ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«ΟΡΓΑΝΩΣΗ & ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΚΟΥΣ»

Η προβληματική της πολυνομίας στην Ελλάδα - Διερεύνηση της διοικητικής επιβάρυνσης στη Δημόσια Διοίκηση

Μεταπτυχιακός Φοιτητής: Ιωάννης Ν. Δουλγεράκης - ΜΟ 192

Επιβλέπων Καθηγητής: Ιωάννης Κ. Ρομπογιαννάκης

Χανιά, Ιανουάριος 2024

Copyright © Ιωάννης Ν. Δουλγεράκης, 2024

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της πτυχιακής εργασίας από το πρόγραμμα δεν υποδηλώνει απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Τμήματος.

Ευχαριστίες

Καταρχάς να ευχαριστήσω το θεό για τις θείες δωρεές του και την οικογένειά μου για την υπομονή της.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Ρομπογιαννάκη για την πολύτιμη συμβολή του καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας, την ΕΜΔΥΔΑΣ Δυτικής Κρήτης και ιδιαιτέρως τον πρόεδρό της κο Νικολουδάκη για την βοήθειά τους στην αναζήτηση στοιχείων της έρευνας, καθώς και την Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων για την σημαίνουσα καθοδήγησή τους.

Η νομιμότητα για τη Δημόσια Διοίκηση είναι το απαραίτητο μέσο για την εκπλήρωση του προορισμού της και δεν είναι αυτοσκοπός της δράσης της.

Αντώνης Μανιτάκης

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η διερεύνηση θεμάτων μέτρησης της διοικητικής επιβάρυνσης στη Δημόσια Διοίκηση, μέσα από το πρίσμα των δομικών αδυναμιών του νομοπαραγωγικού συστήματος. Ρητορικά, κι όχι μόνο, είναι δυνατόν να τεθεί το ερώτημα, πώς ένα «*αμιγώς*» νομικό ζήτημα αποτελεί αντικείμενο μελέτης και διαπραγμάτευσης στον χώρο των θετικών επιστημών και εάν στην περίπτωσή αυτή χωρεί μια σκοπιά τεχνοκρατικής εξειδίκευσης.

Η πέραν της εικοσαετίας επαγγελματική μου πορεία στην Δημόσια Διοίκηση με κατέστησε αντιμέτωπο πολλάκις με τα φαινόμενα παθολογίας της διοικητικού συστήματος, ως απότοκα προβλήματα της πολυνομίας. Μέσω της καθημερινής αναζήτησης λύσεων και της γόνιμης τριβής με το αντικείμενο, αναδείχθηκαν ενδιαφέρουσες πτυχές της διοικητικής σφαίρας με κυρίαρχη εκείνη της διεπιστημονικής δεκτικότητας, ένα σημείο κάθε άλλο παρά προφανές. Απ' την άλλη πλευρά, ολοένα και περισσότερο πληθαίνουν οι θεσμικές παροτρύνσεις για διεπιστημονική προσέγγιση των διοικητικών θεμάτων ως μια σύγχρονη αναγκαιότητα. Από τις εκκλήσεις αυτές δεν θα ήταν δυνατόν να ελλείπει και η αντιμετώπιση φαινομένων δυστοκίας του νομοθετικού γίγνεσθαι με τελικό αποδέκτη τη Δημόσια Διοίκηση.

Λέξεις κλειδιά :

Διοικητικό βάρος, διοικητικός φόρτος, διοικητική επιβάρυνση, πολυνομία, γραφειοκρατία, Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ)

Abstract

The aim of this thesis is to research aspects related to the measurement of administrative burden in the Public Administration, through the prism of the structural weaknesses of the legislative system. Rhetorically, and not only, there is the question of whether a "purely" legal issue is an object of study and negotiation in the field of sciences and whether in our case the perspective of a technocratic specialization is appropriate.

Throughout my professional career in Public Administration for more than twenty years I have been confronted with many occasions of pathological phenomena in the administrative system as a consequence of the problems of overregulation. Through daily search for solutions and my constant friction with the subject, interesting aspects of the administrative sphere emerged, with the dominant one being that of interdisciplinary receptivity, a point that is far from obvious. On the other hand, there is an increasing number of institutional incentives for an interdisciplinary approach to administrative issues as a contemporary need. These calls could not fail to include a response to the phenomena of legislative stagnation with the Public Administration as the final recipient.

Keywords:

Regulatory burden, regulatory overload, overlegislation, overregulation, excessive regulation, multi-legislation, normative overflow, bureaucracy, Red Tape, Standard Cost Model (SCM)

Περιεχόμενα

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών **4**

Εισαγωγή **5**

ΜΕΡΟΣ 1ο – Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ : ΜΙΑ ΦΑΥΛΗ ΠΛΟΚΗ **6**

1.1 ΕΓΓΕΝΕΙΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΣΧΕΣΕΙΣ ΑΛΛΗΛΕΞΑΡΤΗΣΗΣ **6**

1.1.1 Ιστορική καταβολή 6

1.1.2 Παθογένειες στη νομοθετική λειτουργία και οι προεκτάσεις τους στη Δημόσια Διοίκηση 7

1.2 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ **11**

1.2.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός 11

1.2.2 Πολυνομία και Γραφειοκρατία 11

1.2.3 Πολυνομία και Κακονομία 12

1.2.4 Ποσοτικός Προσδιορισμός 13

1.3 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ **16**

1.4 ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ **18**

1.4.1 Εισαγωγή 18

1.4.2 Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα 18

1.4.3 Συνιστώσες της Καλής Νομοθέτησης 19

1.5 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ **20**

1.5.1 Εισαγωγή 20

1.5.2 Η Έκθεση Δεκλερή 20

1.5.3 Η Έκθεση Σπράου και το πρόγραμμα *«ΠΟΛΙΤΕΙΑ»* 21

1.5.4 Διοίκηση μέσω στόχων (Management by Objectives- MBO) – ο Νόμος 3242/04 22

1.5.5 Η πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/2006 23

1.5.6 Ο Νόμος 4048/2012 24

1.5.7 Ο Νόμος 4622/19 27

1.5.8 Πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις Καλής Νομοθέτησης 28

ΜΕΡΟΣ 2ο - ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ **30**

2.1 ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΜΙΑΣ ΠΟΙΟΤΙΚΟΤΕΡΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ **30**

2.1.1 Εισαγωγή 31

2.1.2 Το Μοντέλο BIA (Business Impact Assessment) 31

2.1.3 Η Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1ης Απριλίου 1987 - COM(87) 868 PV 32
2.1.4 Η Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής του Εδιμβούργου 33
2.1.5 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ..... 34
2.1.6 Μοντέλο BEST (Business Environment Simplification Task Force) 35
2.1.7 Οι Διοργανικές Συμφωνίες 36
2.1.8 Στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση – Ορόσημο για την ανάγκη μέτρησης του διοικητικού βάρους 37
2.1.9 Η Λευκή βίβλος 40
2.1.10 Η Έκθεση Mandelkern..... 41
2.1.11 Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνέχεια της Λευκής Βίβλου και της Έκθεσης Mandelkern 43
2.2 ΤΟ ΧΡΟΝΙΚΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ 44
2.2.1 Η Εστίαση των Θεσμικών Οργάνων στη Μέτρηση του διοικητικού κόστους – Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model) 44
2.2.3 Το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme)..... 50
2.2.4 Η Πλατφόρμα FIT FOR FUTURE..... 53
ΜΕΡΟΣ 3ο – ΜΕΤΡΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΒΑΡΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 54
3.1 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ 54
3.1.1 Βιβλιογραφική ανασκόπηση ποσοτικών μεθόδων μέτρησης διοικητικής επιβάρυνσης 54
3.1.2 Βιβλιογραφική ανασκόπηση ποσοτικών μεθόδων με τη χρήση του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους 56
3.2 ΤΟ ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΚΟΣΤΟΥΣ - ΤΜΚ (STANDARD COST MODEL – SCM) 59
3.2.1 Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους – ΤΜΚ (Standard Cost Model)..... 59
3.2.2 Εκ των υστέρων και εκ των προτέρων μέτρηση 64
3.2.3 Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών (Ε.Π.Δ.Δ.) - Η εφαρμογή του Τυποποιημένου Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ) στην Ελλάδα..... 65
3.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΟΥ 69
3.3.1 Εισαγωγή..... 69
3.3.2 Δημόσιες Συμβάσεις..... 69
3.3.3 Χρήση του ΤΜΚ στη Δημοπράτηση Δημοσίων Συμβάσεων Έργων από τους ΟΤΑ α΄ και β΄ Βαθμού 71
3.4 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΑΣ – ΠΡΟΣΟΜΟΙΩΣΗ 87
3.4.1 Εισαγωγή..... 87

3.4.2 Στοχαστικές Μεταβλητές συστήματος προσομοίωσης Διοικητικών Δραστηριοτήτων .. 88
3.4.3 Προσομοίωση Monte Carlo 90
3.4.4 Αποτελέσματα Προσομοίωσης..... 92
ΜΕΡΟΣ 4ο – ΚΡΙΤΙΚΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 97
Ελληνική Βιβλιογραφία..... 97
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία..... 98
Διοικητικά Εγχειρίδια 99
Νομοθεσία 100
Διοικητικά Έγγραφα ΕΕ 100
ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Α΄ 102
ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Β΄ - ΜΕΣΟΣ ΜΗΝΙΑΙΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ – ΕΛΛΑΔΑ - 2022 ...103
ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Γ΄– EX-POST ΜΕΤΡΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ 104

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΕΠ: **Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν**

ΕΑΔΗΣΥ: **Ενιαία Αρχή Δημοσίων συμβάσεων**

ΕΒΔΔΗΣΥ: **Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων**

ΕΕ: **Ευρωπαϊκή Ένωση**

ΕΜΔΔ: **Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών**

ΕΠΑΔ: **Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών**

ΕΠΔΔ: **Εθνικό Πρόγραμμα Διοικητικών Διαδικασιών**

ΟΟΣΑ: **Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης**

ΟΤΑ: **Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

ΠΔ: **Προεδρικό Διάταγμα**

ΠΝΠ: **Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου**

ΠΓ: **Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας**

ΤΜΚ: **Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους**

ΥΑ: **Υπουργική Απόφαση**

EC: **European Commission**

OECD: **Organisation for Economic Co-operation and Development**

SCM: **Standard Cost Model**

SCMM: **Standard Cost Model Manual**

Εισαγωγή

Η εύρυθμη λειτουργία της πολιτείας είναι άμεσα συνυφασμένη με την αποτελεσματική δράση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται ευθέως από την ποιότητα της νομοθετική διαδικασίας. Ως γενική πεποίθηση του νομικού κόσμου, η ποιοτική αναβάθμιση της νομοθετικής λειτουργίας βασίζεται και στη δυνατότητα μείωσης των βαρών που αυτή συνεπάγεται τόσο για τους πολίτες και επιχειρήσεις όσο και για την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση. Στην εργασία αυτή επιχειρήσαμε να προσεγγίσουμε παραμέτρους εκτίμησης, μέτρησης και εν τέλει μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων, μέσα από την διαλεκτική σχετικά με την πολυνομία και τα συνοδά φαινόμενα αυτής.

Αρχικά, προκειμένου να κατανοηθεί η εξέλιξή του φαινομένου μέχρι τις μέρες μας, παρουσιάζεται η ιστορική πρόοδος των θεσμικών επιδιώξεων προσέγγισης του προβλήματος, τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο, με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ως κύριους ενορχηστρωτές στην συστράτευση αυτή.

Στη συνέχεια επιλέχτηκε και παρουσιάστηκε το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους, ως η περισσότερο αποδεκτή μέθοδος ποσοτικού προσδιορισμού των διοικητικών επιβαρύνσεων και επιχειρήθηκε, ως υπόθεση εργασίας, η εφαρμογή του στη μέτρηση διοικητικών βαρών της δημοπράτησης δημοσίων έργων από τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού στην Κρήτη, κατόπιν σχετικής έρευνας.

Μέσα από κατάλληλη παραμετροποίηση, επιχειρήθηκε η στοχαστική προσέγγιση του προβλήματος μέσω υπολογιστικής προσομοίωσης δεδομένων με μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας .

ΜΕΡΟΣ 1ο – Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ : ΜΙΑ ΦΑΥΛΗ ΠΛΟΚΗ

1.1 ΕΓΓΕΝΕΙΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΣΧΕΣΕΙΣ ΑΛΛΗΛΕΞΑΡΤΗΣΗΣ

1.1.1 Ιστορική καταβολή

Στην Ελλάδα η έννομη τάξη λειτουργεί μέσα από το σύστημα του ηπειρωτικού ή ευρωπαϊκού δικαίου, προερχόμενο από το ρωμαϊκό δίκαιο. Το ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο, κλάδο του οποίου αποτελεί το Διοικητικό Δίκαιο, επηρεάστηκε κατά τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους στα μέσα του 18ου αιώνα, από το ναπολεόντειο πρότυπο. Δυστυχώς, η υιοθέτηση του προτύπου αυτού δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και δεν επετεύχθη η εγκυρότητα του αντίστοιχου γαλλικού, επειδή ακριβώς εισήχθη σε διαφορετικές κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές δομές (Spanou, 2008). Παράλληλα, ενώ η έννομη τάξη στην Ελλάδα εδράζεται σε φιλελεύθερη βάση, η κοινωνική γνώμη τάσσεται σε μεγάλο βαθμό υπέρ μιας παρεμβατικής κρατικής διοίκησης. Με το δεδομένο αυτό οι κυβερνήσεις διαχρονικά κι ανεξάρτητα από την ιδεολογική τους βάση, αγνόησαν τις καλές πρακτικές νομοθέτησης με όλες τις επακόλουθες αρνητικές συνέπειες για τη σημερινές δομικές αδυναμίες του διοικητικού συστήματος (Dellis, 2013).

Από την επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τις παθογένειες στο δικαιϊκό μας σύστημα φαίνεται ότι αυτές εντοπίστηκαν και καταγράφηκαν σε σχετικές εργασίες από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα έως και τις μέρες μας. Ωστόσο δεν περιορίζονται ούτε χρονικά ούτε χωρικά, αλλά αφενός, αποτελούν πάγια και διαχρονικά προβλήματα, αφετέρου, επεκτείνονται πέραν των εθνικών μας συνόρων απασχολώντας και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.[1]

[1] Βλ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (2020) σελ. 5 και Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/19 σελ. 2.

1.1.2 Παθογένειες στη νομοθετική λειτουργία και οι προεκτάσεις τους στη Δημόσια Διοίκηση

Η κακονομία, σύμφωνα με το λεξικό Μπαμπινιώτη[2] (2006) πρόκειται για λέξη με αρχαίες καταβολές, η ετυμολογία της οποίας συνδέεται με τη διοίκηση μέσω κακών νόμων. Ο όρος φαίνεται να περιλαμβάνει δύσκολα ερμηνευτέες και περίπλοκες διατάξεις νομοθετημάτων, οι οποίες οδηγούν σε αντιφάσεις αλλά πολύ συχνά και σε κενό δικαίου μέσω αλληλοαναιρέσεων.

Αντιφάσεις, αλληλοαναιρέσεις και ασυμβατότητα των ρυθμίσεων συναντώνται ακόμη και σε διαφορετικά ρυθμιστικά επίπεδα με παραδείγματα νόμων οι οποίοι αναιρούνται από εγκυκλίους, ΥΑ ή ΠΔ. Άλλες φορές πρόκειται για περιπτωσιακού ή ευκαιριακού τύπου νομοθετήματα τα οποία μένουν συχνά άνευ εφαρμογής, λόγω ακριβώς της απουσίας μακρόπνοου ορίζοντα και διαχρονικότητας κατά το σχεδιασμό τους, σύμφωνα με τις επιταγές της Καλής Νομοθέτησης, βασικό συστατικό της οποίας είναι και η εφαρμοσιμότητα. Η εφαρμοσιμότητα κατά τον Μαντζούφα (2017) εξαρτάται κυρίως από το κύρος και την πειθώ του ίδιου του νόμου και κατ' επέκταση την κοινωνική του αποδοχή κι όχι από την παθητική τήρηση των προβλέψεών του.

Η κακονομία όμως μπορεί να τροφοδοτηθεί και με λάθη στην σύνταξη, στη λεκτική και γραμματική διατύπωση με δυσνόητη και ασαφή διατύπωση των νομικών κειμένων[3], αλλά ακόμα και λάθη σε σημεία στίξης τα οποία η πρακτική έχει δείξει ότι μπορεί με τη σειρά τους να οδηγήσουν σε ερμηνευτικές αμφισημίες στη διοικητική δράση (Μανιτάκης 2015, Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος 2017). Σύμφωνα με τον Τσούκα (2011) η κακονομία συνίσταται σε νοηματικά ελλιπείς διατάξεις εκ των οποίων δε συνάγεται το κεντρικό περιεχόμενο του νομοθετήματος.

Η αντισυνταγματικότητα των νόμων προσθέτει ακόμη μια περίπτωση κακονομίας η οποία έρχεται σε αντίθεση με το ανώτατο νομοθετικό κείμενο, ενώ παρόμοια περίπτωση κρίνεται και η αντίθεση εθνικής διάταξης με αντίστοιχες υπερεθνικής ισχύος διατάξεις όπως είναι το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα κακονομίας κατά το Δελλή (2017) αποτελούν τα πολυσέλιδα Μνημόνια I,II, III καθώς και τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016

[2] Γ. Μπαμπινιώτη, Λεξικό της Νέας Ελληνικής γλώσσας, Β΄ Έκδοση, Αθήνα 2002, Γ΄ ανατύπωση 2006.
[3] Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης- Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, «*Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*» (2013).

και 2018-2021 τα οποία χαρακτηρίζονται ως νομοσχέδια «*εκτρωματικού χαρακτήρα*» λόγω ακριβώς του δυσθεώρητου όγκου σελίδων και παραρτημάτων που ψηφίστηκαν από την Ελληνική Βουλή «*εν μία νυκτί*».

Κατά τους Σωρητόπουλο και Χριστόπουλο (2017) δύο είναι τα κύρια αίτια της κακονομίας: Τα ασφυκτικά χρονικά περιθώρια νομοθέτησης τα οποία επιβάλλονται είτε από έκτακτα φυσικά, κοινωνικά ή τεχνολογικά γεγονότα απρόβλεπτου χαρακτήρα, είτε από θεσμικούς παράγοντες όπως η ΕΕ, στις περιπτώσεις ενσωμάτωσης ή παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας, τα οποία συντείνουν στο πρόβλημα και στις περισσότερες περιπτώσεις το μεγεθύνουν. Στους παράγοντες αυτούς πρέπει να συμπεριληφθεί και η κομματική σκοπιμότητα πολλών νομοθετικών πράξεων η οποία διεκδικεί σημαντικό μερίδιο ευθύνης.

Πολύφημη παθογένεια στον ελληνικό διοικητικό κόσμο, άμεσα συνυφασμένη με την πολυνομία και την κακονομία, είναι η **γραφειοκρατία**. Αφορά κυρίως τη Δημόσια Διοίκηση και συνδέεται στενά με την έννοια του διοικητικού βάρους το οποίο απασχολεί διαχρονικά πολίτες και επιχειρήσεις, κοινωνία και οικονομία (Καρκατσούλης, 2022). Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας στη χώρα μας εκκινεί από τις απαρχές δόμησης του σύγχρονου Ελληνικού κράτους και οφείλεται εν πολλοίς στην καταγραφή, χωρίς στρατηγικό στόχο και ρυθμιστικό πλαίσιο, πλήθους αρμοδιοτήτων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και του επιμέρους κανονιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την μη τυποποίηση και περιπλοκότητα των ίδιων των δημόσιων διοικητικών διαδικασιών (ΕΠΔΔ, 2020). Κατά τον Abeele (2019) η «*γραφειοκρατική τεχνοδομή*» της ΕΕ ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για την άνοδο στην εξουσία λαϊκιστικών ή εθνικιστικών φωνών, αφού μεγάλο μέρος των απλών πολιτών έχει την πεποίθηση ότι ένα τέτοιο σύστημα (γραφειοκρατικό) δεν μπορεί να ανταποκριθεί επαρκώς στις ανασφάλειες κι ανησυχίες τους.

Προβλήματα κακονομίας ή πολυνομίας οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια σε γραφειοκρατικές παθολογίες του συστήματος, αφού ενισχύεται η νομική ανασφάλεια σε όλα τα στάδια και τους μηχανισμούς της εκτελεστικής εξουσίας, ως οι τελικοί χρήστες (εφαρμοστές) των ρυθμιστικών και νομοθετικών διατάξεων. Είναι οι ίδιοι οι δημόσιοι λειτουργοί οι οποίοι κάτω από το πλέγμα ανασφάλειας δικαίου, οδηγούνται μετά βεβαιότητας στην ευθυνοφοβία και την άρνηση ανάληψης ευθύνης και δημιουργικής πρωτοβουλίας, ενώ ταυτόχρονα η επακόλουθη κρατική αναλγησία, δυσπραγία και κατασπατάληση ανθρώπινων και φυσικών

πόρων πλήττει το κύρος του ίδιου του πολιτεύματος (Μανιτάκης 2015, Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος 2017).

Η γραφειοκρατία (ή διοικητικό βάρος) κατά τον ΟΟΣΑ (2014) είναι άμεσα συνυφασμένη με τον νομικό **φορμαλισμό,** άλλως τη στείρα προσκόλληση στη γραμματική διατύπωση κι όχι στο πνεύμα του νόμου, πράγμα το οποίο τελικά αυξάνει το συνολικό κόστος αλλά και την κανονιστική αβεβαιότητα για πολίτες και επιχειρήσεις. Η επιμονή στην τυπική νομιμότητα, τροφοδοτεί, χωρίς αμφιβολία, τη γραφειοκρατία, αποδυναμώνει τη διοικητική δράση και υποσκάπτει οποιοδήποτε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα (Καραγιάννη, 2012).

Ο φορμαλισμός συγχέεται συχνά με τον **νομικισμό** (Καρκατσούλης, 2022), που αν και συνδέονται, στην πράξη πρόκειται για διαφορετικές έννοιες. Ο νομικισμός στη Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται στην τάση να αντιμετωπίζεται οιαδήποτε κατάσταση υπό το στενό πρίσμα του νόμου, το οποίο ακολουθείται απαράλλακτο και στη διοικητική δράση, όπου τα ανακύπτοντα προβλήματα επιλύονται είτε με ψήφιση νέας νομοθεσίας ή με τροποποίηση υφιστάμενης (Sotiropoulos, 2004).

Ο φορμαλισμός και ο νομικισμός, ως χαρακτηριστικά του ναπολεόντειου προτύπου, διατήρησαν την παρουσία τους και παρέμειναν κυρίαρχα στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση ενώ ταυτόχρονα δεν δόθηκε η δέουσα σημασία στην εφαρμογή των νόμων. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν ήδη από τη δεκαετία του ’80, ακόμη και στις περιπτώσεις που το κράτος παραχώρησε αρμοδιότητες στον ιδιωτικό τομέα ή σε τρίτους, δεν κατάφεραν να ενσωματωθούν σε τοπικό και κοινωνικό επίπεδο. Πραγματοποιήθηκαν κατά κανόνα από την κορυφή προς τη βάση εστιάζοντας περιοριστικά στην ισχυρή παρουσία του κράτους, την ψήφιση νόμων υπό τη στενή έννοια και την εκδήλωση του **βολονταρισμού** (Spanou, 2008). Ο νομοθετικός βολονταρισμός ή βουλησιαρχία, με την αναγνώριση της πολιτικής βούλησης ως βασικότερο παράγοντα επιτυχίας του διοικητικού έργου, ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό και αναπαράγει την ανασφάλεια δικαίου και τη δικαστικοποίηση ενώ επιτείνει το φαινόμενο του φορμαλισμού με όλες τις αρνητικές συνέπειες για την κοινωνική και πολιτική ζωή (Μανιτάκης 2015).

Μια επιπλέον παθολογία της Δημόσιας Διοίκησης η οποία έχει απασχολήσει εκτενώς και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς είναι η **νομομανία**, κατά την οποία ψηφίζονται νόμοι χωρίς την εκ των προτέρων μελέτη αναγκαιότητας αλλά και επιτυχημένης εφαρμογής τους, σε αντίθεση με τις πρακτικές της καλής νομοθέτησης (βλ. Κεφ. 1.4 και 3.2.2).

Η **στρεψονομία**[4] (Μανιτάκης, 2015) κατά την οποία ο εκάστοτε νομοθέτης εισάγει αιφνιδιαστικά τροπολογίες σε υπό ψήφιση νόμο[5], το θεματολόγιο όμως των οποίων δεν έχει καμία απολύτως σχέση με το βασικό νομοθέτημα, κατά παράβαση του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος το οποίο απαγορεύει την κατάθεση νομοσχεδίων με διατάξεις άσχετες με το βασικό νομοθέτημα.

Ο Υπουργός Εξωτερικών Γιώργος Γεραπετρίτης σε άρθρο του (2012) αναφέρει ως χαρακτηριστικό παράδειγμα παρόμοιας τακτικής τα «πολυνοσμοσχέδια», στα οποία εισάγονται προτεινόμενα άρθρα ενός ή περισσότερων υπουργείων των οποίων όμως η θεματολογία δεν παρουσιάζει σχέση ή συνάφεια. Αναφέρει δε σχετικά :

« *Πρώτα από όλα υφίσταται σημαντική υποβάθμιση στην τήρηση των διαδικαστικών τύπων για την παραγωγή των τυπικών νόμων, σε βαθμό που ευλόγως θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι πρόκειται για απαξίωση του Κοινοβουλίου αλλά και του Συντάγματος του ίδιου. Από τους τυπικούς νόμους με πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο … ελάχιστοι πληρούν τις εκ του Συντάγματος προϋποθέσεις συνοχής όπως επιβάλλει το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος. … Δυο είναι οι εκφάνσεις της υποβάθμισης αυτής. Πρώτον, η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, για τις οποίες κατά κανόνα απαιτείται από τους βουλευτές της κυβερνητικής πλειοψηφίας να συνταχθούν, χωρίς τη δυνατότητα ουσιαστικής επεξεργασίας ή ελέγχου. Δεύτερον, τα «πολυνομοσχέδια», τα οποία περιέχουν κανόνες της ύλης περισσότερων υπουργείων ή, έστω, ενός υπουργείου, πλην, όμως, ιδιαιτέρως ετερόκλητους ως προς το αντικείμενό τους … Το φαινόμενο συνιστά, δυστυχώς, τον κανόνα στη νομοθετική παραγωγή. <u>Το 2011 η Βουλή ψήφισε 128 νόμους. Εξ αυτών μόνο 48 (ποσοστό 37,5%) είχαν πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο … Από τα 48 αυτά νομοθετήματα 37 (ποσοστό 77%) περιελάμβαναν στον τίτλο την αποστροφή «και άλλες διατάξεις» ή ισοδύναμη έκφραση (4 «λοιπές διατάξεις» και 1 «και συναφείς διατάξεις»), ενώ μόνο 11 νομοθετήματα δεν περιείχαν σχετική διατύπωση … ».</u>*

[4] Πρβλ. και «*Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα*», Εγχειρίδιο Εναρμόνισης (2013).
[5] Η πρακτική αυτή συνιστά κακονομία κατά Ρακιντζή (2011).

1.2 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ

1.2.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός

Μελετώντας, όπως ανωτέρω, μερικές από τις εγγενείς αδυναμίες της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, γίνεται κατανοητό ότι δεν είναι δυνατόν να εξεταστούν αποσπασματικά μέσα από την πολυπλοκότητα του συστήματος σχέσεων και αλληλεπιδράσεων που τις διακατέχει. Η ανάλυσή των δομικών αυτών αδυναμιών σε μεμονωμένη βάση θα μας στερήσει αφενός την παρατήρηση των μηχανισμών και του δυναμικού περιβάλλοντος από το οποίο πηγάζουν και εξακολουθούν να τροφοδοτούνται, αφετέρου τον τρόπο με τον οποίο εξελίσσονται, αλληλοεπιδρούν και τελικά καθορίζουν την συνολική δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι θεματικές των εννοιών που εισάγονται με το τρίπτυχο «*πολυνομία, κακονομία, ανομία*» κατά βάση ομοιάζουν, συνοψίζονται και συνιστούν ένα ενιαίο πρόβλημα για τη διοίκηση, που στην ουσία του αντιπροσωπεύει τις ίδιες καταστάσεις (Ρακιντζής, 2011).

Ο όρος της πολυνομίας παραπέμπει σε νεολογισμό με παλαιότερη γνωστή μαρτυρία το έτος 1833 και ορίζεται ως «*η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας με την ύπαρξη πολλών, συχνά αντικρουόμενων νόμων*»[6], ενώ για τη μέση νομική αντίληψη, είναι η συνύπαρξη πολλών και αντιφατικών νόμων, οι οποίοι αλληλοαναιρούνται προκαλώντας δυσερμηνεία στους εφαρμοστές των (Αραβαντινός, 1973).

Ειδικά το πρόβλημα της πολυνομίας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η συνισταμένη παθογένεια του νομικού κόσμου στην οποία αποδίδονται οι αιτίες των κακών νόμων (Μαντζούφας, 2017). Όταν η πολυνομία δεν οφείλεται σε άλλες αδυναμίες, όπως αποδείχτηκε παραπάνω, σίγουρα τις τροφοδοτεί, αυξάνοντας τη συνολική παθολογία και κόστος για πολίτες, κράτος και επιχειρήσεις.

1.2.2 Πολυνομία και Γραφειοκρατία

Πολλές φορές εννοιολογικά συγχέεται με τη γραφειοκρατία επειδή όντως υπάρχει μεταξύ τους σχέση, χωρίς ωστόσο να υπάρχει απόλυτη μεταξύ τους αιτιότητα. Κατά τους Σωτηρόπουλο και Χριστόπουλο (2017), νομοθετικός πληθωρισμός δεν συνεπάγεται κατ'

[6] πρβλ. ό.π. υποσημ. (2).

ανάγκη και διόγκωση της γραφειοκρατίας, αν η νομοθετική παραγωγή έχει ως αποτέλεσμα νομικά κείμενα με λογική αλληλουχία και σαφήνεια. Στην πράξη βέβαια, μάλλον επιβεβαιώνεται το αντίθετο και μέσα από την πολυνομία οδηγούμαστε στην αύξηση της γραφειοκρατίας τόσο λόγω της μεγάλης πιθανότητας αλληλοαναιρέσεων ανάμεσα στις πολυπληθείς διατάξεις (κακονομία), άρα αύξηση διοικητικού φόρτου, όσο και εξαιτίας των αυξημένων απαιτήσεων διοικητικής διαχείρισης του συνολικού όγκου των ρυθμίσεων.

Αυτού του είδους η πολυνομία, η οποία υπερφορτώνει το σύστημα διοίκησης με υπερβολική γραφειοκρατία, όχι μόνο επιβαρύνει τις συναλλαγές του απλού πολίτη αλλά ταυτόχρονα ενισχύει το επιχειρείν του εύκολου κέρδους, το οποίο στηρίζεται ιδίως στη παράκαμψη του νομοθετικού πλαισίου, ναρκοθετώντας την υγιή επιχειρηματικότητα (Τσούκας, 2011).

Σε ότι αφορά τη δημοσιονομική διάσταση του προβλήματος, σύμφωνα με τη μελέτη του Hatzis (2018), η χώρα μας απέτυχε να εξέλθει της ύφεσης μετά τη μακροχρόνια παραμονή της σε συνθήκες λιτότητας, λόγω θεσμικών ελλειμάτων που απαριθμούνται στην **πολυνομία**, την **κακονομία**, την επιλεκτική επιβολή του νόμου, το **υψηλό διοικητικό κόστος**, καθυστερήσεις σε δικαστικές υποθέσεις κ.α.

Κατά τον Μαντζούφα (2017) το αντίδοτο στο δίδυμο πολυνομία – γραφειοκρατία θα πρέπει ίσως να αναζητηθεί στην διερεύνηση της συνταγματικότητας των πράξεων, στον έλεγχο συμβατότητας με ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες καθώς και στη συμβολή του νόμου στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Αν αυτό συνδυαστεί με κατάλληλη μεθόδευση **μείωσης των διοικητικών βαρών** και κατ' επέκταση αποκάθαρση της νομοθεσίας, μπορεί να μετατραπεί η ενίοτε αρνητική χροιά της κανονιστικής σφαίρας σε σύμμαχο του πολίτη - επενδυτή.

1.2.3 Πολυνομία και Κακονομία

Οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017) υποστηρίζουν πως τα φαινόμενα της κακονομίας και πολυνομίας είναι δυο φαινόμενα με την μεταξύ τους σχέση ανατροφοδότησης να αποτελεί και την αιτία ύπαρξής τους. Η πολυνομία οδηγεί ευθέως στην κακονομία μέσω της υπέρμετρης αύξησης των διατάξεων, άρα αναπόφευκτα και τη δυσερμηνεία, την αντιφατικότητα και εν τέλει το νομικό αδιέξοδο. Από την άλλη, η κακονομία, η οποία απαιτεί επιπλέον ρύθμιση προκειμένου η διοικητική δράση να έχει συνέχεια, επιτείνει την ίδια την πολυνομία και τη γραφειοκρατία. Όπως αναφέρεται από τους συγγραφείς, για την

περίπτωση αυτή ο Bozeman (1993) αναφέρει χαρακτηριστικά : «*ο ορθολογισμός που προστίθεται στον ορθολογισμό μπορεί να αθροιστεί σε ανορθολογισμό*».

Αντίθετα, σύμφωνα με τον Τσούκα (2011) η σχέση μεταξύ κακονομίας και πολυνομίας διεγείρεται από τα κενά του κακού νομοθετήματος. Η ελλιπής νοηματική πληρότητα δημιουργεί προβλήματα και στη δικαστική αλλά και στην εκτελεστική εφαρμογή του. Όμως η νομοθετική παραγωγή δε θα πρέπει να πορεύεται με βάση τη μη ύπαρξη κενών μέσα από μια λεπτομερή περιγραφή και «*εσωτερική υπερρύθμιση*», διότι τότε νομοτελειακά οδηγείται στην πολυνομία τόσο από τον όγκο των διατάξεων όσο και από την ανάγκη περαιτέρω ρύθμισης (τροποποίηση, συμπλήρωση, κατάργηση, αντικατάσταση) των ήδη υφιστάμενων νομοθετημάτων. Με άλλα λόγια ο άρτιος νόμος δεν συνάδει με την λεπτομέρεια. Πλείστα παραδείγματα μπορούν να αντληθούν από τη βιβλιογραφία για την καταχρηστική, κατ' επανάληψη, τροποποίηση των νομοθετημάτων σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Ο Γεραπετρίτης (2012) σε αποστροφή του λόγου του περί της υποβάθμισης της ιεραρχίας των πηγών δικαίου και συγκεκριμένα της τάσης να αντικαθίσταται η νομοθέτηση από τον έκτακτο μηχανισμό των ΠΝΠ τονίζει : «*Χαρακτηριστικό όσο και θεσμικά σοκαριστικό είναι το παράδειγμα της ΠΝΠ της 9ης Νοεμβρίου 2012 …* ***Με την Πράξη αυτή τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του ν. 4093/2012, ο οποίος ψηφίστηκε την ίδια μέρα με την ΠΝΠ που τον τροποποίησε (9 Νοεμβρίου 2012) και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ επίσης την ίδια μέρα με την τροποποιητική πράξη (12 Νοεμβρίου 2012). Σε ορισμένα μάλιστα σημεία του, η πράξη επανέφερε τη διατύπωση του νομοσχεδίου όπως είχε εισαχθεί αρχικώς στη Βουλή, πριν το νομοθετικό σώμα προβεί σε τροποποίησή του !»***

Χαρακτηριστική είναι και η μελέτη του Κέντρου φιλελεύθερων Μελετών , περισσότερα στοιχεία της οποίας θα παρουσιαστούν στο επόμενο κεφάλαιο, κατά την οποία το 61% των νόμων που ψηφίστηκαν το 2018 τροποποιεί το λιγότερο ένα νόμο της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου 2015-2018.

1.2.4 Ποσοτικός Προσδιορισμός

Η κατάσταση της πολυνομίας στην Ελλάδα είναι διάχυτη σε όλα τα στρώματα της κρατικής διοίκησης και ευκόλως αντιληπτή από το μέσο πολίτη σε όλες τις εκφάνσεις της

καθημερινότητάς του. Παρόλα αυτά μερικά αριθμητικά στοιχεία ίσως συμπλήρωναν, με περισσότερο εποπτικό τρόπο, την συνολική εικόνα του φαινομένου.

Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη της επιστημονικής ομάδας της Λογιστικής και Φορολογικής Πύλης ΤΑΧΗΕΑVΕΝ[7] (2022), στο διάστημα από το 1833 έως τον Ιούλιο του 2022 έχουν εκδοθεί 38.188 Νομοθετικά Διατάγματα[8] και Αναγκαστικοί Νόμοι, ενώ αντίστοιχα για το ίδιο διάστημα, ο αριθμός των Βασιλικών και Προεδρικών Διαταγμάτων είναι 157.194, αγγίζοντας συνολικά τον δυσθεώρητο αριθμό των 195.382 πράξεων.

Συγκεκριμένα, από το 1974 έως και τον Ιούλιο του 2022 ψηφίστηκαν 4.964 νόμοι και 22.565 Προεδρικά Διατάγματα που αντιστοιχούν σε νομοθετική παραγωγή 103 νόμων και 470 ΠΔ ανά έτος.

Σε εκτενέστερη ποσοτική μελέτη, η οποία περιορίστηκε στα Α΄ και Β΄ Τεύχη Εφημερίδας Κυβερνήσεως, οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017) έδειξαν ότι στο διάστημα 2001-2016 ψηφίστηκαν στη χώρα μας 1569 νόμοι. Εξ αυτών 796 περιέχουν πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο, δεν είναι δηλαδή κυρώσεις διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι **η νομοθετική παραγωγή στην Ελλάδα αποδίδει κατά μέσο όρο περίπου 1 νόμο ανά εβδομάδα.**

Μόνο για τη φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα, το ίδιο διάστημα ψηφίστηκαν τουλάχιστον 37 νόμοι και εκδόθηκαν 33 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου.

Όσον αφορά άλλα νομοθετήματα, την ίδια περίοδο εκδόθηκαν 3.585 Προεδρικά Διατάγματα δηλαδή περίπου 4,5 ΠΔ ανά 1 νόμο πρωτογενούς κανονιστικού περιεχομένου. Οι κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις εκτιμώνται από τους μελετητές σε εκατοντάδες χιλιάδες, καθώς το Τεύχος Β΄ του ΦΕΚ για το παραπάνω διάστημα, απαριθμεί 43.250 φύλλα.

Βάσει χαρακτηριστικής μελέτης του του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών για έτος 2018, όπως αυτή αναφέρεται στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, από τους 41 νόμους που ψηφίστηκαν, στην πλειοψηφία τους περιέχουν μη σχετικές αλλά και εκπρόθεσμες τροπολογίες. Το ένα τέταρτο εξ αυτών ψηφίστηκε με την επείγουσα ή την κατεπείγουσα διαδικασία χωρίς να ακολουθηθεί η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης στις μισές

[7] Τελευταία πρόσβαση 10-10-2023.
[8] Άλλως Αναγκαστικοί Νόμοι - Στο Σύνταγμα του 1975 αντικαταστάθηκαν με τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου οι οποίες κυρώνονται από νόμο.

περιπτώσεις, ενώ η ανάγνωση του συνόλου των νομοθετημάτων του έτους θα απαιτούσε 60 εργάσιμες ημέρες ενός μέσου ανθρώπου. Αντίστοιχα το 65% των Εκθέσεων Αξιολόγησης δεν περιέχουν ποσοτικά δεδομένα ενώ **σε κανένα νομοθέτημα δεν μετρήθηκαν οι διοικητικές επιβαρύνσεις.**

Για το έτος 2023, η ίδια μελέτη αποδεικνύει ότι εξακολουθούν να υπάρχουν μελανά σημεία πολυνομίας και κακονομίας. Οι Εκθέσεις Συνεπειών Ρύθμισης δεν περιέχουν ποσοτικά στοιχεία, υπάρχει πληθώρα πολυ-τροπολογιών με αυξημένο αριθμό άρθρων ανά τροπολογία, η πλειοψηφία των τροπολογιών (82%) περιέχεται σε νόμους άσχετους με το υπό τροποποποίηση θέμα, ενώ βάσει σχετικού δείκτη της μελέτης η εφαρμογή των νόμων κινείται σε εξαιρετικό χαμηλό επίπεδο.

1.3 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ

Βάσει της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας που διέπει το Διοικητικό Δίκαιο « *... η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες. Δηλαδή, ενώ οι ιδιώτες μπορούν να ενεργήσουν οτιδήποτε δεν απαγορεύεται, αντίθετα η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να ενεργήσει ό,τι επιτρέπεται ...* » (Σπηλιωτόπουλος, 2007).

Σύμφωνα με τον Sotiropoulos (2004) και Μαντζούφα (2018) οι νοτιοευρωπαϊκές δημοκρατίες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, εφαρμόζουν την παραπάνω αρχή σε υπέρμετρο βαθμό οδηγούμενες στην πολυνομία. Κρίσιμος παράγοντας σε αυτή την κατάσταση είναι οι πελατειακές σχέσεις συγκεκριμένων ομάδων οι οποίες απαιτούν και λαμβάνουν εξαίρεση από τους γενικούς κανόνες και προνομιακή μεταχείριση από τον κρατικό μηχανισμό, ο οποίος προκειμένου να εξυπηρετήσει συμφέροντα μικροπολιτικής υπερφορτώνει την κρατική διοίκηση με πλήθος νομοθετημάτων. Παρατίθεται ως παράδειγμα[9] η περίπτωση των ελευθέρων επαγγελματιών (γιατροί, δικηγόροι κτλ) η οποίοι στο πέρασμα του χρόνου κατάφεραν, μέσα από ένα πλέγμα πολυνομίας, να διαμορφώσουν ένα ιδιάζον σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Άλλοι συγγραφείς όπως οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017), επικεντρώνουν την ανάλυσή τους σε αίτια της πολυνομίας τα οποία μπορούν να συνοψιστούν :

- Στην ευρεία πεποίθηση για συνεχή διεύρυνση του κρατικού παρεμβατισμού κυρίως μέσω νομικών ρυθμίσεων (βλ. Κεφ 1.4),
- Στην πολιτική κουλτούρα θεώρησης, της νέας νομοθέτησης, ως δείκτης επιτυχίας στο χαρτοφυλάκιο κάθε επερχόμενης κυβέρνησης, ειδικά σε πολωτικά πολιτικά περιβάλλοντα όπως αυτό της χώρας μας,
- Στη διάχυτη αντίληψη ότι η αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης εκκινεί και τελειούται με την νομοθετική παραγωγή,
- Στο φαινόμενο του νομικισμού όπως αναλύθηκε,

Ο Καρκατσούλης (2022), σχετικά με τα αίτια της πολυνομίας, τονίζει, ότι ο νομικισμός σε συνδυασμό με συγκεκριμένα πολιτισμικά στοιχεία της χώρας μας, όπως αναλύθηκαν παραπάνω, προσδιορίζει την χαμηλή ποιότητα αλλά και την αυξημένη ποσότητα της

[9] Σελ. 415 στο Sotiropoulos (2004).

νομοθετικής παραγωγής άρα και την πολυνομία. Με τον τρόπο αυτό ο κρατικός μηχανισμός οδηγείται σε υδροκεφαλισμό και περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η οποία είναι αναγκασμένη να βρίσκεται συνεχώς σε διορθωτική εγρήγορση.

Αναφορικά με τις διαχρονικές αδυναμίες και ανεπάρκειες στη νομοθετική διαδικασία, ο Γεραπετρίτης σημειώνει ότι «*Η διάβρωση της αυστηρότητας των πηγών δικαίου, με άλλοθι την οικονομική κρίση, θα πρέπει να σταματήσει πριν καταστεί γονιδιακή παθολογία ενός, ούτως ή άλλως ευάλωτου θεσμικού οικοδομήματος*».

Αν οι παραπάνω αδυναμίες του θεσμικού συστήματος δεν έχουν ήδη μετουσιωθεί σε γονιδιακή παθολογία κατά Γεραπετρίτη, μάλλον έχουν αναχθεί σε παγιωμένη, συνειδητή ή ασυνείδητη, πρακτική του νομοθετικού μηχανισμού και κατ' επέκταση της διοίκησης. Σύμφωνα με την Καμτσίδου (2017), η διερεύνηση των μορφών που προσλαμβάνει η κακή νομοθέτηση και οι συνέπειες που αυτή αναπτύσσει στη Δημόσια Διοίκηση μοιάζει να προσκρούει σε γενικευμένες παραδοχές, που διαθέτουν την δύναμη του αυτονόητου.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση, αναζητείται η θεσμική απάντηση εκείνη η οποία θα επιτρέψει στους θεσμικούς μηχανισμούς να ενεργήσουν συντεταγμένα, αποφασιστικά και άμεσα, προκειμένου να αποφευχθούν δυσάρεστες μελλοντικές συνέπειες από την περαιτέρω μετεξέλιξη των εκφυλιστικών φαινομένων.

Η εργασία αυτή δεν έρχεται να προσθέσει άλλη μια παράθεση και ανάλυση των αδυναμιών του διοικητικού συστήματος, ούτε να ανακαλύψει, εξ αρχής, τα χρόνια προβλήματα που ταλανίζουν κάθε συναλλαγή φυσικού ή νομικού προσώπου με τη κρατική διοίκηση. Φιλοδοξία μας όμως είναι η κατ' ελάχιστον συνεισφορά στο επόμενο βήμα, αυτό του εξορθολογισμού του νομοθετικού πλαισίου, μέσω της θετική μετάλλαξης στη σχέση Δημόσιας Διοίκησης και νομοθετικής λειτουργίας, αποδεικνύοντας την ανάγκη διεπιστημονικής προσέγγισης.

1.4 ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

1.4.1 Εισαγωγή

Σύμφωνα με τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[10](2021), η «*καλή νομοθέτηση*» ορίζεται ως « *... ο σχεδιασμός των πολιτικών και των νόμων της ΕΕ έτσι ώστε να επιτυγχάνουν τους στόχους τους με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Η "Καλύτερη ρύθμιση" δεν αφορά τη ρύθμιση ή την απορρύθμιση. Είναι ένας τρόπος εργασίας που διασφαλίζει ότι οι πολιτικές αποφάσεις προετοιμάζονται με ανοικτό, διαφανή τρόπο, ενημερώνονται από τα καλύτερα διαθέσιμα στοιχεία και υποστηρίζονται από την ολοκληρωμένη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών. Αυτό είναι απαραίτητο για να διασφαλιστεί ότι οι παρεμβάσεις της Ένωσης σέβονται τις γενικές αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, δηλαδή ενεργούν μόνο όπου είναι απαραίτητο σε επίπεδο ΕΕ και με τρόπο που δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίλυση του προβλήματος. Επίσης είναι ένα μέσο διασφάλισης ότι η νομοθεσία της ΕΕ έχει την ευρεία υποστήριξη των πολιτών της ΕΕ και παραμένει κατάλληλη για το σκοπό της, ανθεκτική στο μέλλον και ανοικτή σε καινοτόμες λύσεις σε ένα πλαίσιο ολοένα και ταχύτερων τεχνολογικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών αλλαγών ».*

1.4.2 Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

Μια ενδιαφέρουσα οπτική για την καλή νομοθέτηση δίνεται μέσα από το «*Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*» το οποίο συντάχθηκε το 2013 από το γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, στο οποίο αναφέρεται ότι:

«*Η βασική ιδέα πίσω από την καλή νομοθέτηση είναι ότι για τη νομιμοποίηση των ρυθμίσεων καθίσταται αναγκαίο, πέρα από τις τυπικές νομικές προϋποθέσεις (έλεγχος νομιμότητας – συνταγματικότητας), να υπάρχουν και οι οικονομικές προϋποθέσεις (αποτελεσματικότητα της ρύθμισης – δίκαιη και αποδεκτή ανακατανομή πόρων για την υλοποίησή της).* ***Τα μέσα και εργαλεία της καλής νομοθέτησης είναι κυρίως η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων».***

[10] European Commission (2021), 'Better Regulation' Guidelines, 2021

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ως διάδοχο σχήμα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, στον Οδηγό Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας που εξέδωσε (2020) στα πλαίσια εφαρμογής του Νόμου 4622/19, ορίζει την Καλή Νομοθέτηση ως την πολιτική αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους.

Από την άλλη η Καλή Νομοθέτηση δεν προσδιορίζεται μόνο από τις κατάλληλες και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις που εισάγει αλλά και μέσα από ποιοτικά κριτήρια, όπως το σεβασμό στις συνταγματικές και ενωσιακές επιταγές και διεθνείς συνθήκες, από την επέκταση της έννοιας της δικαιοσύνης και του κράτους δίκαιου, καθώς και τις διεξόδους που δίδει στον πολίτη για την πληρέστερη εφαρμογή και κατανόηση των νόμων με άμεση συνέπεια το σεβασμό αυτών (Μ. Καϊάφα- Γκμπάντι, 2017) .

1.4.3 Συνιστώσες της Καλής Νομοθέτησης

Κατά τον Αν. καθηγ. της Νομικής Σχολής Αθηνών Γεώργιο Δελλή μέσα από τη βιβλιογραφία και τις επίσημες θέσεις του ΟΟΣΑ, της ΕΕ και της εθνικής νομοθεσίας, η Καλή Νομοθέτηση εδράζεται σε τρείς κυρίως άξονες :

1) **Την πρόβλεψη εργαλείων και διαδικασιών πριν την έκδοση των κανόνων δικαίου ούτως ώστε να επιτυγχάνεται όσο το δυνατόν βέλτιστο αποτέλεσμα.** Αυτό μπορεί να επιτευχθεί:
    i) μέσα από τεχνοκρατικές επιλογές για την εκτίμηση των συνεπειών ρύθμισης,
    ii) με την ανάλογη έκταση δημοσιότητας της επικείμενης ρύθμισης συνεισφέροντας στην ευρύτερη γνώση του αντικειμένου λόγω της αυξημένης διαβούλευσης,
    iii) με τον σεβασμό στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.
2) **Την σαφήνεια και απλότητα στα νομοθετικά κείμενα.** Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από νομοτεχνικούς κανόνες αλλά και μέσω δράσεων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης γενικά των νομοθετημάτων.
3) **Την <u>εκ των υστέρων εκτίμηση επιπτώσεων του κανόνα δικαίου (ex post evaluation)</u> βλ. και κεφ 3.2.2** <u>με την οποία αξιολογείται μια ήδη εφαρμοσμένη ρύθμιση και αποτιμάται η αποτελεσματικότητά της και η πραγματική λειτουργία της, άρα και η αναγκαιότητα ύπαρξής της.</u>

1.5 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

1.5.1 Εισαγωγή

Όπως αναλύθηκε, το ελληνικό κράτος πάσχει από αδυναμίες στη νομοθετική δράση όπως αυτό αποτυπώνεται από την ταυτόχρονη αδυναμία στην αποτελεσματική άσκηση της νομοθετικής επιβολής και της νομοθετικής παρακολούθησης. Κρίσιμο αποτέλεσμα της παθολογίας αυτής είναι η υπονόμευση του κράτους δικαίου. Τα τελευταία χρόνια γίνονται προσπάθειες βελτίωσης του νομοθετικού πλαισίου κυρίως μέσω της βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας σε σχέση με τη λειτουργία των δομών του κράτους.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η κριτική παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων εκείνων που επηρέασαν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση υπό το πρίσμα κυρίως της μετεξέλιξης στη θέσπιση ποσοτικών εργαλείων Καλής Νομοθέτησης.

1.5.2 Η Έκθεση Δεκλερή

Ενώ είχαν προηγηθεί άλλες ανάλογες δημοσιονομικές εκθέσεις όπως του καθηγητή Κυριάκου Βαρβαρέσου (1952)[11], η μελέτη σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση του Κέντρου Προγραμματισμού και Ερευνών (1988), η «*Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης*» του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης[12] της Οικουμενικής Κυβέρνησης τον Απρίλιο του ’90, η «*Έκθεση Δεκλερή*» εμφανίστηκε αρκετά διαφοροποιημένη ως προς το ύφος και τη μορφή της, χωρίς ωστόσο να απομακρύνεται ουσιαστικά από τις βασικές γραμμές προγενέστερων εκθέσεων.

Σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Νόμου 4048/12 που εκπονήθηκε από την Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικού Σχεδιασμού, Συντονισμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων Του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης **τα πορίσματα της Επιτροπής Δεκλερή αποτέλεσαν την πρώτη συστηματική**

[11] ΈΚΘΕΣΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΎ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ, ΑΘΗΝΑΙ 1952

[12] Γνωστή και ως «*Έκθεση των εκατό*» λόγω των πολλών συντελεστών της συγγραφής και στην οποία γίνεται ειδική μνεία για **το οικονομικό κόστος των ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης**

προσπάθεια αναλυτικής καταγραφής των προβλημάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης. Με τρόπο σαφή και χωρίς περιστροφές η Επιτροπή διαπίστωσε τα βασικά σημεία παθογένειας στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης τα οποία αξίζει να αναφερθούν :

- Η πολυνομία
- Η πολυπλοκότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων
- Η υστέρηση στην νομοθετική κωδικοποίηση
- Η «*κομματικοποίηση*» των νόμων
- Η παλαίωση, ασάφεια και η προχειρότητα στη σύνταξη των νόμων
- Η κακή ποιότητα των ρυθμίσεων
- Η ασάφεια και η αντιφατικότητα των εγκυκλίων

Η έκθεση αυτή αποτέλεσε το βασικό κορμό για το τριετές πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού την τριετία 1992-1995 κατά τις προβλέψεις του αρθ. 1 του Ν.1993/91 (Μακρυδημήτρης, 2017).

1.5.3 Η Έκθεση Σπράου και το πρόγραμμα «*ΠΟΛΙΤΕΙΑ*»

Το 1997 έπειτα από πρωθυπουργική πρωτοβουλία ανατέθηκε στον καθηγητή Ιωάννη Σπράο, ως επικεφαλής επιτροπής για τη σύγκλιση της Ελλάδας στης Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), η σύνταξη έκθεσης για τις προσφερόμενες υπηρεσίες από τη Δημόσια Διοίκηση.

Η Έκθεση Σπράου δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 1998 ως μέρος άλλων έξι εκθέσεων με σημαντικότερη εκείνη σχετικά με το ασφαλιστικό σύστημα. Εστίασε σε ζητήματα αποδοτικότητας κι αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και σε θέματα αποδοτικότερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα προσανατολισμένη στις ανάγκες των πολιτών κι εντόπισε τα βασικότερα προβλήματα που απορρέουν από αυτά προτείνοντας δέσμη μέτρων η οποία μεταξύ άλλων περιλάμβανε :

- Αξιολόγηση της ποιότητας των υπηρεσιών του δημοσίου σε συνάρτηση με τη στοχοθεσία,
- Βελτίωση ποιότητας και αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα και σύσταση ομάδας εμπειρογνωμόνων για το σκοπό αυτό,

- **Σύσταση ειδικής ομάδας εμπειρογνωμόνων για τη μελέτη της συνάφειας και των επιπτώσεων των νομοθετικών ρυθμίσεων.**

Το 2001 με το νόμο 2880/2001 προβλέφθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση, γνωστό ως πρόγραμμα «*Πολιτεία*», το οποίο σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου αποσκοπεί στην **« *... προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη διαρκή βελτίωσή της με την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών ...* »** μέσα από διάφορα υποπρογράμματα. Σχεδιάστηκε ειδική ατζέντα σχετικά με την αναδιάρθρωση των διοικητικών υπηρεσιών και την **άρση των διοικητικών εμποδίων**, καθώς και μέτρα αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης με εργαλεία όπως η Ολική Ποιότητα και ο Στρατηγικός Σχεδιασμός.

1.5.4 Διοίκηση μέσω στόχων (Management by Objectives- MBO) – ο Νόμος 3242/04

Με την ψήφιση του Νόμου 3230/2004 «*Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*», επιχειρήθηκε η εφαρμογή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) έλκει καταγωγή από τις αγγλοσαξονικές χώρες στις οποίες αναπτύχθηκε την δεκαετία του 1970 και είναι εμπνευσμένο από την ιδέα της λειτουργίας του κράτους με ιδιωτικά κριτήρια αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Βασικοί άξονές του θεωρούνται η απλότητα των δομών διοίκησης, ο στρατηγικός προγραμματισμός των οργανισμών, η καθιέρωση σαφούς στοχοθεσίας με έμφαση στα αποτελέσματα, ενώ πλέον ο πολίτης αντιμετωπίζεται ως πελάτης, σύμφωνα με τις επιταγές της ιδιωτικής οικονομίας.

Ο Νόμος 3230/04 εφαρμόστηκε καθολικά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, με σαφή καθορισμό ετήσιων στόχων και την ενδιάμεση αναθεώρησή τους. Επίσης καθιερώθηκαν για πρώτη φορά ποσοτικοί δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, εξειδικευμένοι για κάθε υπηρεσιακή μονάδα ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες με αξιοποίηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων βάσει των ήδη τιθέμενων στόχων και δεικτών και ανάλογη επιβράβευση των υπηρεσιών που διακρίνονται σε αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, συγκριτικά με την ήδη καταρτισμένη στοχοθεσία και τους θεσπισμένους δείκτες.

Εκ των αποτελεσμάτων κρινόμενος, ο νόμος αυτός δεν επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα και δεν εφαρμόστηκε στο σύνολό του κυρίως λόγω της απροθυμίας των εμπλεκομένων να υιοθετήσουν σύγχρονες μεθόδους διοίκησης. Εξαίρεση ίσως αποτέλεσε η περίπτωση του Κοινού Πλαισίου Στήριξης όπου ο νόμος αυτός εφαρμόστηκε για την αποτελεσματική παρακολούθηση της αποδοτικότητας των διαδικασιών του προγράμματος (Ασπρίδης, 2013). Γενικότερα οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ παρά την υπόσχεσή τους για λειτουργία του κράτους με όρους ιδιωτικής οικονομίας μέσω σύγχρονων διοικητικών εφοδίων, στην πραγματικότητα οδήγησε της διάφορες διοικήσεις στην υιοθέτηση ενός υβριδικού μείγματος παλαιού και νέου τρόπου διοίκησης (Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος 2017).

1.5.5 Η πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/2006

Με την έκδοση της πρωθυπουργικής εγκυκλίου Υ190/2006 «*Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*», εγκαινιάστηκε για τα ελληνικά δεδομένα η διασύνδεση της καλής νομοθέτησης με τη οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα. Στην ίδια εγκύκλιο έγιναν σαφείς αναφορές και αιτιολογικές διασυνδέσεις στις προσπάθειες άλλων ευρωπαϊκών κρατών προς τη νομοθετική βελτίωση αλλά και τους ήδη συμφωνημένους άξονες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως την Στρατηγική της Λισαβώνας και τις Διοργανικές Συμφωνίες[13].

Με τον σαφή ορισμό τόσο των αρχών όσο και των διαδικασιών καλής νομοθέτησης η εγκύκλιος σκιαγράφησε ένα διακριτό προορισμό για τη νομοθετική πολιτική μέσα από καθορισμένα εργαλεία Καλής Νομοθέτησης. Τα εργαλεία αυτά περιλαμβάνουν :

- Καθορισμός του προς ρύθμιση θέματος
- Αξιολόγηση συνεπειών της ρύθμισης (οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές)[14]
- Εναλλακτικές επιλογές και συγκριτική εμπειρία
- Διεύρυνση της κοινωνικής συμμετοχής μέσω έγκαιρης ενημέρωσης, κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης
- Διαδικασία αξιολόγησης νομοθετικών ρυθμίσεων

[13] Πρβλ κεφ 2.1.

[14] Στις οικονομικές συνέπειες γίνεται ιδιαίτερη μνεία για την προέκταση των ρυθμίσεων αυτών όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα και την οικονομία γενικότερα καθώς και τα διοικητικά βάρη και απαιτήσεις με τα οποία θα επιφορτιστούν οι επιχειρήσεις.

- Διαδικασία αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής νομοθετικών ρυθμίσεων
- Βελτίωση νομοθετικής ποιότητας ανά Υπουργείο μέσω κωδικοποίησης κατά λόγο αρμοδιότητας

Κατά τους Σωτηρόπουλο και Χριστόπουλο (2017) η έλευση της εγκυκλίου δεν στάθηκε ικανή να αλλάξει τους μηχανισμούς νομοθέτησης, καθιστώντας στην πράξη την Καλή Νομοθέτηση ως άσκηση επί χάρτου, δεδομένου και του μη ώριμου κλίματος και των κατάλληλων συνθηκών για την εφαρμογή της. Παρόλα αυτά η εγκύκλιος εισήγαγε **κανόνες και αρχές Καλής Νομοθέτησης** ως βάση για μελλοντική επαναπροσέγγιση του θέματος σε ωριμότερες ίσως συνθήκες. Το Γραφείο Υποστήριξης Καλής Νομοθέτησης το οποίο μέχρι και σήμερα αποτελεί το βασικό πυρήνα υποστήριξης στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και το οποίο δημιουργήθηκε με το ΠΔ 17/2009, αποτέλεσε απότοκο της διαδικασίας αυτής, μερικά χρόνια αργότερα, όταν οι συνθήκες το επέτρεψαν.

1.5.6 Ο Νόμος 4048/2012

Όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 2.1 η Καλή Νομοθέτηση είναι η διαδικασία μέσα από την οποία ισορροπούνται οι νομικές και οι οικονομικές προϋποθέσεις παραγωγής των νόμων. Ο Νόμος 4048/12 θεωρείται ορόσημο για την καλή νομοθέτηση γιατί ενσωμάτωσε για πρώτη φορά σε ενιαίο κείμενο ορισμούς, διαδικασίες, μέσα και εργαλεία για την Καλή Νομοθέτηση, ενώ προέβλεψε την σύσταση ad hoc δομών στα Υπουργεία και στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, τις Νομοπαρασκευαστικές Επιτροπές των Υπουργείων και την Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου.

Αντικείμενο του νόμου αποτέλεσε η βελτίωση της ρυθμιστικής διαδικασίας η οποία αναφέρεται σε νομοσχέδια, προσθήκες ή τροπολογίες, και κάθε πράξη ή απόφαση γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου (κανονιστική απόφαση) μείζονος σημασίας[15].

Στις βασικές προβλέψεις της ολοκληρωμένης αυτής νομοθετικής προσπάθειας περιλαμβάνονται η στενά οριοθετημένη έννοια των μέσων Καλής Νομοθέτησης

15 Στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι «*Οι κανονιστικές πράξεις μείζονος σημασίας είναι αυτές που επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κ.λπ.)*».

(Διαβούλευση, Αιτιολογική Έκθεση, εκ των προτέρων Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων, εκ των υστέρων Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής του νόμου 3- 5 έτη από την θέση του σε ισχύ, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και η αναμόρφωση).

Μέσα από ένα ολοκληρωμένο και κατανοητό ορισμό για τα διοικητικά βάρη[16] ο νόμος έθεσε υποχρεωτικό πλαίσιο για την μείωσή τους, υπό το πρίσμα της νομοθετικής βελτίωσης με το ελάχιστο δυνατό κόστος για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τη διοίκηση. Η μείωση των διοικητικών βαρών, κατά το νόμο, περιλαμβάνεται στη διαδικασία της απλούστευσης των νομοθετικών ρυθμίσεων ως μέσο Καλής Νομοθέτησης και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας (άρθρο 10) ενώ επιβλήθηκε η κατάρτιση ετήσιου σχεδίου μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (άρθρο 15).

Παρόλες τις φιλόδοξες προοπτικές που έδωσε για πρώτη φορά η συστηματική και ολοκληρωμένη νομοθετική πρωτοβουλία του Νόμου 4048/12, τα αποτελέσματά του δεν ήταν τα αναμενόμενα. Κατά τον ΟΟΣΑ, η «*χαλαρή*», όπως χαρακτηρίζεται, εφαρμογή του νόμου 4048/12 από την πολιτεία, αντανακλά την περιορισμένη πολιτική υποστήριξη για κανονιστική μεταρρύθμιση γενικότερα (OECD 2014, pp. 74)

Επίσης δεν υπήρξε καμιά ουσιαστική βελτίωση στις εκθέσεις για την Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων, ούτε υπήρξε σημαντική διαφοροποίηση και πρόοδος στη διαδικασία της διαβούλευσης, της κωδικοποίησης και της απλούστευσης της νομοθεσίας, παρόλο που τα παραπάνω μέσα προκρίθηκαν ιεραρχικά από το νόμο, με τη στενή έννοια, ως τα βασικά στοιχεία για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διαδικασίας, η οποία ήταν και ο αρχικός στόχος του νομοθέτη. Η Ανάλυση Συνεπειών αποτέλεσε ένα ακόμη συνοδευτικό έγγραφο των νομοθετικών διαδικασιών, εν πολλοίς αντίγραφο των υπολοίπων, ενώ η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου παράλληλα με την λειτουργία της Γενικής

[16] Διοικητικά βάρη είναι το κόστος που προκύπτει για τις επιχειρήσεις, τον τομέα του εθελοντισμού, τη Δημόσια Διοίκηση και τους πολίτες κατά τη συμμόρφωσή τους με τη νομική υποχρέωση να τηρούν στοιχεία και να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη δράση τους ή την παραγωγή τους είτε στις δημόσιες αρχές είτε σε τρίτους, εφόσον οι πληροφορίες αυτές δεν θα συλλέγονταν εάν δεν υπήρχε η σχετική νομική υποχρέωση (αρθ. 1 παρ. 2ε΄ του Ν.4048/12). Ο ορισμός αυτός κινείται σε πιο ολοκληρωμένη βάση σε σχέση με αντίστοιχους ορισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ, περικλείοντας περισσότερους αποδέκτες διοικητικών βαρών πέραν από τις επιχειρήσεις, όπως η Δημόσια Διοίκηση, οι πολίτες, ο τομέας του εθελοντισμού.

Γραμματείας της Κυβέρνησης δημιούργησε αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων Καλής Νομοθέτησης και περαιτέρω δυσλειτουργία του νομοθετικού μηχανισμού (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος 2016, Καρκατσούλης 2022) .

Σχετικά με την ουσία ύπαρξης «*πληθώρας ετερόκλητων εκθέσεων*» που συνοδεύουν ένα νέο νομοθέτημα, έχουν επανειλημμένως εκφραστεί προβληματισμοί έγκριτων νομικών, όπως στην περίπτωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η οποία πολλές φορές δεν αποτελεί παρά μια ανατύπωση της Αιτιολογικής Έκθεσης, όπου ακόμη και στην τελευταία έχουν απλώς αντιγραφεί οι νομοθετικές διατάξεις. Άλλη περίπτωση αποτελεί η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην οποία συχνά αναφέρεται ότι «*Για την εν λόγω δαπάνη δεν εστάλησαν στοιχεία από το επισπεύδον Υπουργείο*» (Βλαχόπουλος, 2018).

Όπως δε αναφέρεται στο Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (2020) της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων «*Η έλλειψη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας κατέστησε τη συμπλήρωση της σχετικής έκθεσης, συνήθως μια τυπική διαδικασία, στην καλύτερη περίπτωση μια απλή παράφραση της αιτιολογικής έκθεσης*».

Σύμφωνα δε με το Εγχειρίδιο Εναρμόνισης του Ευρωπαϊκού Δικαίου στην Ελλάδα (2013), οι Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης, οι οποίες καθίστανται πλέον υποχρεωτικές με τη θεσμοθέτησή τους από το νόμο 4048/12, αποτελούν «*παραδείγματα ανεπαρκούς χρήσης των μέσων Καλής Νομοθέτησης*» και οι περισσότερες από αυτές αποτελούν «*απλές εκθέσεις ιδεών*» χωρίς παράλληλα να εκμεταλλεύονται εργαλεία μέτρησης διοικητικών βαρών, όπως το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model).

Με γνώμονα δε την περαιτέρω ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, τονίζεται η ανάγκη εντατικότερης προσπάθειας απλούστευσης της νομοθεσίας αλλά και μείωσης των διοικητικών βαρών με την ευρύτερη συμμετοχή εμπλεκομένων μερών και επιστημονικών κλάδων πέραν της νομικής επιστήμης.

Το Εγχειρίδιο της Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (2020) τονίζει ότι ενώ επιχειρήθηκε για πρώτη φορά μια εκτεταμένη νομοθετική προσπάθεια προσανατολισμένη στους στόχους της καλής νομοθέτησης, εντούτοις οι διατάξεις του περιορίστηκαν σε μια ελλιπή ρύθμιση των

κυρίαρχων ζητημάτων. Εν τέλει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία παρέμεινε θέμα των Υπουργείων καθώς οι μηχανισμοί που προέβλεπε ο νόμος όπως το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης έχει δευτερεύοντα ρόλο.

Όπως φαίνεται όμως και η νομολογιακή στάση δεν ήταν διαφορετική απέναντι στο νόμο. Ο Αν. καθηγ. της Νομικής Σχολής Αθηνών Γεώργιος Δελλής (2017) σημειώνει: «*Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν παρέλειψε απλώς να αναβαθμίσει τη σημασία του ν. 4048/2012·μάλλον επέλεξε να συρρικνώσει την πρακτική του χρησιμότητα. Παρότι η τήρησή του είναι υποχρεωτική για την εκπόνηση, όχι μόνο τυπικών νόμων αλλά και κανονιστικών πράξεων μείζονος σημασίας, η έρευνα της μέχρι σήμερα νομολογίας δεν αποκάλυψε ούτε μία περίπτωση στην οποία ο δικαστής να θεώρησε, ευθέως ή παρεμπιπτόντως, εξοβελιστέο ένα κανονιστικό κείμενο λόγω παράβασης των κανόνων καλής νομοθέτησης. Το αντίθετο μάλιστα, ερμήνευσε περιοριστικά την έννοια της "μείζονος σημασίας"*[17]*και έκρινε με πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας, ότι η μη τήρηση των επί μέρους τύπων του ν. 4048/2012 δεν επηρεάζει το κύρος της κανονιστικής πράξης*[18]».

1.5.7 Ο Νόμος 4622/19

Ενώ ο νόμος 4048/12 όπως αναλύθηκε προηγουμένως δεν εφαρμόστηκε ποτέ, οι διατάξεις του επικαιροποιήθηκαν και ενσωματώθηκαν στο Κεφάλαιο Γ΄ του Μέρους Γ΄ του νόμου 4622/19. Εκτός από την ενσωμάτωση των κυριότερων διατάξεων του προηγούμενου νόμου, επανακαθορίζεται το πλαίσιο και οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων διαδέχεται τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και αναλαμβάνει τον συνολικό συντονισμό του νομοθετικού έργου, ενώ θεσπίζεται υποχρεωτικά Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων[19] και παράλληλα ανανεώνεται και αναμορφώνεται όλο το πλαίσιο για τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και την κωδικοποίηση.

Ο νόμος 4622/19 φέρει το ειδικό βάρος της ανατροπής των μέχρι τώρα αποτυχημένων προσπαθειών στη χώρα μας, σχετικά με τη βελτίωση της ρυθμιστική διακυβέρνησης, γιατί αναβιώνει εγκαταλειμμένες πρακτικές καλής νομοθέτησης, εμπλουτίζοντας και

[17] (ΣτΕ 1463/2015 σκ. 19).

[18] (ΣτΕ 3828/2014 σκ. 14)

[19] Ανά νόμο, προσθήκη, τροπολογία ή κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας

αναβαθμίζοντας το περιεχόμενό τους με τρόπο που δείχνει δυναμική βούληση για μια πρακτική που εγκαταλείφτηκε στα πρώτα της βήματα με το νόμο 4048/12.

1.5.8 Πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις Καλής Νομοθέτησης

Ωστόσο, μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου 4622/19 και στα πλαίσια εξορθολογισμού της ελληνικής νομοθεσίας, ψηφίστηκαν κι άλλοι νόμοι όπως ο 4635/2019 και ο 4727/20 αλλά και κανονιστικές αποφάσεις όπως Υπουργικές Αποφάσεις κατ' εξουσιοδότηση των νόμων αυτών. Οι μοντέρνες αυτές παρεμβάσεις Καλής Νομοθέτησης θα εξεταστούν αυτοτελώς σε επόμενα κεφάλαια (Κεφ. 3.2 επομ.) διότι αφορούν τον θεματικό πυρήνα της παρούσας εργασίας αναφορικά με τη διερεύνηση της διοικητικής επιβάρυνσης σε εθνικό επίπεδο.

