.5 Πίνακες 1 – 8, σελ. 11 – 13) ενώ αναλυτικά αποτιμώνται και οι συνέπειες στην εθνική οικονομία με εφαρμογή πολυμεταβλητού υποδείγματος εκτίμησης δυναμικών επιδράσεων στο ΑΕΠ (3.6 σελ. 15 – 16) και ανάπτυξη σεναρίων επενδύσεων (3.6 Πίνακας 9 σελ. 17).
4. Οι **συνέπειες στην κοινωνία και τους πολίτες**, δεν περιγράφονται αναλυτικά αλλά επιγραμματικά (4.1 σελ. 17 – 18). Δεν παρατίθενται στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ όπως ζητείται και τα οφέλη για τον πολίτη δεν αναλύονται ξεχωριστά παρά διατυπώνονται κωδικοποιημένα (4.2 σελ. 18). Τα σημεία βελτίωσης των υπηρεσιών του κράτους παραλείπονται και παρουσιάζονται μόνο σημεία απλούστευσης διαδικασιών (4.3 σελ. 18).

5. Οι **συνέπειες στο περιβάλλον** επικεντρώνονται στην ανάδειξη της βιώσιμης ανάπτυξης μέσα από την επιλεξιμότητα των δράσεων (5.1 σελ. 19) ενώ οι **συνέπειες στη δημόσια διοίκηση** περιορίζονται σε επιγραμματικές παραφράσεις απλούστευσης κατηγοριών διοικητικών διαδικασιών (6 σελ. 20).
6. Η **νομιμότητα** καλύπτεται ως προς την παράθεση συνταγματικών και κοινοτικών διατάξεων αλλά όχι ως προς τη ζητούμενη σχετική νομολογία (7.1 και 7.2 σελ. 20 – 21) . Η **συν-αρμοδιότητα** παρουσιάζεται και τεκμηριώνεται εκτενώς αλλά δεν αναφέρεται αν συστήνονται νέα όργανα, ούτε παρουσιάζονται σχετικές μελέτες. (8.1 – 8.3, σελ. 21 – 23)
7. Η ενότητα για την **τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίηση** παρουσιάζει και σε αυτή την έκθεση το χαμηλότερο ποσοστό συμμόρφωσης (ένα στα τέσσερα πεδία) και περιορίζεται σε μια ανεπαρκή αναφορά περί τήρησης των νομοτεχνικών κανόνων της ΚΕ.Ν.Ε. (9. σελ. 23)
8. Στα πεδία **διαφάνειας και η κοινωνική συμμετοχής** παρουσιάζεται μια εκτεταμένη λίστα ποικίλων κοινωνικών εταίρων και παρατίθενται πλήρη στοιχεία τόσο προκαταρκτικής όσο και δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης (διάρκεια, πλήθος σχολίων), εντούτοις δεν αποτυπώνονται ούτε τα αποτελέσματα της διαβούλευσης ούτε η μέριμνα για διαδικασίες διαβούλευσης κατά το στάδιο εφαρμογής των ρυθμίσεων. (10.1 και 10.2 σελ 23 – 30).
9. Η έκθεση περιλαμβάνει και **γενική αξιολόγηση «λοιπών διατάξεων»** όπου περιγράφονται τα προβλήματα που επιχειρούν να λύσουν, τις αιτίες που θεσπίζονται και εμμέσως οι λόγοι που περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο αλλά δε στοιχειοθετούνται οι αναμενόμενες συνέπειες ούτε οι αρμόδιες υπηρεσίες εφαρμογής. (11 σελ. 30 – 32)
10. Η αναφορά στις **διαδικασίες διαβούλευσης** των λοιπών διατάξεων χαρακτηρίζεται ελλιπέστατη ενώ λείπει καταγραφή των αποτελεσμάτων της (12 σελ.33.)

Συμπερασματικά η έκθεση δε συμμορφώνεται με όσα θέτει το νομοθετικό πλαίσιο αλλά με όσα οι συντάκτες της κρίνουν αναγκαία να καταγράψουν. Στα πεδία που θεωρούνται κρίσιμα παρέχονται σημαντικές πληροφορίες και καθίσταται σαφές ότι η τεκμηρίωσή τους δεν ήταν στείρα διαδικασία. Όμως η έκθεση είναι ανισομερής στην ανάπτυξή της και το γεγονός ότι πρόκειται για επενδυτικό νόμο δεν αποτελεί

δικαιολογία για την ελλιπή αξιολόγηση των υπόλοιπων συνεπειών – ιδίως των συνεπειών στην κοινωνία. Οι αρχές της αναγκαιότητας, καταλληλότητας και διαφάνειας δεν τεκμηριώνονται με επάρκεια. Δεν ανιχνεύθηκε ταύτιση με κανένα τμήμα της αιτιολογικής έκθεσης (παρότι παρέχει συγκριτικά περισσότερες και πιο αναλυτικές αξιολογήσεις αναγκαιότητας, καταλληλότητας και τεκμηρίωση ανταγωνιστικότητας από ό,τι η Α.Συ.Ρ.). Παρατηρούνται συγχωνεύσεις πεδίων και όχι πλήρης τήρηση του υποδείγματος κατάστρωσης. Παρότι παρέχονται πλούσια ποσοτικοποιημένα στοιχεία και μέθοδοι αξιολόγησης πέρα από τα ζητούμενα, δεν παρέχεται επαρκής ανάλυση όπου αυτή ζητείται.

Η έκθεση καλύπτει τις απαιτήσεις 27 από τα 47 πεδία της αξιολόγησης.

Το ποσοστό συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της Α.Συ.Ρ. ανέρχεται σε 57,4% .
--

5.3. Ν. 4635/2019 «ΕΠΕΝΔΥΩ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ» (Α'167)

5.3.1. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Το σχέδιο νόμου που αποτελείται από 220 άρθρα συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση 145 σελίδων. Επειδή ο νόμος συγκροτείται από επιμέρους διατάξεις πλειάδας συναρμόδιων Υπουργείων, η αιτιολογική έκθεση φαίνεται ότι δεν καταρτίστηκε ενιαία αλλά απαρτίζεται από πολλές επιμέρους αιτιολογικές εκθέσεις, που έχουν συγχωνευθεί σε ενιαίο αρχείο χωρίς καμία συνεκτικότητα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην αποτυπώνεται το πνεύμα του νομοθέτη, να μην εξηγείται ο λόγος της συνένωσης τόσων ετερόκλητων μερών για την κατάστρωση του επενδυτικού νόμου ούτε να αναλύεται ο απώτερος ή άμεσος σκοπός του. Στο γενικό μέρος (5 παράγραφοι) παρατίθεται μία σειρά δεικτών παγκόσμιων οργανισμών που κατατάσσει τη χώρα χαμηλά σε διάφορα οικονομικά μεγέθη. Δεν αιτιολογείται όμως με άλλο τρόπο η αναγκαιότητα θέσπισής του ούτε η επιλογή του συγκεκριμένου πλέγματος διατάξεων έναντι άλλου συστήματος θεσμοθέτησης. (σελ. 1 – 2).