Ενώ το πρώτο μέρος της διπλωματικής εργασίας είχε σκοπό να χαρτογραφήσει και να παρουσιάσει την κατάσταση στην ελληνική πραγματικότητα αναφορικά με την πολυνομία και τις συνιστώσες της στο δημόσιο και ιδιωτικό βίο αλλά και την Καλή Νομοθέτηση ως μέσο εξορθολογισμού της νομοθετικής παραγωγής, το δεύτερο μέρος της εργασίας θα επικεντρωθεί στον εντοπισμό, την ποσοτικοποίηση, ανάλυση και μέτρηση των διοικητικών βαρών που προκύπτουν από το νομοθετικό - ρυθμιστικό πλαίσιο, αξιοποιώντας σύγχρονα εργαλεία τα οποία αναπτύχθηκαν κυρίως μέσω της καθοδήγησης των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εφαρμόστηκαν από τα κράτη μέλη καθ' όλη τη διάρκεια της προσπάθειας των τελευταίων δεκαετιών προς την κατεύθυνση της μείωσης του διοικητικού κόστους.

Ο προβληματισμός των εμπλεκόμενων θεσμικών παραγόντων για μια «ποιοτικότερη» και «αποδοτικότερη» νομοθεσία, δεν έπαψε ποτέ να αποτελεί βασικό σημείο ενδιαφέροντος στην ατζέντα δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διανύοντας ποικίλα στάδια, μέχρι και σήμερα, προκειμένου το όλο ρυθμιστικό πλαίσιο να υπηρετεί, όσο το δυνατόν αρτιότερα, αξίες και αρχές επιδιώκοντας αποδοτικότερες διαδικασίες μέσα στο πολύπλοκο και αχανές νομοθετικό γίγνεσθαι.

If you don't measure results, you can't tell success from failure.

Osborne & Gaebler

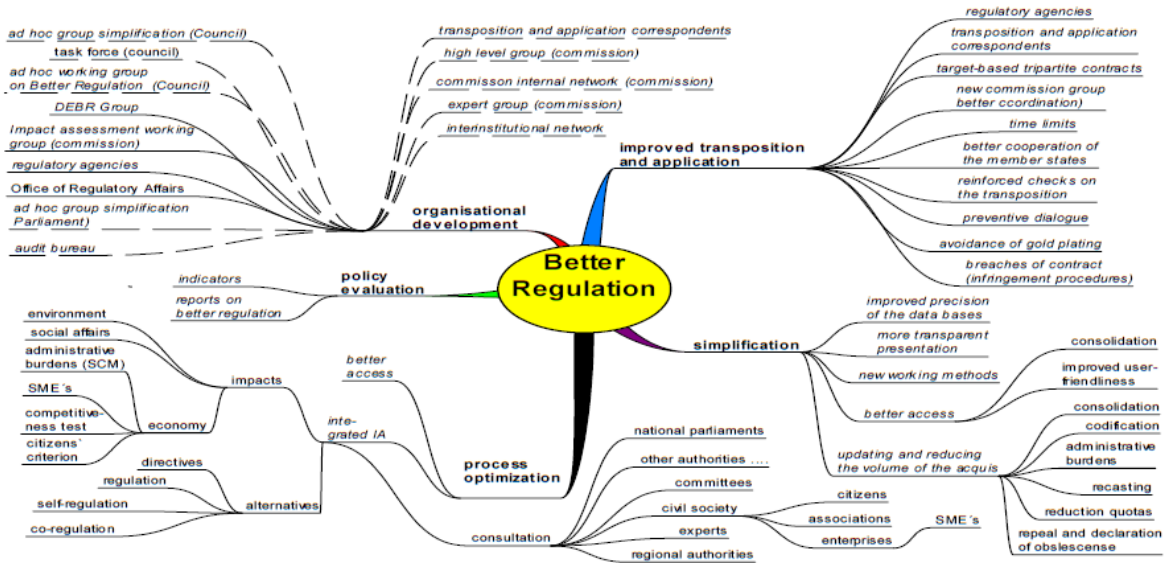
ΜΕΡΟΣ 2ο - ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

2.1 ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΜΙΑΣ ΠΟΙΟΤΙΚΟΤΕΡΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η νομοθετική βελτίωση ως μια εκ των εκφάνσεων της καλής νομοθέτησης είναι βασική προτεραιότητα για τους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς επειδή ταυτόχρονα αποτελεί και το βασικό μέσο με το οποίο προετοιμάζονται και αξιολογούνται κείμενα νέων νομοθετημάτων και αναθεωρούνται παλαιότερα. Οι μηχανισμοί βελτίωσης της νομοθεσίας δεν προέκυψαν με παρθενογένεση, αλλά αναπτύχθηκαν σταδιακά μέσα από το όραμα και τις προσπάθειες των θεσμών, τέσσερις περίπου δεκαετίες πριν.

Παρακάτω, στο σχήμα 2.1, παρουσιάζονται εποπτικά οι διάφορες συνιστώσες της νομοθετικής βελτίωσης όπως αυτή έχει διαμορφωθεί με την πάροδο του χρόνου, μέσα από την συνεχή προσπάθεια και προσήλωση των ευρωπαϊκών θεσμών καθώς και των κρατών μελών. Μέσα από το σχήμα αυτό μπορεί να διαφανεί τόσο η πολυπλοκότητα του θέματος όσο και αυξανόμενη τάση στις μεταβλητές και τα θεσμικά όργανα από τα οποία εξαρτάται η καλή νομοθέτηση.

Σχήμα 2.1 – Συνιστώσες της καλής νομοθέτησης



Πηγή : "Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level", Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative Luxembourg, June 2005

Σκοπός του κεφαλαίου είναι να παρουσιάσει σύντομα το ιστορικό τις εξέλιξης αυτής, παρουσιάζοντας την ροή των κυριότερων δράσεων εντός της ΕΕ, δίνοντας έμφαση στα γεγονότα εκείνα που οδήγησαν στην ανάπτυξη των σημερινών μεθόδων, εργαλείων και μοντέλων για την καλή νομοθέτηση και ειδικότερα στις ποσοτικές μεθόδους μέτρησης του διοικητικού φόρτου οι οποίες και θα μας απασχολήσουν στην εργασία αυτή.

2.1.1 Εισαγωγή

Την δεκαετία του '90 παρατηρήθηκε κατακόρυφη αύξηση στην ψήφιση νέων νόμων που θα εφαρμόζονταν από τα κράτη μέλη, η οποία οφειλόταν κυρίως στην επιτάχυνση των διαδικασιών ενοποίησης της ενιαίας αγοράς, την προστασία της δημόσιας υγείας από την πρωτοεμφανιζόμενη νόσο Κρόιτσφελντ-Γιάκομπ (σπογγώδης εγκεφαλοπάθεια) και την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής πολιτικής. Ακόμη περισσότερες νομοθετικές προκλήσεις εμφανίστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2000 οι οποίες αφορούσαν στην ραγδαία ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιών, στην εξάπλωση των χρηματοοικονομικών εργαλείων σε διάφορους τομείς, αλλά και σε αλληλεξαρτώμενα ζητήματα καίριας σημασίας όπως η ενέργεια, το περιβάλλον και η κλιματική διαχείριση (Golberg, 2018). Όλα τα παραπάνω σε συνδυασμό με την δεδομένη πολυετή παραγωγή νομοθεσίας, αποτέλεσαν μια νέα πρόκληση για τα όργανα της ΕΕ τα οποία διέκριναν την ανάγκη αναμόρφωσης της νομοθεσίας. Την ίδια χρονική περίοδο κράτη μέλη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία είχαν ήδη θέσει ως εθνικό στόχο τη βελτίωση της νομοθεσίας και με δεδομένη την ύπαρξη σημαντικού αριθμού νόμων με προέλευση την ΕΕ απαίτησαν την ανάληψη ανάλογης δράσης από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς[20].

2.1.2 Το Μοντέλο BIA (Business Impact Assessment)

Από πολύ νωρίς τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διέκριναν την ανάγκη μεταρρύθμισης του νομοθετικού γίγνεσθαι πανευρωπαϊκά, εντάσσοντας στην ατζέντα των επιδιώξεών τους

[20] Αξίζει να σημειωθεί ότι η νομοθετική βελτίωση αποτέλεσε σημαντικό σημείο διαπραγμάτευσης πριν το δημοψήφισμα του Ηνωμένου Βασιλείου για την ένταξή του στην ΕΕ. Στο ίδιο μοτίβο, το 2006 η Γερμανική κυβέρνηση εκκίνησε από τη βάση μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων, με στόχο τη μείωσή τους κατά 25% έως το 2011.

ζητήματα απλούστευσης, κωδικοποίησης και βελτίωσης γενικότερα του νομοθετικού πλαισίου.

Το 1986 με την ανάληψη της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αναλήφθηκε μια πρωτοβουλία ονόματι BIA (Business Impact Assessment) στα πρότυπα ανάλογου βρετανικού μοντέλου ανάλυσης των επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η πρωτοβουλία εστίαζε υπερβολικά στις αντίστοιχες προτεινόμενες ρυθμίσεις και τις επιπτώσεις τους στον κόσμο των επιχειρήσεων, χωρίς να προσεγγίζει το θέμα συνολικά, με γνώμονα την κοινωνική ευημερία, προκαλώντας έντονο προβληματισμό περί ελλιπούς επιστημονικής επάρκειας και δημιουργώντας αμφιβολίες για την αξιοπιστία του (Renda, 2006). Σε συναφή έκθεση προβάλλονται ως μειονεκτήματα της μεθόδου η εκ των υστέρων διαπίστωση των επιβαρύνσεων, η σπάνια ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων, η έλλειψη αντικειμενικής πληροφόρησης αλλά και η ελάχιστη διαδικασία ανατροφοδότησης από προηγούμενες εφαρμογές της (EC, 2002).

2.1.3 Η Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1ης Απριλίου 1987 - COM(87) 868 PV

Η αρχική όμως πεποίθηση για την αναβάθμιση της νομοθετικής ποιότητας πανευρωπαϊκά, εκκινεί ουσιαστικά με την απόφαση της 1ης Απριλίου 1987[21], με την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε ένα ελάχιστο πλαίσιο στο οποίο υποχρέωνε τις υπηρεσίες της για κωδικοποίηση των διαφόρων νομοθετημάτων, εφόσον αυτά είχαν υποστεί το μέγιστο δέκα τροποποιήσεις. Ο κανόνας αυτός τέθηκε ως κατ' ελάχιστο όριο προκειμένου να δώσει το στίγμα της επιτακτικής ανάγκης βελτίωσης της νομοθεσίας. Για τους σκοπούς μιας σαφέστερης και ορθότερης νομοθετικής βάσης, οι οδηγίες που δόθηκαν με την παραπάνω απόφαση κινούνταν προς την κατεύθυνση της παρακίνησης και ενθάρρυνσης για κωδικοποίηση της νομοθεσίας από τα αρμόδια μέρη, ει δυνατόν με μεγαλύτερη συχνότητα.

[21] COM(2013) 943 final - Αιτιολογική Έκθεση

2.1.4 Η Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής του Εδιμβούργου

Στη Σύνοδο Κορυφής του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1992 διαφάνηκε εκ νέου η σπουδαιότητα βελτίωσης του νομοθετικού πλαισίου καθώς αποφασίστηκε να ενταχθεί ως βασικό θέμα στη βασικές επιδιώξεις της συνόδου.

Με βάση τα συμπεράσματα από τη σύνοδο αυτή[22], τέθηκε για πρώτη φορά, ρητά, η ανάγκη για σαφέστερη και απλούστερη κοινοτική νομοθεσία (EC, 1992). Αναγνωρίστηκε η δυσκολία συμβιβασμού μεταξύ των διαφόρων εθνικών ζητημάτων τα οποία επιφέρουν δυστοκία στην σύνταξη των νομικών κειμένων, ωστόσο παρουσιάστηκαν μέτρα στη βάση των οποίων θα πρέπει να κινηθούν τα κράτη προκειμένου να προσεγγίσουν τους προαναφερόμενους στόχους :

- Θέσπιση κριτηρίων για την αξιολόγηση της ποιότητας της νομοθεσίας
- Έλεγχος της ποιότητας της νομοθεσίας από την αντιπροσωπεία κάθε κράτους μέλους σε όλες τις διεργασίες του Συμβουλίου
- Παρέμβαση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου και επανεξέταση των σχεδίων Νομοθετικών πράξεων σε τακτική βάση πριν τεθούν υπό έγκριση με ανάλογη υποβολή προτάσεων
- Προτάσεις απλούστευσης και αποσαφήνισης του γλωσσικού ύφους των νομικών κειμένων από την ομάδα νομικών – γλωσσολόγων του Συμβουλίου η οποία επιμελείται τα κείμενα πριν την έκδοσή τους.

Πέραν των ανωτέρω κατευθυντήριων γραμμών, τονίστηκε περαιτέρω η προτεραιότητα ενοποίησης και κωδικοποίησης της παλαιότερης νομοθεσίας, ως θεματοφύλακας της ασφάλειας δικαίου, καθώς και η χρήση του εργαλείου της διαβούλευσης[23].

[22] (ANNEX 3 to Part A).

[23] Η ανάγκη για κωδικοποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας τέθηκε επίσης και στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το έτος 2001 (βλ. COM(2001) 645 Final) στην οποία καλεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο να αναλάβουν δράση με ορίζοντα μεταξύ των ετών 2002 -2005. Έκτοτε εγκαινιάστηκαν προσπάθειες όπως αυτή του Γραφείου των επίσημων Εκδόσεων της ΕΕ το 2003 με την οποία κωδικοποιήθηκαν και απλοποιήθηκαν πλήθος νομοθετικών πράξεων.

2.1.5 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Στις 13 Μαρτίου 1996 με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[24] για τη σύγκλιση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Τορίνο της Ιταλίας, τέθηκαν οι βασικοί άξονες στους οποίους οφείλουν να κινηθούν τα κράτη προκειμένου μέσω των σχετικών τροποποιήσεων και βελτιώσεων των συνθηκών και τελικά μέσω της επαγόμενης προόδου, να επιτύχουν πραγματική και ομοιογενής πολιτική ένωση.

Στο κεφάλαιο 21 του ψηφίσματος με τίτλο «*Αποφασιστική πρόοδος προς μια πιο δημοκρατική και πιο αποτελεσματική Ευρώπη*» γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην ανάγκη βελτίωσης της νομοθετικής διαδικασίας. Υπό τον τίτλο «*Βελτιωμένες νομοθετικές διαδικασίες*» το υποκεφάλαιο 21.6 τονίζει την ανάγκη της νομοθετικής μεταρρύθμισης με έμφαση στον αντίκτυπο αυτής τόσο στην ίδια τη δημοκρατία αλλά και στην λογοδοσία και την απλούστευση των διαδικασιών γενικότερα, με μείωση των διαδικασιών και των εμπλεκόμενων μερών, επιτροπών κτλ.

Αποτέλεσμα της προαναφερθείσας Διάσκεψης Αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών, ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1997. Στο επίσημο κείμενο της Συνθήκης προσαρτώνται δηλώσεις η θεματολογία των οποίων εξειδικεύεται διεξοδικά, κινούμενη γύρω από τους βασικούς άξονες που προαναφέρθηκαν. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την έννομη τάξη, στην δήλωση με αριθμό 39 υπό τον τίτλο «*Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας*» τίθενται ζητήματα ποιότητας στη διατύπωση της Κοινοτικής Νομοθεσίας και τονίζεται η σπουδαιότητά της για τη σωστή κατανόησή της από τα εμπλεκόμενα μέρη. Επίσης δηλώνεται ρητά η ανάγκη θέσπισης, έπειτα από κοινή συμφωνία, κατευθυντήριων γραμμών για την βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας, από τα τρία θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στην παραγωγή νομοθετημάτων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή), καθώς και η ανάγκη επιτάχυνσης της κωδικοποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας εκ μέρους των οργάνων αυτών.

Στις διατάξεις οι οποίες προσαρτώνται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Πρώτος Πυλώνας- συστατικό στοιχείο της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης)

[24] Ψήφισμα που αποτελεί τη γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύγκληση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης της 13ης Μαΐου 1996.

γίνεται λόγος για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για κάθε νέα νομοθετική ρύθμιση η οποία εισάγεται, με την τήρηση της ανάλογης τεκμηριωμένης αιτιολογίας, ενώ σε άλλη δήλωση αναφέρεται η ανάγκη απλούστευσης της Κοινοτικής νομοθετικής πρωτοβουλίας μόνον εφόσον κάτι τέτοιο είναι απολύτως αναγκαίο.

Την ίδια χρονιά και με αφορμή την έντονη αρνητική κριτική του προγράμματος BIA[25] η Επιτροπή εισήγαγε πιλοτικά το μοντέλο **SLIM (Simplification of the Legislation on the Internal Market)**. Το μοντέλο αυτό εξέταζε το ρυθμιστικό κόστος σε τέσσερις τομείς επιχειρήσεων (Σύστημα συλλογής στατιστικών δεδομένων κοινοτικού εμπορίου - Intrastat, κατασκευαστικός τομέας, αναγνώριση πτυχίων και καλλωπιστικά φυτά), εντοπίζοντας τα κομβικά σημεία της επιβάρυνσης και προτείνοντας ανάλογες λύσεις .

2.1.6 Μοντέλο BEST (Business Environment Simplification Task Force)

Με αφορμή και πάλι την προώθηση της επιχειρηματικότητας των ΜΜΕ, συγκροτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ειδική ομάδα με σκοπό την απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Η δεκαπενταμελής ομάδα που διορίστηκε από τον Έλληνα Επίτροπο Χρήστο Παπουτσή τον Σεπτέμβριο του 1997, ήταν πλήρως ανεξάρτητη και το έργο της, προσανατολισμένο στους στόχους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ. Κύριο μέλημά της ήταν ο εντοπισμός των επιμέρους διοικητικών επιβαρύνσεων που αποτελούν τροχοπέδη ανάπτυξης για τις επιχειρήσεις, εμποδίζοντάς τις να επωφεληθούν της ενιαίας αγοράς και της παγκοσμιοποίησης.

Παρά την αισιοδοξία των θεσμών για αλλαγή του σκηνικού στον τομέα των επιχειρήσεων με τη χρήση μεμονωμένων εργαλείων όπως το BEST ή το SLIM που προαναφέρθηκε, δεν επετεύχθη η επιθυμητή βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στο βαθμό που αναμενόταν. Αργότερα με την Λευκή Βίβλο και παράλληλα με τη δημιουργία της ομάδας εμπειρογνωμόνων Mandelkern, υιοθετήθηκε πλέον ένα οριζόντιο σύστημα βελτίωσης της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Renda, 2022).

[25] COM(96) 559

2.1.7 Οι Διοργανικές Συμφωνίες

Πληθώρα καίριων ζητημάτων τέθηκαν επί τάπητος προκειμένου τα τρία θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συμφωνήσουν από κοινού (Διοργανικές Συμφωνίες) σε γενικές αρχές και κατευθύνσεις. Από τις αποφάσεις αυτές δεν θα μπορούσε να ελλείπει και το θέμα της νομοθετικής βελτίωσης το οποίο απασχόλησε τα πρακτικά όλων των συμφωνιών μέχρι και το 2016 όπου επιτεύχθηκε η τελευταία Διοργανική Συμφωνία.

Στη Συμφωνία του 1994 κυριάρχησε το ζήτημα επίσπευσης των εργασιών για την κωδικοποίηση των νομικών κειμένων ενώ σε εκείνη του 1998 αναπτύχθηκε το ζήτημα της σαφήνειας, απλούστευσης και ακρίβειας των νομικών κειμένων ως θεματοφύλακες ασφάλειας δικαίου και συμφωνήθηκαν γενικές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές. Στη Διοργανική Συμφωνία του 2001 διαπιστώθηκε η καθυστέρηση στη υλοποίηση πράξεων κωδικοποίησης της νομοθεσίας παρά τις συμφωνίες και τα μέτρα που είχαν συμφωνηθεί για το σκοπό αυτό παλαιότερα από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το λόγο αυτό καθιέρωσε τη τεχνική της επαναδιατύπωσης σε ήδη τροποποιημένα νομικά κείμενα.

Στη συμφωνία του 2003 με τίτλο «*Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας*» τα τρία θεσμικά όργανα της Ένωσης συμφώνησαν σε θέματα διαφάνειας της νομοθεσίας (χρήση νέων τεχνολογιών, διεύρυνση χρήσης ιστοτόπου EUR-Lex), συντονισμού της νομοθετικής διαδικασίας, βελτίωση της εφαρμογής και της μεταφοράς της Ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο, απλοποίηση και συρρίκνωση του όγκου των νομοθετικών κειμένων. Η Βελτίωση της Νομοθεσίας φυσικά τέθηκε εκ νέου στο προσκήνιο επαναδιατυπώνοντας το στόχο για σαφήνεια, απλότητα και αποτελεσματικότητα μέσα από δράσεις διαβούλευσης, αξιολόγησης επιπτώσεων και συνεκτικότητας των κειμένων Η συμφωνία αυτή συμπλήρωσε εκείνη του 1998 και ενοποιήθηκε στο Διοργανικό Οδηγό Ύφους το 2015[26].

[26] *βλ.* OJ C 73, 17 March 1999 : « … *Η σύνταξη πρέπει να είναι κατάλληλη για το είδος της σχετικής πράξης και για το κοινό στο οποίο απευθύνεται. Η ορολογία πρέπει να είναι εσωτερικά και εξωτερικά συνεπής. Ισχύει η τυποποιημένη δομή τίτλος - προοίμιο - διατακτικό - παραρτήματα, εάν είναι απαραίτητο). Ο τίτλος παρέχει πλήρη ένδειξη του αντικειμένου. Οι παραπομπές καθορίζουν τη νομική βάση της πράξης. Οι αιτιολογικές σκέψεις αιτιολογούν συνοπτικά τις κύριες διατάξεις του διατακτικού …* ».

Στις επόμενες δυο Συμφωνίες τα έτη 2007 και 2011 οι θεσμοί προχώρησαν σε ειδικότερα βήματα βελτίωσης της νομοθεσίας (καθιέρωση διαδικασίας συναπόφασης και επεξηγηματικά έγγραφα αντίστοιχα).

Η τελευταία Διοργανική το 2016 διαρθρωμένη σε περισσότερα ζητήματα βελτίωσης της νομοθεσίας, εκτενέστερη και περιεκτική σε μέτρα και δράσεις, ανέλυσε ζητήματα σχετικά με:

- Κοινές δεσμεύσεις και στόχοι (τήρηση γενικών αρχών, απλότητα, σαφήνεια, συνοχή, διαφάνεια, αποφυγή υπερβολικών ρυθμίσεων)
- Μεσομακροπρόθεσμος προγραμματισμός ενεργειών της Επιτροπής
- Εργαλεία βελτίωσης νομοθεσίας (ανάλυση επιπτώσεων, διαβουλεύσεις, **εκ των υστέρων αξιολόγηση νομοθεσίας**)
- Νομοθετικά εργαλεία
- Κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις.

2.1.8 Στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση – Ορόσημο για την ανάγκη μέτρησης του διοικητικού βάρους

Τον Μάρτιο του 2000, συνήλθε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην πορτογαλική πρωτεύουσα[27] προκειμένου να πάρει αποφάσεις και να θέσει το βασικότερο στρατηγικό στόχο για την επόμενη δεκαετία, που δεν ήταν άλλος, από το να καταστήσει την ευρωπαϊκή οικονομία την ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης παγκοσμίως, παρέχοντας περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας καθώς και ευρύτερη κοινωνική συνοχή. Όσον αφορά τα νομοθετικά ζητήματα η θεματική περιλάμβανε τη θέσπιση ρυθμίσεων για το ηλεκτρονικό εμπόριο και την προσέγγιση της κοινοτικής νομοθεσίας με το δίκαιο των βαλκανικών χωρών στα πλαίσια της οικονομικής συνεργασίας. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μεταξύ άλλων ζήτησε από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, να χαράξουν έως τον επόμενο χρόνο στρατηγικές ενέργειες οι οποίες θα στοχεύουν αφενός στην απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, κάνοντας ειδική μνεία στην αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, κι αφετέρου στην ενσωμάτωση και μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

[27] PRESIDENCY CONCLUSIONS - LISBON EUROPEAN COUNCIL, 23 AND 24 MARCH 2000

Πέντε χρόνια μετά, τον Μάρτιο του 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών αναθεώρησε τη Συνθήκη της Λισαβώνας θέτοντάς την εκ νέου σε πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο και επανεστιάζοντας στην ανάπτυξη και την απασχόληση.

Ωστόσο, ιδιαίτερη αναφορά σε ζητήματα νομοθεσίας γίνεται με τις κατευθυντήριες οδηγίες Νο 13 (*Διασφάλιση ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών εντός και εκτός Ευρώπης και αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της παγκοσμιοποίησης*) και 14 (*Δημιουργία ενός ανταγωνιστικότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενθάρρυνση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω βελτιωμένων ρυθμίσεων*)[28].

Με το ενδιαφέρον των θεσμών στραμμένο πλέον στην οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίδεται το στίγμα της στοχοθεσίας προκειμένου να ενισχυθούν οι ανταγωνιστικές αγορές εντός και εκτός Ευρώπης και να αξιοποιηθούν τα οφέλη της παγκοσμιοποίησης.

Παράλληλα στην Κατευθυντήρια Οδηγία Νο 13 τονίζεται η ανάγκη ρύθμισης των αγορών νομοθετικά, τόσο λόγω της προστασίας που τους παρέχει ένα τέτοιο πλαίσιο αλλά και τις πιθανές διορθώσεις που προβλέπονται σε πιθανές αποτυχίες αυτής. Ωστόσο, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση για πρώτη φορά στον οικονομικό αντίκτυπο των διαφόρων κανονιστικών – νομικών ρυθμίσεων, επισημαίνοντας το σημαντικό οικονομικό κόστος που μπορεί να επιφέρει ένα ρυθμιστικό πλαίσιο. Για το λόγο αυτό ενθαρρύνεται εμφατικά η αξιολόγηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών των κρατών μελών με κριτήρια κόστους- οφέλους των. Για πρώτη φορά, επίσης, γίνεται λόγος αναφορικά με την αξιολόγηση νέων ή παλαιότερων στα πλαίσια αναθεώρησης, κανονισμών, προκειμένου να εντοπίζονται αντισταθμίσεις ή συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών στόχων με κριτήριο πάντοτε τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες τους, την συμβολή τους στην απλούστευση του όλου ρυθμιστικού πλαισίου και την αξιοποίηση εναλλακτικών λύσεων. Ιδιαίτερος δε λόγος γίνεται περί της σπουδαιότητας των ανωτέρω οδηγιών για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις για τις οποίες οι περιορισμένοι πόροι που διαθέτουν αποτελούν τροχοπέδη ανάπτυξης σε περιβάλλον επιβολής υψηλού διοικητικού – ρυθμιστικού κόστους τόσο από την κοινοτική όσο και από την εθνική νομοθεσία.

[28] COM(2005) 24 final

Στην οδηγία Νο 14 υπό τον τίτλο «*Δημιουργία ενός πιο ανταγωνιστικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενθάρρυνση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω καλύτερης ρύθμισης*», τονίζεται με ιδιαίτερο τρόπο η ανάγκη μείωσης του διοικητικού βάρους, ιδίως στις νεοφυείς και ΜΜΕ, καθώς και η συνολικότερη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος με ταυτόχρονη διατήρηση της προσήλωσης στους στόχους των κρατών μελών. Επίσης εξειδικεύεται η ανάγκη τόσο της αυστηρής αξιολόγησης των περιβαλλοντικών και κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων που προκύπτουν από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, όσο και της μέτρησης των διοικητικών επιβαρύνσεων που συνεπάγονται και κατ' επέκταση των αντικτύπων που προκύπτουν για τον ανταγωνισμό.

Η αναθεώρηση λοιπόν της Συνθήκης της Λισαβώνας θα μπορούσε να θεωρηθεί ορόσημο στην συνολική προσπάθεια της ΕΕ για την βελτίωση της νομοθεσίας, διότι όχι μόνο τέθηκαν ισχυροί και πιο σαφείς στόχοι και επιμέρους αναλυτικές οδηγίες των κρατών μελών προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά παράλληλα διαφάνηκε για πρώτη φορά η ισχυρή βούληση των ευρωπαϊκών θεσμών για την αλλαγή και βελτίωση της νομοθεσίας, συνυφασμένη όμως άρρηκτα με την ενίσχυση της οικονομίας και του ανταγωνισμού των επιχειρήσεων. Για πρώτη φορά τέθηκε ο στόχος της αναμόρφωσης του νομοθετικού πλαισίου με πολιτικοοικονομικά αλλά και περιβαλλοντικά κριτήρια και παράλληλα **δόθηκε η ξεκάθαρη οπτική των οικονομικών αντικτύπων και της μέτρησης του διοικητικού βάρους**, οι οποίοι πρέπει να εξετάζονται και να εφαρμόζονται σε κάθε νέα νομοθετική δράση ή ακόμα και αναθεώρηση.

Διαφαίνεται λοιπόν ότι **μετά την υιοθέτηση της Στρατηγική της Λισαβόνας εγκαινιάστηκε μια νέα εποχή όσον αφορά την προσπάθεια της κανονιστικής μεταρρύθμισης** αλλά και της νομοθετικής βελτίωσης γενικότερα, καθώς κάθε προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει πλέον να μελετάται όχι μεμονωμένα με βάση τις μέχρι τότε αρχές, οδηγίες και στόχους, αλλά πλέον, υπό το πρίσμα του κόστους, το οποίο επιβαρύνει κάθε νομοθετική δράση αλλά και σχεδόν κάθε διοικητική ενέργεια. **Μετά τη Στρατηγική της Λισαβόνας ο ρόλος τις διοικητικής επιβάρυνσης για τα κράτη μέλη απέκτησε ιδιαίτερη υπόσταση και βαρύτητα και μερικά χρόνια αργότερα αποτέλεσε σημείο αιχμής και πεδίο ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και μελέτης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, από κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά, με κυρίαρχο σκοπό την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα.**

2.1.9 Η Λευκή βίβλος [29]

Μετά τη Σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας συστήθηκε ομάδα εργασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία θα ασχολείτο με την εφαρμογή στην πράξη των συμφωνηθέντων. Τον Ιούλιο του 2001 και μετά την παρουσίαση ενδιάμεσης έκθεσης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης, η Επιτροπή βασιζόμενη στο έργο της οικείας ομάδας εργασίας, δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση[30]. Η Λευκή Βίβλος αποτελεί μια λεπτομερής ατζέντα δράσης για την καλύτερη διακυβέρνηση εντός της ΕΕ, η οποία όπως θα φανεί παρακάτω, έθεσε πρώιμα τα θεμέλια για την αναμόρφωση του νομοθετικού γίγνεσθαι στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τα αποτελέσματά της να είναι εμφανή ακόμα και σήμερα.

Η Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση απαρτίζεται από τέσσερις κύριους άξονες δράσης:

- Βελτίωση συμμετοχής στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής
- Βελτίωση της ποιότητας και της εφαρμογής της πολιτικής
- ισχυρότερη σύνδεση μεταξύ της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και του ρόλου της Ένωσης στον κόσμο
- Ο ρόλος των θεσμών

Στον δεύτερο άξονα δράσης υπό στοιχείο 3.2 και τίτλο «*Καλύτερες πολιτικές, ρυθμιστικό περιβάλλον και υλοποίησή του*» γίνεται σαφής και διεξοδική αναφορά στη βελτίωση της νομοθεσίας. Με την παραδοχή ότι η νομοθεσία εντός των ορίων της ΕΕ έχει καταστεί πλέον ιδιαίτερα περίπλοκη, γίνεται λόγος για απροθυμία των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να αφήσουν αρκετά περιθώρια στην Επιτροπή εξαιτίας αυτής ακριβώς της περιπλοκότητας. Εντοπίζεται δε μια ακόμη σημαντική δυσλειτουργία στους θεσμικούς μηχανισμούς η οποία έχει να κάνει με την ιδιαίτερα αργή προσαρμογή των Ευρωπαϊκών Οδηγιών σε εθνικό επίπεδο, με χαρακτηριστικό παράδειγμα: από τις συνολικά ογδόντα τρείς οδηγίες που θα έπρεπε να έχουν ενσωματωθεί έως το 2000, ενσωματώθηκαν μόνο πέντε. Συμπερασματικά διαπιστώνεται ότι το σύνολο των δυσχέρειών αυτών στο ρυθμιστικό περιβάλλον έχουν ως αποτέλεσμα τη μειωμένη τήρηση και εφαρμογή των κανόνων με άμεσο αντίκτυπο τη υπόσταση της ίδια της Ένωσης, αφού οι θεσμοί της αμφισβητούνται.

---

[29] Οι λευκές βίβλοι (έγγραφα προβληματισμού) που εκδίδονται από την Επιτροπή είναι έγγραφα που περιλαμβάνουν προτάσεις δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) σε συγκεκριμένους τομείς. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αποτελούν προέκταση των πράσινων βίβλων, σκοπός των οποίων είναι η έναρξη διαδικασίας διαβουλεύσεων σε επίπεδο ΕΕ.

[30] COM(2001) 428

Μέσω της Λευκής Βίβλου κι ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν, καθορίστηκε ο βασικός κορμός ενός σχεδίου συντονισμένης δράσης για την βελτίωση της νομοθεσίας, στηριζόμενος στην ενθάρρυνση της χρήσης νομοθετικών εργαλείων όπως κανονισμοί, οδηγίες-πλαίσια, κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις, μηχανισμοί συν-ρύθμισης, ανοικτή μέθοδος συντονισμού) καθώς και στον περιορισμό των προτάσεων για πρωτογενή νομοθεσία δίδοντας παράλληλα μεγαλύτερο περιθώριο για δευτερογενές εκτελεστικό πλαίσιο. Επίσης δεσμεύτηκε να προωθήσει ένα υψηλού επιπέδου πρόγραμμα βελτίωσης της νομοθεσίας, υποστηριζόμενο άμεσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο.

Προς τον σκοπό απλοποίησης και βελτιστοποίησης της νομοθεσίας αναφέρεται και το επόμενο υποκεφάλαιο με τίτλο «*Καλύτερη εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ μέσω ρυθμιστικών οργανισμών*» με το οποίο ενθαρρύνεται η δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών οι οποίες θα κληθούν να διαδραματίσουν πρωτεύοντα ρόλο στη νομοθετική μεταρρύθμιση μέσω των πλεονεκτημάτων της εξειδικευμένης τομεακής τεχνογνωσίας που μπορούν να αποκτήσουν, την επαυξημένης προβολής των ενδιαφερόμενων μερών και την οικονομία κλίμακας που προσφέρουν στις επιχειρήσεις.

Από την εκτεταμένη έκθεση της Λευκής Βίβλου, θεματικά δε θα μπορούσε να λείπει και η αναφορά στην προσαρμογή των κρατών μελών στην κοινοτική νομοθεσία, η οποία μέχρι τότε δεν είχε να δείξει και τις καλύτερες επιδόσεις, είτε λόγω καθυστερημένης μεταφοράς και εφαρμογής της είτε πλημμελούς εφαρμογής, με ευθύνη των διοικήσεων και των δικαστικών αρχών. Γίνεται αναφορά σε πιθανούς τρόπους βελτίωσης του ρυθμού με τον οποίο υιοθετούνται οι κοινοτικοί νόμοι από τα κράτη μέλη και σημεία στα οποία πρέπει να δοθεί η απαραίτητη ώθηση ώστε να βελτιωθεί η παρούσα κατάσταση, θέτοντας, για το σκοπό αυτό, σαφές χρονοδιάγραμμα συνεργειών με τα κράτη μέλη.