Στην ανάπτυξη του ειδικού μέρους (σελ. 2 – 145) παρατίθεται το κατ' άρθρο περιεχόμενο όλων των ρυθμίσεων χωρίς αιτιολόγηση των διατάξεων αλλά αναμειγμένο με αιτιολογική έκθεση γενικού πλην αποσπασματικού τύπου, ως

συνονθύλευμα. Παρά τις επαναλαμβανόμενες αναφορές στην ανάγκη προσέλκυσης επενδύσεων, δεν επεξηγείται η ένταξή τους στο συγκεκριμένο γενικό πλαίσιο και όχι η ένταξή τους σε διακριτά σχέδια νόμων των Υπουργείων της οικείας αρμοδιότητας.

5.3.2. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ

Σύμφωνα με την Α.Συ.Ρ. απλουστεύσεις διαδικασιών εισάγουν μόνο οι διατάξεις για το Γενικό Μητρώο (ΓΕ.ΜΗ) με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών χωρίς περαιτέρω επεξηγήσεις, οι διατάξεις για τη διοικητική δικαιοσύνη μέσω της ηλεκτρονικής υποβολής δικογράφων (καθιέρωση ηλεκτρονικής επικοινωνίας), η μείωση δικαιολογητικών (μείωση διοικητικής επιβάρυνσης) και οι βιομηχανικές δραστηριότητες σε επιχειρηματικά πάρκα μέσω γενικής απλούστευσης της διαδικασίας έναρξης των δραστηριοτήτων. Διαπιστώνεται δηλαδή ελλιπής τεκμηρίωση και ενδεικτική παράθεση περιπτώσεων.

5.3.3. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Στην Α.Συ.Ρ. συμπεριλαμβάνονται πληροφορίες για ενδιαφερόμενα μέρη και διαβούλευση ως προς τις διατάξεις των ΓΕΜΗ και ΕΠΑ. σχετικά με τις διαδικασίες για τις υπόλοιπες διατάξεις γίνεται παραπομπή στην έκθεση διαβούλευσης, η οποία έχει κατατεθεί στη Βουλή και συνοδεύει το σχέδιο νόμου. Η ηλεκτρονική δημόσια διαβούλευση διήρκεσε 13 ημέρες. Δεν περιλαμβάνεται έκθεση για όλα τα μέρη του νόμου. Για κάποια μέρη η αποτύπωση είναι περιληπτική (Μέρη Β', Ζ', Ι') ενώ για άλλα παρουσιάζεται πλήρης ανάλυση με κατανομή σχολίων ανά διάταξη και την τελική μορφή των άρθρων μετά την λήψη υπόψη των σχολίων αυτών (Μέρος ΙΒ' εργασιακά θέματα σελ. 767 – 772, και Μέρος ΙΗ' Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης σελ. 778 – 787)

5.3.4. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Το Υπουργείο Ανάπτυξης δεν έχει προβεί σε κωδικοποίηση του προσφάτως ψηφισθέντος νόμου (ημερομηνία ψήφισης 24/10/2019)

5.3.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Δεν έχει συμπληρωθεί το προβλεπόμενο διάστημα 3 – 5 χρόνων από την ψήφιση για την εκπόνηση ανάλυσης συνεπειών εφαρμογής.

5.3.6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η έκθεση εκτείνεται σε 43 σελίδες και η κατάστρωσή της ακολουθεί το Υπόδειγμα της ΓΓΚ.

1. Η τεκμηρίωση της **αναγκαιότητας** των ρυθμίσεων καλύπτεται ανά κατηγορίες διατάξεων . Τα κεντρικά προβλήματα καταγράφονται ανά κεφάλαια διατάξεων με προσδιορισμό των επιμέρους παραμέτρων τους (1.1. σελ. 1 – 8), αν και δεν παρέχονται ποσοτικοποιημένα στοιχεία για την επίτευξη των στόχων των ρυθμίσεων (1.2. σελ. 9 – 15). Οι επηρεαζόμενες οικονομικές και κοινωνικές ομάδες δεν καταγράφονται ενιαία, ο δε εντοπισμός τους δυσχεραίνεται σημαντικά από την επανάληψη πλήθους περιττών πληροφοριών που προσιδιάζουν σε περιεχόμενο αιτιολογικής έκθεσης (1.3. σελ. 15 – 19).
2. Στην τεκμηρίωση της **καταλληλότητας** αναφέρονται συγκριτικά λίγες περιπτώσεις προηγούμενων προσπαθειών αντιμετώπισης των προβλημάτων και ακόμα λιγότερες πληροφορίες για τα αποτελέσματά τους (2.1 σελ. 21 – 22). Εξίσου μειωμένα είναι τα παραδείγματα αντιμετώπισης του προβλήματος σε διεθνές επίπεδο (2.2 σελ. 22 – 23). Παρατίθενται όμως αναλυτικές πληροφορίες για τις δευτερογενείς ρυθμίσεις που πρέπει να εκδοθούν κατ' εξουσιοδότηση (2.3. σελ 23 – 26).
3. Σε σχέση με τις **συνέπειες στην οικονομία** οι κατηγορίες των επηρεαζόμενων επιχειρήσεων αναφέρονται αποσπασματικά και ιδιαίτερος επιγραμματικά σε σχέση με το πλήθος των ρυθμίσεων που περιλαμβάνονται (3.1. σελ. 26 – 27). Ομοίως η επίδραση στη δομή της αγοράς αναλύεται μόνο στην περίπτωση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ). Στο τέλος του πεδίου σημειώνεται ότι «δεν υφίσταται για τις λοιπές διατάξεις» (3.2. σελ. 27 – 28). Επιπλέον δεν επιχειρούνται μετρήσεις εγκατάστασης νέων επιχειρήσεων και δε χρησιμοποιείται το τυποποιημένο μοντέλο κόστους όπου αυτό ζητείται. (3.3 σελ. 28) Η επίδραση στην παραγωγή – μάρκετινγκ καταγράφεται για την Ελληνική Εταιρία Επενδύσεων και Εξαγωγικού Εμπορίου (3.4. σελ. 28) ενώ για την επίδραση στην ανταγωνιστικότητα δίνονται ελάχιστες και αόριστες πληροφορίες (3.5. σελ. 29). Προσδιορίζονται διοικητικά βάρη μόνο για το ΓΕΜΗ και όχι με χρήση τυποποιημένου μοντέλου κόστους (3.6 σελ. 29). Τα οφέλη και τα κόστη για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις στην πραγματικότητα δεν ορίζονται (σελ.29). Τα οφέλη και οι επιβαρύνσεις του κρατικού προϋπολογισμού αναφέρονται επιγραμματικά για κάποιες διατάξεις (3.8. σελ. 30) όπως και οι συνέπειες στην εθνική οικονομία (3.9 σελ. 31)

4. Οι **συνέπειες στην κοινωνία και τους πολίτες**, καταγράφονται επίσης μερικώς και επιγραμματικά (4.1 σελ. 32). Η τεκμηρίωση των τομέων που επηρεάζονται δε γίνεται με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ όπως ζητείται αλλά διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα (4.2 σελ. 33). Η αξιολόγηση των οφελών για τον πολίτη παραλείπεται. Τα σημεία βελτίωσης των υπηρεσιών του κράτους παρουσιάζονται γενικόλογα και τα σημεία απλούστευσης διαδικασιών κωδικοποιημένα (4.4 σελ. 34), όπως και οι **συνέπειες στο περιβάλλον** (5.1 σελ.34 – 35). Οι **συνέπειες στη δημόσια διοίκηση** αναφέρονται αόριστα και όχι αναλυτικά (6.1 σελ. 35 – 36).
5. Η **νομιμότητα** καλύπτεται με την επίκληση Συνταγματικών διατάξεων ενώ ειδικά ως προς τα παίγνια παρατίθεται και πλήθος αποφάσεων του ΣτΕ.(7.1. - 7.3. σελ. 36 – 37). Τα πεδία της **συν-αρμοδιότητα** καλύπτονται επαρκώς (8.1. – 8.3. σελ 37 – 38). Η ενότητα για την **τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίηση** παρουσιάζει υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης (τρία στα τέσσερα πεδία) και επισημαίνονται τροποποιήσεις και βελτιώσεις (9.1 -9.4 σελ. 39 -41). Στα πεδία **διαφάνειας και κοινωνικής συμμετοχής** παρουσιάζεται κυρίως για το ΕΠΑ κατάλογος κοινωνικών εταίρων, παρατίθενται στοιχεία διαβούλευσης και καταγράφονται επιγραμματικά οι θεματικές τους καθώς και αποτελέσματα της με κατευθύνσεις από σχόλια που λήφθηκαν υπόψη. Για τα υπόλοιπα θέματα γίνεται παραπομπή στην έκθεση διαβούλευσης. Δεν αποτυπώνονται διαδικασίες διαβούλευσης κατά το στάδιο εφαρμογής των ρυθμίσεων. Σε ό,τι αφορά τη **γενική αξιολόγηση «λοιπών διατάξεων»**, αυτή παραλείπεται για τα Μέρη Κ΄και ΚΑ΄του νόμου (λοιπές διατάξεις), όπως και οι σχετικές **διαδικασίες διαβούλευσης** για αυτά.

Η συγκεκριμένη έκθεση ενσωματώνει αξιολόγηση πλήθους ετερόκλητων ομάδων διατάξεων. Η μεγάλη έκτασή της όμως δε συνεπάγεται και εμβάθυνση στην τεκμηρίωση και αξιολόγηση. Η σύνταξή της καταφανώς έγινε αποσπασματικά από διαφορετικές υπηρεσίες που κατά βάση επανέλαβαν γενικό περιεχόμενο αιτιολογικών εκθέσεων με αποτέλεσμα κατά τη σύνθεση των πληροφοριών στην έκθεση να μην είναι εφικτό να μεσολαβήσει κριτική επεξεργασία τους. Η ανάγνωσή της κρίνεται εξαιρετικά δύσκολη. Ως αποτέλεσμα εμφανίζει μεγάλη ανισομέρεια (19 σελίδες για τεκμηρίωση αναγκαιότητας) και ανομοιογένεια και δυσχεραίνει τον αναγνώστη στον εντοπισμό των ζητούμενων στοιχείων καθώς παρεμβάλλονται

περιττά στοιχεία. Πολλά πεδία συμπληρώνονται με το ελάχιστο περιεχόμενο για να εκπληρωθεί η υποχρέωση σύνταξης ενώ παρατηρείται εκτεταμένη επαναδιατύπωση του περιεχομένου διατάξεων.

Η έκθεση παρόλα αυτά απαντά στα περισσότερα πεδία συγκριτικά από τις δύο προηγούμενες εκθέσεις. Συγκεκριμένα η έκθεση καλύπτει τις απαιτήσεις 32 από τα 43 πεδία της αξιολόγησης (4 πεδία βρίσκονται κατά δήλωση του συντάκτη εκτός πεδίου εφαρμογής).

Το ποσοστό συμμόρφωσης της έκθεσης με τις απαιτήσεις της Α.Συ.Ρ. ανέρχεται σε **74,4%**.

5.4. ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Α.ΣΥ.Ρ.

Στη σειρά πινάκων που ακολουθούν αποτυπώνονται σχηματικά υπό τη μορφή καταλόγου ελέγχου (checklist) τα πορίσματα της αποτίμησης για τη συμμόρφωση κάθε μίας από τις τρεις εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (ανά τομέα αξιολόγησης), προς τα προβλεπόμενα στις διατάξεις του ν. 4048/2012 όπως περιγράφονται στα εγχειρίδια και της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

Πίνακας 5.1. : Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης αναγκαιότητας και καταλληλότητας

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
1.Τεκμηρίωση Αναγκαιότητας:			
1.1. Περιγραφή προβλήματος	✓	✓	✓
1.2. Στόχοι ρύθμισης	✓	✓	✓
1.3. Επηρεαζόμενες ομάδες	✓	✓	✓
2. Τεκμηρίωση Καταλληλότητας:			
2.1. Προηγούμενες προσπάθειες αντιμετώπισης	✓	✓	✓
2.2. Παράδειγμα αντιμετώπισης σε ΕΕ / ΟΟΣΑ	---	---	✓
2.3. Δημοσιευτέο κανονιστικό πλαίσιο	---	✓	✓

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

**Πίνακας 5.2. : Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης
συνεπειών στην οικονομία**

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
3. Συνέπειες στην οικονομία			
3.1. Κατηγορίες επιχειρήσεων που αφορά η ρύθμιση	✓	✓	✓
3.2. Επίδραση ρύθμισης σε δομή αγοράς	✓	✓	✓
3.3. Κόστος εγκατάστασης για νέες επιχειρήσεις πριν/μετά τη ρύθμιση (ΤΜΚ)	---	---	---
3.4. Επίδραση σε παραγωγή – μάρκετινγκ επιχειρήσεων:	Δεν υφίσταται	---	✓
3.5. Επίδραση στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων	---	---	✓
3.6. Διοικητικό βάρος που προκαλείται ή αφαιρείται (ΤΜΚ)	---	---	✓
3.7. Κόστος – οφέλη για ΜμΕ	✓	✓	---
3.8. Οφέλη ή επιβαρύνσεις κρατικού προϋπολογισμού	✓	✓	✓
3.9. Συνέπειες στην εθνική οικονομία	✓	✓	✓