2.1.10 Η Έκθεση Mandelkern

Με αφορμή τα συμπεράσματα από τη συστηματική προσέγγιση για την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας, συστάθηκε, την ίδια χρονιά από το Συμβούλιο των Υπουργών, η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη βελτίωση της νομοθεσίας αναλαμβάνοντας ως υποχρέωση την ανάπτυξη συντονισμένης δράσης για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος εντός της ΕΕ. Το 2001 η ομάδα εξέδωσε τη γνωστή «*Έκθεση*

Mandelkern» η οποία απευθύνεται και συστήνεται στα τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ καθώς και στα κράτη μέλη και προτείνεται ένα σαφές και με καθορισμένες προθεσμίες σχέδιο δράσης με βάση το οποίο θα επιτευχθούν οι στόχοι για την βελτίωση της νομοθεσίας. Στην ανωτέρω έκθεση στηρίζεται σε επτά βασικές αρχές – αναγκαία χαρακτηριστικά της νομοθεσίας (αναγκαιότητα, αναλογικότητα, επικουρικότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, προσβασιμότητα και απλότητα) και ταυτόχρονα συστήνει δράσεις σε επτά τομείς τόσο για τους θεσμούς όσο και για τις εθνικές κυβερνήσεις:

- Επιλογές υλοποίησης της πολιτικής στην οποία υποστηρίζεται ότι ανάμεσα στις διάφορες λύσεις για την εφαρμογή μια δημόσιας πολιτικής, η κανονιστική ρύθμιση δεν είναι πάντα η μόνη λύση
- Η Αξιολόγηση Συνεπειών Ρυθμίσεων -Regulatory impact assessment (RIA)- θα πρέπει να αποτελεί εργαλείο το οποίο θα συνυπάρχει και θα υπηρετεί την άσκηση δημόσιας πολιτικής εντός της ΕΕ
- Η διαβούλευση η οποία δεν υποκαθιστά εμπλεκόμενους φορείς της δημόσιας πολιτικής (δημόσιοι υπάλληλοι, πολιτικά πρόσωπα) αλλά μετέχει συμπληρωματικά στη συνεισφορά τους για τη χάραξη πολιτικής
- Η Απλοποίηση βάσει της οποίας πρέπει να αναγνωριστεί η ανάγκη της συνεχούς απλούστευσης του υφιστάμενου κανονιστικού πεδίου στοχεύοντας σε πιο αποτελεσματικούς, επιεικέστερους και ευκολότερους στην κατανόηση και εφαρμογή νόμους
- Η Προσβασιμότητα, η οποία έχει να κάνει με τόσο με τον βαθμό προσβασιμότητας των πολιτών στις ρυθμίσεις εκείνες που τους αφορούν (βελτίωση προσβασιμότητας, χρήση ΤΠΕ), όσο και στο δικαίωμά τους να την κατανοούν (κωδικοποίηση, αναδιατύπωση)
- Υποδομές οι οποίες θα δράσουν υποστηρικτικά και θα αναπτυχθούν ανά περίσταση σε Ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό επίπεδο.
- Η εφαρμογή Ευρωπαϊκών κανονισμών, στάδιο το οποίο δεν εξαιρείται από την αλυσίδα μιας ποιοτικής νομοθεσίας. Οι εμπλεκόμενοι φορείς θα πρέπει προσδίδουν τη σπουδαιότητα που αρμόζει στην εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου ώστε να διασφαλίζεται ότι γίνεται επαρκής κατανόηση των συνεπειών του.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Έκθεση Mandelkern έθεσε τις βάσεις και αποτέλεσε προπομπό για τη συστηματική προσέγγιση που τέθηκε στην αναθεωρημένη Συνθήκη της Λισαβόνας

αναφορικά με την βελτίωση της νομοθεσίας, άρρηκτα συνδεδεμένη με την επιχειρηματική ανάπτυξη και τις θέσεις εργασίας, καθώς και για την υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής δράσης προς την κατεύθυνση αυτή. Ο διαρκής πλέον στόχος της νομοτεχνικής βελτίωσης είχε τεθεί σε ισχυρή βάση μέσω της Έκθεσης, καθορίζοντας σαφέστατα όρους, όργανα, χρονοδιαγράμματα και όλα εκείνα τα απαραίτητα στοιχεία που απαιτούνται για ένα τέτοιο μακρόχρονο σχέδιο, συσχετισμένος άρρηκτα με την οικονομική ανάπτυξη.

2.1.11 Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνέχεια της Λευκής Βίβλου και της Έκθεσης Mandelkern

Με αφορμή την Λευκή Βίβλο και την έκθεση Mandelkern και οδηγό τη στρατηγική του Συμβουλίου της Λισσαβόνας, το έτος 2002 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση[31] σχετικά με την βελτίωση της νομοθεσίας η οποία έθετε τρείς κύριους άξονες προκειμένου αυτοί να εφαρμοστούν από το επόμενο κιόλας έτος σε όλα τα επίπεδα της κοινοτικής ρύθμισης. Οι τρεις αυτοί άξονες (ανακοινώσεις) αφορούσαν ένα συγκεκριμένο σχέδιο δράσης απλούστευσης και βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, την προώθηση του διαλόγου και της συμμετοχής μέσω μιας ολοκληρωμένης διαδικασίας διαβούλευσης καθώς και της συστηματοποιημένη αξιολόγηση των επιπτώσεων ρύθμισης (όφελος – κόστος) υιοθετώντας τα μοντέλα της κυβέρνησης Ρέιγκαν στις ΗΠΑ το 1981 και του Μπλερ το 1998 στο Ηνωμένο Βασίλειο (Renda, 2006)

Την ίδια χρονιά η Επιτροπή με άλλη ανακοίνωσή της[32] καλεί το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μέσω συστάσεων και καθορισμό αυστηρών προθεσμιών, να συνταχθούν με τις κατευθύνσεις της και να αναλάβουν δράση προκειμένου να καθορισθεί από κοινού ένα πρόγραμμα απλούστευσης της κοινοτικής νομοθεσίας, ενώ σε άλλη ανακοίνωσή της[33] το επόμενο έτος η Επιτροπή θέτει τις βάσεις για ένα αποτελεσματικό σχέδιο δράσης σχετικά με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο (acquis)[34].

[31] Ανακοίνωση της Επιτροπής «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας*», COM (2002) 275 τελικό.
[32] Ανακοίνωση της Επιτροπής: Σχέδιο Δράσης "*Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος*"», COM (2002) 278 τελικό.
[33] Ανακοίνωση της Επιτροπής: «*Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου*», COM(2003) 71 final.
[34] Το κεκτημένο (acquis) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι το σύνολο των κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το σύνολο του δικαίου της ΕΕ και το οποίο έχει ενσωματωθεί στα νομικά συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ.

2.2 ΤΟ ΧΡΟΝΙΚΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ

2.2.1 Η Εστίαση των Θεσμικών Οργάνων στη Μέτρηση του διοικητικού κόστους – Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model)

Όπως προαναφέρθηκε, μετά την αναθεώρηση της συνθήκης της Λισαβόνας, το ενδιαφέρον των θεσμών είχε μετατοπιστεί σε περισσότερο εφαρμόσιμες τακτικές αναφορικά με τη νομοθετική βελτίωση. Έννοιες όπως η **διοικητική επιβάρυνση - διοικητικός φόρτος - διοικητικό κόστος** και η άρρηκτη σύνδεσή τους με την οικονομία και την ανάπτυξη των κρατών είχε τεθεί επί τάπητος, αναμένοντας μετρήσιμα αποτελέσματα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωση της το έτος 2006 παρουσίασε προς το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο, την Επιτροπή Περιφερειών και την Κοινωνική Επιτροπή ένα οδικό χάρτη μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων[35] καθώς και μια αναθεωρημένη ατζέντα απλοποίησης της νομοθεσίας[36]. Είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι και στις δυο αυτά κείμενα γίνεται ειδική μνεία για την **ποσοτικοποίηση του κόστους αλλά και του οφέλους** που συνεπάγεται τόσο η διοικητική επιβάρυνση όσο και η νομοθετική βελτίωση αντίστοιχα, παρουσιάζοντας απτά ποσοτικά στοιχεία κόστους - οφέλους.

Συγκεκριμένα, στην ανακοίνωσή της η Επιτροπή παρουσίασε συγκριτικά στοιχεία σχετικά με τα διοικητικά κόστη ανά κράτος μέλος ως ποσοστό του ΑΕΠ όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

[35] Ανακοίνωση της Επιτροπής: "Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU", MEMO/06/425, 2006

[36] Ανακοίνωση της Επιτροπής: «*Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*» - COM(2006) 689 final

Πίνακας 2.1

Διοικητικές δαπάνες ανά κράτος μέλος																				
	AT	BL[2]	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE[2]	SK	SI	SE	ΕΕ-25
Μερίδιο των διοικητικών δαπανών στο ΑΕγχΠ (επί %)[1]	4,6	2,8	3,3	3,7	1,9	4,6	1,5	3,7	1,5	6,8	6,8	2,4	4,6	3,7	5,0	4,6	6,8	4,6	4,1	1,5	3,5

[1] Βλ. Kox (2005): Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Memorandum 136. CPB, The Hague.

[2] BL: συνδυασμός Βελγίου και Λουξεμβούργου· RE: συνδυασμός των κρατών μελών της Βαλτικής, της Μάλτας και της Κύπρου· τα στοιχεία για την ΕΕ των 25 αποτελούν σταθμισμένους μέσους όρους για το ΑΕγχΠ

Όπως διαπιστώνεται **για τη χώρα μας, οι διοικητικές δαπάνες καταλαμβάνουν το 6,8% του ΑΕΠ**, ιδιαίτερα αυξημένο ποσοστό, είτε συγκριτικά με τον μέσο όρο της Ένωσης (3,90%) είτε ως αυτούσιο μέγεθος.

Σύμφωνα με ποσοτικές εκτιμήσεις της ολλανδικής υπηρεσίας ανάλυσης οικονομικής πολιτικής, υπολογίστηκε ότι ενδεχόμενη μείωση κατά 25% του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ θα απηχούσε αντίστοιχη αύξηση της τάξης του 1,6% του ΑΕΠ (CPB, 2004). Ανάλογη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βασιζόμενη στην προηγούμενη εργασία, επιβεβαίωσε κατά προσέγγιση τα δεδομένα αυτά εκτιμώντας ότι μια μείωση του διοικητικού φόρτου κατά 25% στην ΕΕ θα αντιστοιχούσε σε ανάλογη αύξηση έως και 1,5% ή 150 δις ευρώ στο ευρωπαϊκό ΑΕΠ(ΕΕ, 2006).

Η χώρα μας, αν και διαφάνηκε από το προηγούμενο διάγραμμα ότι πρωταγωνιστεί στο πάνελ των κοστοβόρων διοικητικά κρατών, εντούτοις, θα μπορούσε να είναι ο βασικότερος επικαρπωτής μιας πρωτοβουλίας μείωσης των διοικητικών δαπανών, η οποία θα απέφερε σημαντικά οικονομικά οφέλη όπως φαίνεται στον επόμενο πίνακα.

Πίνακας 2.2

Μείωση των διοικητικών δαπανών και κέρδη στο ΑΕγχΠ ανά κράτος μέλος

(αλλαγές επί % από το ΑΕγχΠ ως γραμμή βάσης για το 2025)

	AT	BL	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE	SK	SI	SE	EE-25
Αλλαγές σε επίπεδα ΑΕγχΠ (επί %)	1,8	0,9	1,3	1,3	0,7	1,7	0,6	1,4	0,5	2,4	2,6	0,8	1,7	1,3	1,9	1,7	2,6	1,9	1,4	0,5	1,3

Σημείωση: BL: συνδυασμός Βελγίου και Λουξεμβούργου· RE: συνδυασμός των κρατών μελών της Βαλτικής, της Μάλτας και της Κύπρου· τα στοιχεία για την ΕΕ των 25 αποτελούν σταθμισμένους μέσους όρους για το ΑΕγχΠ

Πηγή: ΓΔ ENTR και CPB 2006

Στο συναφές με την ανωτέρω ανακοίνωση, Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής[37], γίνεται ανασκόπηση των ήδη επιτυχημένων προσπαθειών κρατών μελών όπως οι Κάτω Χώρες, Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία και Τσεχία, προς την κατεύθυνση μέτρησης των διοικητικών βαρών και το πρόγραμμα μείωσής τους, σε βάθος πενταετίας. Αν και τα προγράμματα αυτά ήταν σε αρχικό επίπεδο, με χονδρικούς σχετικά στόχους και με μειωμένη την εμπειρία των κρατών σε παρόμοια ζητήματα, εντούτοις συμπεραίνεται ότι λειτούργησαν ικανοποιητικά. Σημαντικός αριθμός κρατών μελών εφάρμοζαν ήδη τη μεθοδολογία του **Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (Standard Cost Model)** (εφεξής ΤΜΚ) προκειμένου να προσεγγίσουν την προέλευση των διοικητικών βαρών, με τα τέσσερα προαναφερόμενα κράτη να έχουν εξειδικεύσει το ήδη επιτυχημένο πρόγραμμα δράσης τους σε επιλεγμένους και νευραλγικούς τομείς, τόσο εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (βλ. Πίνακα 2.3). Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει και τον ρεαλισμό του στόχου της μείωσης των διοικητικών βαρών πανευρωπαϊκά στο 25%.

Ένας τέτοιος στόχος θα μπορούσε να επιφέρει μια άυξηση του ΑΕΠ κατά 1,4% ή διαφορετικά εξοικονόμηση 150 δις ευρώ, κατά τους Gelauff και Lejour (2005).

[37] ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ «*Μέτρηση των διοικητικών δαπανών και μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*», COM(2006) 691 τελικό{COM(2006) 689 τελικό, COM(2006) 690 τελικό}

Πίνακας 2.3 - Τρέχουσες πρωτοβουλίες στα κράτη μέλη για τη μέτρηση του διοικητικού κόστους σε επιλεγμένους τομείς (Επικαιροποίηση Σεπτέμβριος 2006)

Country	AT	BE	CZ	DK	DE	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LV	NL	PL	SE	UK
Area																
Tax																
- VAT (excl. invoicing)	P	Y	Y	Y	P	Y	P	N	Y	N	P	P	Y	Y	Y	Y
- Excise duties	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
- Other tax	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business and economic affairs	P	Y	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Statistics	P	P	Y	Y	P	Y	N	N	P	N	N	N	Y	P	P	Y
Justice	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Annual Reporting	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	P	P	N	Y	P	Y	Y
Financial Markets	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	N	Y
Environment	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business permits	P	P	Y	Y	P	Y	N	P	P	N	P	N	Y	P	N	Y
Social affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Labour Law	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
Safety at work	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
(Food) safety	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	N	Y
Interior	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Health	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Family, consumer affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	P	N	N	Y	N	N	Y
Science, Technology, Innovati	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Culture	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Transport	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	P	N	Y	Y	N	Y
Agriculture	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	N	N	Y	N	Y	Y
Overall Baseline measurem	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	P	Y
Source: SCM network																
Y= Measured																
P= Planned or being measured																
N= not measured																

Πηγή : COM(2006) 691 τελικό

Ήδη, **εντός του έτους 2005 και κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου, η Επιτροπή είχε παρουσιάσει ένα κοινοτικό μοντέλο μέτρησης του διοικητικού κόστους βασισμένο στο ΤΜΚ[38].** Το μοντέλο που παρουσίασε η Επιτροπή αν και βασισμένο στο κλασσικό μοντέλο, παρουσίαζε διαφορές οι οποίες οφείλονταν στη διαφορετική χρήση και τις ιδιαίτερες ανάγκες (μεγαλύτερης κλίμακας και πολυπλοκότητας) τις οποίες εκλήθη να ανταποκριθεί.

Με ορίζοντα την εφαρμογή ανάλογων προγραμμάτων σε επίπεδο Ένωσης παρουσίασε ένα φιλόδοξο πανευρωπαϊκό πρόγραμμα μείωσης διοικητικών επιβαρύνσεων, προτείνοντας την καθιέρωση στόχων τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, προτάθηκαν τρείς κύριοι άξονες για το πρόγραμμα αυτό :

- Έναρξη ενός ενιαίου προγράμματος μείωσης του διοικητικού φόρτου σε προτεινόμενους από την Επιτροπή τομείς, βάσει μιας προσυμφωνημένης μεθοδολογίας. Προτείνεται το πρόγραμμα να ξεκινήσει το επόμενο έτος (2007)

[38]«*Commission's Pilot project on administrative burdens*», WIFO-CEPS, Οκτώβριος 2006.

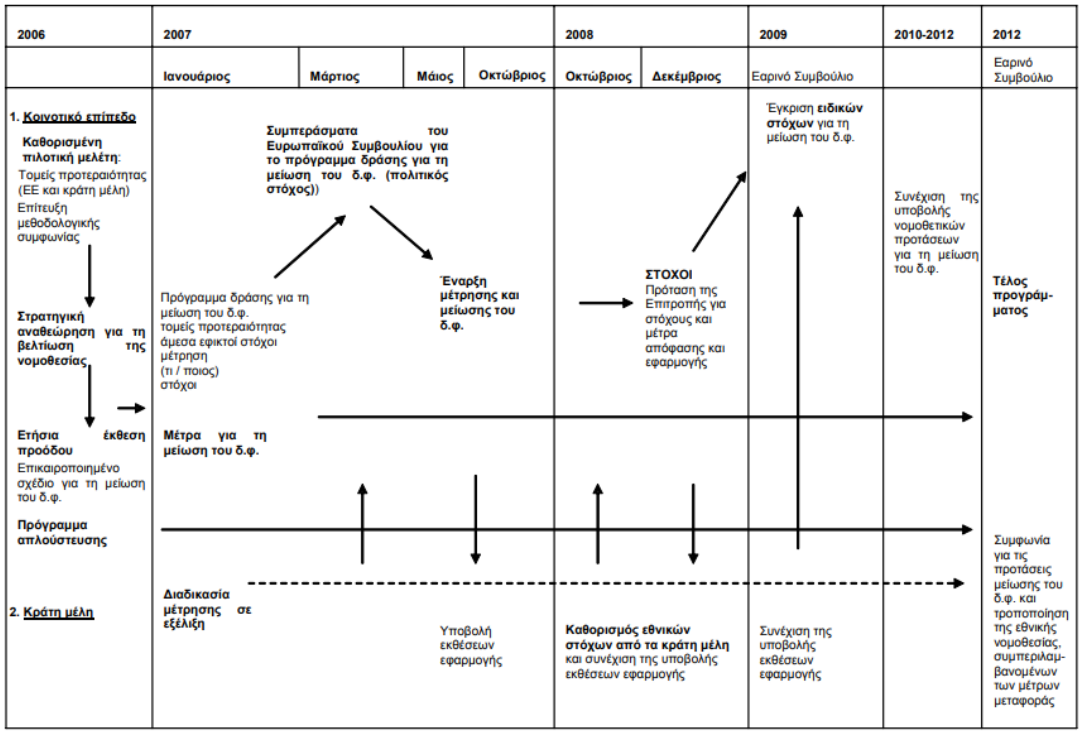
θέτοντας στόχο μείωσης του διοικητικού φόρτου κατά 25% σε ορίζοντα πενταετίας και με ενδιάμεσους επιμέρους στόχους.

Όπως είχε ήδη διαφανεί από τις προηγούμενες και μεμονωμένες προσπάθειες

- Αναθεώρηση των στόχων ανά τομέα μετά τα πρώτα αποτελέσματα θέτοντας υψηλότερους στόχους όπου απαιτείται μετά από κατάλληλη αξιολόγηση.
- Παράλληλα με το προηγούμενο πρόγραμμα προτείνεται η διερεύνηση κι εξεύρεση περιορισμένου αριθμού δυνητικών τομέων μείωσης διοικητικού φόρτου οι οποίοι θα συνεισφέρουν μεγάλη απόδοση μέσω μικρών αλλαγών.

Τα επόμενα βήματα της Επιτροπής καθορίστηκαν αποφασιστικά **(βλ. διάγραμμα 2.1)** με προτάσεις προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του επόμενου έτους για την καθιέρωση ενός κοινού στόχου μείωσης διοικητικών βαρών πανευρωπαϊκά, προσδιορισμού των τομέων στους οποίου θα δοθεί προτεραιότητα, καθιέρωση μεθοδολογίας – μοντέλου και κατάρτιση ατζέντας η οποία θα περιέχει τους πιο άμεσα εφικτούς στόχους προκειμένου να αναληφθεί δράση τάχιστα προς την κατεύθυνση αυτή.

Διάγραμμα 2.1 – Πρόγραμμα μείωσης διοικητικού φόρτου



Πηγή : COM(2007) 23 τελικό

Το παραπάνω πρόγραμμα επικυρώθηκε τελικά από το εαρινό Συμβούλιο του 2007 τονίζοντας τη σπουδαιότητα του εγχειρήματος για την τόνωση των επιχειρήσεων και ειδικά των ΜΜΕ και κάλεσε τα κράτη μέλη να προσδιορίσουν εθνικούς στόχους μείωσης των διοικητικών βαρών έως το 2008. Πρέπει να σημειωθεί ότι μέχρι το τέλος του ίδιου έτους η πλειοψηφία των κρατών μελών (21) είχε ανταποκριθεί στο κάλεσμα της Επιτροπής για τη θέσπιση εθνικών στόχων[39]. Τμήμα της δράσης αυτής ολοκληρώθηκε το 2008, εντοπίζοντας 13 τομείς οι οποίοι χρήζουν άμεσης προτεραιότητας μείωσης του διοικητικού φόρτου και ταυτόχρονα ευθύνονται για το 80% του κόστους διοίκησης.

2.2.2 Η Ομάδα Stoiber

Το Νοέμβριο του ίδιου έτους συγκρότηθηκε 15μελής ομάδα εμπειρογνωμόνων υψηλού επιπέδου, τριετούς θητείας, προκειμένου να πλαισιώσει τη δράση αυτή. Η ομάδα αυτή γνωστή και ως «*Ομάδα Stoiber*[40]» είχε κύρια αρμοδιότητά της υποστήριξη των σχετικών δράσεων προτείνοντας στην Επιτροπή τομείς που θα μπορούσαν να εισαχθούν στη δράση μέτρησης διοικητικού φόρτου και συμβουλευτική αρμοδιότητα σε θέματα μεθοδολογίας και μοντέλων μετρήσεων. Η ομάδα διεύρυνε τη σύνθεσή της και παρέτεινε την θητεία της δυο φορές, κατά τα έτη 2010 και 2012, ενώ η τρίτη και τελευταία εντολή της έληξε τον Οκτώβριο του 2014.

Μέσα από τις πολύχρονες προσπάθειες θεσμών και κρατών μελών, ο στρατηγικός στόχος της ΕΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας συνίσταται πλέον σε δυο παράλληλους μηχανισμούς : την απλοποίηση της νομοθεσίας και τη μείωση του διοικητικού φόρτου ο οποίος και μας απασχολεί στο παρόν πόνημα. Έως το έτος 2009 εγκρίθηκαν 155 προτάσεις απλούστευσης της νομοθεσίας, με κατάργηση 1300 πράξεων ή 7800 σελίδων της Επίσημης Εφημερίδας, ενώ σε ό,τι αφορά τη μείωση του διοικητικού φόρτου, η σχετική δράση με στόχο τη μείωση αυτή κατά 25% έως το έτος 2012 αναμενόταν να ξεπεράσει τους ποσοτικούς στόχους με βάση τις τρέχουσες επιδόσεις, επιτυγχάνοντας μείωση της τάξης του 31% του διοικητικού φόρτου των επιχειρήσεων που αντικατόπτριζε εξοικονόμηση 18,4 δισεκ. ευρώ. Μέρος της εξοικονόμησης αυτής θα προήρχετο από απλουστευτικές ρυθμίσεις σχετικά με την ηλεκτρονική τιμολόγηση

[39] Ανακοίνωση της Επιτροπής *"Μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση"*, COM (2008) 35 final.
[40] Πρόεδρος της ομάδας ήταν ο Edmund Stoiber, πρόεδρος του κρατιδίου της Βαυαρίας.

του ΦΠΑ στην ΕΕ καθώς και απαλλαγή 5 εκατομμυρίων μικρών επιχειρήσεων από λογιστικές υποχρεώσεις δημοσίευσης ετήσιων λογαριασμών[41].

Το έτος 2014, ο δρ. Edmund Stoiber παραδίδοντας την τελική έκθεση της Ομάδας στον πρόεδρο της Επιτροπής José Manuel Barroso δήλωσε:

«*το πόρισμά μου μετά από επταετή εθελοντική εργασία είναι θετικό: έχουμε επιτύχει πολύ περισσότερα από ό,τι περίμενα ακόμη και εγώ.* ***Έχουμε υπερβεί σημαντικά τον στόχο μείωσης του φόρτου με την εξοικονόμηση άνω των 33 δισεκατομμυρίων ευρώ.*** *Η σημαντικότερη όμως επιτυχία είναι ο νέος τρόπος σκέψης: ο πρόεδρος κ. Barroso κατόρθωσε να αλλάξει την παγιωμένη εδώ και δεκαετίες νοοτροπία, σύμφωνα με την οποία καθένας ακόμα λεπτομερέστερος κανονισμός θα ήταν αυτομάτως καλός για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Άρχισε μια νέα εποχή, και καθήκον της νέας Επιτροπής θα είναι, να συνεχίσει και να ενισχύσει περισσότερο την αλλαγή αυτή. Συνιστώ με έμφαση να ληφθούν υπόψη και να υλοποιηθούν οι προτάσεις της ομάδας μου. Μόνον έτσι θα μπορέσουμε να εκπληρώσουμε τις υποσχέσεις του περασμένου ευρωπαϊκού εκλογικού αγώνα για μια Ευρώπη κοντά στον πολίτη και χωρίς γραφειοκρατία.*

Βάσει στοιχείων της 1ης Οκτωβρίου 2014 ο στόχος μείωσης του διοικητικού φόρτου στους 13 προεπιλεγμένους τομείς προτεραιότητας υπερκεράστηκε φτάνοντας στο 27% το οποίο ισοδυναμεί με εξοικονόμηση 33,4 δις. ευρώ.

2.2.3 Το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme)

Το πρόγραμμα REFIT (πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητάς και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου) ξεκίνησε το 2015 ως μετεξελιγμένη και πιο ολοκληρωμένη δράση των Ευρωπαϊκών θεσμών. Αποτελεί μεθοδολογική προσέγγιση η οποία δεν στηρίζεται σε σπασμωδικές και μεμονωμένες ενέργειες για την βελτίωση της νομοθεσίας αλλά περιλαμβάνει με συστηματικό τρόπο όλες τις αξιολογήσεις και αναθεωρήσεις προς τον σκοπό αυτό. Η λειτουργία του προγράμματος εδράζεται στην παραδοχή ότι η απλούστευση της νομοθεσίας από την Επιτροπή, μέσω των προαναφερόμενων εργαλείων, προκρίνει την

[41] ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ *«Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση»*, COM(2010) 543 τελικό.

διατήρηση του επιδιωκόμενου οφέλους τόσο για τα άτομα όσο και για τον επιχειρηματικό κόσμο, χωρίς ταυτόχρονα να αλλοιώνει τους προσυμφωνημένους στόχους και αρχές της ΕΕ.

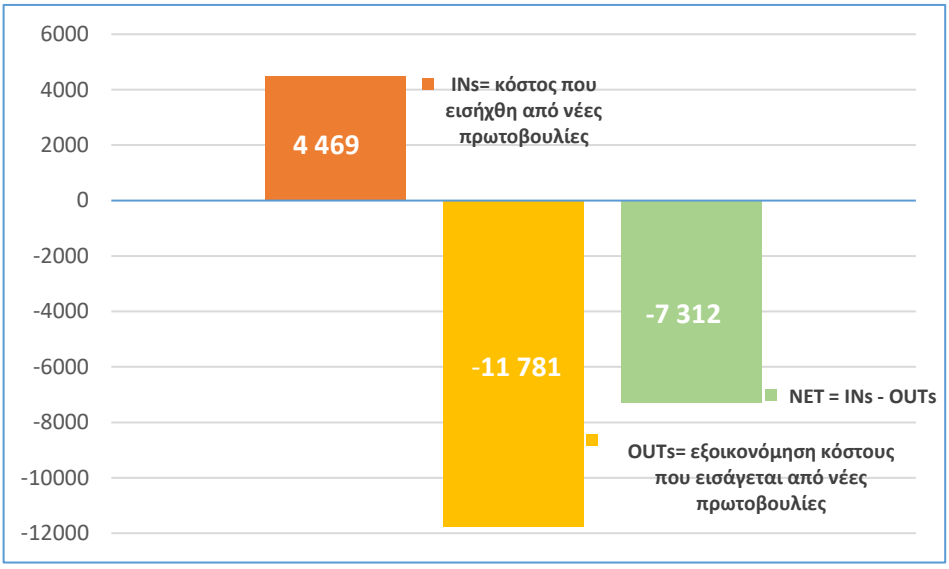
Οι πρωτοβουλίες του προγράμματος καταγράφονται και αναθεωρούνται καθ' όλο τον κύκλο τους και παρουσιάζεται ετήσια ανασκόπηση των αποτελεσμάτων τους τόσο για την συνολική προσπάθεια απλούστευσης της νομοθεσίας όσο και ειδικότερα για τη μείωση του διοικητικού φόρτου. Ειδικότερα, σε σχέση με τη λειτουργία του προγράμματος, **οι δυνητικές επιλογές απλούστευσης του νομοθετικού πλαισίου και μείωσης του διοικητικού φόρτου διερευνώνται σε τακτική βάση από την Επιτροπή, με κατάλληλη ποσοτικοποίησή τους**[42] όπου είναι δυνατό και παρουσιάζονται ανάλογες προτάσεις σε ειδικές εκθέσεις. Στη συνέχεια δημοσιεύεται το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής τόσο για τις επερχόμενες δράσεις όσο και για τις ολοκληρωμένες εργασίες της.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι με βάση τον πίνακα αποτελεσμάτων του προγράμματος, μεταξύ των ετών 2015-2022 πραγματοποιήθηκαν 274 δράσεις για την απλούστευση της νομοθεσίας και την μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων. Ακόμη ολοκληρώθηκαν 210 αξιολογήσεις και έλεγχοι καταλληλότητας οι οποίοι αφορούν 18 διαφορετικούς τομείς, αριθμοί οι οποίοι δείχνουν την ανοδική πορεία του προγράμματος. Οι προτάσεις που εγκρίθηκαν τελικά από την Επιτροπή για το έτος 2022 απέφεραν πολύ μεγαλύτερη εξοικονόμηση κόστους (11,781 δις. ευρώ) από το κόστος το οποίο οι ίδιες συνεπάγονται (4,469 δις. ευρώ) όπως φαίνεται και στο παρακάτω σχήμα.

[42] Στην ετήσια έρευνα που παρουσίασε η Επιτροπή για το έτος 2022 υπολογίζεται ότι **άνω του 90% από τις εκτιμήσεις επιπτώσεων οι οποίες περιλαμβάνονται στις αναθεωρήσεις του προγράμματος REFIT περιλαμβάνουν ποσοτικές εκτιμήσεις** (Annual Burden Survey 2022 - European Commission)

Διάγραμμα 2.2 - Εξοικονόμηση κόστους από προτάσεις της Επιτροπής για το έτος 2022

(εκατ. ευρώ)



Πηγή : Annual Burden Survey 2022 - European Commission

Στο πρόγραμμα δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες αποτελούν και τη μεγάλη πλειοψηφία των επωφελούμενων. Η κατηγορία των επιχειρήσεων αυτών έχει ιδιαίτερη σημασία για την ελληνική οικονομία και τη χώρα μας γενικότερα από το γεγονός και μόνο ότι για το έτος 2022 οι ΜΜΕ αντιπροσώπευαν το 99,9% των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, το 83,5% της απασχόλησης και το 57% της προστιθέμενης αξίας με τις αναλογίες αυτές να είναι κατά πολύ μεγαλύτερες από τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς μέσους όρους[43].

Από την άλλη, αν και οι ΜΜΕ στην Ελλάδα σημειώνουν ρεκόρ συμμετοχής στις δημόσιες προσφορές[44] σε σχέση με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό ποσοστό, μέχρι το έτος 2016 απαιτούνταν τριπλάσιος χρόνος αναμονής προκειμένου να πληρωθούν σε σχέση πάντα με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (109 ημέρες αντί 28 που είναι ο μέσος ευρωπαϊκός χρόνος αναμονής για πληρωμή)[45], λόγω των διοικητικών εμποδίων που αναφύονται σε όλο το εύρος της διαδικασίας[46]

[43] Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Ενημερωτικό Δελτίο Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα (2023)
[44] Στο πλάισιο του Ν.3982/11 συνήφθησαν δημόσιες συμβάσεις από ΜΜΕ σε ποσοστό 78%, τη στιγμή που ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι μόνο 29% (Ενιαία ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων – Κατευθυντήρια Οδηγία 17)
[45] Βλ. προηγούμενη υποσημείωση
[46] Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι με βάση το Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημ. Συμβάσεων περιόδου 2021-2025, μέχρι το 2021 η μέση καθυστέρηση πληρωμών από τις Ελληνικές δημόσιες αρχές μειώθηκε σημαντικά σε σχέση με την τελευταία βάση αναφοράς, προσεγγίζοντας πλέον τον αντίστοιχο Ευρωπαϊκό μέσο όρο.

2.2.4 Η Πλατφόρμα FIT FOR FUTURE

Άλλη μια ομάδα εμπειρογνωμόνων υψηλού επιπέδου συστάθηκε από την Επιτροπή το Μάιο του 2020, προκειμένου να συμβάλλει στο έργο της απλούστευσης της νομοθεσίας και στη μείωση των διοικητικών βαρών, τόσο σε εθνικό - τοπικό επίπεδο όσο και ευρωπαϊκό. Αποτελείται από 52 μέλη τα οποία συνεισφέρουν με την εμπειρία τους από διαφορετικούς τομείς όπως εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις, συνδικαλιστικοί φορείς, εργοδοτικές οργανώσεις, καταναλωτικό κοινό, υγεία και περιβάλλον, μη κυβερνητικές οργανώσεις, θεσμικά όργανα. Η Πλατφόρμα συνεργάζεται με τα εθνικά δίκτυα μικρομεσαίων επιχειρήσεων τα οποία συμβάλλουν στις ετήσιες προτάσεις της πλατφόρμας που αφορούν τις επιχειρήσεις αυτές. Η Πλατφόρμα FIT FOR FUTURE υποστηρίζει το Πρόγραμμα REFIT και μπορεί να δεχθεί προτάσεις από οργανισμούς, επιχειρήσεις και απλούς πολίτες μέσω κατάλληλης ψηφιακής πλατφόρμας Have your say: Simplify!

Για το έτος 2023 οι προγραμματισμένες εργασίες της Πλατφόρμας περιλαμβάνουν συνδυαστικά θέματα αναφορικά με τον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού πλαισίου και την ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ. Εκτός τις στοχευμένες δράσεις όπως η ευρωπαϊκή τυποποίηση, η ψηφιακή Ευρώπη, ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας των Δεδομένων και οι δημόσιες συμβάσεις η θεματική της Πλατφόρμας FIT FOR FUTURE περιλαμβάνει στην ατζέντα εργασιών της και άλλες, οριζόντιου χαρακτήρα δράσεις, όπως η χάραξη πολιτικής με προοπτική, οι κοινωνικές οντότητες, η επαγγελματική κινητικότητα και οι εκτιμήσεις αντικτύπου στις ΜΜΕ.

ΜΕΡΟΣ 3ο – ΜΕΤΡΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΒΑΡΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

3.1.1 Βιβλιογραφική ανασκόπηση ποσοτικών μεθόδων μέτρησης διοικητικής επιβάρυνσης

Το πρόβλημα γύρω από τα ρυθμιστικά κόστη και τη διοικητική επιβάρυνση γενικότερα, έχει απασχολήσει τη διεθνή βιβλιογραφία τις τελευταίες δεκαετίες κι έχει προσεγγίσει πλήθος επιστημόνων από διαφορετικά πεδία. Πληθώρα ακαδημαϊκών προσεγγίσεων στοχεύουν να πλαισιώσουν το πρόβλημα της μείωσης της διοικητικής επιβάρυνσης, άλλως να εκτιμήσουν ποσοτικά τα διάφορα βάρη – κόστη, συνεπεία διαφόρων νομοθετικών ρυθμίσεων ή να αναπτύξουν στοχευμένα βοηθητικά εργαλεία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Οι περισσότερες μελέτες ποσοτικοποίησης της διοικητικής επιβάρυνσης είναι συνδυασμός βιβλιογραφικής έρευνας και έρευνας πεδίου.

Σε μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας Επιχ/τητας και ΜΜΕ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2017) σχετικά με την ανάπτυξη μεθοδολογίας για τη μέτρηση της διοικητικής επιβάρυνσης στο λιανικό εμπόριο, παρουσιάζεται μεταξύ άλλων βιβλιογραφική ανασκόπηση αναφορικά με τις επιπτώσεις των λειτουργικών περιορισμών (εθνικών, περιφερειακών, ευρωπαϊκών) τόσο για τον τομέα του λιανεμπορίου όσο και γενικότερα.

Τα χρησιμοποιούμενα μοντέλα συνοψίζονται σε :

- **μελέτες Κόστους – Οφέλους,**
- **μοντέλα ανάλυσης συνεπειών στην περίπτωση μη-εφαρμογής της υπό σχεδίαση ρύθμισης,**
- **αναλυτικά Μοντέλα ή Μοντέλα Μερικής Ισορροπίας μέτρησης διοικητικού φόρτου** τα οποία στηρίζονται στις αρχές προσφοράς και ζήτησης όταν αυτές με τη σειρά τους επηρεάζονται από την αύξηση ή την μείωση του κόστους που προκύπτει από μια νέα ρύθμιση,
- **μοντέλα Γενικής Ισορροπίας** τα οποία δεν επικεντρώνονται στο στενό περιβάλλον μιας ρύθμισης και τις συνέπειες αυτής αλλά περιλαμβάνουν και τις περιπτώσεις όπου σημαντικές επιπτώσεις της ρύθμισης αντανακλούν σε δευτερογενές πλαίσιο αναφοράς

όπως για παράδειγμα οι κανονιστικές ρυθμίσεις για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας ή την προστασία του περιβάλλοντος,

- **μοντέλα Οικονομετρίας.**

Έχει αναπτυχθεί επίσης πλήθος άλλων ποσοτικών μοντέλων διοικητικής επιβάρυνσης τα οποία δανείζονται και εφαρμόζουν επιστημονικά εργαλεία διαφόρων κλάδων και κυρίως των θετικών και κοινωνικών επιστημών (μοντέλα παλινδρόμησης, θεωρία παιγνίων, μακροοικονομική ανάλυση), η εξαντλητική παράθεση των οποίων δεν αποτελεί σκοπό της παρούσας εργασίας.