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

**Πίνακας 5.3 : Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών
σε κοινωνία και πολίτες**

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
4. Συνέπειες σε κοινωνία - πολίτες			
4.1. Συνέπειες σε επηρεαζόμενες κοινωνικές ομάδες	---	✓	✓
4.2. Δεδομένα ΕΛΣΤΑΤ για τομείς και επηρεαζόμενες κοινωνικές ομάδες	---	---	✓
4.3. Αναμενόμενα οφέλη για πολίτη	---	✓	---
4.4. Σημεία βελτίωσης υπηρεσιών κράτους προς πολίτη	✓	---	✓
4.5. Σημεία απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών	✓	✓	✓

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.4.: Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών σε φυσικό – πολιτιστικό περιβάλλον

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
5. Συνέπειες στο φυσικό/πολιτιστικό περιβάλλον			
5.1. Συνέπειες για τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη βελτίωση ποιότητας περιβάλλοντος, τη μείωση περιβαλλοντικών κινδύνων	✓	✓	✓
5.2. Βασικά σημεία Με.Π.Ε. (αν υπάρχουν)	Δεν υφίσταται	---	Δεν υφίσταται

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.5. : Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης συνεπειών στη Δημόσια Διοίκηση και στην απονομή δικαιοσύνης

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
6. Συνέπειες στη Δημόσια Διοίκηση και στην απονομή δικαιοσύνης			
6.1. συνέπειες στη βελτίωση λειτουργίας και αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης	✓	✓	✓
6.2. Συνέπειες στον τρόπο απονομής της Δικαιοσύνης (αν υπάρχουν)	Δεν υφίστανται	---	✓

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.6.: Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης νομιμότητας

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
7. Τεκμηρίωση νομιμότητας			
7.1. Πλαίσιο Συντ. διατάξεων	✓	✓	✓
7.2. Συναφής νομολογία ανώτατων δικαστηρίων (αν υπάρχει)	---	---	✓
7.3. Σχετικό κυρωμένο υπερεθνικό δίκαιο και νομολογία	✓	✓	✓
7.4. Σχετικές προβλέψεις ΕΣΔΑ και νομολογία ΕΔΔΑ (αν υπάρχουν)	Δεν υφίστανται	---	Δεν υφίστανται

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.7.: Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης αρμοδιότητας

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
8. Αρμοδιότητα			
8.1. Αναφορά & αιτιολόγηση συναρμόδιων Υπουργείων	✓	✓	✓
8.2. Συνεργαζόμενες οργανικές μονάδες για προετοιμασία ρυθμίσεων	✓	✓	✓
8.3. Αναλυτική αναφορά αρμόδιων υπηρεσιών επί εφαρμογής	✓	✓	✓
8.4. Διυπουργική γνωμοδότηση για σύσταση νέου φορέα – υπηρεσίας, συλλογικού οργάνου και μελέτες (σκοπιμότητας και οικονομοτεχνική)	---	---	Δεν υφίστανται

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.8. : Κατάλογος ελέγχου τήρησης νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίησης

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
9. Τήρηση νομοτεχνικών κανόνων & Κωδικοποίηση			
9.1. Εφαρμογή νομοτεχνικών κανόνων κατά ΚΕΝΕ	---	✓	✓
9.2. Τροποποιούμενες – καταργούμενες διατάξεις	---	---	✓
9.3. Βελτιώσεις που επιφέρει η ρύθμιση (κωδικοποιήσεις – απλουστεύσεις)	---	---	✓
9.4. Αιτιολόγηση έμμεσων τροποποιήσεων υφιστάμενων διατάξεων χωρίς κατάργησή τους	✓	---	Δεν υφίστανται

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.9. : Κατάλογος ελέγχου τήρησης διαφάνειας και κοινωνικής συμμετοχής

	3908/2011	4399/2016	4635/2019
10. Διαφάνεια – Κοινωνική Συμμετοχή			
10.1. Ενδιαφερόμενα μέρη που κλήθηκαν σε διαβούλευση	✓	✓	✓
10.2. Διαδικασία, τόπος, χρόνος, διάρκεια, συμμετέχοντες διαβούλευσης	✓	✓	✓
10.3. Αποτελέσματα διαβούλευσης (επιγραμματική αναφορά)	---	---	✓
10.4. Πρόβλεψη διαδικασιών διαβούλευσης και κοινωνικού διαλόγου κατά το στάδιο της εφαρμογής	---	---	---

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.10. : Κατάλογος ελέγχου τεκμηρίωσης γενικής αξιολόγησης λοιπών διατάξεων

B' ΜΕΡΟΣ – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΛΟΙΠΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ			
	3908/2011	4399/2016	4635/2019
11. Γενική Αξιολόγηση			
11.1. Προβλήματα προς επίλυση	Δεν έχουν περιληφθεί λοιπές διατάξεις	✓	---
11.2. Αναγκαιότητα & καταλληλότητα		✓	---
11.3. Αιτιολόγηση συμπερίληψης στο σχέδιο νόμου		✓	---
11.4. Αναμενόμενες συνέπειες (οικονομία, κοινωνία, περιβάλλον)		---	---
11.5. Αρμόδιες υπηρεσίες εφαρμογής		---	---

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

Πίνακας 5.11. : Κατάλογος ελέγχου τήρησης διαφάνειας και διαβούλευσης λοιπών διατάξεων

B' ΜΕΡΟΣ – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΛΟΙΠΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ			
	3908/2011	4399/2016	4635/2019
12. Διαφάνεια & Διαβούλευση			
12.1. Κοινωνικοί εταίροι, τόπος, χρόνος, διάρκεια, διαδικασία διαβούλευσης	Δεν έχουν περιληφθεί λοιπές διατάξεις	✓	---
12.2. Καταγραφή κυριότερων απόψεων		---	---

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

5.5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗΣ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ

Η επί μέρους ανάλυση αλλά και η συγκριτική αποτίμηση της συμμόρφωσης των επενδυτικών νόμων προς τα μέσα καλής νομοθέτησης δείχνει ότι πρέπει να διανυθεί πολύς δρόμος ακόμη για να επιτευχθεί ένα ικανοποιητικό επίπεδο αφομοίωσης και τήρησης των μέσων αυτών.

Α. Διαπιστώθηκε ότι στις **αιτιολογικές εκθέσεις** εξακολουθεί να δίνεται περισσότερη βαρύτητα στο γενικό μέρος (και αυτό ισχύει, όταν το σύνολο της έκθεσης συντάσσεται από έναν μόνο καθ' ύλην αρμόδιο φορέα που διαθέτει γενική εικόνα του νόμου). Αντιθέτως στο ειδικό μέρος έχει επικρατήσει να μην καταβάλλεται καμία προσπάθεια αιτιολόγησης των επιμέρους ρυθμίσεων.

Β. Η δυνατότητα εφαρμογής **διοικητικών απλουστεύσεων** που μπορεί να εισφέρει μια ρύθμιση παραμένει υποτιμημένη. Οι αναφορές είναι γενικόλογες, επιγραμματικές, αόριστες και πάσχουν από άποψη τεκμηρίωσης. Επίσης φαίνεται να μην είναι σαφές σε κάθε περίπτωση τι συνιστά διοικητική απλούστευση και δεν φαίνεται να αποτελεί μέριμνα η υιοθέτησή τους στη ρύθμιση και ο εντοπισμός και η ανάδειξή τους στις συνοδευτικές εκθέσεις.

Γ. Η εκπόνηση της **έκθεσης διαβούλευσης** και η κατάθεσή της στη Βουλή μαζί με το σχέδιο νόμου ορίζεται ως υποχρέωση από τον 4048/2012. Αυτό σημαίνει ότι η διαβούλευση ως διαδικασία δεν τελειώνει με την επεξεργασία των σχολίων που υποβλήθηκαν στην πλατφόρμα open.gov.gr. Πρόκειται για τεκμήριο διαφάνειας και δημοκρατικότητας της διαδικασίας και πρέπει να κατατίθεται και να δημοσιεύεται από τον ιστότοπο της Βουλής, ώστε να αυξάνει τη λογοδοσία των νομοθετών. Άρα πρέπει να τηρείται **απαρέγκλιτα** (στη συγκριτική έρευνα η εν λόγω υποχρέωση τηρήθηκε κατά 50%)

Δ. Καθώς οι επενδυτικοί νόμοι ανήκουν στην αρμοδιότητα του ίδιου Υπουργείου (Ανάπτυξης) θα περίμενε κανείς να τηρείται ενιαία η **τακτική κωδικοποίησης** τόσο λεπτομερειακών νομοθετημάτων, ιδίως όταν οι τροποποιήσεις τους είναι συχνές και πρέπει να επικοινωνηθούν σε πολλούς ενδιαφερόμενους. Το ίδιο ισχύει και για το πλήθος των δευτερογενών πράξεων (κυρίως Υπουργικών Αποφάσεων) που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση και εξειδικεύουν τεχνικές λεπτομέρειες. Η συμμόρφωση ανήλθε στο 50%.

Ε. Η ανάλυση και **αξιολόγηση μιας ρύθμισης** μετά την εφαρμογή της φαίνεται να είναι παροπλισμένο εργαλείο. Δεν έχει τηρηθεί σε κανέναν νόμο που πληροί την προϋπόθεση παρέλευσης 3 – 5 ετών από την ψήφισή του, παρότι θα μπορούσε να δώσει κρισιμότερες πληροφορίες για την επιτυχή υλοποίηση κάθε επόμενης νομοθετικής πρωτοβουλίας.

ΣΤ. Ο τρόπος εκπόνησης των **Α.Συ.Ρ.** βρίσκεται πολύ μακριά από τη διαδικασία και τις απαιτήσεις εκπόνησης της κοινοτικής RIA. Οι εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών συντάχθηκαν με ελάχιστα στοιχεία, χωρίς μέριμνα για εμβάθυνση στα επιμέρους

πεδία και χωρίς την παροχή κρίσιμων ποιοτικά ή μετρήσιμων ποσοτικά στοιχείων για να ανιχνευθούν οι συνέπειες των ρυθμίσεων, ιδίως στην κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον. Παρά το πλήθος των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων, οι πληροφορίες για αυτές ήταν φτωχές και αποσπασματικές. Τα πεδία καλύπτονταν οριακά με περιεχόμενο και υπήρχε επιλεκτικότητα ως προς τη συμπλήρωσή τους.

Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνονται σχηματικά υπό τη μορφή καταλόγου ελέγχου (checklist) τα πορίσματα της συγκριτικής επισκόπησης που προηγήθηκε για την πολύ χαμηλή συμμόρφωση των τριών επενδυτικών νόμων προς τα μέσα καλής νομοθέτησης.

Πίνακας 5.12. : Πίνακας συνολικής επισκόπησης συμμόρφωσης επενδυτικών νόμων προς μέσα καλής νομοθέτησης

	N.3908/2011	N.4399/2016	N.4635/2019
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (ΜΕΡΗ)	ΓΕΝ: ΝΑΙ / ΕΙΔ: ΟΧΙ	ΓΕΝ: ΝΑΙ / ΕΙΔ: ΟΧΙ	ΓΕΝ: ΟΧΙ / ΕΙΔ: ΟΧΙ
ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ
ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	<i>(ΔΕΝ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ)</i>	ΟΧΙ	ΝΑΙ
ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	<i>(ΔΕΝ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ)</i>
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	<i>(ΔΕΝ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ)</i>
ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ	52,5%	57,4%	74,4 %

Πηγή: Επεξεργασία της συγγραφέως

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. : ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ– ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

6.1. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Παρά τις προσπάθειες στην Ελλάδα για την εδραίωση ενός πλαισίου ελέγχου της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων κατά το στάδιο παραγωγής τους, τα συμπτώματα της κακής νομοθέτησης εμμένουν: το **κανονιστικό πλαίσιο**, παρότι συχνά εξαντλητικό στις επιμέρους ρυθμίσεις του, παραμένει ασαφές, κατακερματισμένο και αντιφατικό, δύσκολο στον εντοπισμό και την ενιαία επισκόπησή του, δυσχερές στην κατανόησή του.

Η ανασφάλεια δικαίου που προκαλούν η πολυνομία και η κακονομία στους **πολίτες και τις επιχειρήσεις** τους εμποδίζει να οριοθετήσουν τη σφαίρα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους, τους καθιστά διστακτικούς στη συναλλακτική ή επιχειρηματική δράση, καχύποπτους απέναντι στους θεσμούς και τους φυσικούς φορείς τους, αδιάφορους ή και περιφρονητικούς απέναντι στο νόμο μέσα στην καθημερινότητά τους, δεκτικούς σε αναζήτηση τρόπων παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου και επιρρεπείς στη συμμετοχή σε εστίες διαφθοράς (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017 σελ. 44). Τους προκαλεί χρονικές καθυστερήσεις, διοικητικά εμπόδια, οικονομικές απώλειες στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν σαφή γνώση του ισχύοντος πλαισίου ώστε να μην υποστούν κυρώσεις (Μαντζούφας 2018, σελ 79).