Όσον αφορά τη μείωση του διοικητικού φόρτου διαχρονικά, οι Meyerhoff Nielsen κ.ά. (2017) στην βιβλιογραφική τους ανασκόπηση ανέλυσαν 122 εργασίες (97 μετά τις απαραίτητες εξαιρέσεις μη δημοσιευμένων κειμένων) σχετικές με το θέμα από μια γκάμα συνολικά 722 εργασιών της τρέχουσας βιβλιογραφίας από την αρχή της δεκαετίας του 1970 έως και το έτος 2016 και τις κατέταξαν με βάση τα κριτήρια:

- μεθοδολογία έρευνας (Ποιοτική, Εμπειρική, Θεωρητική),
- τύπος έρευνας (μεμονωμένη ή συγκριτική),
- τομέας (Εκπαίδευση, Ανάπτυξη, Επιχειρήσεις, Συμμετοχή, Διαφθορά, Καινοτομία, περιβάλλον, υγεία, φορολογία, εστίαση),
- ενδιαφερόμενα μέρη – τελικοί αποδέκτες (θεσμοί, δημόσιες αρχές, υπάλληλοι, ομάδες συμφερόντων).

Από την εργασία τους αυτή προκύπτει ότι υπήρξε αρκετά χαμηλός αριθμός των σχετικών δημοσιεύσεων κατά τις δεκαετίες 1970-1980 και 1990 όπου ξεκίνησαν να εκπονούνται τομεακές κυρίως μελέτες. Η περίοδος με τη μεγαλύτερη παραγωγή σχετικών δημοσιεύσεων φαίνεται να εμφανίζεται στα μέσα της δεκαετίας του 2010 όπου παρατηρείται μια σταθερή αύξηση η οποία συνεχίζεται και στις μέρες μας, αν αναλογιστούμε την σταθερή προσήλωση των σύγχρονων κρατών στο θέμα της μείωσης της διοικητικής επιβάρυνσης όπως αυτό έχει αναλυθεί στα προηγούμενα κεφάλαια, ειδικά όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση και το αυξανόμενο ενδιαφέρον για το θέμα ανάμεσα στα κράτη μέλη αλλά και στη χώρα μας.

Επίσης, τουλάχιστον μέχρι το έτος 2016 οι επιστημονικές εργασίες σχετικά με τη μείωση του διοικητικού φόρτου αφορούσαν στην πλειοψηφίας τους ποιοτικές (38,6 %) και εμπειρικές

(33,7%) μελέτες ενώ μόλις το 27% του συνόλου των μελετών αφορούσαν θεωρητικές προσεγγίσεις της θεματολογίας.

Οι πιο συχνά επαναλαμβανόμενες θεματικές κατηγορίες διαχρονικά, αφορούν κυρίως τον τομέα των επιχειρήσεων, την οικονομική ανάπτυξη και τη φορολογία. Ωστόσο το κυρίαρχο θεματικό ενδιαφέρον των μελετών από το έτος 2000 και μετά εστιάζεται κυρίως στην οικονομική ανάπτυξη σε συνδυασμό με την δημιουργία θέσεων εργασίας (μελέτες για την απασχόληση, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και μελέτες οφέλους-κόστους), τη διευκόλυνση άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με την προσέλκυση επενδυτικών παραγόντων (καινοτομία, επιλογές χρηματοδότησης, ΤΠΕ, υποδομές, μέτρα για τη διευκόλυνση του επιχειρίν και προσέλκυση ξένων επενδυτών) και τέλος στο φορολογικό ρυθμιστικό πλαίσιο (εταιρικοί φόροι, ΦΠΑ, δασμοί εμπορίου και οικονομική ανάπτυξη, ρυθμιστικό πλαίσιο απλούστευσης διαδικασιών και χρήση ΤΠΕ, προεκτάσεις της πολιτικής για τη μείωση του ΦΠΑ, διαφθορά, διαφάνεια).

Τέλος, αναφορικά με τους τελικούς χρήστες ανάλογων μελετών η βιβλιογραφική ανασκόπηση έδειξε ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτών 56,4% αφορά θεσμικά όργανα και ακολουθούν οι επιχειρήσεις με ποσοστό 36,4% και οι πολίτες με μόλις 7,27%.

3.1.2 Βιβλιογραφική ανασκόπηση ποσοτικών μεθόδων με τη χρήση του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους

Σύμφωνα με την προαναφερόμενη έρευνα της Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2017) το σημαντικότερο μέρος της βιβλιογραφίας των ποσοτικών μεθόδων μείωσης τους διοικητικού κόστους, περιλαμβάνει τις εργασίες αναφορικά με τη χρήση του ΤΜΚ και μπορεί να θεωρηθεί ως σημείο εκκίνησης της σχετικής βιβλιογραφικής προσπάθειας. Στην πλειονότητα των εργασιών αυτών και κατόπιν σχετικής έρευνας συλλέγονται δεδομένα διαδικασιών συμμόρφωσης των οργανισμών και του κόστους που οι διαδικασίες αυτές συνεπάγονται. Οι πληροφορίες αυτές συνδυάζονται με έρευνες πεδίου για την ποσοτικοποίηση κρίσιμων δαπανών (πχ κόστος εργασίας) αλλά και τον προσδιορισμό του συνόλου των οργανισμών για τους οποίους προορίζεται η έρευνα.

Η μελέτη της KPMG (2006) αποτελεί εξέχον ανάλογο παράδειγμα, με το οποίο αποδείχθηκε μέσω της χρήσης του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους ότι το ρυθμιστικό κόστος που προκύπτει εξαιτίας του φορολογικού πλαισίου στο Ηνωμένο Βασίλειο υπερβαίνει τα 5 δις Αγγλικές Λίρες.

Άλλες περιπτώσεις σχετικών μελετών είναι εκείνες του Κέντρου Μελετών για την Ευρωπαϊκή Πολιτική CEPS (2014) και Technopolis Group (2016) καθώς και οι διαχρονικές μελέτες της ολλανδικής υπηρεσίας ανάλυσης οικονομικής πολιτικής στις οποίες γίνεται χρήση του ΤΜΚ σε συνδυασμό με άλλα επιστημονικά εργαλεία για την εκτίμηση του ρυθμιστικού φόρτου (CPB, 2003,2004) και (CPB, 2006) όπου με τη μέθοδο του ΤΜΚ οι Gelauff και Lejour (2006) εκτίμησαν το γραφειοκρατικό κόστος για τις επιχειρήσεις στην Ολλανδία ως ποσοστό του εθνικού ΑΕΠ, υπολογίζοντας ταυτόχρονα και το μερίδιο συνεισφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στη συνολική επιβάρυνση. Στη μελέτη του ο Brinkmann κ.ά. (2010) στηριζόμενος στην ιστορική επιτυχία των ολλανδικών μοντέλων μείωσης της διοικητικής επιβάρυνσης, επιχειρεί την χρήση του ΤΜΚ με απώτερο σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των γερμανικών επιχειρήσεων περιγράφοντας πώς η χρήση του μοντέλου μπορεί να ενσωματωθεί σε μια γενικότερη στρατηγική καλής νομοθέτησης σε περιόδους ύφεσης και δυσκολίας στην αναδιανομή εισοδήματος.

Ο Jacobo Torriti (2012) διεξήγαγε συγκριτική μελέτη εφαρμογής του ΤΜΚ στις εθνικές οικονομίες Ολλανδίας, Ηνωμένου Βασιλείου και Ιταλίας με στόχο τη μείωση της γραφειοκρατίας, προτείνοντας τρόπους εξέλιξης του μοντέλου.

Σε νεότερες μελέτες, ο Stamatopoulos κ.ά. (2016) κάνοντας χρήση του ΤΜΚ σε συνδυασμό με στατιστικά εργαλεία δειγματοληψίας εξέτασε το κόστος συμμόρφωσης των ελληνικών επιχειρήσεων καθώς και τους καθοριστικούς παράγοντες για το κόστος αυτό, αναλύοντας ερευνητικά δεδομένα και οικονομικές καταστάσεις από επιχειρήσεις του χώρου. Επίσης οι Olaniyi και Prause (2019) προσδιόρισαν μέσω του ΤΜΚ την ετήσια διοικητική επιβάρυνση που προκύπτει από την εφαρμογή των κανόνων ελέγχου εκπομπών θείου στον ναυτιλιακό τομέα.

Με βάση τη σύντομη αυτή βιβλιογραφική ανασκόπηση, το ΤΜΚ φαίνεται να είναι αποδεκτή μέθοδος πλέον για την ποσοτική προσέγγιση επιβαρύνσεων που προκύπτουν από τη νομοθεσία και ισχυρό εργαλείο καλής νομοθέτησης στα χέρια κυβερνήσεων και θεσμών.

Σύμφωνα δε με το ελληνικό Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας αποτελεί την πιο διαδεδομένη μέθοδο για την ποσοτική αποτίμηση διοικητικών βαρών.

3.2 ΤΟ ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΚΟΣΤΟΥΣ - ΤΜΚ (STANDARD COST MODEL – SCM)

3.2.1 Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους – ΤΜΚ (Standard Cost Model)

Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (εφεξής ΤΜΚ) αποτελεί την πλέον διαδομένη μέθοδο για τον εντοπισμό, την εκτίμηση και την ποσοτικοποίηση του διοικητικού κόστους που προκύπτει από τα υποχρεώσεις της νομοθεσίας και χρησιμοποιείται από την πλειοψηφία των χωρών του ΟΟΣΑ. Αναπτύχθηκε στην Ολλανδία, μια χώρα με μεγάλη παράδοση και πρωτοποριακές ιδέες στη βελτίωση της νομοθεσίας και αποτελεί ουσιαστικά απόγονο του προγράμματος MISTRAL, του πρώτου μοντέλου μέτρησης της διοικητικής επιβάρυνσης για τις επιχειρήσεις που υιοθετήθηκε από την ολλανδική κυβέρνηση τη δεκαετία του ’90 και αργότερα εφαρμόστηκε από πολλά ευρωπαϊκά κράτη στο πλαίσιο μιας κοινής μεθοδολογίας (EU common methodology) για τη μείωση των διοικητικών εμποδίων (Konzendorf κ.ά, 2005), (Nijsen και Vellinga, 2002).

Το ΤΜΚ έχει υποστεί τροποποιήσεις την τελευταία τριακονταετία ανάλογα με την χωρική του εφαρμογή όμως ο βασικός κορμός της μεθοδολογίας παραμένει αναλλοίωτος. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο του ΤΜΚ (SCMM, 2005) η εφαρμογή του μοντέλου εκκινεί με μια βασική παραδοχή, εκείνη της «*κανονικά αποδοτικής επιχείρησης*» (normally efficient business). Μια κανονικά αποδοτική επιχείρηση είναι αυτή που εκτελεί τις δραστηριότητές της με «*μέσο ρυθμό*» δηλαδή ούτε καλύτερα ούτε χειρότερα από το σύνηθες (Stamatopoulos κ.ά. 2016). Η τυποποίηση η οποία χρησιμοποιείται από το ΤΜΚ στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι υπολογιζόμενες χρονικές διάρκειες και κόστη υπολογίζονται για αυτό τον τύπο της επιχείρησης κατά τη συμμόρφωσή της με τις υποχρεώσεις πληροφόρησης που προκύπτουν από το νομικό πλαίσιο.

Η βασική επιδίωξη του μοντέλου είναι να κατακερματίσει την νομοθεσία που αφορά τον εξεταζόμενο φορέα αναλύοντάς την σε Υποχρεώσεις Πληροφόρησης οι οποίες με τη σειρά τους μεταφράζονται σε διοικητικές δραστηριότητες. Αφού ολοκληρωθεί το στάδιο της κατανομής των διοικητικών δραστηριοτήτων σε ομάδες προσδιορίζονται οι μεταβλητές χρόνου, κόστους και συχνότητας εμφάνισης για κάθε μια από τις δραστηριότητες αυτές.

Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης έχει υιοθετήσει πλήρως τη μεθοδολογία του ΤΜΚ προσαρμόζοντάς την κατάλληλα για τα Ελληνικά δεδομένα. Στην υπ’ αριθμ. 36595 ΕΞ 21/19-

10-2021 Υπουργική Απόφαση εξειδικεύεται η οργάνωση και λειτουργία του Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας και δίνονται οι ειδικότερες κατευθύνσεις στην χρήση του ΤΜΚ.

Επιλέξαμε να παρουσιάσουμε τα βασικά στοιχεία λειτουργίας του ΤΜΚ με βάση τη θεώρηση του Υπουργείου, η οποία τόσο λόγω του πρόσφατου και επικαιροποιημένου χαρακτήρα της όσο και λόγω της προσαρμογής της στην Ελληνική πραγματικότητα κρίνεται καταλληλότερη. Παραθέτουμε αυτούσια τα βασικότερα σημεία της ανωτέρω ΥΑ στα οποία εξειδικεύεται αναφορικά με το θεωρητικό πλαίσιο και τη λειτουργία του ΤΜΚ.

Το άρθρο 1 δίδει τους βασικούς ορισμούς που είναι απαραίτητοι προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή η διαδικασία του μοντέλου. Συγκεκριμένα ορίζει :

Άρθρο 1
Σκοπός, ορισμοί και πεδίο εφαρμογής

α) «Διοικητική διαδικασία» αποτελεί ένα σύνθετο σύστημα ενεργειών, κύριων και δευτερευουσών, προπαρασκευαστικών ή και εκτελεστικών της παραγωγής της διοικητικής πράξης. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τη διαδοχή ή αλληλουχία πράξεων και λειτουργιών, που εκτελούνται από τη δημόσια διοίκηση αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήματος, προκειμένου αυτή να αποφανθεί επί δικαιωμάτων, συμφερόντων και υποχρεώσεων των πολιτών ή να κρίνει με βάση το δημόσιο συμφέρον, κατ' εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας.

β) «Υποχρεώσεις πληροφόρησης» είναι οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη νομοθεσία και τις κανονιστικές πράξεις και αφορούν στην υποχρέωση συμμόρφωσης με αυτές, μέσω της παροχής δεδομένων και στοιχείων προς το δημόσιο τομέα ή προς τρίτους ή/και μέσω της

εκτέλεσης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων.

γ) «Απλούστευση Διοικητικής Διαδικασίας» είναι η μεθοδολογία ανασχεδιασμού της διοικητικής διαδικασίας που έχει ως αντικείμενο τη μείωση της πολυπλοκότητας της αλληλουχίας πράξεων και λειτουργιών και τη διατήρηση μόνο των απολύτως αναγκαίων, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μέγιστη προστασία του δημοσίου συμφέροντος με το ελάχιστο δυνατό βάρος ή συναλλακτικό κόστος διεκπεραίωσης προς τα υποκείμενα της ρύθμισης.

δ) «Διοικητικό βάρος» είναι το κόστος που προκαλείται από διοικητικές διαδικασίες και πράξεις εν γένει, όπως η έκδοση αδειών, συμπλήρωση εντύπων, υποχρέωση αναφοράς ή πληροφόρησης προς δημόσιες υπηρεσίες, που βαρύνουν τον πολίτη ή την επιχείρηση. Αποτελούν τμήμα του συνολικού «κόστους συμμόρφωσης», ήτοι το

επιπλέον κόστος που βαρύνει τα υποκείμενα ρύθμισης και αφορά την ικανοποίηση των απαιτήσεων εκ του νομοθετικού/κανονιστικού πλαισίου, με την ανάληψη των αναγκαίων πράξεων για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις, καθώς και το κόστος της κανονιστικής διοίκησης και εκτέλεσης.

ε) «Ενδοδιοικητικό βάρος» είναι το κόστος συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις πληροφόρησης που προκύπτει για τον πάροχο μίας δημόσιας υπηρεσίας, ήτοι τη δημόσια διοίκηση από το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την παροχή της υπηρεσίας. Τα ενδοδιοικητικά βάρη αποτελούν μέρος των διοικητικών βαρών.

στ) «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους» (Standard Cost Model) είναι η κοινώς αποδεκτή επιστημονική μέθοδος, που εφαρμόζεται διεθνώς για τη μέτρηση των διοικητικών βαρών, η οποία χρησιμοποιείται κατά την εισαγωγή νέου νομοθετικού πλαισίου, οπότε γίνεται ανάλυση των εκτιμώμενων συνεπειών (εκ των προτέρων Αξιολόγηση Κανονιστικών Επιπτώσεων) ή επί υφιστάμενου νομοθετικού/κανονιστικού πλαισίου, οπότε αποτιμώνται τα διοικητικά βάρη που επωμίζονται οι πολίτες ή οι επιχειρήσεις κατά τη συμμόρφωσή τους με αυτό (εκ των υστέρων Αξιολόγηση Κανονιστικών Επιπτώσεων).

Τα άρθρα 5 και 6 της Υπουργικής Απόφασης παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές τόσο για τη διαδικασία μέτρησης των Διοικητικών Βαρών όσο και για την αναλυτική μεθοδολογία αναφέροντας επί λέξει :

Άρθρο 5
Διαδικασία Μέτρησης Διοικητικών Βαρών

1. Οι μετρήσεις διοικητικών και ενδοδιοικητικών βαρών πραγματοποιούνται βάσει των κατευθυντήριων αρχών και οδηγιών του Συντονιστικού Μηχανισμού. Ο Συντονιστικός Μηχανισμός επιλέγει τις ρυθμίσεις ή διαδικασίες προς μέτρηση, προκειμένου αυτές να υλοποιηθούν. Δημόσιοι φορείς δύνανται να ζητήσουν προς το Συντονιστικό Μηχανισμό τη διενέργεια μετρήσεων σε ρυθμίσεις ή διαδικασίες αρμοδιότητάς τους.

2. Οι μετρήσεις διοικητικών και ενδοδιοικητικών βαρών μπορούν να έχουν διπλή μορφή: (α) μετρήσεις που αποτυπώνουν την αλλαγή των διοικητικών βαρών από μια δράση απλούστευσης ή εν γένει τροποποίησης της διοικητικής διαδικασίας, η οποία έχει υλοποιηθεί στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών και (β) μετρήσεις διοικητικών βαρών υφιστάμενης διαδικασίας που έχει ενταχθεί στο Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών - Δίαυλος και βάσει των οποίων προκύπτουν συστάσεις απλούστευσης της διαδικασίας.

3. Οι Δημόσιοι Φορείς οφείλουν να παρέχουν κάθε απαιτούμενο στοιχείο, να προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες και να διευκολύνουν τους μηχανισμούς τους άρθρου 3 της παρούσας, κατά τη διεξαγωγή μετρήσεων διοικητικών βαρών νομοθεσίας ή διαδικασιών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους.

Άρθρο 6
Μεθοδολογία Μέτρησης Διοικητικών Βαρών

1. Η μεθοδολογία μέτρησης διοικητικών βαρών που χρησιμοποιεί το Παρατηρητήριο είναι το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model), κατάλληλα προσαρμοσμένο στα ελληνικά δεδομένα. Η εφαρμογή του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους αναλύεται στον Οδηγό Απλούστευσης του άρθρου 45 του ν. 4635/2019, καθώς και στην Πλατφόρμα του Παρατηρητηρίου της παραγράφου 5 του παρόντος.

2. Το Παρατηρητήριο της Γραφειοκρατίας μπορεί να διεξάγει μετρήσεις διοικητικών βαρών ή εν γένει ποσοτικής αποτίμησης της γραφειοκρατίας και με άλλες διεθνώς αναγνωρισμένες μεθοδολογίες ή μεθοδολογίες τις οποίες αναπτύσσει το ίδιο ή άλλοι δημόσιοι φορείς με τους οποίους μπορεί να συνεργαστεί. Η διενέργεια τέτοιων μετρήσεων από τον Εκτελεστικό Μηχανισμό ή από φορείς του Δικτύου Συνεργατών, απαιτεί την έγκριση του Συντονιστικού Μηχανισμού. 3. Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους αποτελεί μια απλοποιημένη μέθοδο εκτίμησης των διοικητικών βαρών που επιβαρύνουν επιχειρήσεις και πολίτες, μέσα από μια οικονομική προσέγγιση του ρυθμιστικού πλαισίου. Η μεθοδολογία βασίζεται στην ποσοτικοποίηση διοικητικών διαδικασιών, στην αναγνώριση των Υποχρεώσεων Πληροφόρησης που προκύπτουν από αυτές και στην περαιτέρω ανάλυσή τους στις απαιτούμενες ενέργειες της επιχείρησης ή του πολίτη (Διοικητικές Δραστηριότητες). Η μέτρηση του κόστους, κάθε μίας από αυτές γίνεται, σύμφωνα με την ακόλουθη εξίσωση:

Κόστος Διοικητικής Δραστηριότητας = Τιμή (P) x Ποσότητα (Q)

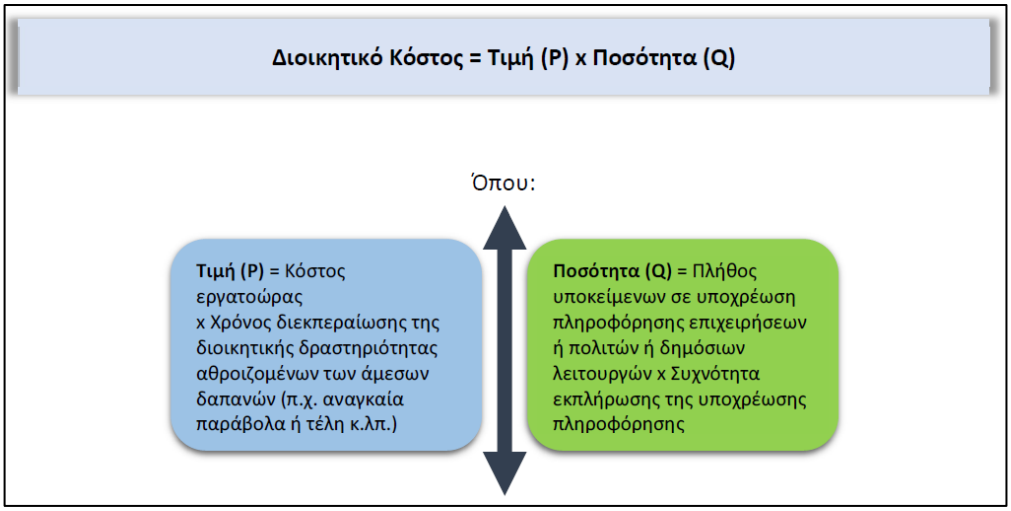
Όπου:

Τιμή (P) = Κόστος εργατοώρας x Χρόνος διεκπεραίωσης *της διοικητικής δραστηριότητας αθροιζομένων των άμεσων δαπανών (π.χ. αναγκαία παράβολα ή τέλη κ.λπ.).*

Ποσότητα (Q)= Πλήθος υποκείμενων σε υποχρέωση πληροφόρησης επιχειρήσεων ή πολιτών ή δημόσιων λειτουργών x Συχνότητα εκπλήρωσης της υποχρέωσης πληροφόρησης *εντός της χρονικής περιόδου που γίνεται η μέτρηση. Ο προσδιορισμός των παραγόντων της εξίσωσης γίνεται με αναζήτηση και μελέτη των σχετικών στοιχείων και τη διεξαγωγή συνεντεύξεων, καθώς και τη συμπλήρωση ερωτηματολογίων από κατάλληλα επιλεγμένο δείγμα επιχειρήσεων. Το Διοικητικό Βάρος μιας διοικητικής διαδικασίας, προκύπτει από το άθροισμα κόστους των επιμέρους Υποχρεώσεων Πληροφόρησης, που με τη σειρά του συντίθεται από το κόστος των αντίστοιχων Διοικητικών Δραστηριοτήτων.*

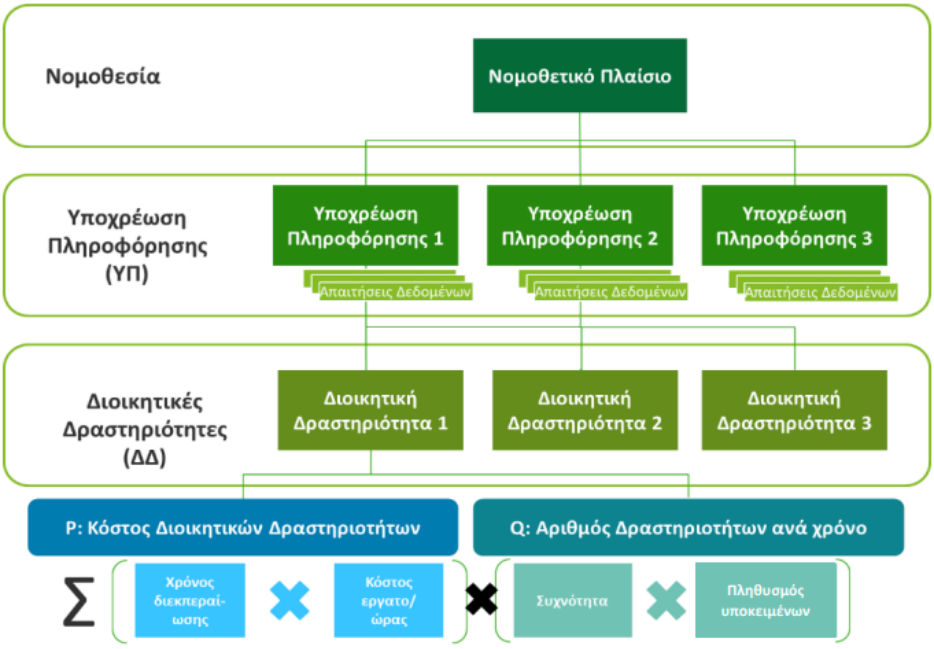
Η μεθοδολογία αυτή μπορεί να συνοψιστεί στα παρακάτω σχήματα:

Σχήμα 3.1 Γενική Μεθοδολογία ΤΜΚ



Πηγή: Εγχειρίδιο χρήσης για τη Δημόσια Διοίκηση – Έκδοση 1η Νοέμβριος 2022

Σχήμα 3.2– Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους – ΤΜΚ (Standard Cost Model)



Πηγή: Ετήσια Έκθεση του Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας - Έτος αναφοράς 2022

Για τον υπολογισμό του διοικητικού κόστους μιας επιμέρους δραστηριότητας προσδιορίζεται το μέσο κόστος συμμόρφωσης του εξεταζόμενου πληθυσμού (πολίτες, επιχειρήσεις,

δημόσιοι οργανισμοί) με την οικεία απαίτηση του νομοθετικού ή διοικητικού πλαισίου. Το μέσο αυτό κόστος υπολογίζεται από τα μακροοικονομικά μεγέθη του άμεσου κόστους ***(f_i)*** (τέλη, παράβολα, αμοιβές εξωτερικών συνεργατών, λογιστών, μηχανικών κτλ) και του απαιτούμενου χρόνου ***(t_j)*** που απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, ώστε μαζί με το μέγεθος ***(c)*** το οποίο συμβολίζει το κόστος του αναλωθέντα χρόνου στη δραστηριότητα, να εφαρμοστούν στην εξίσωση:

$$\sum_{i=1}^{n} f_i \ + c \sum_{j=1}^{m} t_j$$

και να δώσουν το συνολικό διοικητικό κόστος της επιμέρους δραστηριότητας.

Εκτός την ελληνική προσέγγιση του ΤΜΚ και το ολλανδικό μοντέλο μέτρησης του κόστους συμμόρφωσης (Dutch Compliance Cost tool) συμπεριλαμβάνει στον υπολογισμό αυτό και το άμεσο κόστος, όπως αυτό αναλύθηκε προηγουμένως. Το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας όμως σχετικά με τη χρήση του ΤΜΚ εστιάζει στο κόστος συμμόρφωσης και μόνο (EC, 2018). Δεν εξετάζονται δηλαδή άμεσα κόστη όπως τέλη, φόροι και αποσβέσεις ή το κόστος αποτελεσματικότητας που προκύπτει λόγω απώλειας καινοτομίας από το χρόνο που δαπανάται σε μη παραγωγικές διαδικασίες (Torriti, 2012), παραδοχή που θα ακολουθηθεί και στην εργασία αυτή.

3.2.2 Εκ των υστέρων και εκ των προτέρων μέτρηση

Βάσει του χρονικού σημείου που θα επιλεχθεί προκειμένου να μετρηθούν τα διοικητικά βάρη μέσω του ΤΜΚ, κατηγοριοποιείται ανάλογα και η μέτρηση αυτή, ανάμεσα στην «*εκ των υστέρων*» και «*εκ των προτέρων*» αξιολόγηση. Το δεδομένο χρονικό σημείο διαφοροποιείται ανάλογα, εάν η μέτρηση του διοικητικού βάρους εφαρμόζεται σε μια ήδη δρομολογημένη και εν ισχύ ρύθμιση (ex-post) ή σε περιπτώσεις που δεν έχει ακόμα τεθεί σε εφαρμογή η ρύθμιση αυτή (ex ante) ως μια μελέτη αναγκαιότητάς της.

Η εκ των υστέρων μέτρηση (ex-post evaluation) ή Μέτρηση Γραμμής Βάσης (Baseline Measurement) αναφέρεται στις επιπτώσεις που προκύπτουν μετά την επιβολή μιας ρύθμισης στους πολίτες ή τις επιχειρήσεις και αφορά τον υπολογισμό του διοικητικού βάρους των εμπλεκομένων για πεπερασμένο χρονικό διάστημα (SCMM 2005, ΕΠΔΔ 2020)

Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις δηλαδή η εφαρμογή μεθόδων μέτρησης διοικητικών βαρών σε ήδη εφαρμοσμένους νόμους, αποτελεί ένα από τα σύγχρονα επιτεύγματα των Ευρωπαϊκών θεσμών, το οποίο θα πρέπει να υιοθετηθεί κατά προτεραιότητα ώστε οι αξιολογήσεις του νομοθετικού πλαισίου να συνοδεύονται κατά κανόνα από ποσοτικά δεδομένα. Μετά το 2010 η ΕΕ χάραξε το δρόμο ολοκλήρωσης της πολιτικής της, με την εκ των υστέρων αξιολόγηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου παράλληλα με τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων, ωστόσο η συστηματική χρήση των εργαλείων αυτών βρίσκεται σε νηπιακό στάδιο (Renda, 2022).

Στη Ελλάδα, με τη θέση του Νόμου 4622/19 σε ισχύ, θεσπίστηκε, μεταξύ άλλων, ως υποχρεωτική, η περιοδική εκ των υστέρων αξιολόγηση για όλους τους πρωτογενείς νόμους, η οποία επιπλέον πρέπει να συνοδεύεται υποχρεωτικά από εκτίμηση κόστους – οφέλους.

3.2.3 Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών (Ε.Π.Δ.Δ.) - Η εφαρμογή του Τυποποιημένου Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ) στην Ελλάδα

Η πρώτη προσπάθεια μέτρησης της διοικητικής επιβάρυνσης στης Ελλάδα έγινε στα τέλη του 2012, όταν το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης εκπόνησε μελέτη για τη μείωση του διοικητικού φόρτου σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ. Μέσα από την συνεργασία του ΟΟΣΑ με διάφορους φορείς στην Ελλάδα όπως επιχειρηματικές ενώσεις και εταιρείες, εντοπίστηκαν οι δεκατρείς επαχθέστεροι διοικητικά οικονομικοί τομείς και στη συνέχεια, για έκαστο εξ αυτών, οι πλέον δαπανηρές υποχρεώσεις, οι οποίες αντιπροσώπευαν περίπου το 20% του συνόλου των επιβαρύνσεων (OECD, 2013). Τα αποτελέσματα από τη χρήση του ΤΜΚ για τους νόμους αυτούς εμφάνισαν διοικητικές υποχρεώσεις της τάξης των 3,28 δισ. ευρώ για τις οποίες έγιναν ογδόντα επτά συστάσεις στη χώρα μας, εκ μέρους του ΟΟΣΑ, με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου κατά 25% περίπου.

Ωστόσο μέχρι και το 2019 οι διάφορες προσπάθειες απλούστευσης της νομοθεσίας και βελτίωσης των διοικητικών διαδικασιών δεν χαρακτηριζόταν από μακροπρόθεσμη στρατηγική και συνεκτικότητα προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας και να βελτιωθούν οι διοικητικές διαδικασίες με τα ανάλογα οφέλη για την οικονομία, την ανάπτυξη, την κοινωνία και την ίδια την καθημερινότητα του πολίτη.

Αντιθέτως, η υλοποίηση τέτοιων προσπαθειών θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως αποσπασματικές και επιφανειακές χωρίς συγκεκριμένο στόχο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Στο πλαίσιο αυτό και για πρώτη φορά στη χώρα μας υιοθετήθηκε μια δημόσια πολιτική καταγραφής, αξιολόγησης και βελτίωσης του διοικητικού πλαισίου των διαδικασιών με την **Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών (εφεξής ΕΠΔΔ)**. Η πολιτική αυτή εδράζεται σε τέσσερις άξονες (Πυλώνες) σε απόλυτη αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση μεταξύ τους :

- Πυλώνας Ι, **Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών (ΕΜΔΔ)-Μίτος**
- Πυλώνας ΙΙ, **Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (ΕΠΑΔ)**
- Πυλώνας ΙΙΙ,**Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας**

Σχήμα 3.3 – Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών (Ε.Π.Δ.Δ.)



Πηγή: ΕΠΔΔ – Εγχειρίδιο Χρήσης για τη Δημόσια Διοίκηση

Με το άρθρο 90 του Νόμου 4727/20 δημιουργήθηκε στη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, το **Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών (ΕΜΔΔ)-Μίτος**. Στόχος του εργαλείου είναι να καταγράφει την υφιστάμενη κατάσταση μιας διοικητικής διαδικασίας όπως ακριβώς διεξάγεται στην τρέχουσα φάση «*Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΟΠΩΣ ΕΙΝΑΙ (AS-IS)*», σύμφωνα με το οικείο νομοθετικό πλαίσιο, τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, καθώς και το χρόνο - κόστος διεκπεραίωσής της. Επίσης καταγράφονται μετρήσιμα στοιχεία αναφορικά με το διοικητικό

βάρος που αντιστοιχεί στην συγκεκριμένη διαδικασία εφόσον έχει πραγματοποιηθεί σχετική μέτρηση από το Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας. Καινοτόμο δράση της πλατφόρμας του εργαλείου αυτού αποτελεί η δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες τόσο για την υποβολή σχετικών αναφορών για παραλείψεις ή αποκλίσεις στις καταγεγραμμένες σχετικές διαδικασίες αλλά και να υποβάλλει ιδέες απλούστευσης των διαδικασιών οι οποίες αξιολογούνται κατά τον ετήσιο προγραμματισμό του ΕΠΑΔ όπως ορίζεται από τη σχετική νομοθεσία.

Με το άρθρο 45 του Νόμου 4635/2019, θεσπίστηκε το **Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών** (εφεξής ΕΠΑΔ). Κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδόθηκε η Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμ. 15660ΕΞ 2020 (Β΄2724) «*Εφαρμοστική απόφαση του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών, βάσει του άρθρου 45 του ν. 4635/2019 (Α΄ 167)*». Το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών αποτελεί το κεντρικό διϋπουργικό εργαλείο απλούστευσης της νομοθεσίας. Η υλοποίηση των δράσεών του πραγματοποιείται μέσω Προγραμματικών Συμφωνιών ή Μνημονίων Συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκομένων στη δράση Υπουργείων και του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Βασικός στόχος του ΕΠΑΔ είναι μείωση των διοικητικών βαρών, η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και η απλούστευση των διοικητικών διεργασιών της Δημόσιας Διοίκησης. Στηρίζεται σε τρείς κύριους άξονες που αφορούν σε ποιοτικές και φιλικές ρυθμίσεις (Α΄), **απλές και κατανοητές διαδικασίες (Β΄)** καθώς και έγκαιρη και ακριβής ενημέρωση(Γ΄)[47].

Με βάση τις κατευθυντήριες οδηγίες που έχουν εκδοθεί, τόσο για τον άξονα Α΄ όσο και για τον άξονα Β΄, αναφορικά με τις ενέργειες που άπτονται της απλούστευσης των διαδικασιών, προτείνεται το ΤΜΚ ως μια διεθνώς αναγνωρισμένη μέθοδος υπολογισμού των εκάστοτε διοικητικών βαρών είτε για νέες ρυθμίσεις που πρόκειται να εισαχθούν, είτε για παλιότερες νομοθετικές ρυθμίσεις που χρήζουν επανεξέτασης.

Το **Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας** (εφεξής ΠΓ) συστάθηκε με το άρθρο 47 του νόμου 4635/19 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Η θεσμική του αποστολή περιλαμβάνει την μέτρηση της διοικητική επιβάρυνσης της νομοθεσίας και των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, η οποία έχει αντίκτυπο σε πολίτες, επιχειρήσεις και δημόσιους λειτουργούς καθώς και την

[47] ΕΠΔΔ – Εγχειρίδιο Χρήσης για τη Δημόσια Διοίκηση, 2022

καταγραφή και υποβολή αναφορών με ποιοτικά αλλά και ποσοτικά στοιχεία, προς την κυβέρνηση, σχετικά με τη γραφειοκρατική εξέλιξη στην Ελλάδα.

Ως βάση των μετρήσεων του ΠΓ χρησιμοποιείται το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους με κατάλληλες προσαρμογές ως το πιο διαδεδομένο εργαλείο για τον εντοπισμό, τη μέτρηση και τελικά την αξιολόγηση του διοικητικού κόστους των επιλεγμένων διεργασιών.

Οι μετρήσεις των διοικητικών επιβαρύνσεων αφορούν είτε διαδικασίες ενταγμένες στο ΕΜΔΔ καθώς και σε διαδικασίες που βρίσκονται σε διαδικασία απλούστευσης ή έχουν ήδη απλουστευθεί. Παράλληλα το ΠΓ μπορεί να υποστηρίξει κι άλλους δημόσιους φορείς στην αποτίμηση των διοικητικών βαρών σε διαδικασίες που εμπλέκονται. Όποτε ζητηθεί από τα συναρμόδια Υπουργεία το ΠΓ υποστηρίζει την διαδικασία της Ανάλυσης συνεπειών Ρύθμισης η οποία προβλέπεται από το άρθρο 56 του νόμου 4622/19, παρέχοντας μετρήσιμα στοιχεία διοικητικών βαρών βάσει των μετρήσεων που πραγματοποιεί.

Έως τον Νοέμβριο του 2023 το ΠΓ στα πλαίσια αποστολής του έχει υλοποιήσει είκοσι μία δράσεις ολοκληρωμένων μετρήσεων διοικητικών επιβαρύνσεων στους τομείς της δικαιοσύνης, της επιχειρηματικής δραστηριότητας, της οικογένειας, της περιουσίας και φορολογίας, του πολίτη και της καθημερινότητας, ενώ βρίσκονται σε εξέλιξη άλλες μετρήσεις σε διάφορους τομείς.

Το ΠΓ παρακολουθεί στενά τις εξελίξεις όσον αφορά την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και την μέτρηση των αντίστοιχων βαρών σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, ενώ ταυτόχρονα βρίσκεται σε φάση επεξεργασίας και προσαρμογής του ΤΜΚ στις ιδιαιτερότητες των δεδομένων της χώρας μας. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας (2022) η διαδικασία προσαρμογής του ΤΜΚ αλλά και η τελική διαμόρφωση του μοντέλου του εκτελεστικού μηχανισμού του, αναμενόταν να ολοκληρωθούν εντός του έτους 2023.

3.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΟΥ

3.3.1 Εισαγωγή

Με βάση τα στατιστικά στοιχεία της βιβλιογραφικής ανασκόπησης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου, διαφαίνεται έντονα η ανάγκη επαναπροσδιορισμού των τρόπων αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους από τα κράτη παγκοσμίως, με τρόπο που ενσωματώνει τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, μη κρατικούς οργανισμούς και κοινωνικές συλλογικότητες. Υπό το πρίσμα αυτό οι κυβερνήσεις παγκοσμίως δε θα ήταν ποτέ άλλοτε πιο προσανατολισμένες στην αξιολόγηση της ικανότητάς τους να παρέχουν καλύτερες, στοχευμένες και με προστιθέμενη αξία υπηρεσίες προς τους πολίτες προσδίδοντας με τον τρόπο αυτό ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα στις μεθόδους μείωσης των διοικητικών βαρών (Meyerhoff Nielsen κ.ά. 2017).

Συμπεραίνεται λοιπόν ότι υπάρχει ακόμη περισσότερο η ανάγκη συντονισμένης ανάπτυξης μεθόδων και εργαλείων διακρατικά, αξιοποιώντας τα υπάρχοντα ευρήματα και δεδομένα και μέσω της εμπειρίας που έχει αποκτηθεί να αναβαθμιστεί και να εξελιχθεί διεπιστημονικά το όλο σχετικό πλαίσιο.

3.3.2 Δημόσιες Συμβάσεις

Στην Ευρώπη των 27 κρατών μελών δαπανώνται ετησίως από τις κυβερνήσεις 2 τρισεκατομμύρια ευρώ για τη σύναψη Δημοσίων Συμβάσεων, ποσό που αντιστοιχεί στο 14% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της και ως εκ τούτου αποτελούν κινητήριο μοχλό για οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Από την άλλη στην ενιαία αγορά δραστηριοποιούνται πάνω από 250.000 αναθέτουσες αρχές για την ανάθεση των συμβάσεων αυτών που αποτελούνται κυρίως από δημόσιους φορείς εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας αλλά και μη δημόσιους φορείς[48].

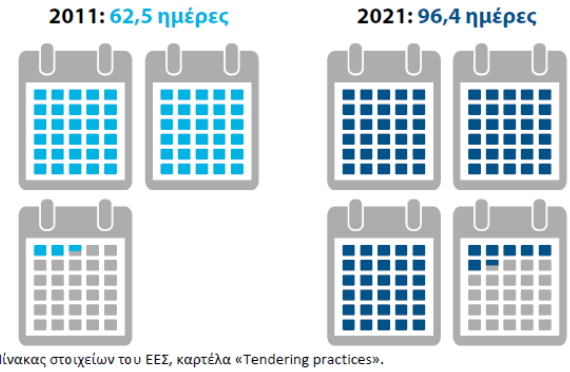
[48] Δημόσιες Συμβάσεις στην ΕΕ – Ειδική Έκδοση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (2023)

Σε πρόσφατη έρευνα η οποία διεξήχθει για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός επίτευξης των στόχων από τη μεταρρύθμιση του 2014, στην οποία ενσωματώθηκαν οι εθνικές οδηγίες των Δημοσίων Συμβάσεων στα εθνικά δίκαια, τα αποτελέσματα δεν ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Για τις ανάγκες της έρευνας αυτής εξετάστηκαν διαθέσιμα στοιχεία της δεκαετίας 2011-2021 και πραγματοποιήθηκαν σχετικές συνεντεύξεις.

Τα αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας έδειξαν ότι οι διαδικασίες σύναψης Δημοσίων συμβάσεων παρουσιάζουν μεγάλο βαθμό πολυπλοκότητας με αποτέλεσμα τη Διοικητική Επιβάρυνση όλων των εμπλεκόμενων μερών, με την πλειοψηφία των συμμετεχόντων να συμφωνεί στο χρονοβόρο χαρακτήρα των συμβάσεων ως αποτρεπτικό παράγοντα για τους δυνητικά ενδιαφερόμενους στις οικείες διαδικασίες.

Προς την κατεύθυνση αυτή, είναι αξιοσημείωτο ότι με βάση την έρευνα, η διάρκεια δημοπράτησης μιας Δημόσιας Σύμβασης μέχρι την ανάθεσή της, αυξήθηκε αντί να μειωθεί, την τελευταία δεκαετία. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι **ο χρόνος δημοπράτησης από 62,5 ημέρες το 2011 αυξήθηκε σε 96,4 ημέρες το 2021** όπως φαίνεται παραστατικά στο παρακάτω σχήμα.

Σχήμα 3.4 Αύξηση στη διάρκεια Δημοπράτησης Δ. Συμβάσεων τη δεκαετία 2011-2021



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Tendering practices».

Ο πάρεδρος του ΣτΕ κ. Ανδρουλάκης Β. (2015) αναφέρει την αυξητική τάση των διοικητικών διαφορών και κατά συνέπεια το φόρτο των διοικητικών δικαστηρίων, ως αποτέλεσμα του

ολοένα και αυξανόμενου αριθμού δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονται σε ενωσιακό επίπεδο.

Φαίνεται λοιπόν αδήριτη η ανάγκη απλούστευσης των διαδικασιών δημοπράτησης Δημοσίων Συμβάσεων εάν συνυπολογιστούν τόσο το μέγεθος του οικονομικού αποτυπώματος αυτών σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο όσο και οι προεκτάσεις που αυτό δημιουργεί στην ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και ισορροπία. Με την επέκταση της τεχνολογικής καινοτομίας και την έλευση της ψηφιακής εποχής οι δράσεις των εμπλεκόμενων φορέων επιβάλλεται να διευκολύνονται και να υποστηρίζονται από τη Δημόσια Διοίκηση αντί να επιβαρύνονται με πρόσθετο διοικητικό φόρτο και ό,τι αυτό συνεπάγεται για την κοινωνία και την οικονομία.

3.3.3 Χρήση του ΤΜΚ στη Δημοπράτηση Δημοσίων Συμβάσεων Έργων από τους ΟΤΑ α΄ και β΄ Βαθμού

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο πλαίσιο συγγραφής της παρούσας εργασίας θα επιχειρηθεί η μέτρηση του διοικητικού κόστους που προκύπτει από τη Δημοπράτηση Δημοσίων Συμβάσεων Έργου, από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κρήτη. Η μέτρηση περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες εκ μέρους των ΟΤΑ - μέχρι και την Οριστική Κατακύρωση της σύμβασης - προκειμένου να δημοπρατηθεί ένα τεχνικό έργο.

Επιλέχθηκε η συγκεκριμένη χωρική επικράτεια για λόγους ομοιογένειας στα στοιχεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (μέγεθος, επιχειρησιακή κουλτούρα, πρακτικές) αλλά και ευκολότερης επικοινωνίας και πρόσβασης στα δεδομένα.

Τα γενικότερα χαρακτηριστικά της μέτρησης μπορούν συνοψιστούν στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 3.1

ΤΥΠΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ	ΦΟΡΕΑΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ	ΧΡΟΝ. ΔΙΑΣΤΗΜΑ ΜΕΤΡΗΣΗΣ – ΒΑΣΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ	ΤΥΠΟΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ (e-post- ex ante)
Δημοπράτηση Δημόσιας Σύμβασης Έργου	ΟΤΑ Περιφέρειας Κρήτης	Έτος 2021-2022	Μέτρηση Υφιστάμενης Κατάστασης (ex-post)

Η μέτρηση αφορά το διοικητικό κόστος που προκύπτει για τους ΟΤΑ στην Περιφέρεια Κρήτης με βάση αναφοράς το έτος 2021-2022, για τις ήδη συναφθείσες Δημόσιες Συμβάσεις Έργου. Αφορά τον Τύπο Μέτρησης **Υφιστάμενης Κατάστασης της Νομοθεσίας** (Νόμος 4412/16 για τις Δημόσιες Συμβάσεις - ex post evaluation) και όχι **Συγκριτική Αξιολόγηση** παλαιού και νέου νομοθετικού πλαισίου σε απλοποιημένη νομοθεσία.

Το Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας έχει προβεί έως τώρα σε μία μόνο Μέτρηση Υφιστάμενης Κατάστασης η οποία αφορά στην Baseline μέτρηση κόστους σχετικά με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο της δικαστικής συμπαράστασης (Παράρτημα Γ΄). Οι υπόλοιπες μετρήσεις του αφορούν Μετρήσεις Σύγκρισης Διοικητικών Βαρών απλουστευμένων διαδικασιών, συγκρίνοντας τα διοικητικά βάρη πριν και μετά την απλούστευση. Με αυτό το δεδομένο αποτελεί πρόκληση για την εργασία αυτή το εγχείρημα μέτρησης της διοικητικής επιβάρυνσης, εκκινώντας από την πολυσύνθετη διαδικασία της δημοπράτησης δημοσίων έργων.

Επιλέξαμε τη δημοπράτηση δημοσίων έργων σε τοπικό επίπεδο, για την εφαρμογή των εργαλείων της διοικητικής επιστήμης αναφορικά με την μέτρηση των διοικητικών βαρών, επειδή είναι ήδη σε εξέλιξη από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης ανάλογη προσπάθεια μεγάλης κλίμακας, ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις, τα αποτελέσματα της οποίας αναμένουμε.

Σκοπός μας δεν είναι να περιοριστούμε στην ανάλυση και οριοθέτηση της μέτρησης, αλλά να αναδείξουμε ότι το ζήτημα της νομοθετικής βελτίωσης μπορεί να αποτελέσει πεδίο διεπιστημονικής σύμπραξης με τεράστιες δυνατότητες διερεύνησης και εξέλιξης .

2. ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΦΑΣΗ

Εισαγωγή

Προκειμένου να μετρηθεί το διοικητικό κόστος με όσο το δυνατόν περισσότερη ακρίβεια, ο Brinkmann κ.ά. (2010) με βάση την έως τότε γενική εμπειρία από την εφαρμογή του ΤΜΚ, δίνει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για το σκοπό αυτό. Καταρχήν λαμβάνονται υπόψη συγκεκριμένοι τομείς δραστηριότητας και δημιουργούνται οι ανάλογες κατηγορίες Υποχρεώσεως Πληροφόρησης (ΥΠ) βάσει του νομοθετικού πλαισίου.

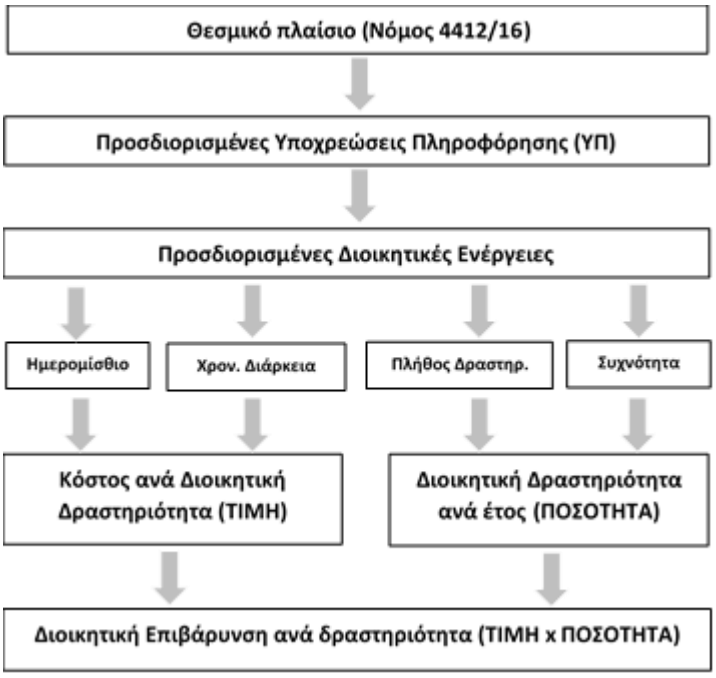
Στη συνέχεια τίθενται τέσσερα ερωτήματα :

1. Πόσο συχνή είναι η κάθε ΥΠ ;
2. Πόσος χρόνος απαιτείται για την διεκπεραίωση αυτής της ΥΠ ;
3. Ποιος εκτελεί αυτή την ΥΠ ;
4. Πόσο κοστίζει ανά ώρα η ικανοποίηση αυτής της ΥΠ ;

Για να απαντηθούν τα παραπάνω ερωτήματα και να δημιουργηθεί γνώση, αναλύονται τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, διεξάγονται συνεντεύξεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και ειδικούς εμπειρογνώμονες και εκτιμώνται οι διάφορες παράμετροι, όπως απαιτούμενοι χρόνοι, κόστη, συχνότητες. Στην πράξη χρησιμοποιούνται συχνά στατιστικά μέσες τιμές επειδή πολλές φορές παρατηρούνται παρόμοιες ή κοντινές τιμές στις απαντήσεις των ερωτημάτων. Αν είναι δυνατόν, πραγματοποιείται έλεγχος αληθοφάνειας των δεδομένων από ειδικούς και στη συνέχεια μέσω της κατάλληλης εξίσωσης υπολογίζεται το ετήσιο κόστος συμμόρφωσης ή αλλιώς διοικητικός φόρτος του νομοθετικού πλαισίου για το οποίο ενδιαφερόμαστε.

Στην περίπτωσή μας η πορεία αυτή θα μπορούσε να αποτυπωθεί σχηματικά ως εξής :

Σχήμα 3.5– Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους – Βήματα Υλοποίησης



Αναγνώριση και οριοθέτηση του νομοθετικού πλαισίου

Με τις διατάξεις του Ν. 4412/16 ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας και συγκεκριμένα των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ (Βιβλία Ι και ΙΙ) προσαρμοσμένες στις εθνικές μας ιδιαιτερότητες. Το Βιβλίο Ι αναφέρεται στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ, περιλαμβάνει τα άρθρα 3 έως και 221 του νόμου, ενώ αφορά την πλειονότητα των Αναθετουσών Αρχών όπως ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, δημοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία κ.ά. Το Βιβλίο ΙΙ αναφέρεται στην οδηγία 2014/25/ΕΕ, περιλαμβάνει τα άρθρα 222 έως και 338 του ίδιου νόμου και αφορά Αναθέτοντες Φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του φυσικού αερίου και της θερμότητας, του ηλεκτρισμού, του ύδατος, υπηρεσιών μεταφορών εκμετάλλευσης λιμένων και αερολιμένων καθώς και ταχυδρομικών υπηρεσιών[49]. Με το νόμο 4412/16 συμπυκνώνεται κωδικοποιημένη πλέον, η νομοθεσία για την προετοιμασία, την ανάθεση, σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας αυτών.

[49] Πρώην εξαιρούμενοι τομείς

Στο άρθρο 26 του νόμου αναφέρονται οι διαφορετικές επιλογές διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων στις οποίες μπορούν να προσφεύγουν οι αναθέτουσες Αρχές και οι οποίες είναι: η ανοικτή διαδικασία, η κλειστή διαδικασία, οι συμπράξεις καινοτομίας, η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ο ανταγωνιστικό διάλογος και η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση.

Αναγνώριση Υποχρεώσεων Πληροφόρησης (ΥΠ)

Η διεξαγωγή μιας δημοπρασίας Δημοσίου Έργου από τους ΟΤΑ, σύμφωνα με τη Ανοικτή Διαδικασία μπορεί να συνοψιστεί στα παρακάτω δεκαεπτά βήματα – Υποχρεώσεις Πληροφόρησης:

1. **Κατάρτιση Τεχνικού προγράμματος με εγγραφή του έργου και πρόβλεψη ειδικευμένης πίστωσης στον προϋπολογισμό.**
   (άρθρο 155 και παρ. 6 του άρθρου 156 του Ν. 3463/06, άρθρα 25,26,49 του Ν. 4270/14 και άρθρο 266 του Νόμου 3852/10)

2. **Σύνταξη Φακέλου Δημόσιας Σύμβασης**
   (άρθρο 209 του Ν. 3463/06 και άρθρα 45,49,53,54 του Ν. 4412/16)

3. **Πρωτογενές Αίτημα**
   (άρθρο 1 παρ. 5 του Ν.4270/14)

4. **Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης για την έγκριση της δαπάνης και τη διάθεση της πίστωσης**
   (άρθρο παρ. 1α του ΠΔ 80/16 και άρθρο 66 παρ. 3α του Ν. 4270/14)

5. **Ανάρτηση πρωτογενούς/ εγκεκριμένου αιτήματος στο ΚΗΜΔΗΣ**
   (παρ. 3 του άρθρου 38 του Ν.4412/16 και άρθρο 5 ΥΑ 76928/21 ΦΕΚ 3075 Β΄)

6. **Ανάρτηση Ανάληψης Υποχρέωσης στο ΠΣ «*ΔΙΑΥΓΕΙΑ*»**
   (άρθρο 76 παρ. 3 του Ν. 4727/20)

7. **Αποστολή προκήρυξης/περίληψη διακήρυξης στον ελληνικό τύπο/ΕΕΕΕ (άνω των ορίων)**

   (παρ. 1 σημείο Α' και Β' του άρθρου 3 του ν. 3548/2007 και (άρθρο 377 παρ.1 περιπτ. 35 και άρθρο 379 παρ.12 του Ν.4412/2016)

8. **Ανάρτηση προκήρυξης/διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ**

   (παρ. 3 του άρθρου 38 του Ν.4412/16 και άρθρο 5 ΥΑ 76928/21 ΦΕΚ 3075 Β΄)

9. **Ανάρτηση προκήρυξης/περίληψη διακήρυξης στο ΠΣ «*ΔΙΑΥΓΕΙΑ*»**

   (άρθρο 76 παρ. 3 του Ν. 4727/20)

10. **Ανάρτηση διακήρυξης στο ΕΣΗΔΗΣ**

    (παρ. 1 του άρθρου 36 του Ν.4412/16 και παρ.1 του άρθρου 8 της ΚΥΑ 166278/25.06.2021)

11. **Σύνταξη πρώτου πρακτικού (καταχώριση προσφορών κατά σειρά κατάθεσης, καταχώριση επιμέρους στοιχείων οικονομικών προσφορών, καταχώριση αποτελεσμάτων ελέγχου δικαιολογητικών συμμετοχής, έλεγχος και διόρθωση οικονομικών προσφορών)**

    (άρθρο 98 παρ. 1 και 2)

12. **Έλεγχος Εγγυητικών Επιστολών Συμμετοχής**

    (άρθρο 98 παρ. 1 γ΄,δ΄)

13. **Κοινοποίηση της απόφασης έγκρισης του πρώτου πρακτικού σε όλους τους προσφέροντες**

    (άρθρο 4.1 περιπτ. θ΄ πρότυπης διακήρυξης έργων)

14. **Αποστολή πρόσκλησης μέσω ΕΣΗΔΗΣ στον Προσωρινό Ανάδοχο**

    (παρ. 1 του άρθρου 36 του Ν.4412/16 και άρθρο 8 παρ.1 της ΚΥΑ 166278/25.06.2021)

15. **Έλεγχος δικαιολογητικών προσωρινού αναδόχου**

    (παρ. 3 του άρθρου 103 του Ν. 4412/16)

16. **Σύνταξη δεύτερου πρακτικού (κατακύρωσης)**
    (παρ.6 του άρθρου 103 του Ν. 4412/16)

17. **Κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης σε όλους τους προσφέροντες**
    (παρ. 7 του άρθρου 103 και παρ. 2 του άρθρου 105 του Ν. 4412/16)

Τα βήματα αυτά συνοψίζουν τις κυριότερες διοικητικές ενέργειές των ανωτέρω Αναθετουσών Αρχών μέσω των υπηρεσιακών τους υπαλλήλων όπως αυτές προκύπτουν από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Στη συνέχεια αναλύονται οι δραστηριότητες της διοίκησης όπως αυτές προκύπτουν για κάθε βήμα της διαδικασίας (Υποχρέωση Πληροφόρησης).

Απαιτήσεις Δεδομένων και Διοικητικών Δραστηριοτήτων

Στο στάδιο αυτό εντοπίζονται και καταγράφονται λεπτομερώς οι δραστηριότητες που προκύπτουν λόγω Υποχρεώσεων Πληροφόρησης που έχουν ήδη καταγραφεί. Από τις δραστηριότητες αυτές θα προκύψουν τα επιμέρους διοικητικά κόστη, η σύνθεση των οποίων θα μας οδηγήσει σε μετρήσιμο αποτέλεσμα για την συνολική διαδικασία:

1. **Κατάρτιση Τεχνικού προγράμματος με εγγραφή του έργου και πρόβλεψη ειδικευμένης πίστωσης στον προϋπολογισμό**
   Προκειμένου να ενταχθούν νέα έργα και μελέτες, να πραγματοποιηθούν τροποποιήσεις, αυξομειώσεις προϋπολογισμών ή καταργήσεις παλαιότερων έργων και μελετών και να καταρτιστεί το Τεχνικό Πρόγραμμα της Αναθέτουσας Αρχής, οι αρμόδιες Τεχνικές Υπηρεσίες κατόπιν ενδελεχούς μελέτης και διαβούλευσης εισηγούνται σχετικά στην Αναθέτουσα Αρχή η οποία καταρτίζει το Τεχνικό Πρόγραμμα του επόμενου έτους στην τελική του μορφή και το εγκρίνει.

2. **Σύνταξη Φακέλου Δημόσιας Σύμβασης**
   Τηρείται εκ του νόμου φυσικός ή ηλεκτρονικό φάκελος έργου στον οποίο περιέχονται πληροφορίες σχετικές με τη σκοπιμότητα της σύμβασης, τον προϋπολογισμό, την ωριμότητα, την περιγραφή του αντικειμένου και όλη την τεκμηρίωση και πληροφορία αναφορικά με την ανάθεση της σύμβασης.

3. **Πρωτογενές Αίτημα**

   Πρόκειται για τη γενεσιουργό αιτία της σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου και συνήθως περιλαμβάνει τα αιτήματα των Τεχνικών Υπηρεσιών με τα οποία γνωστοποιείται στις Αναθέτουσες Αρχές η συγκεκριμένη ανάγκη.

4. **Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης για την έγκριση της δαπάνης και τη διάθεση της πίστωσης**

   Πρόκειται για τη νομική δέσμευση υποχρέωσης του δημοσίου έναντι τρίτων αναφορικά με οποιαδήποτέ δαπάνη και έπεται της δημοσιονομικής δέσμευσης η οποία βεβαιώνει την ύπαρξη αναγκαίων δεσμευμένων πιστώσεων.

5. **Ανάρτηση πρωτογενούς/ εγκεκριμένου αιτήματος στο ΚΗΜΔΗΣ**

   Το αρμόδιο υπηρεσιακό όργανο της αναθέτουσας Αρχής αναρτά στο ΚΗΜΔΗΣ τα πρωτογενή και εγκεκριμένα αιτήματα της σύμβασης όπως αναλυθήκαν ανωτέρω, ως διατύπωση εκ του νόμου δημοσιότητας.

6. **Ανάρτηση Ανάληψης Υποχρέωσης στο ΠΣ «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»**

   Με μέριμνα του αρμόδιου υπηρεσιακού οργάνου της αναθέτουσας Αρχής αναρτάται στο πληροφοριακό πρόγραμμα «Διαύγεια» η Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης η οποία ισχύει από την ανάρτησή της.

7. **Αποστολή προκήρυξης/περίληψη διακήρυξης στον ελληνικό τύπο/ΕΕΕΕ**

   Πρόκειται για τις εκ του νόμου απαραίτητες διατυπώσεις δημοσιότητας, είτε στον εθνικό Τύπο, είτε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ) για συμβάσεις άνω των ορίων. Το υπηρεσιακό όργανο αποστέλλει προς δημοσίευση τα σχετικά κείμενα. Η διαδικασία δεν θεωρείται ότι βαρύνεται με επιπλέον κόστος, πέραν του διοικητικού, εφόσον με βάσει τις σχετικές διατάξεις (παρ. 3 του άρθρου 4 του νόμου 3548/07) οι δαπάνες της δημοσίευσης θα επιμερίζονται στον ανάδοχο.

8. **Ανάρτηση διακήρυξης στο ΕΣΗΔΗΣ**

   Η ενημέρωση και διακίνηση εγγράφων καθώς και η διαδικασία της επικοινωνίας για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των 30.000 ευρώ, πραγματοποιείται μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος ΕΣΗΔΗΣ, είτε μέσω ανάρτησης των στοιχείων αυτών (πχ Διακήρυξη) είτε μέσω αποστολής ή κοινοποίησης ηλεκτρονικών μηνυμάτων. Η Αναθέτουσα Αρχή υποχρεούται να προσαρμόζει τη Διακήρυξη σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του έργου βάσει των Προτύπων τευχών της ΕΑΑΔΗΣΥ τα οποία έχουν δεσμευτική ισχύ (παρ. 7 άρθρου 53 του Ν.4412/16).

9. **Ανάρτηση προκήρυξης/περίληψη διακήρυξης στο ΠΣ «*ΔΙΑΥΓΕΙΑ*»**

   Η προκήρυξη ή περίληψη διακήρυξης ανάλογα τον προϋπολογισμό του έργου, αναρτάται στο πληροφοριακό πρόγραμμα «Διαύγεια».

10. **Ανάρτηση διακήρυξης στο ΕΣΗΔΗΣ**

    Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη τον 30.000 ευρώ, με το οποίο και πραγματοποιείται πάσης φύσεως επικοινωνία, ενημέρωση και διακίνηση εγγράφων με τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς.

11. **Σύνταξη πρώτου πρακτικού (καταχώριση προσφορών κατά σειρά κατάθεσης, καταχώριση επιμέρους στοιχείων οικονομικών προσφορών, καταχώριση αποτελεσμάτων ελέγχου δικαιολογητικών συμμετοχής, έλεγχος και διόρθωση οικονομικών προσφορών)**

    Μετά την παραλαβή των προσφορών και την καταγραφή των δικαιολογητικών των συμμετεχόντων από το αρμόδιο όργανο (συνήθως Επιτροπή διαγωνισμού αποσφραγίζονται οι οικονομικές προσφορές, πραγματοποιείται έλεγχος ομαλότητας και διόρθωση σφαλμάτων στις οικονομικές προσφορές και συντάσσεται πρακτικό.

12. **Έλεγχος Εγγυητικών Επιστολών Συμμετοχής**

    Σε συνέχεια του προηγούμενου σταδίου, και πριν την ολοκλήρωση του πρακτικού το αρμόδιο υπηρεσιακό όργανο έρχεται σε επικοινωνία με τα πιστωτικά ιδρύματα κι ελέγχονται οι εγγυητικές επιστολές των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων,

ολοκληρώνει το πρακτικό το οποίο υποβάλλεται προς έγκριση στην Αναθέτουσα Αρχή και τέλος εισηγείται την προσωρινή κατακύρωση του έργου.

13. **Κοινοποίηση της απόφασης έγκρισης του πρώτου πρακτικού σε όλους τους προσφέροντες**

    Η Αναθέτουσα Αρχή κοινοποιεί την απόφαση έγκρισης του πρώτου πρακτικού σε όλους τους προσφέροντες εκτός εκείνους που αποκλείστηκαν λόγω πλημμελειών σχετικών με την εγγυητική επιστολή.

14. **Αποστολή πρόσκλησης μέσω ΕΣΗΔΗΣ στον Προσωρινό Ανάδοχο**

    Με τη χρήση του συστήματος ΕΣΗΔΗΣ αποστέλλεται έγγραφη πρόσκληση στον προσωρινό ανάδοχο για προσκόμιση των δικαιολογητικών κατακύρωσης εντός διαστήματος δέκα ημερών από τη σχετική κοινοποίηση.

15. **Έλεγχος δικαιολογητικών προσωρινού αναδόχου**

    Με τον έλεγχο των δικαιολογητικών του προσωρινού αναδόχου εξετάζεται αν συντρέχει συνδρομή των εκ του νόμου λόγων αποκλεισμού ή η πλήρωση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής.

16. **Σύνταξη δεύτερου πρακτικού (κατακύρωσης)**

    Με τη ολοκλήρωση του προηγούμενου σταδίου, συντάσσεται πρακτικό από τα αρμόδια όργανα και αποστέλλεται προς έγκριση.

17. **Κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης σε όλους τους προσφέροντες**

    Η προηγούμενη απόφαση κατακύρωσης μαζί με αντίγραφο των πρακτικών σχετικά με τον έλεγχο και την αξιολόγηση των προσφορών και δικαιολογητικών, κοινοποιείται σε όλους τους προσφέροντες εκτός όσους αποκλείστηκαν οριστικά λόγω πλημμέλειών σχετικών με την εγγυητική επιστολή συμμετοχής.

Αναγνώριση Πληθυσμού Στόχου για τις ανάγκες των μετρήσεων

Στην παρούσα εργασία εξετάζονται δημόσιες συμβάσεις τεχνικών έργων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντός της Περιφέρειας Κρήτης, οι οποίες ανατίθενται με την **ανοικτή διαδικασία**. Το είδος αυτό των συμβάσεων, τόσο ως προς τη διαδικασία ανάθεσης όσο και ως προς το κριτήριο ανάθεσης, απαντάται συχνότερα στις διαδικασίες δημοπράτησης των ΟΤΑ και για το λόγο αυτό αποκτά ενδιαφέρον για την εργασία αυτή, έναντι άλλων διαδικασιών ανάθεσης οι οποίες απαντώνται σε μικρότερη συχνότητα, ιδίως στους επαρχιακούς ΟΤΑ.

Αναγνώριση παραμέτρων κόστους

Αν παρατηρηθούν μια προς μια οι παραπάνω δραστηριότητες θα διαπιστωθεί ότι πρόκειται για αμιγώς διοικητικές ενέργειες υπηρεσιακών στελεχών είτε πρόκειται για τεχνικής ή εξειδικευμένης φύσεως διοικητικές εργασίες (κατάρτιση Τεχνικού Προγράμματος, σύνταξη μελέτης και φακέλου δημόσιας σύμβασης, αξιολόγηση και έλεγχος τεχνικών προσφορών, σύνταξη πρακτικών) είτε πρόκειται για διοικητικές εργασίες γραφειοκρατικής φύσεως (αποστολές εγγράφων, αναρτήσεις, δημοσιεύσεις). Στην πρώτη περίπτωση οι δραστηριότητες εκτελούνται από Τεχνικούς Υπαλλήλους – Μηχανικούς των Τεχνικών και άλλων Υπηρεσιών της Αναθέτουσας Αρχής και στη δεύτερη από διοικητικούς υπαλλήλους διαφορετικών υπηρεσιών. Συνεπώς, βασική παράμετρος κόστους για την εκτίμηση της διοικητικής επιβάρυνσης της περιγραφόμενης διαδικασίας είναι ο χρόνος απασχόλησης των υπαλλήλων και συνεπεία αυτού το ημερομίσθιό τους.

3. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ, ΣΥΛΛΟΓΗ & ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΚΟΣΤΟΥΣ

Συλλογή και Τυποποίηση Δεδομένων Χρόνου και Κόστους – Συνεντεύξεις

Σύμφωνα με τις οδηγίες του ΠΓ προκειμένου να εντοπιστούν οι παράγοντες της εξίσωσης του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους, γίνεται αναζήτηση, ανάλυση και μελέτη των σχετικών στοιχείων και διεξαγωγή συνεντεύξεων από κατάλληλο δείγμα του πληθυσμού-στόχου που στην περίπτωσή μας είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά τη συλλογή δεδομένων μέσω συνεντεύξεων οι εκτιμήσεις τριών σημείων (αισιόδοξη, απαισιόδοξη,

πιθανότερη) προτείνονται ως καταλληλότερες προκειμένου να γίνει χρήση τριγωνικών ή βήτα κατανομών (Γεωργίου κ.ά. 2015).

Για τις ανάγκες της μέτρησης πραγματοποιήθηκαν Δομημένες Προσωπικές Συνεντεύξεις, μέσω τυποποιημένου ερωτηματολογίου, με στελέχη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Περιφέρειες). Προτιμήθηκε αυτό το μοντέλο συνέντευξης επειδή η φύση των ερωτήσεων (χρονικές διάρκειες διοικητικών δραστηριοτήτων) παραπέμπει σε δομημένη αλληλουχία τυποποιημένων ερωτήσεων.

Επίσης αξιοποιήθηκαν επίσημα στατιστικά στοιχεία από την πλατφόρμα της Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ) η οποία τηρείται από την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) προκειμένου να εντοπισθεί το πλήθος των οργανισμών οι οποίοι επιβαρύνονται με το αντίστοιχο διοικητικό φόρτο για την χρονική περίοδο που εξετάζεται δηλ. τα έτη 2021-2022.