Από την άλλη πλευρά η **δημόσια διοίκηση** παραμένει ένας βραδύς και αναποτελεσματικός οργανισμός, εγκλωβισμένος σε νοοτροπίες αμυντικής (ή ενίοτε και συγκεντρωτικής αντιμετώπισης), αμήχανος απέναντι στην ανάγκη επείγουσας ή εις βάθος υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής, άπειρος στην υπέρβαση των αγκυλώσεων, οχυρωμένος πίσω από τη λογική επιβεβαίωσης του ρόλου και της αποστολής του μέσα από τη ρυθμιστική υπερ-παραγωγή (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017, σελ. 118) και ανήμπορος να ικανοποιήσει κοινωνικά αιτήματα και ανάγκες (Καμτσίδου 2017, σελ. 111).

Την ίδια στιγμή οι φορείς της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και οι **ασκούντες τη νομοθετική εξουσία** στη βάση της ελεύθερης εντολής εκτελούν τις αρμοδιότητές

τους διεκπεραιωτικά, τυποποιημένα, συχνά επιφανειακά και χωρίς διάθεση (ή και κατά περίπτωση και χωρίς συναίσθηση) ότι οφείλουν να διαγιγνώσκουν τις συνέπειες των ρυθμίσεων που καταστρώνουν ή νομιμοποιούν ή να μην υποκύπτουν σε μικροπολιτικές πιέσεις διεμβολίζοντας τα νομοσχέδια με πλήθος μη σχετικών τροπολογιών.

Τέλος οι **δικαστές** επιβραδύνονται ως προς την ταχύτητα εκπλήρωσης του δικαιοδοτικού τους έργου και επιβαρύνονται καλούμενοι είτε να επιλύουν διαφορές που αναφύονται λόγω άγνοιας των διαδίκων για το περιεχόμενο των νόμων, «όπως ισχύουν», είτε να παρεμβαίνουν δικαιοπλαστικά σε κακότεχνους νόμους ερμηνεύοντας τα δικαιικά κενά (Μαντζούφας 2018, σελ. 83).

Σε ό,τι αφορά τα **μέσα καλής νομοθέτησης**, παρότι θωρακισμένα με νομοθετική ισχύ, αντιμετωπίζονται περισσότερο σαν εξωτερικά διαδικαστικά βάρη, ως υποχρεώσεις ελάσσοнос σημασίας σε σύγκριση με τη νομοτεχνική διαδικασία καθ' εαυτή. Δεν έχει γίνει αντιληπτό στους νομοθετούντες και τους εφαρμοστές, ότι ολόκληρη η νομοπαραγωγή πρέπει να διαπνέεται από τις επιταγές της καλής νομοθέτησης. Τα αποτελέσματα της ελλιπούς συμμόρφωσης συνοψίζονται ως ακολούθως:

- Χωρίς να καθίσταται κατανοητή η κρίσιμη σημασία τους για τις σχεδιαζόμενες ρυθμίσεις, οι **Α.Συ.Ρ.** συντάσσονται με τρόπο μηχανιστικό και φορμαλιστικό: μολονότι τα πεδία τα οποία καλούνται να τεκμηριώσουν οι συντάκτες τους περιέχουν πολύ σημαντικές πληροφορίες για τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις των ρυθμίσεων, η έλλειψη συγκεκριμένων, μετρήσιμων στοιχείων αντικαθίσταται από γενικόλογες αξιολογήσεις και από επαναλήψεις τμημάτων της **αιτιολογικής έκθεσης** (Βλαχόπουλος, 2017, σελ. 37), η οποία ως επί το πλείστον παραφράζει με τη σειρά της τις διατάξεις του νομοσχεδίου, χωρίς πάντως να τις αιτιολογεί (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 112).
- Περαιτέρω, για την κοινωνική **διαβούλευση** στο προκοινοβουλευτικό στάδιο δε θεωρείται πάντα δεδομένη η πρόσκληση εταίρων σε συζήτηση, ενώ η προθεσμία υποβολής σχολίων στη δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση τείνει να συντέμνεται ολοένα και συχνότερα κατά παράβαση των σχετικών

διατάξεων. Οι εκθέσεις διαβούλευσης δε συνοδεύουν πάντα τα σχέδια νόμου κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή, παρότι επιβάλλεται ρητά.

- Εκτός αυτού η νομοθεσία για την **κωδικοποίηση** συνεχώς μεταβάλλεται, συστήνοντας εκ νέου Επιτροπές, οι οποίες είτε δε συγκροτούνται, είτε δεν προλαβαίνουν να παράξουν έργο. Παράλληλα κάθε προσπάθεια κωδικοποίησης ή αναμόρφωσης δικαίου υπονομεύεται από διάφορες πρακτικές κακής νομοθέτησης, όπως οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις διατάξεων που αποσταθεροποιούν το εγχείρημα ή όπως η μη ρητή κατάργηση συγκεκριμένων διατάξεων και η υιοθέτηση περιφραστικών καταργήσεων κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης που αντίκειται στις διατάξεις του νέου νομοθετήματος, επιβαρύνοντας και επιβραδύνοντας το έργο κάθε επιτροπής. (Συμεωνίδης, 2017, σελ. 121)
- Τέλος η μη εξοικείωση με τις μεθόδους **αποτίμησης των αποτελεσμάτων μιας ρύθμισης** σε συνδυασμό με την υποστελέχωση των μονάδων Νομοθετικής πρωτοβουλίας, που – παρότι αυτοτελείς και υπαγόμενες απευθείας στο γραφείο κάθε Υπουργού, – παραμένουν υποστελεχωμένες, ως ένδειξη των σχέσεων που επικρατούν ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και το υπηρεσιακό προσωπικό (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος, 2017 σελ. 102) καταδεικνύουν τους λόγους για τους οποίους η ex post αξιολόγηση ρυθμίσεων δεν εφαρμόζεται από την ελληνική διοίκηση.