Με βάση τις απαντήσεις των συνεντεύξεων, την αλληλεπίδραση με τους ερωτώμενους αλλά και την ανάλυση και ομαδοποίηση των δεδομένων προέκυψαν τα παρακάτω αποτελέσματα στα οποία φαίνονται οι μέσες διάρκειες των δραστηριοτήτων και έχουν επισημανθεί με έντονους χαρακτήρες οι ΥΠ οι οποίες παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Οι υπόλοιπες δραστηριότητες οι οποίες προέκυψαν από τις ΥΠ 3,5,6,7,11,12 και 15, εξαιρέθηκαν επειδή κινούνται κάτω από το όριο της χρονικής διάρκειας μιας ώρας και θεωρούμε ότι δεν έχουν σημαντική συμβολή στο συνολικό διοικητικό φόρτο:

Πίνακας 3.2 – Μέση Χρονική Διάρκεια ΥΠ (ώρες)

#	Διάρκεια (ώρες)	ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ
ΥΠ1	**212**	**ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΕΧΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ-ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΠΙΣΤΩΣΗΣ**
ΥΠ2	**1424**	**ΩΡΙΜΟΤΗΤΑ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**
ΥΠ3	1	ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΑΙΤΗΜΑ
ΥΠ4	**5**	**ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ**
ΥΠ5	0	ΑΝΑΡΤΗΣΕΙΣ ΚΗΜΔΗΣ
ΥΠ6	0	ΑΝΑΡΤΗΣΕΙΣ ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ
ΥΠ7	0	ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΣΕ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΤΥΠΟ & ΕΕΕΕ
ΥΠ8	**4**	**ΑΝΑΡΤΗΣΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗΣ ΣΤΟ ΕΣΗΔΗΣ**
ΥΠ9	**31**	**ΣΥΝΤΑΞΗ 1ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ**
ΥΠ10	**5**	**ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΓΓΥΗΤΙΚΩΝ**
ΥΠ11	0	ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ 1ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ
ΥΠ12	0	ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΠΡΟΣΩΡΙΝΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ
ΥΠ13	**26**	**ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ**
ΥΠ14	**3**	**ΣΥΝΤΑΞΗ 2ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ**

Εκτιμήσεις χρόνου και κόστους για κάθε δραστηριότητα

Από τα στατιστικά στοιχεία της EUROSTAT[50] αναφορικά με τις μέσες αποδοχές των Δημοσίων Υπαλλήλων στην Ελλάδα[51] προκύπτει ότι για έτος 2022, ο μέσος μηνιαίος μισθός στην Ελλάδα κυμαινόταν στο ύψος των **1035 ευρώ** όπως φαίνεται και στον επισυναπτόμενο πίνακα του Παραρτήματος Β΄ .

Με βάση το γεγονός ότι στους Δημόσιους Υπαλλήλους καταβάλλονται αποδοχές όλες τις ημέρες του έτους, εκτός Σαββάτου και Κυριακής ήτοι **365 - 104=261 ημέρες**, και τα ημερομίσθια σε ημέρες αργίας και ημιαργίας σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία[52] υπολογίζονται σε 14 ήτοι **261-14=247 ημέρες,** προκύπτει ότι οι εργάσιμες ημέρες κατά τη διάρκεια ενός μήνα στις οποίες καταβάλλεται ημερομίσθιο είναι **247/12=20,6 ημέρες**. Συνεπώς, το μέσο ημερομίσθιο του Δημοτικού Υπαλλήλου το 2023 ήταν **1035/20,5=50,5 ευρώ**.

Με βάση τα παραπάνω, το μέσο ωρομίσθιο των δημοτικών υπαλλήλων στους οποίους και αναφέρεται η μέτρηση του διοικητικού βάρους υπολογίζεται λαμβάνοντας υπόψη την 8ωρη ημερήσια απασχόληση[53] και προκύπτει από τη σχέση **50,5/8=6,30 ευρώ/ώρα**.

Στο ποσό αυτό εφαρμόζεται ένα ποσοστό γενικών εξόδων **(overhead)** το οποίο αντικατοπτρίζει τα υπόλοιπα έμμεσα κόστη κάθε εργαζομένου πέραν της άμεσης αμοιβής (πάγια έξοδα, ενοίκια, αποσβέσεις εγκαταστάσεων, θέρμανση, ηλεκτρισμός, εξοπλισμός ΤΠΕ, απουσίες λόγω ασθένειας). Στις περισσότερες περιπτώσεις εφαρμογής του ΤΜΚ έχει εφαρμοστεί το ποσοστό του 25% επειδή δεν διατίθενται ακριβή στατιστικά στοιχεία έμμεσου κόστους τα οποία να μπορούν να εφαρμοστούν σε κάθε περίπτωση (SCMM 2005, Stamatopoulos 2016).

Στην περίπτωσή μας, μετά την εφαρμογή του ποσοστού γενικών εξόδων (overhead), το ημερομίσθιο του δημοτικού υπαλλήλου διαμορφώνεται ως εξής: **6,30 ευρώ/ώρα x 1,25=7,88 ευρώ/ώρα**.

[50] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_avg/settings_1/table?lang=en , τελευταία πρόσβαση Νοέμβριος 2023

[51] Economy and finance>Prices>Remuneration of civil servants - key indicators (Art. 65)

[52] Ν.1157/1981, άρθρο 1 παρ. 11 και 12, Απόφαση Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης ΔΙΟΔ./Φ62/237/6260/1987, Απόφαση Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ΔΙΑΔΠ/Γ2/23321/2000

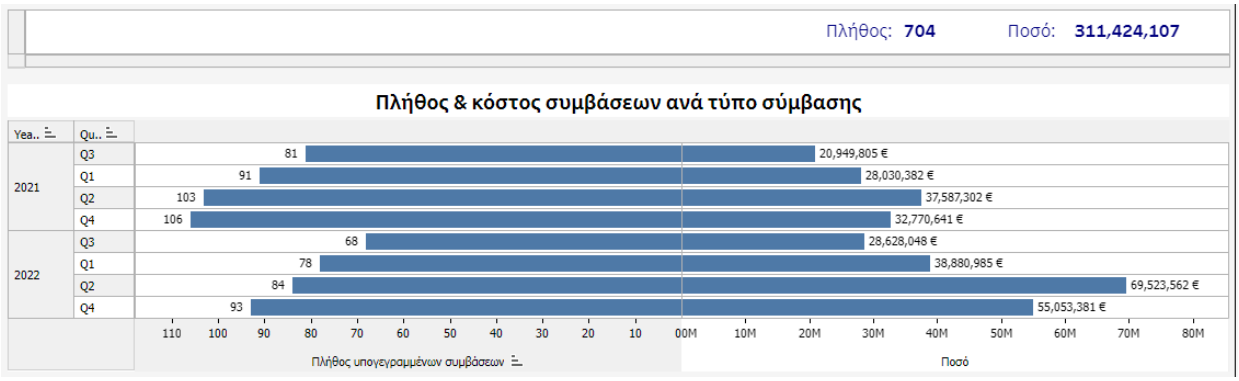
[53] Η σαραντάωρη εβδομαδιαία εργασία καθιερώθηκε με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 1 του Ν. 1157/81 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 41 του Ν3979/11.

Εκτίμηση πληθυσμού (και συχνότητας)

Με βάση τη σχετική ομοιογένεια του πληθυσμού της έρευνας, υποθέτουμε ότι υπάρχει σημαντική αντιπροσωπευτικότητα στο δείγμα ώστε να μπορούμε να γενικεύσουμε τα ευρήματά μας σε όλο το σχετικό πληθυσμό (ΟΤΑ Περιφέρειας Κρήτης).

Σύμφωνα με την πλατφόρμα της Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ) το πλήθος των υπογεγραμμένων συμβάσεων έργου με την ανοικτή διαδικασία, σε επίπεδο Περιφέρειας Κρήτης για τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, τα έτη 2021- 2022, ανέρχεται σε **381+323=704 συμβάσεις,** οι οποίες αντιστοιχούν σε συνολικό ποσό περίπου 311 εκατ. ευρώ όπως φαίνεται και στο σχήμα που ακολουθεί.

Σχήμα 3.6– Δημόσια Έργα με την ανοικτή διαδικασία στους ΟΤΑ της Κρήτης



Πηγή : ΕΒΔΔΗΣΥ

4. ΕΞΑΓΩΓΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ

Με σκοπό να υπολογίσουμε το κόστος του συνόλου των διοικητικών δραστηριοτήτων (P) για κάθε Υποχρέωση Πληροφόρησης πολλαπλασιάζουμε το χρόνο διεκπεραίωσης κάθε δραστηριότητας (πίνακας 3.2) με το κόστος εργατοώρας όπως αυτό προσδιορίστηκε προηγουμένως. Από το άθροισμα της στήλης που περιέχει τα επιμέρους κόστη προκύπτει **το ανά έργο συνολικό κόστος Διοικητικών Δραστηριοτήτων (P)** το οποίο αποτιμάται σε **13.477 ευρώ**, όπως φαίνεται στον πίνακα που ακολουθεί :

Πίνακας 3.3 – Υπολογισμός Συνολικού Κόστους Διοικητικών Δραστηριοτήτων ανά έργο

#	Χρόνος Διεκπεράιωσης (ώρες)	Κόστος εργατοώρας (ευρώ/ώρα)	Κόστος Διοικητικών Δραστηριοτήτων (P) (ευρώ)	ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ
ΥΠ1	212	7,88	1671	ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΕΧΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ-ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΠΙΣΤΩΣΗΣ
ΥΠ2	1424	7,88	11223	ΩΡΙΜΟΤΗΤΑ ΣΥΜΒΑΣΗΣ
ΥΠ4	5	7,88	38	ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ
ΥΠ8	4	7,88	29	ΑΝΑΡΤΗΣΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗΣ ΣΤΟ ΕΣΗΔΗΣ
ΥΠ9	31	7,88	246	ΣΥΝΤΑΞΗ 1ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ
ΥΠ10	5	7,88	43	ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΓΓΥΗΤΙΚΩΝ
ΥΠ13	26	7,88	203	ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ
ΥΠ14	3	7,88	25	ΣΥΝΤΑΞΗ 2ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ
	ΣΥΝΟΛΟ (ευρώ)		13.477	

Για τον υπολογισμό του δεύτερου σκέλους της εξίσωσης του ΤΜΚ που αφορά την ποσότητα (Q) και αντιπροσωπεύει το πλήθος των υποκειμένων στις δεδομένες υποχρεώσεις πληροφόρησης (επιχειρήσεις, πολίτες, δημόσιοι λειτουργοί), θα έπρεπε θεωρητικά να υπολογιστεί το πλήθος των προς εξέταση Αναθετουσών Αρχών και να πολλαπλασιαστεί με την μέση συχνότητα με την οποία πραγματοποιείται ανάθεση έργων με την ανοικτή διαδικασία από την κάθε Αναθέτουσα Αρχή.

Επειδή όμως διατίθενται ακριβή κι επίσημα αριθμητικά δεδομένα για τον ετήσιο συνολικό αριθμό συναφθεισών συμβάσεων, μέσα από τη βάση δεδομένων της ΕΒΔΔΗΣΥ προτιμήσαμε να λάβουμε υπόψη τον μέσο όρο συναφθεισών συμβάσεων έργου με την ανοικτή διαδικασία

την τελευταία διετία 2021-2022, προκειμένου να υπολογίσουμε την ποσότητα (Q) με περισσότερη ακρίβεια.[54]

Με βάση λοιπόν τη διετία 2021-2022 ο μέσος όρος συναφθεισών συμβάσεων έργου με την ανοικτή διαδικασία υπολογίζεται σε **352 έργα ανά έτος (πλήθος συναφθεισών συμβάσεων για τη διετία .**

Άρα **PxQ= 13.477 x 352 ≈ 4.744.000 ευρώ.**

Συνεπώς, σε επίπεδο Κρήτης, η δημοπράτηση με την ανοικτή διαδικασία δημοσίων συμβάσεων έργων, επιβαρύνει τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού με ετήσιο Διοικητικό Κόστος που αποτιμάται σε **4.744.000 ευρώ**.

[54] Αν και υπήρχαν στατιστικά δεδομένα στην πλατφόρμα της Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων για το έτος 2020, δεν ελήφθησαν υπόψη επειδή ο αριθμός τους ήταν μειωμένος και μη αντιπροσωπευτικός λόγω των ιδιαιτεροτήτων που προέκυψαν καθ' όλο το έτος λόγω Covid-19.

3.4 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΑΣ – ΠΡΟΣΟΜΟΙΩΣΗ

3.4.1 Εισαγωγή

Στον παραπάνω υπολογισμό καταλήξαμε με βάση την παραδοχή ότι κάθε δραστηριότητα που προκύπτει από μια ΥΠ είναι αιτιοκρατική και γνωστή για την οποία χρησιμοποιούμε μια μέση χρονική διάρκεια, δεδομένου ότι η χρονική διάρκεια σε κάθε διοικητική δραστηριότητα διαφέρει ανάλογα με το μέγεθος ή το είδος του έργου της έρευνας.[55] Στην πραγματικότητα όμως και όπως προέκυψε από τις απαντήσεις των συνεντεύξεων, καταλήξαμε να διαθέτουμε δεδομένα με μεγάλο βαθμό ανομοιογένειας τα οποία συνίσταντο σε διαστήματα χρόνου, ως άκρα όρια για την περιγραφή της χρονικής διάρκειας κάθε ΥΠ, όπως φαίνεται στον πίνακα κάτωθι :

Πίνακας 3.4 – Άκρα Όρια χρον. Διάρκειας ΥΠ

Εύρος χρονικής διάρκειας ΥΠ (σε ώρες)			ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ
#	Από	Έως	
ΥΠ1	157,3	266,8	ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΕΧΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ-ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΠΙΣΤΩΣΗΣ
ΥΠ2	1301,2	1547,2	ΩΡΙΜΟΤΗΤΑ ΣΥΜΒΑΣΗΣ
ΥΠ4	2,5	7,1	ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ
ΥΠ8	2,5	4,9	ΑΝΑΡΤΗΣΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗΣ ΣΤΟ ΕΣΗΔΗΣ
ΥΠ9	21,7	40,8	ΣΥΝΤΑΞΗ 1ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ
ΥΠ10	3,6	7,3	ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΓΓΥΗΤΙΚΩΝ
ΥΠ13	16,5	35,0	ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ
ΥΠ14	1,3	5,0	ΣΥΝΤΑΞΗ 2ου ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ

Όπως γίνεται αντιληπτό, στην πραγματικότητα καλούμαστε να διαχειριστούμε μεγάλη αβεβαιότητα ως προς τη διάρκεια κάθε δραστηριότητας και ως εκ τούτου σημαντική μεταβλητότητα στα τελικά αποτελέσματα των μετρήσεών μας, λόγω ακριβώς της ρευστότητας στη διακύμανση του χρονικού εύρους.

[55] Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα έργα με αυξημένες περιβαλλοντικές απαιτήσεις τα οποία έχουν, κατ' αναλογία, και αυξημένη χρονική διάρκεια - Ωριμότητας της Σύμβασης (ΥΠ2).

Στην περίπτωσή μας λοιπόν το κρίσιμο ζητούμενο είναι η κατανομή πιθανοτήτων της συνάρτησης του Ετήσιου Διοικητικού Κόστους με δεδομένο ότι οι επιμέρους ΥΠ ακολουθούν διαφορετικές κατανομές πιθανοτήτων.

Για την αντιμετώπιση τέτοιου είδους προβλημάτων δύναται να εφαρμόζονται στοχαστικά μοντέλα υπολογιστικής προσομοίωσης προκειμένου να αναπαρασταθεί τη λειτουργία των διαδικασιών αυτών, αποφεύγοντας τη χρήση αιτιοκρατικών μοντέλων τα οποία θα απαιτούσαν μεγαλύτερες παραδοχές απλούστευσης. Για το σκοπό αυτό θα επιχειρήσουμε την εφαρμογή υπολογιστικής προσομοίωσης Monte Carlo στα δεδομένα μας δανειζόμενοι εργαλεία από το πεδίο του χρονικού προγραμματισμού έργων, προκειμένου να προσομοιώσουμε τη συνάρτηση υπολογισμού του διοικητικού κόστους.

Τα μοντέλα προσομοίωσης Monte Carlo αποτελούν υπολογιστικές μεθόδους προσομοίωσης με τη χρήση τυχαίων αριθμών οι οποίοι ακολουθούν συγκεκριμένες κατανομές. Συνήθως αφορούν προβλήματα μελέτης συναρτήσεων, στις οποίες οι ανεξάρτητες μεταβλητές τους είναι τυχαίες μεταβλητές, με δυο βασικά ζητούμενα:

α) Τον υπολογισμό της αναμενόμενης τιμής μιας συνάρτησης τυχαίων μεταβλητών (όπως την περίπτωσή μας) ή

β) Την εύρεση μέγιστου ή ελάχιστου συνάρτησης - βελτιστοποίηση Monte Carlo (Robert,2004).

3.4.2 Στοχαστικές Μεταβλητές συστήματος προσομοίωσης Διοικητικών Δραστηριοτήτων

Καταρχήν θεωρούμε ότι κάθε διοικητική δραστηριότητα των ΥΠ (1,2,4,8,9,13 και 14) ακολουθεί μετασχηματισμένη μορφή της κατανομής Βήτα και συγκεκριμένα την κατανομή PERT. Η κατανομή αυτή έχει ευρεία εφαρμογή σε αυτού του είδους τα προβλήματα και ειδικότερα σε περιπτώσεις όπου το φαινόμενο εξελίσσεται σε ένα κλειστό διάστημα χρόνου (άκρα όρια) οπότε τέμνει τον οριζόντιο άξονα και δεν είναι ασυμπτωτική, κάτι που συμβαίνει με την Κανονική Κατανομή της οποίας ομοιάζει.

Επιπλέον, η γενικευμένη κατανομή Βήτα παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι είναι μονοκόρυφη, μπορεί να εμφανίσει θετική ή αρνητική συμμετρία ανάλογα με τις τιμές των παραμέτρων της, το οποίο και αντικατοπτρίζει την συχνότητα εμφάνισης χρονικού μήκους των διοικητικών δραστηριοτήτων με περισσότερη συγκέντρωση δεξιότερα ή αριστερότερα της κορυφής της

(ουρά δεξιά ή αριστερά). Για τον ίδιο λόγο, είναι καταλληλότερη να απεικονίσει χρονικά μήκη δραστηριοτήτων σε σχέση με άλλες γνωστές κατανομές όπως η Κανονική, η Γάμα, η ομοιόμορφη ή άλλες, επειδή μπορεί να λάβει καμπύλα σχήματα που περιλαμβάνουν αμφότερες τις προηγούμενες περιπτώσεις.

Ο Malcolm κ.ά. (1959) στην εργασία του για την ανάπτυξη βαλλιστικών πυραύλων Polaris Fleet του Πολεμικού Ναυτικού των ΗΠΑ, στον οποίο οφείλεται και ανάπτυξη της μεθοδολογίας PERT, θεώρησε ότι για να αναπαρασταθούν και να αξιολογηθούν ρεαλιστικά οι πιθανοί χρόνοι ολοκλήρωσης μιας δραστηριότητας αρκούν τρείς εκτιμήσεις για κάθε δραστηριότητα και συγκεκριμένα ο αισιόδοξος και ο απαισιόδοξος χρόνος ολοκλήρωσης της διαδικασία ως (a) και (b) αντίστοιχα και η πιθανότερη διάρκεια του έργου (m) η οποία εξάγεται και τοποθετείται σε οποιαδήποτε θέση ανάμεσα στα a, b ανάλογα με την κρίση του εκτιμητή. Μέσω των τριών αυτών εκτιμήσεων και της κατανομής Βήτα θεωρήθηκε ότι μπορεί να αναπτυχθεί μια μονοκόρυφη κατανομή πιθανότητας για την περιγραφή του αναμενόμενου χρόνου ολοκλήρωσης.

Επίσης, υπολογίστηκαν τα μέτρα θέσης και διασποράς της κατανομής και βρέθηκε ότι η αναμενόμενη τιμή (μ) και η τυπική απόκλιση (σ) της συνάρτησης, δίδονται από τους τύπους:

$$\mu = \frac{1}{3}\left[2m + \frac{1}{2}(a+b)\right] = \frac{a+4m+b}{6} \qquad \textbf{(3.1)}$$ και

$$\sigma^2 = \left[\frac{1}{6}(b-a)\right]^2 \quad \text{οπότε} \quad \sigma = \frac{b-a}{6} \qquad \textbf{(3.2)}$$

με a<m<b.

Για την μοντελοποίηση του χρόνου ολοκλήρωσης των διοικητικών δραστηριοτήτων επιλέξαμε κατανομές θετικά ασύμμετρες, με την πιθανότερη διάρκεια (κορυφή) να βρίσκεται πλησιέστερα του κάτω ορίου, βάσει της συχνής θεώρησης στο χρονικό προγραμματισμό έργων ότι οι παράγοντες που τείνουν να καθυστερούν μια διαδικασία είναι περισσότεροι από εκείνους που την επιταχύνουν. Στην περίπτωσή μας οι χρόνοι ολοκλήρωσης των διοικητικών δραστηριοτήτων θα μπορούσαν να ακολουθούν κι άλλου είδους ασυμμετρίες ή και κατανομές ή μέρος αυτών να είναι σταθεροί, εάν από τη συλλογή των δεδομένων μας προέκυπτε κάτι τέτοιο, χωρίς ωστόσο αυτό να αλλάζει το βασικό μοντέλο προσομοίωσης το οποίο μπορεί με μικρή προσαρμογή να ανταποκριθεί στα δεδομένα.

3.4.3 Προσομοίωση Monte Carlo

Με βάση τους παραπάνω τύπους και τη βοήθεια του Microsoft Excel κατασκευάσαμε το μοντέλο που φαίνεται στις εικόνες κάτωθι, όπου υπολογίζονται όλα τα κρίσιμα μεγέθη για κάθε δραστηριότητα από τα οποία στη συνέχεια προκύπτει η συνολική ετήσια διάρκεια και κόστος για κάθε έργο και τελικά εξάγεται το Συνολικό Διοικητικό Κόστος.

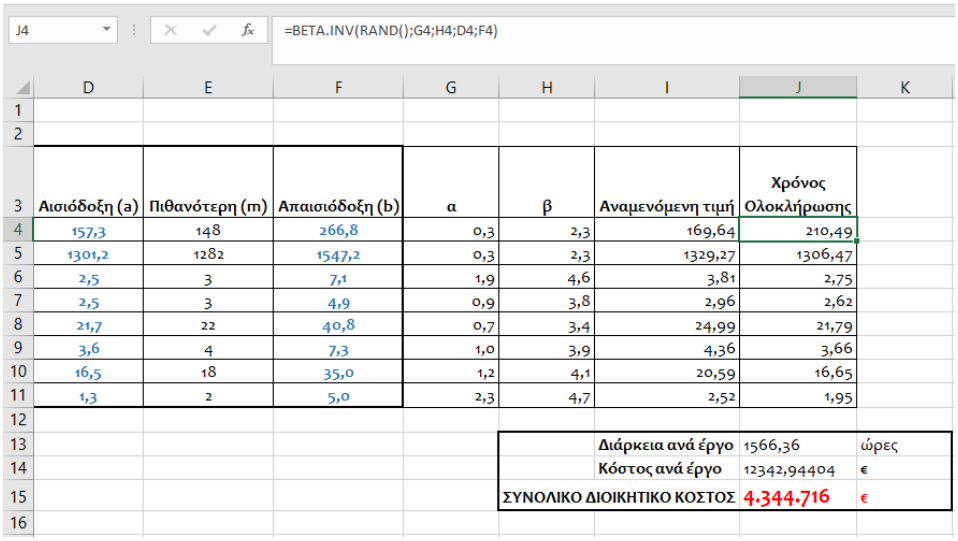
Συγκεκριμένα, από τον τύπο 3.1 και με την κατάλληλη επιλογή κελίων υπολογίστηκε η αναμενόμενη τιμή, όπως φαίνεται στο σχήμα 3.7. Επίσης, με βάση την παραδοχή ότι οι δραστηριότητές μας ακολουθούν την κατανομή PERT ως παράγωγη της κατανομής Βήτα, η συνάρτηση BETA.INV βασιζόμενη στις παραμέτρους της κατανομής οι οποίες απεικονίζονται στα κατάλληλα κελιά του μοντέλου, υπολογίζει τη χρονική διάρκεια εκείνη για την οποία η κατανομή δίδει βεβαιότητα ολοκλήρωσης της διαδικασίας με πιθανότητα η οποία κινείται στο διάστημα [0,1] και προσδιορίζεται ως τυχαία σε κάθε επανάληψη από τη συνάρτηση ψευδοτυχαίων αριθμών RAND.

Σχήμα 3.7 – Υπολογισμός Αναμενόμενης Τιμής

I4 =(F4+D4+4*E4)/6

	D	E	F	G	H	I	J	K
1								
2								
3	Αισιόδοξη (a)	Πιθανότερη (m)	Απαισιόδοξη (b)	α	β	Αναμενόμενη τιμή	Χρόνος Ολοκλήρωσης	
4	157,3	148	266,8	0,3	2,3	169,64	210,49	
5	1301,2	1282	1547,2	0,3	2,3	1329,27	1306,47	
6	2,5	3	7,1	1,9	4,6	3,81	2,75	
7	2,5	3	4,9	0,9	3,8	2,96	2,62	
8	21,7	22	40,8	0,7	3,4	24,99	21,79	
9	3,6	4	7,3	1,0	3,9	4,36	3,66	
10	16,5	18	35,0	1,2	4,1	20,59	16,65	
11	1,3	2	5,0	2,3	4,7	2,52	1,95	
12								
13						Διάρκεια ανά έργο	1566,36	ώρες
14						Κόστος ανά έργο	12342,94404	€
15					ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		4.344.716	€
16								

Σχήμα 3.8– Υπολογισμός Χρόνου Ολοκλήρωσης



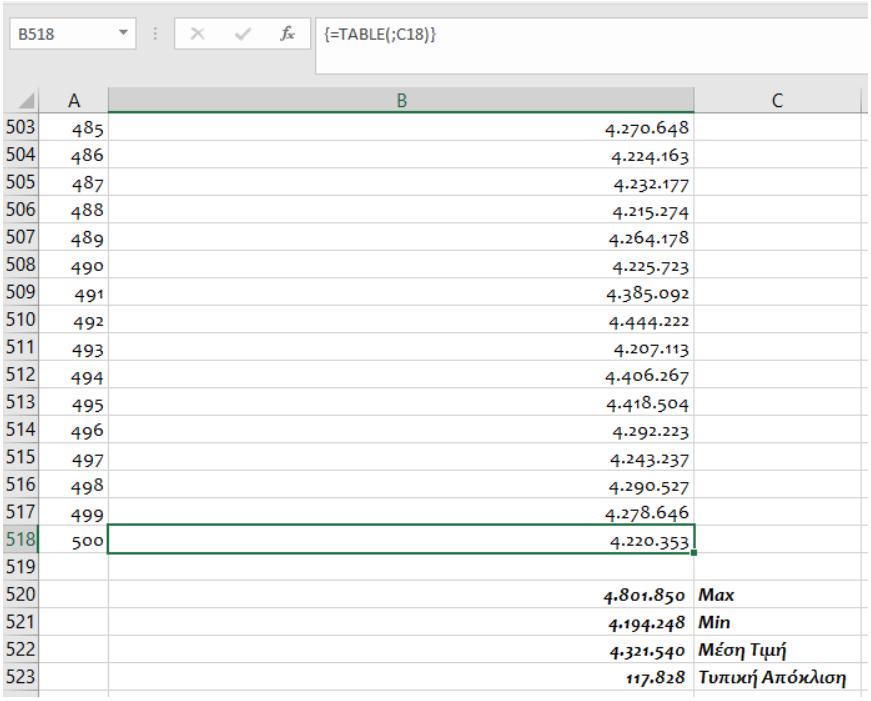
J4 =BETA.INV(RAND();G4;H4;D4;F4)

	D	E	F	G	H	I	J	K
1								
2								
3	**Αισιόδοξη (a)**	**Πιθανότερη (m)**	**Απαισιόδοξη (b)**	**α**	**β**	**Αναμενόμενη τιμή**	**Χρόνος Ολοκλήρωσης**	
4	157,3	148	266,8	0,3	2,3	169,64	210,49	
5	1301,2	1282	1547,2	0,3	2,3	1329,27	1306,47	
6	2,5	3	7,1	1,9	4,6	3,81	2,75	
7	2,5	3	4,9	0,9	3,8	2,96	2,62	
8	21,7	22	40,8	0,7	3,4	24,99	21,79	
9	3,6	4	7,3	1,0	3,9	4,36	3,66	
10	16,5	18	35,0	1,2	4,1	20,59	16,65	
11	1,3	2	5,0	2,3	4,7	2,52	1,95	
12								
13						**Διάρκεια ανά έργο**	1566,36	ώρες
14						**Κόστος ανά έργο**	12342,94404	€
15						**ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ**	**4.344.716**	€
16								

Οι περαιτέρω υπολογισμοί του προγράμματος βασίστηκαν στα ίδια στατιστικά στοιχεία αναφορικά με τον μέσο αριθμό των δημοπρατούμενων έργων (352) την τελευταία διετία 2021-2022 και το κόστος ημερομισθίου όπως αυτά αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Με τη βοήθεια του στατιστικού εργαλείου «*Ανάλυση Πιθανοτήτων (What if Analysis)*» του Microsoft Excel εκτελούνται πεντακόσιες επαναλήψεις υπολογισμού του Συνολικού Διοικητικού Κόστους, μέρος των οποίων φαίνεται στο σχήμα 3.9.

Σχήμα 3.9– Προσομοίωση Monte Carlo

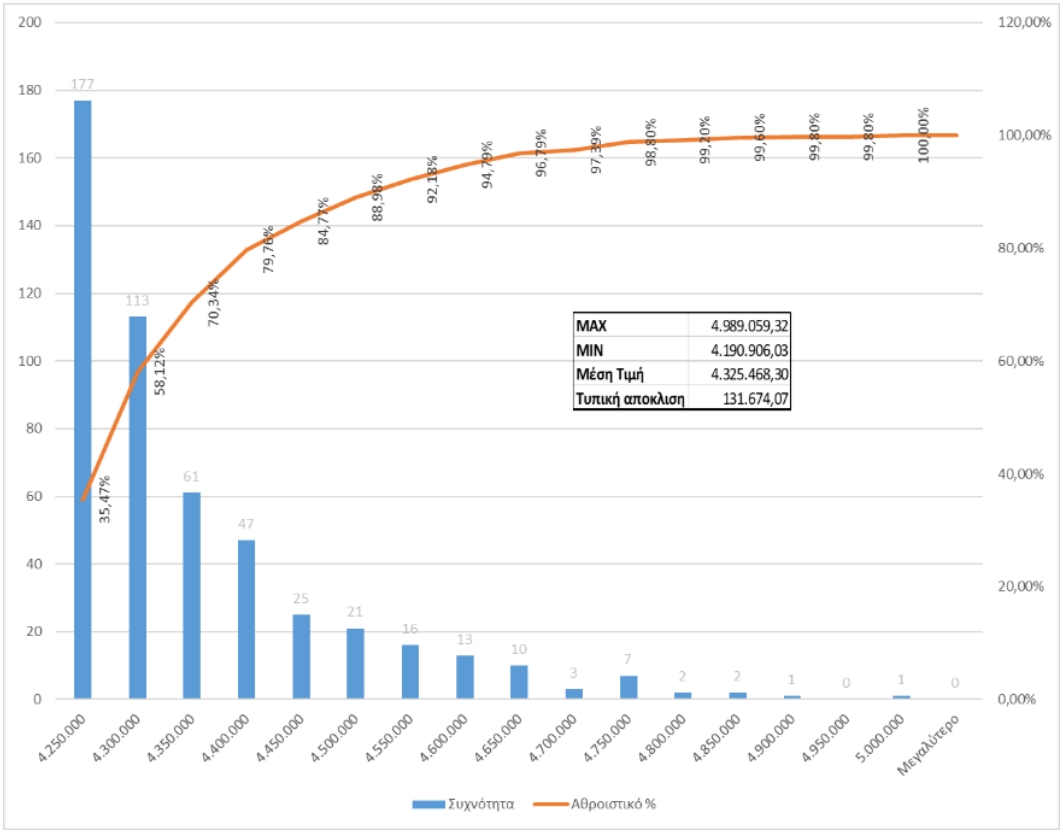


	A	B	C
503	485	4.270.648	
504	486	4.224.163	
505	487	4.232.177	
506	488	4.215.274	
507	489	4.264.178	
508	490	4.225.723	
509	491	4.385.092	
510	492	4.444.222	
511	493	4.207.113	
512	494	4.406.267	
513	495	4.418.504	
514	496	4.292.223	
515	497	4.243.237	
516	498	4.290.527	
517	499	4.278.646	
518	500	4.220.353	
519			
520		*4.801.850*	*Max*
521		*4.194.248*	*Min*
522		*4.321.540*	*Μέση Τιμή*
523		*117.828*	*Τυπική Απόκλιση*

3.4.4 Αποτελέσματα Προσομοίωσης

Με τα δεδομένα που προέκυψαν από τις πεντακόσιες επαναλήψεις της προσομοίωσης, εξάγεται ιστόγραμμα και αθροιστικό διάγραμμα συχνοτήτων της κατανομής των δεδομένων όπως φαίνεται στο σχήμα 3.10 με τις τιμές στον άξονα των Χ να απεικονίζουν τα άνω φράγματα της κλίμακας.

Σχήμα 3.10– Ιστόγραμμα και Αθροιστικό Διάγραμμα Συχνοτήτων



Παρατηρείται ότι η σχηματιζόμενη από το αθροιστικό διάγραμμα πιθανοκατανομή των δεδομένων του Συνολικού Διοικητικού Κόστους παρουσιάζει θετική ασυμμετρία με τη μέση τιμή αλλά και την πλειοψηφία των παρατηρήσεων (περίπου 65%) να κινείται στο δεξιό τμήμα του άξονα της κορυφής, γεγονός το οποίο και αναμένετο βάσει της επίσης δεξιάς ασυμμετρίας των κατανομών των επιμέρους διοικητικών δραστηριοτήτων. Με βάση το αθροιστικό διάγραμμα συχνοτήτων που συναπεικονίζεται στο ανωτέρω σχήμα μπορεί να εξαχθεί η πιθανότητα το Συνολικό Διοικητικό Κόστος να λάβει τιμή μικρότερη της ζητούμενης.

Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ότι με πιθανότητα περίπου 99% το Συνολικό Διοικητικό Κόστος θα κινηθεί σε τιμές μικρότερες των 4.800.000 ευρώ ενώ με πιθανότητα 95% θα κινηθεί σε τιμές κάτω του 4.650.000 ευρώ.

Το ΠΓ στις οδηγίες του για την εφαρμογή του ΤΜΚ προτείνει τη Στοχαστική Προσέγγιση μέσω προσομοίωσης Monte Carlo, προκειμένου να υπάρξει επαρκής αναπαράσταση χαρακτηριστικών με αβεβαιότητα. Όμως όπως γίνεται φανερό με βάση τα αποτελέσματα της επαναλαμβανόμενης τυχαίας δειγματοληψίας της προσομοίωσης Monte Carlo, όχι μόνο μπορεί να αποτιμηθεί η πιθανότητα μιας ποικιλίας απολήξεων στο πείραμα υπολογισμού του Συνολικού Ετήσιου Διοικητικού Κόστους, υπό συνθήκες μεγάλης αβεβαιότητας ως προς τα δεδομένα εισόδου του συστήματος μέτρησης, αλλά και να εξαχθούν περαιτέρω στατιστικές εκτιμήσεις και συσχετισμοί των αποτελεσμάτων και περισσότερο σύνθετα συμπεράσματα, το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο άλλων εργασιών.

ΜΕΡΟΣ 4ο – ΚΡΙΤΙΚΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αναφορικά με τη χρήση του ΤΜΚ και πέραν της υπερεθνικής του αποδοχής ως βασικός σύμμαχος αντιμετώπισης της διοικητικής υπερφόρτωσης, η Ελλάδα βρίσκεται σε εκκολαπτικό στάδιο ανάλογων μελετών οι οποίες θα καρποφορήσουν μελλοντικά. Αν η προσπάθεια αυτή έχει συνέχεια, η εμπειρία που θα συσσωρευθεί από τη χρήση του μοντέλου στη Δημόσια Διοίκηση θα αποτελέσει σπουδαία παρακαταθήκη. Προς το παρόν ανάλογη εμπειρία, αν εξαιρεθούν οι εφαρμογές του ΠΓ, εδράζεται κυρίως σε μελέτες που αφορούν τη μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων, κυρίως του ιδιωτικού τομέα κι όχι του δημόσιου και για το λόγο αυτό αποτέλεσε την αφετηρία - πρόκληση για την παρούσα εργασία.