6.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Για τον εξορθολογισμό του ρυθμιστικού πλαισίου κρίνονται απαραίτητες κωδικοποιητικές εργασίες, είτε αφορούν διοικητική κωδικοποίηση είτε ανάπλαση είτε αποκάθαρση δικαίου: το ελληνικό κράτος παρουσιάζει μεγάλη υστέρηση σε δράσεις κωδικοποίησης με αποτέλεσμα την σημαντική αύξηση πολυνομίας και κακονομίας. Η καταγραφή, η συστηματοποίηση και η μείωση της ρυθμιστικής ύλης θα αποκαταστήσει σε ένα βαθμό την ασφάλεια δικαίου καθώς θα καταργηθούν και θα αποσυρθούν διατάξεις που δημιουργούν αντιφάσεις ή κενά. Η καθιέρωση του εργαλείου της «ρυθμιστικής γκιλοτίνας», που εφαρμόζεται σε πολλά κράτη και προωθείται ως καλή πρακτική από τον ΟΟΣΑ, θα μπορούσε να εκκαθαρίσει τη νομοθετική ύλη από αναχρονιστικές, περιττές, αντικρουόμενες ή ουσία καταργημένες διατάξεις. Επίσης σημαντική ελάφρυνση αλλά και ενίσχυση της συνοχής της νομοθεσίας θα επέφερε η υιοθέτηση καλών πρακτικών ρυθμιστικής αποκάθαρσης,

όπως αυτής που τηρείται στη Μεγάλη Βρετανία (και σε άλλες χώρες με παραλλαγές) με τον τίτλο «one – in, two – out»²⁸ όπου προϋπόθεση για να εισέλθει κάθε νέα διάταξη που θεσπίζεται σε ένα τομέα πολιτικής, αποτελεί η κατάργηση δύο άλλων περιττών διατάξεων στον ίδιο τομέα πολιτικής. Τέλος, ειδικά για διατάξεις κανονιστικού πλαισίου που θεσπίστηκαν για ειδικούς σκοπούς και καθορισμένο χρονικό πλαίσιο, η κατάργησή τους θα μπορούσε να γίνεται κατά τρόπο αυτόματο, αν υιοθετούνταν στην ελληνική έννομη τάξη ως καλή πρακτική, η «ρήτρα ηλιοβασιλέματος» (sunset clause): πρόκειται για τη συμπερίληψη μιας ρητής προθεσμίας στο σώμα της κανονιστικής πράξης, μετά την παρέλευση της οποίας, η ισχύς της «δύει» χωρίς να χρειάζεται άλλη ενέργεια.

Σε ό,τι αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, η χαμηλή διοικητική ικανότητα μπορεί μακροπρόθεσμα να αντιμετωπιστεί με σωστά στοχευμένες επιμορφωτικές δράσεις (σχεδιασμός και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, κατάστρωση νομοθετικών ρυθμίσεων, εκπόνηση Α.Συ.Ρ.) από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017 σελ. 116 - 117). Οι επιμορφώσεις αυτές αφορούν ιδιαιτέρως τους υπαλλήλους των Υπουργείων που στελεχώνουν τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, για να μπορούν να ανταποκρίνονται με ευχέρεια στα καθήκοντα σύνταξης ρυθμίσεων και συνοδευτικών εγγράφων. Είναι επίσης απαραίτητες προκειμένου το υπαλληλικό προσωπικό να αποκτήσει κοινή διοικητική και νομοτεχνική κουλτούρα, ώστε να φέρει σε πέρας οριζόντιες δράσεις συνεργασίας που συχνά είναι απαραίτητες, όταν αναλαμβάνονται νομοθετικές πρωτοβουλίες από κοινού με άλλες υπηρεσίες στη βάση συναρμοδιότητας.

Σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες ψήφισης και τη διαχρονική καταστρατήγηση της συνταγματικής διάταξης για τη μη παρείσφρυση σε σχέδια νόμων άσχετων τροπολογιών (προϊόντα «υστερόβουλης ή αμελέτητης μικρονομοθεσίας» κατά τον Μαντζούφα – 2017 σελ. 183) προτείνεται (μέσω αναθεώρησης) η ενίσχυση του άρθρου με προϋποθέσεις αυξημένου ποσοστού προσυπογραφών για την κατάθεση τροπολογίας και με υποχρεωτική συνοδεία βουλευτικών τροπολογιών από έκθεση δαπάνης (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017, σελ. 125).

²⁸ <https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation>

Παράλληλα προτείνεται η αναβάθμιση του ρόλου των κοινοβουλευτικών επιτροπών που επεξεργάζονται νομοσχέδια, η ενίσχυση της στελέχωσης της (συνταγματικά κατοχυρωμένης) Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής με εμπειρογνώμονες οικονομικής επιστήμης, οικονομικής ανάλυσης δικαίου, στατιστικής, κοινωνιολογίας και της περιβαλλοντολογίας και η απόδοση δέσμιας γνωμοδοτικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή με δυνατότητα αναπομπής μη άρτιων νομοσχεδίων (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017, σελ. 125). Χρήσιμη και παραγωγική θα ήταν επίσης η διοργάνωση ειδικών σεμιναρίων για την εις βάθος κατανόηση και αξιολόγηση του περιεχομένου των Α.Συ.Ρ. από τους βουλευτές, δεδομένου ότι η εκλογή τους στο αξίωμα δεν προϋποθέτει προηγούμενη εξοικείωση με τις εξειδικευμένες έννοιες που οι συγκεκριμένες εκθέσεις περιλαμβάνουν.

6.3. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η κατάστροφη διατάξεων αποτελεί μια «στιγμαία» διαδικασία, το αποτύπωμά της όμως στην κοινωνία, στο περιβάλλον και στην οικονομία είναι διαρκές. Υπό αυτή τη συνθήκη η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί τυπική εξωτερική προϋπόθεση ούτε θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ως δευτερεύον ζήτημα για τους επιφορτισμένους με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής. Η νομοπαραγωγική διαδικασία πρέπει να διαπνέεται από τις αρχές της καλής νομοθέτησης από το πρώτο κιόλας βήμα, από αυτήν ακόμα τη στάθμιση της απόφασης για το αν η νομοθέτηση είναι η μοναδική επιλογή και η απολύτως αναγκαία λύση για την αντιμετώπιση του δημόσιου ζητήματος. Υπό την προϋπόθεση της σωστής εφαρμογής του το εργαλείο της Α.Συ.Ρ., δοκιμασμένο και επιτυχημένο ανά τον κόσμο, αποτελεί οδικό χάρτη πλήρους ανάλυσης της επίδρασης μιας ρύθμισης στο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον ενώ η *ex post* αποτίμηση της εφαρμογής μιας ρύθμισης ελέγχει την επαλήθευση των αρχικών εκτιμήσεων και μαζί την επιτυχία ή μη της χαραχθείσας δημόσιας πολιτικής. Συνολικά, η καλή νομοθέτηση αποτελεί εχέγγυο κατάστροφης και υιοθέτησης επιτυχών ρυθμίσεων και ως εκ τούτου θα ήταν προτιμότερο να αντιμετωπίζεται ως σύμμαχος στην επίπονη διαδικασία της νομοθέτησης παρά ως άχθος ή ως εχθρός.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Βενιζέλος Ευ. 2005 «Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας» Ομιλία σε εκδήλωση του ΣΕΒ στο πλαίσιο του Έτους Ανταγωνιστικότητας 2005 με θέμα: «Για αποτελεσματικότερη Νομοθεσία και Ρυθμίσεις Επιπτώσεις στην Ανταγωνιστικότητα και στο Κόστος» ανακτήθηκε από <https://www.evenizelos.gr/17-programm-proposals/economy-development/development-model/1119-2009-05-01-11-34-21.html>

Βλαχόπουλος Σ. «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Δελλής Γ. (2017) «Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή της αντιμετώπιση» Νομικό Βήμα, τ. 65

Διαμαντούρος Ν. (2011) Για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, Διδάγματα από το ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, Κίνηση Πολιτών για μια ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία, Αθήνα, ΕΒΕΑ

Διονυσοπούλου Αθ. 2017 «Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο παραγωγής κανόνων δικαίου και οι δυσλειτουργίες του – συζήτηση – σχολιασμός» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Καϊάφα – Γκμπάντι Μ. (2017), «Συμπεράσματα, Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας: Βασικές θέσεις και προτάσεις του συνεδρίου» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Καλογήρου Μ. 2017 Χαιρετισμός, στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Καμτσίδου Ιφ. (2017) «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Καρκατσούλης Π. (1990), «Η νομοθέτηση ως επιστήμη, Προλεγόμενα σε μια συστημική θεωρία της Νομοθέτησης», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Καρκατσούλης Π. (2004), «Το κράτος σε μετάβαση. Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο μανάτζμεντ” στη “διακυβέρνηση”» Αθήνα, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Καρκατσούλης Π. (2008) «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) «Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος», Αθήνα: Παπαζήσης

Καρκατσούλης Π. (2009), «Κανονιστική μεταρρύθμιση & Καλή νομοθέτηση» Εκπαιδευτικό υλικό, Κ' Εκπαιδευτικής Σειράς, Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, Υπουργείο Εσωτερικών

Καρκατσούλης Π. (2011), «Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης», Αθήνα, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία (επιμ.) (2011) Πολυνομία, κακονομία, ανομία. Αθήνα: Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο

Λαδή Στ., Νταλάκου Β, (2016), «Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης, Α. (2007) «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης» στο Κοντιάδη Ξ. Ανθόπουλος Χ. (επιμ.) «Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;» Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.) (2000). Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Μανιτάκης Α. «Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή», αδημοσίευτο, διαθέσιμο μέσω https://www.constitutionalism.gr/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-organwtiki-basi-toy-kra/#_ftnref4 [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2020]

Μαντζούφας Π. (2017) «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Μαντζούφας Π. (2018) «Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου» Αθήνα, Εκδόσεις Ευρασία

Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Αρ. (2008), «Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων», Αθήνα, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Έτος ΚΑ', τεύχος Ι.

Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Αρ. (2010), «Η θεωρία της ρύθμισης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 16^ο, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Παυλόπουλος Π. (2016) «Το κράτος δικαίου στον αστερισμό μιας μη αναστρέψιμης παρακμής» Εναρκτήρια ομιλία του Προέδρου της Δημοκρατίας στην επιστημονική εκδήλωση του Σώματος Ομότιμων Καθηγητών στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο μέσω <http://www.presidency.gr/%ce%b5%ce%bd%ce%b1%cf%81%ce%ba%cf%84%ce%ae%cf%81%ce%b9%ce%b1-%ce%bf%ce%bc%ce%b9%ce%bb%ce%af%ce%b1-%cf%84%ce%bf%cf%85-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%ad%ce%b4%cf%81%ce%bf%cf%85-%cf%84%ce%b7%cf%82-%ce%b4%ce%b7/> [Πρόσβαση 8 Ιανουαρίου 2020]

Πλυμάκης Σ. (2019) «5^η διάλεξη: Η κανονιστική μεταρρύθμιση στη δημόσια πολιτική» Εκπαιδευτικό υλικό μαθήματος «Σχεδιασμός και Ανάλυση Δημοσίων Πολιτικών» ΠΜΣ «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» διαθέσιμο στο https://eclass.uop.gr/modules/contact/index.php?course_id=1792 [Πρόσβαση 2 Οκτωβρίου 2019]

Σπηλιωτόπουλος Επ. (2005) «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Δέκατη Ανατύπωση. Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Συμεωνίδης Ιω. (2017) «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ (2017) «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων». Αθήνα, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης ΔιαΝΕΟσις

Τασόπουλος Γ., (2017), «Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία» στο «Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”», Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/18.7.2006, «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

εισηγητική έκθεση του νόμου ν.3133/2003 (Α΄85)

Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (Α΄167)

Νόμος 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α΄ 133)

Ν.4399/2016 «Θεσμικό Πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων ενισχύσεων ιδιωτικών επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας – σύσταση αναπτυξιακού συμβουλίου και άλλες διατάξεις» (Α΄ 117)

Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (Α΄34)

Ν. 3908/2011 «Ενίσχυση ιδιωτικών επενδύσεων για την οικονομική ανάπτυξη , την επιχειρηματικότητα και την περιφερειακή συνοχή» (Α΄ 8)

N.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις» (Α' 112)

N.3133/2003 «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης» (Α' 85)

Σύνταγμα 1975

Κανονισμός της Βουλής

Ξενόγλωσση

European Commission, COM 425(2001), «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος» διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-428-EL-F1-1.Pdf>

European Commission, Better Regulation Guidelines – Better Regulation in the Commission διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Hatzis Ar., Nalpantidou S. “From nothing to too much: Regulatory Reform in Greece”, διαθέσιμο στο <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>

[Πρόσβαση 3 Δεκεμβρίου 2019]

Mandelkern Group on better regulation final report, 2001 διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smartregulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

OECD (1997) OECD Report on Regulatory Reform, Paris διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> [Πρόσβαση 17 Δεκεμβρίου 2019]

OECD (2001) Regulatory Reform in Greece, Enhancing market openness through regulatory reform, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/greece/2756295.pdf>

OECD (2005), Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

OECD (2011), Review of the Central Administration: Greece, - μερικώς διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/49264931.pdf>

OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece, - μερικώς διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Executive%20Summary%20-%20BR%20Greece.pdf>

OECD (2018), Regulatory Policy Outlook, μερικώς διαθέσιμο στα https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018/summary/english_37d8e8f3-en#page1

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

«Η κυβέρνηση προωθεί την κανονιστική μεταρρύθμιση», άρθρο στην εβδομαδιαία εφημερίδα Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. «ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά», , Έτος 8ο, Φύλλο 314, 6-2-2007, σελ. 1 διαθέσιμο στο [http://www.gspa.gr/\(0906722977163290\)/documents/efhmerida/teyxos314.pdf](http://www.gspa.gr/(0906722977163290)/documents/efhmerida/teyxos314.pdf)