Ο Stamatopoulos κ.ά. (2016) στην εργασία του σχετικά με το φορολογικό πλαίσιο συμμόρφωσης των επιχειρήσεων εστιάζει στον υψηλό βαθμό λεπτομέρειας τον οποίο χρησιμοποιεί το ΤΜΚ ως το βασικό του πλεονέκτημα. Με τον κατακερματισμό της ρύθμισης σε ΥΠ και κατόπιν σε διοικητικές δραστηριότητες, μπορεί να πραγματοποιηθεί εις βάθος ανάλυση και αρκετά ακριβείς υπολογισμοί. Ο Torriti (2012) σε μια συγκριτική μελέτη περιορισμού του διοικητικού κόστους σε τρείς ευρωπαϊκές χώρες, αναφέρει πως το βασικότερο πρόβλημα εφαρμογής του ΤΜΚ, εντοπίζεται στην πολυπλοκότητα και ετερογένεια των δεδομένων του διοικητικού κόστους που είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε σοβαρή αμφισβήτησή του.[56] Ακόμη πρέπει να διερευνηθεί και ίσως να κατηγοριοποιηθούν οι επιχειρήσεις ανάλογα τον βαθμό επανεπένδυσης των εξοικονομήσιμων πόρων υπό τη μορφή του κόστους ευκαιρίας, στοιχείο που θα συσσωρεύσει περαιτέρω γνώση. Ένα άλλο σημείο που προτείνει είναι η ρεαλιστική αποτύπωση του βαθμού συμμόρφωσης τη επιχείρησης στη ρύθμιση[57], ώστε η μέτρηση να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Οι Vogel και Abeele (2010) στη μελέτη τους για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία θέτουν σοβαρές αμφισβητήσεις στις παραμέτρους του μοντέλου επειδή όπως υποστηρίζουν η κατάτμηση της νομοθεσίας αγνοεί τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των τμημάτων που προκύπτουν, ενώ παράλληλα εκ των αποτελεσμάτων διατυπώνονται μεμονωμένες συστάσεις, με ενδεχόμενη μετατόπιση του διοικητικού βάρους αντί της μείωσής του. Σοβαρές επιφυλάξεις προβάλλονται αναφορικά με αποσπασματικές εξαγγελίες μείωσης του κόστους, ως αυστηρά

[56] Στην παρούσα εργασία αυτό επιχειρήθηκε να αποσοβηθεί με τη χρήση στοχαστικών μοντέλων προσομοίωσης αντιπαρερχόμενοι τις αιτιοκρατικές παραδοχές.

[57] Στην περίπτωσή μας αλλά και στις περισσότερες περιπτώσεις βιβλιογραφίας και με βάση τις οδηγίες του εγχειριδίου του ΤΜΚ υπολογίζεται 100% συμμόρφωση, στοιχείο το οποίο δεν ισχύει καθολικά.

ποσοτικός στόχος, ο οποίος εξυπηρετεί προπαγανδιστικά μόνο τις ανάγκες της εργοδοσίας κι αγνοεί μια πιθανή μετακύλιση του σε άλλες κοινωνικές ομάδες.

Η προβληματική της πολυνομίας στην Ελλάδα δεν είναι πρόσφατη διαπίστωση, ούτε δευτερεύον ζήτημα στα πάνελ διαλόγου των επιστημόνων. Ενώ ενσαρκώνει το σύνολο της παθολογίας στη σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση και έχει επισημανθεί επανειλημμένως, από διακεκριμένους νομικούς, ως κυρίαρχο εκφυλιστικό φαινόμενο, εντούτοις, δεν αποτέλεσε προτεραιότητα στην ατζέντα των Ελληνικών κυβερνήσεων διαχρονικά. Με εξαίρεση την τελευταία δεκαετία, όπου μετά την αποτυχία παροχής «*πρώτων βοηθειών*» σε ένα χρονίως ασθενές σύστημα, φαίνεται να εκκινεί μια επίσημη θεσμικά και φιλόδοξη πρακτικά, προσπάθεια, αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης του προβλήματος, αξιοποιώντας μάλιστα περισσότερα σύγχρονα επιστημονικά εργαλεία πέραν της νομικής επιστήμης που, ούτως ή άλλως, πρέπει να ηγηθεί βάσει του ρόλου της.

Πολύ πρώιμα ο καθ. Δημοσίου Δικαίου Βασίλειος Σκουρής (1987) στο βιβλίο του «*Η ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ - ΚΑΛΥΤΕΡΟ ΔΙΚΑΙΟ ΜΕ ΛΙΓΟΤΕΡΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ*», κατά την απαρίθμηση των προβλημάτων της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, ανέφερε μεταξύ άλλων ως βασικές πλημμέλειες του συστήματος την <u>υποβάθμιση του ρόλου της στατιστικής επιστήμης</u> στην υποβοήθηση του νομοθετικού έργου. Φαίνεται λοιπόν πως πολύ νωρίς κατανοήθηκε η ανάγκη πολύπλευρης αντιμετώπισης του φαινομένου. Παρόλα αυτά, όπως φάνηκε, υπήρξε ολιγωρία των εγχώριων θεσμών, με το πρώτο βήμα να γίνεται από τα ευρωπαϊκά όργανα και τη χώρα μας να ακολουθεί μόλις τα τελευταία χρόνια, ουραγός των εξελίξεων, τόσο στην ίδια την αντιμετώπιση των παθολογιών όσο και στη χρήση σχετικών διοικητικών εργαλείων.

Φαίνεται ότι, πανευρωπαϊκά, η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση έχει αντιληφθεί το μέγεθος και τις βασικές πτυχές αντιμετώπισης του πολυσύνθετου προβλήματος της πολυνομίας. Η σχετική γνώση είναι αρκετή και η θεσμική βούληση εξορθολογισμού του προβλήματος έχει σημειώσει βελτίωση. Μένει να δούμε τους καρπούς της προσπάθειας. Όπως τονίζει ο Dellis (2013) δεν αρκεί μόνο η δικαιοσύνη, ως από μηχανής θεός, για την επίλυσή του αλλά περισσότεροι του ενός θεοί.-

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

Καρκατσούλης Π., 2022. Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, εκδόσεις In Social.

Καϊάφα- Γκμπάντι, Μ., 2018. Καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας: βασικές θέσεις και προτάσεις του συνεδρίου, Στο συνέδριο με θέμα: *Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ*. Βουλή των Ελλήνων, 28-29 Απριλίου 2017. Αθήνα: Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

Μαντζούφας, Π., 2018. *ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ, ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΥΡΑΣΙΑ.

Καμτσίδου, Ι., 2018. Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης, Στο συνέδριο με θέμα: *Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ*. Βουλή των Ελλήνων, 28-29 Απριλίου 2017. Αθήνα: Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

Βλαχόπουλος, Σ., 2018. Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα. Στο συνέδριο με θέμα: *Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ*. Βουλή των Ελλήνων, 28-29 Απριλίου 2017. Αθήνα: Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ., 2017. *ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*. Αθήνα: Εκδόσεις διαΝΕΟσις.

Δελλής, Γ., 2017. Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, *ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ*, 65.

Μακρυδημήτρης, Α., 2017. Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, *3*(2), 135–152. https://doi.org/10.12681/hpsa.15305.

Μαντζούφας, Π., 2017. Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία, *ΕφημΔΔ 5/2017*.

Μανιτάκης, Α., 2016. Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους, *ΔιΔικ 1/2016*.

Ανδρουλάκη, Β., 2015. Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση, *ΘΠΔΔ*

Γεωργίου, Α., Κωνσταντάρας, Ι., Καπάρης, Κ., 2015. *Τεχνικές Προσομοίωσης στη Διοικητική Επιστήμη.* Αθήνα: ΣΕΑΒ

Ασπρίδης, Γ., 2013. *ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ*. Αθήνα: Εκδόσεις ΠΡΟΠΟΜΠΟΣ.

Καραγιάννη, Α., 2012. *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet.

Γεραπετρίτης, Γ., 2012. Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;. *ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ*, 60 (10), σσ. 2754-2761

Τσούκας, Κ., 2011. Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη. Στο Κίνηση Πολιτών για μια ανοιχτή Κοινωνία, εκδ. *Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία*, Αθήνα: ΕΒΕΑ. Εισηγήσεις.

Ρακιντζής, Λ., 2011. Πολυνομία – Κακονομία – Ανομία: Ποιος ο δρόμος της ανόρθωσης;. Στο Κίνηση Πολιτών για μια ανοιχτή Κοινωνία, εκδ. *Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία,* Αθήνα: ΕΒΕΑ. Εισηγήσεις.

Σπηλιωτόπουλος, Ε., 2007. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τομ. Ι. ΙΒ΄ Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μπαμπινιώτης, Γ., 2002. Λεξικό της Νέας Ελληνικής γλώσσας, Β΄ Έκδοση, Γ΄ ανατύπωση, Αθήνα: Εκδόσεις ΚΕΝΤΡΟ ΛΕΞΙΚΟΛΟΓΙΑΣ

Σκουρής, Β.,1987. Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους. Εκδόσεις: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Αραβαντινός, Ι., 1973. *Στοιχεία Μεθοδολογίας Δικαίου Α΄*. Αθήνα: Εκδοτικός Οίκος «Το Νομικόν» Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Olaniyi, E. O., Prause, G., 2019. SECA regulatory impact assessment: administrative burden costs in the Baltic Sea region. *Transport and telecommunication.* 20 (1), pp. 62–73. https://doi.org/10.2478/ttj-2019 0006

Abeele, E., 2019. The European Union versus the Better Regulation Agenda Why the outcome depends on a paradigm shift. Brussels: ETUI

Hatzis, A., 2018. Greece's institutional trap. *Managerial and Decision Economics,* 39, pp. 838–845. https://doi.org/10.1002/mde.2970.

Golberg, E., 2018. *'Better Regulation': European Union style*. Harvard Kennedy School.

Nielsen et al., 2017. *Administrative Burden Reduction Over Time: Literature Review, Trends and Gap Analysis*, in: Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Presented at the ICEGOV '17: 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ACM, New Delhi AA India, pp. 140–148. https://doi.org/10.1145/3047273.3047334

Rivera et al., 2016. *An assessment of the cumulative cost impact of specified EU legislation and policies on the EU forest-based industries.* Technopolis Group. 10.2873/842839.

Stamatopoulos, I., Hadjidema, S., & Eleftheriou, K., 2016. *Corporate Income Tax Compliance Costs and their Determinants: Evidence from Greece.*

Renda et al., 2014. *Assessing the costs and benefits of Regulation*. a CEPS-Economisti Associati Study for the European Commission.

OECD, 2014. *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en.

Dellis, G., 2013. Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2220636

OECD, 2013, *OECD Economic Surveys: Greece 2013*, Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2013-en

Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., & Zavatta, R.,2013. *Assessing the costs and benefits of regulation*.

Torriti, J., 2012. '*Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems*', Journal of Contemporary European Research. 8(1), pp. 90-108.

Brinkmann, H., Ernst, T., Frick, F., Koop, A. & Riedel, H., 2010. *Comment réduire les lourdeurs bureaucratiques: l'application du modèle des coûts standards en Allemagne.* Revue française d'administration publique, 135, 619-642. https://doi.org/10.3917/rfap.135.0619

Vogel, L., Abeele, E., 2010. *Better Regulation: perspectives critiques*. Rapport 113 institut syndical européen.

Spanou, C., 2008. State reform in Greece: responding to old and new challenges. International Journal of Public Sector Management, 21, pp. 150–173. https://doi.org/10.1108/09513550810855645

Lejour, a., Gelauff, G., 2006. *'Five Lisbon Highlights: The economic impact of reaching these targets'*. CPB Document No 104, CPB, The Hague.

KPMG, 2006. *Administrative Burdens – HMRC Measurement Project*. KMPG LLP.

Renda, A., 2006. *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*. Centre for European Policy Studies, Brüssels.

SCM Network, 2005. *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses.*

Konzendorf et al., 2005. *"Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level"*, Study for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, Luxembourg.

Sotiropoulos, D., 2004. *Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective*. West European Politics, 27(3), pp. 405-422. https://doi.org/10.1080/0140238042000228077

Robert, C., 2004. *Monte Carlo statistical methods.* Springer, New York.

Tang, P., Verweij, G., 2003-2004. *"Reducing the administrative burden in the European Union".* CPB Memorandum 93, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Nijsen, A., & Vellinga, N., 2002. *Mistral, a model to measure the administrative burden of businesses.* Research Report, H200110. Zoetermeer: EIM.

Bozeman, B., 1993. A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 3(3), 273–303. http://www.jstor.org/stable/1181785.

Διοικητικά Εγχειρίδια

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023. *Δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Λιγότερος ανταγωνισμός στις συμβάσεις έργων, αγαθών και υπηρεσιών τη δεκαετία μέχρι το 2021.* Ειδική Έκθεση.

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2022. *Ετήσια Έκθεση του Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας - Έτος αναφοράς 2022.* Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης & Απλούστευσης Διαδικασιών.

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2022. *Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών - Εγχειρίδιο Χρήσης για τη Δημόσια Διοίκηση.* Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης & Απλούστευσης Διαδικασιών.

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2022. *Απολογισμός Δράσεων ΕΠΔΔ 2020-2021.* Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης & Απλούστευσης Διαδικασιών.

Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020. *Εγχειρίδιο της Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας.* Αθήνα: Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020. *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*. Αθήνα: Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ενιαία ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, 2016. *"Ενίσχυση συμμετοχής των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων"*. Κατευθυντήρια Οδηγία 17.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, 2013. *ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ - ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗΣ.* Αθήνα: Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, 2013. Εγχειρίδιο Εναρμόνισης. Β΄ Έκδοση. Αθήνα: Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων.

Νομοθεσία

Ν. 4727/20 (ΦΕΚ 184 Α/23-9-2020): Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις.

ΥΑ 15660/ΕΞ2020/20 (ΦΕΚ 2747 Β/06-07-2020) : Εφαρμοστική απόφαση του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών, βάσει του άρθρου 45 του ν. 4635/2019 (Α' 167).

Ν. 4635/19 (ΦΕΚ 167 Α/30-10-2019): Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις.

Ν.4622/19 (ΦΕΚ 133 Α/7-8-2019): Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

ΥΑ 36595 ΕΞ 2021/21 (ΦΕΚ 4813 Β/ 19-10-2021): Ρυθμίσεις για την οργάνωση και τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας.

Ν. 4412/16 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ.Σφαλμ. Στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16) : Δημόσιες Συμβάσεις Εργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)

Ν. 4048/12 (ΦΕΚ 34 Α΄/23-2-2012) : Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.

Υ190/18-06-2006 Πρωθυπουργική Εγκύκλιος: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Ν. 3230/04 (ΦΕΚ 44 Α΄/11-2-04) : Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

Ν. 1157/ της 8/12.5.81 (ΦΕΚ Α' 126) : Περί κυρώσεως της από 29 Δεκ. 1980 Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας "περί καθιερώσεως πενθημέρου εβδομάδος εργασίας των δημοσίων εν γένει υπηρεσιών και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων" και τροποποιήσεως διατάξεων ταύτης"

Διοικητικά Έγγραφα ΕΕ

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Renda, A.,2022. *Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation.* Publications Office of the European Commision, 2021. *Better Regulation Guidelines.* Brussels, SWD(2021) 305 final EC, 1992. *CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY*. EUROPEAN COUNCIL IN EDINBURGH 11-12 DECEMBER 1992.

European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2861/141760 European Commission, 2020. *"Annual Burden Survey"*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2792/017624

European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2018. Operational restrictions in the retail sector. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2873/6677

Boeheim, M., A. Renda, H. Leo, T. Weijnen, F. Unterlass, P. Coletti, and M. Schratzenstaller, 2007. *"Pilot project on administrative burdens – Final report"*. Vienna and Brussels (WIFO and CEPS): DG Enterprise and Industry, Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC.

European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry, 2002. *Business impact assessment pilot project : final report : lessons learned and the way forward. Enterprise Papers No 9/2002*. Publications Office.

European Council, 2000. *Presidency conclusions.* Lisbon European Council 23-24 March 2000.

COM(2006) 689 final της 14 Νοεμβρίου 2006

COM(2006) 691 τελικό{COM(2006) 689 τελικό, COM(2006) 690 τελικό} της 14 Νοεμβρίου 2006

MEMO/06/425, της 6 Νοεμβρίου 2006

COM(2003) 71 final της 11 Φεβρουαρίου 2003

OJ C 73 της 31 Δεκεμβρίου 2003

COM(2005) 24 final της 2 Φεβρουαρίου 2005

COM (2002) 275 τελικό της 5 Ιουνίου 2002

COM (2002) 278 τελικό της 5 Ιουνίου 2002

COM(2001) 428 της 25 Ιουλίου 2001

COM(2001) 645 Final της 6 Νοεμβρίου 2001

COM(96) 559 της 6 Νοεμβρίου 1996

COM(87) 868 PV της 1 Απριλίου 1987

COM(2007) 23 τελικό της 24 Ιανουαρίου 2007

COM (2008) 35 final 31 Ιανουαρίου 2008

COM(2010) 543 τελικό της 8 Οκτωβρίου 2010

COM(2013) 943 final της 10 Ιανουαρίου 2014

ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Α΄

Απόσπασμα από την ομιλία του κ. Νικηφόρου Διαμαντούρου, Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και Ομότιμου Καθηγητή Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστημίου Αθηνών

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

« … Η παιδεία για εμένα είναι το κρίσιμο στοιχείο και παραπέμπει στους μηχανισμούς, τι φοιτητές βγάζουμε, τι ανθρώπους βγάζουμε, τι δημοσίους υπαλλήλους βγάζουμε για να στελεχώσουν τους μηχανισμούς τους οποίους ζητάνε και οι καθηγητές συνάδελφοι και ο κ. Ράντος.

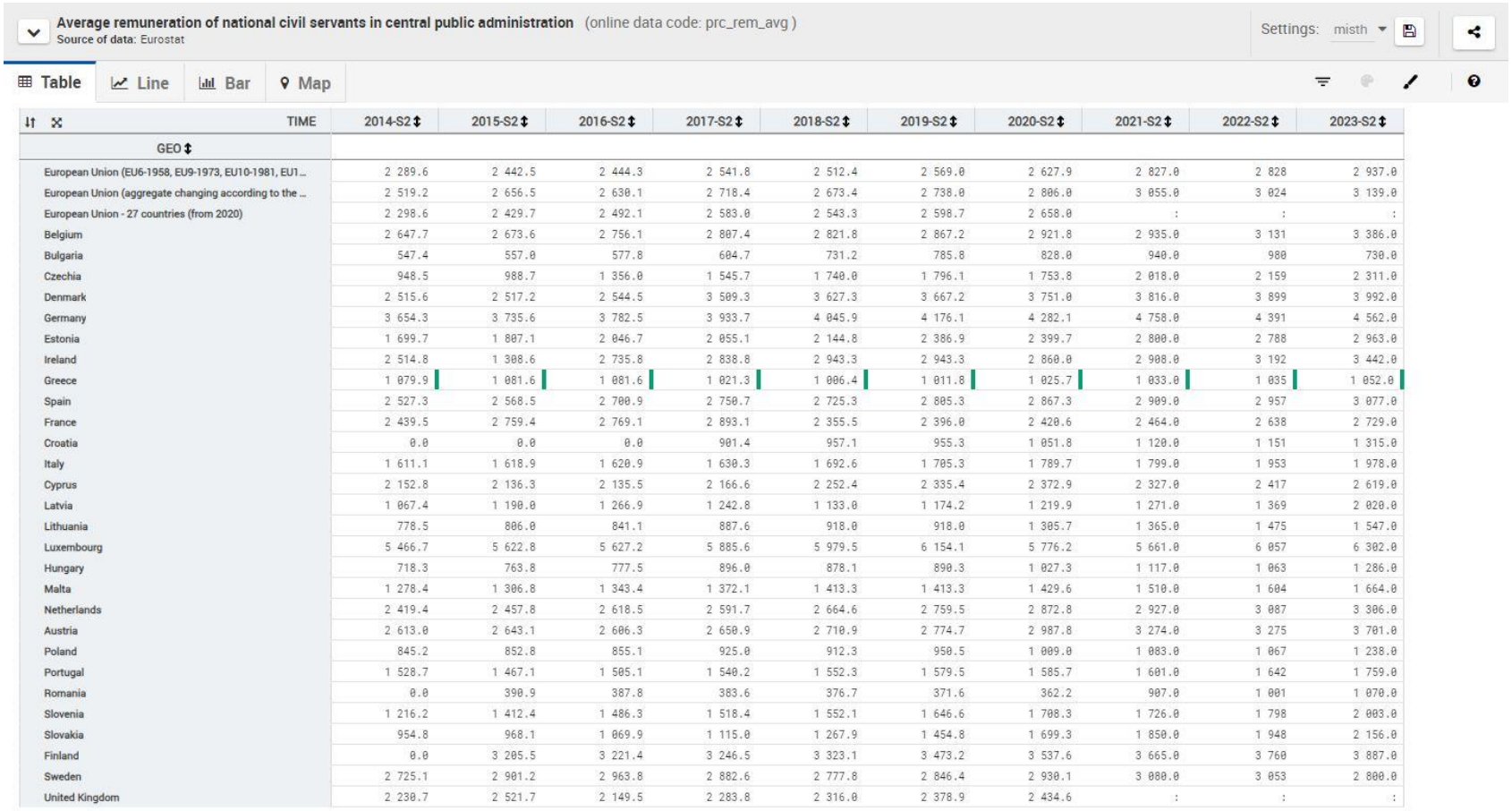
Τελευταία παρατήρηση. Ο κ. Ράντος μίλησε για κάτι που για εμένα είναι εξαιρετικά κρίσιμο και πάλι στο επίπεδο αυτής της έννοιας της διοικητικής κουλτούρας, αν θέλετε, του διοικητικού πολιτισμού, όπως μου αρέσει να το λέω. Λέει ότι θα έπρεπε να παρέχεται η δυνατότητα, μέσω των νόμων, για μεγαλύτερη ευχέρεια ερμηνείας. Και παρατηρεί ότι ένα από τα προβλήματα είναι ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που καλούνται να εφαρμόσουν τους νόμους, με την παρούσα παιδεία που τους έχει παρασχεθεί, δεν θέλουν να αναλάβουν το ρίσκο της ερμηνείας. Και κατόπιν τούτου ζητούν εξειδικευμένη νομοθεσία που θα τους καλύψει.

Φοβάμαι ότι το σύστημα παιδείας το οποίο έχουμε, το οποίο βασίζεται στην αποστήθιση, το οποίο βασίζεται στις γνώσεις με τη στενή έννοια του όρου, χωρίς να προσπαθεί να αναπτύξει την κριτική γνώση και την κριτική προσέγγιση στα θέματα αυτά, υποβαθμίζει εκείνο το οποίο είναι αναγκαίο στη ζωή, κυρίες και κύριοι, μην πέσουμε σε μεταφυσικές έννοιες.

Η ζωή δεν είναι μαύρη και άσπρη. Για εμένα ευτυχώς είναι γκρίζα, γιατί επειδή είναι γκρίζα είναι ενδιαφέρουσα. Αν ήταν μαύρη και άσπρη θα ήταν βαρετή. Αλλά επειδή ακριβώς είναι γκρίζα, καλείται ο κάθε ένας από εμάς στην καθημερινή του ζωή να κάνει επιλογές. Καλείται να αντιμετωπίσει μικρά ηθικά διλήμματα ή μεγάλα ηθικά διλήμματα. Και αν η παιδεία μας είναι εκείνη η οποία μας λέει «πρόσεξε, μην το κάνεις, ζήτησε κάλυψη» ουσιαστικά οδηγούμαστε σε μία τυπολατρία και ένα εξαιρετικά μεγάλο φορμαλισμό ο οποίος αποθαρρύνει το να πεις: εδώ με έβαλαν, με αυτή την ευθύνη, εγώ θα την πάρω την ευθύνη και θα την φέρω σε πέρας. Και βεβαίως δεν παρέχει τη δυνατότητα για μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης ή ευχέρειας ερμηνείας.

Αυτό, λοιπόν, φοβάμαι ότι είναι για εμένα το θεμελιώδες πρόβλημα, ότι όλα τα θέματα του πώς θα επιλέξουμε, πώς θα στελεχώσουμε, με ποιους μηχανισμούς θα το κάνουμε, μας παραπέμπουν, υποχρεωτικά, στο σύστημα της παιδείας μας και στο περιεχόμενο των γνώσεων το οποίο παρέχει η παιδεία και το σύστημα αυτό, αυτή την στιγμή δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες μίας κοινωνίας στον 21ο αιώνα».

ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Β΄ - ΜΕΣΟΣ ΜΗΝΙΑΙΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ – ΕΛΛΑΔΑ - 2022



Average remuneration of national civil servants in central public administration (online data code: prc_rem_avg)
Source of data: Eurostat

Settings: misth

Table | Line | Bar | Map

TIME / GEO	2014-S2	2015-S2	2016-S2	2017-S2	2018-S2	2019-S2	2020-S2	2021-S2	2022-S2	2023-S2
European Union (EU6-1958, EU9-1973, EU10-1981, EU1…	2 289.6	2 442.5	2 444.3	2 541.8	2 512.4	2 569.0	2 627.9	2 827.0	2 828	2 937.0
European Union (aggregate changing according to the …	2 519.2	2 656.5	2 630.1	2 718.4	2 673.4	2 738.0	2 806.0	3 055.0	3 024	3 139.0
European Union - 27 countries (from 2020)	2 298.6	2 429.7	2 492.1	2 583.0	2 543.3	2 598.7	2 658.0	:	:	:
Belgium	2 647.7	2 673.6	2 756.1	2 807.4	2 821.8	2 867.2	2 921.8	2 935.0	3 131	3 386.0
Bulgaria	547.4	557.0	577.8	604.7	731.2	785.8	828.0	940.0	980	730.0
Czechia	948.5	988.7	1 356.0	1 545.7	1 740.0	1 796.1	1 753.8	2 018.0	2 159	2 311.0
Denmark	2 515.6	2 517.2	2 544.5	3 509.3	3 627.3	3 667.2	3 751.0	3 816.0	3 899	3 992.0
Germany	3 654.3	3 735.6	3 782.5	3 933.7	4 045.9	4 176.1	4 282.1	4 758.0	4 391	4 562.0
Estonia	1 699.7	1 807.1	2 046.7	2 055.1	2 144.8	2 386.9	2 399.7	2 800.0	2 788	2 963.0
Ireland	2 514.8	1 308.6	2 735.8	2 838.8	2 943.3	2 943.3	2 860.0	2 908.0	3 192	3 442.0
Greece	1 079.9	1 081.6	1 081.6	1 021.3	1 006.4	1 011.8	1 025.7	1 033.0	1 035	1 052.0
Spain	2 527.3	2 568.5	2 700.9	2 750.7	2 725.3	2 805.3	2 867.3	2 909.0	2 957	3 077.0
France	2 439.5	2 759.4	2 769.1	2 893.1	2 355.5	2 396.0	2 420.6	2 464.0	2 638	2 729.0
Croatia	0.0	0.0	0.0	901.4	957.1	955.3	1 051.8	1 120.0	1 151	1 315.0
Italy	1 611.1	1 618.9	1 620.9	1 630.3	1 692.6	1 705.3	1 789.7	1 799.0	1 953	1 978.0
Cyprus	2 152.8	2 136.3	2 135.5	2 166.6	2 252.4	2 335.4	2 372.9	2 327.0	2 417	2 619.0
Latvia	1 067.4	1 190.0	1 266.9	1 242.8	1 133.0	1 174.2	1 219.9	1 271.0	1 369	2 020.0
Lithuania	778.5	806.0	841.1	887.6	918.0	918.0	1 305.7	1 365.0	1 475	1 547.0
Luxembourg	5 466.7	5 622.8	5 627.2	5 885.6	5 979.5	6 154.1	5 776.2	5 661.0	6 057	6 302.0
Hungary	718.3	763.8	777.5	896.0	878.1	890.3	1 027.3	1 117.0	1 063	1 286.0
Malta	1 278.4	1 306.8	1 343.4	1 372.1	1 413.3	1 413.3	1 429.6	1 510.0	1 604	1 664.0
Netherlands	2 419.4	2 457.8	2 618.5	2 591.7	2 664.6	2 759.5	2 872.8	2 927.0	3 087	3 306.0
Austria	2 613.0	2 643.1	2 606.3	2 650.9	2 710.9	2 774.7	2 987.8	3 274.0	3 275	3 701.0
Poland	845.2	852.8	855.1	925.0	912.3	950.5	1 009.0	1 083.0	1 067	1 238.0
Portugal	1 528.7	1 467.1	1 505.1	1 540.2	1 552.3	1 579.5	1 585.7	1 601.0	1 642	1 759.0
Romania	0.0	390.9	387.8	383.6	376.7	371.6	362.2	907.0	1 001	1 070.0
Slovenia	1 216.2	1 412.4	1 486.3	1 518.4	1 552.1	1 646.6	1 708.3	1 726.0	1 798	2 003.0
Slovakia	954.8	968.1	1 069.9	1 115.0	1 267.9	1 454.8	1 699.3	1 850.0	1 948	2 156.0
Finland	0.0	3 205.5	3 221.4	3 246.5	3 323.1	3 473.2	3 537.6	3 665.0	3 760	3 887.0
Sweden	2 725.1	2 901.2	2 963.8	2 882.6	2 777.8	2 846.4	2 930.1	3 080.0	3 053	2 800.0
United Kingdom	2 230.7	2 521.7	2 149.5	2 283.8	2 316.0	2 378.9	2 434.6	:	:	:

Πηγή : [1]https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_avg/settings_1/table?lang=en , τελευταία πρόσβαση Νοέμβριος 2023

ΠΑΠΑΡΤΗΜΑ Γ΄– EX-POST ΜΕΤΡΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Κυβέρνηση
ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ



Μέτρηση του Διοικητικού Βάρους της διαδικασίας:

Δικαστική Συμπαράσταση

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2021

Μέτρηση του Διοικητικού Βάρους της διαδικασίας: Δικαστική Συμπαράσταση

ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΜΕΤΡΗΣΗΣ

Στο πλαίσιο των δράσεων του Παρατηρητηρίου για τη Γραφειοκρατία, διενεργήθηκε από το Συντονιστικό Μηχανισμό του Παρατηρητηρίου (Διεύθυνση Διοικητικών Διαδικασιών Δημοσίου του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης), σε συνεργασία με τον Ο.Ο.Σ.Α., η μέτρηση του κόστους της υφιστάμενης διαδικασίας της δικαστικής συμπαράστασης.

Παρακάτω αναφέρονται κάποια γενικά στοιχεία της μέτρησης, καθώς και η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για την προσέγγιση της μέτρησης.





ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Για να οριστεί δικαστικός συμπαραστάτης, απαιτείται απόφαση δικαστηρίου. Η δικαστική διαδικασία ξεκινά κατόπιν αιτήσεως προς το αρμόδιο Μονομελές Πρωτοδικείο, σύμφωνα με την κατοικία του πάσχοντα. Η αίτηση υποβάλλεται από δικηγόρο ως εξουσιοδοτημένο αντιπρόσωπο, ο οποίος ενεργεί για λογαριασμό του πάσχοντα (ασθενούς ή συγγενών). Τα βήματα της διαδικασίας είναι τα εξής:

ΠΡΟΣΩΠΑ/ ΦΟΡΕΙΣ ΠΟΥ ΕΜΠΛΕΚΟΝΤΑΙ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΚΑΘΕ ΠΡΟΣΩΠΟ/ΦΟΡΕΑ
1. **Ο ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΟΣ** 2. **ΟΙ ΓΟΝΕΙΣ** 3. **ΤΑ ΠΑΙΔΙΑ** 4. **Ο/Η ΣΥΖΥΓΟΣ**	Δύνανται να εκκινήσουν τη διαδικασία ή/και να παρίστανται στο Δικαστήριο για να καταθέσουν σχετικά με την κατάσταση αναπηρίας και την ανάγκη θέσης σε δικαστική συμπαράσταση.
5. **ΦΙΛΟΙ**	Δύνανται να παρέχουν μαρτυρίες και να επιλεγούν ως μέλη του Εποπτικού Συμβουλίου.
6. **Ο ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ**	Δύναται να εκκινήσει τη διαδικασία.
7. **ΤΟ ΑΡΜΟΔΙΟ ΜΟΝΟΜΕΛΕΣ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ**	Έκδοση απόφασης δικαστικής συμπαράστασης και καταχώρισή της στα σχετικά βιβλία της Γραμματείας.
8. **ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΓΕΙΑΣ**	Δύνανται να ειδοποιούν τον Εισαγγελέα για κάθε υπόθεση που κρίνεται ότι είναι αναγκαίο να ξεκινήσει η διαδικασία. Καταθέτουν αναφορά στο Δικαστήριο σχετικά με την καταλληλότητα του Δικαστικού Συμπαραστάτη.

ΜΕΤΡΗΣΗ

ΣΥΛΛΟΓΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ - ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Για το πλήθος των υποθέσεων δικαστικής συμπαράστασης που διεκπεραιώθηκαν το έτος 2019 παρασχέθηκαν στατιστικά στοιχεία από το σύνολο των Μονομελών Πρωτοδικείων της χώρας.

Για την εκτίμηση του ποσοστού των περιπτώσεων προσωρινής διαταγής, της αμοιβής των δικηγόρων για υποθέσεις δικαστικής συμπαράστασης με ή χωρίς προσωρινή διαταγή, καθώς και του χρόνου διεξαγωγής της δίκης, πραγματοποιήθηκε έρευνα μέσω συμπλήρωσης δομημένου ερωτηματολογίου από δικηγόρους που ανέλαβαν υποθέσεις δικαστικής συμπαράστασης το έτος 2019, τα αποτελέσματα του οποίου, συνοπτικά, περιλαμβάνουν:

- Ο μέσος χρόνος διεξαγωγής της δίκης υπολογίστηκε με βάση τις απαντήσεις σε 1,24 ώρες.
- Η αμοιβή του δικηγόρου χωρίς έκδοση προσωρινής διαταγής κυμαίνεται σε 1240€
- Η αμοιβή του δικηγόρου με έκδοση προσωρινής διαταγής κυμαίνεται σε 1860€
- Το ποσοστό των υποθέσεων με έκδοση προσωρινής διαταγής υπολογίστηκε σε 30%.

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ – ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Οι βασικές παραδοχές που έγιναν για τον υπολογισμό του τυπικού κόστους είναι οι ακόλουθες:

- Λόγω της δικαστικής φύσης της διαδικασίας δεν υπολογίστηκε ο απαιτούμενος χρόνος συλλογής των δικαιολογητικών.
- Λαμβάνοντας υπόψη τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο, ο μέσος χρόνος της δίκης, συμπεριλαμβανομένου του χρόνου μετάβασης και αναμονής συνεκτιμήθηκε σε 3 ώρες.

Η εκτίμηση του κόστους της διαδικασίας έγινε με βάση:

- Τον αριθμό των υποθέσεων δικαστικής συμπαράστασης (Δ.Σ.) που διεκπεραιώθηκαν από τα Μονομελή Πρωτοδικεία της χώρας το έτος 2019, οι οποίες ανέρχονταν σε: 3929.
- Την κρίση 2 δικηγόρων, οι οποίοι αναγνωρίστηκαν ως ειδικοί στο σχετικό πεδίο και πιο συγκεκριμένα: έναν εκπρόσωπο της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Σωματείων Γονέων και Κηδεμόνων Ατόμων με Αναπηρία και ένα νομικό εξειδικευμένο στη δικαστική συμπαράσταση.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΒΑΡΟΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

- Το διοικητικό κόστος ανάθεσης της υπόθεσης Δ.Σ. σε δικηγόρο υπολογίστηκε σε: **5.602.754€.**
- Το διοικητικό κόστος για την μετάβαση, αναμονή και παράσταση στη δίκη υπολογίστηκε σε: **165.018€**
- Βάσει των ανωτέρω στοιχείων το **Συνολικό Διοικητικό Βάρος των πολιτών για την περίοδο μέτρησης (έτος 2019)** υπολογίστηκε σε: **5.767.772€/ έτος.**







Η διαδικασία της δικαστικής συμπαράστασης στην Ελλάδα συνεπάγεται **ετήσιο κόστος περίπου 5,7 εκατομμύρια ευρώ για τους πολίτες.**

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Λόγω της δικαστικής φύσης της διαδικασίας, το σημαντικότερο διοικητικό κόστος είναι το κόστος ανάθεσης της υπόθεσης σε δικηγόρο (97%).

Ως εκ τούτου, επερχόμενες δράσεις απλούστευσης της διαδικασίας ή/και του νομοθετικού πλαισίου πρέπει να επικεντρωθούν:

- στην εισαγωγή εξωδικαστικών μηχανισμών,
-σε οικονομικά ευεργετήματα σε ασθενέστερους αναφορικά με τη δικαστική εκπροσώπηση,
-στη διερεύνηση δυνατότητας ανάθεσης της υπόθεσης σε συμβολαιογράφο,
-στη δυνατότητα ψηφιοποίησης της διαδικασίας Δικαστικής Συμπαράστασης στα δικαστήρια, ιδίως όσον αφορά την ακρόαση του πάσχοντα, (π.χ. μέσω τηλεδιάσκεψης σε περίπτωση σωματικής και όχι νοητικής αναπηρίας),
-στο ενδεχόμενο ψηφιοποίησης του Μητρώου Αποφάσεων.

Πηγή: Ιστότοπος Εθνικής Πολιτικής Διοικητικών Διαδικασιών, https://diadikasies.gov.gr/ [πρόσβαση 01-11-2023],