



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα: Για μια πληρέστερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο_Η ελληνική περίπτωση

Επιβλέπουσα: Δραμαλιώτη Παρασκευή

Σπουδάστρια: Βεργαδή Ηρώ

ΑΘΗΝΑ – 2015

Ευχαριστίες

Με το πέρας της παρούσας τελικής εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσους συνέβαλαν στην εκπόνησή αυτής και στην επιτυχή ολοκλήρωση του κύκλου εκπαίδευσής μου στην Ε.Σ.Δ.Δ.Α..

Πρωτίστως, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα εκπαιδεύτρια μου, κα. Δραμαλιώτη Παρασκευή, για την σημαντική καθοδήγησή μου στο έργο αυτό. Οι καίριες υποδείξεις και η διαθεσιμότητά της ανά πάσα στιγμή ήταν ιδιαίτερα καθοριστικές για την εκπόνηση της εν λόγω εργασίας.

Στο σημείο αυτό, θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω τα στελέχη του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης και του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης που συμμετείχαν πρόθυμα στη φάση των συνεντεύξεων και παρείχαν αξιόλογα στοιχεία από την καθημερινή τους εμπειρία.

Πίνακας περιεχομένων

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	4
Περίληψη	5
Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο 1ο	10
Περί κανονιστικής μεταρρύθμισης	10
Παρουσίαση του κύκλου πολιτικής	12
Κεφάλαιο 2ο Η Καλή Νομοθέτηση στο διεθνές περιβάλλον.....	15
Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης	15
Ευρωπαϊκή Ένωση	17
Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία.....	17
Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών	19
Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία	19
Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT).....	21
Τελευταίες εξελίξεις στον τομέα της Καλής Νομοθέτησης στην Ε.Ε.....	22
Βέλτιστες πρακτικές.....	24
Ηνωμένο Βασίλειο	24
Φινλανδία - Εσθονία	26
Κεφάλαιο 3ο Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα	28
Θεσμικό Πλαίσιο.....	28
Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού.....	28
Ν. 4048/2012	31
Ν. 4109/2013	37
Κεφάλαιο 4ο Εξέταση νομοθεσίας για τη δημόσια διοίκηση	40
Συγκριτική αξιολόγηση και σχολιασμός ευρημάτων.....	63
Κεφάλαιο 5ο Συμπεράσματα -Προτάσεις.....	69
Βιβλιογραφία	75
Παραρτήματα	81
1) Πορεία Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα	81
2) Ερωτηματολόγια	83

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΚΝ	Γραφείο Καλής Νομοθέτησης
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΝΠ	Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.Δ.Δ.Α.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Κ.Ε.Κ.	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Περίληψη

Σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η αναζήτηση και ανάλυση των εργαλείων της έξυπνης νομοθεσίας σε όλες τις φάσεις του νομοθετικού κύκλου, με έμφαση στην ελληνική περίπτωση. Η διαδικασία νομοθέτησης, από τη σύλληψη της ιδέας για νομοθετική πρωτοβουλία έως την υιοθέτηση και την εφαρμογή της, παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά και διέπεται από ορισμένες αρχές, οι οποίες διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Υπάρχει όμως, στο επίκεντρο της μελέτης μας, η διεθνής ενασχόληση και πρακτική, όπως αυτή αναδύεται μέσα από ολοκληρωμένες πολιτικές για την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Οι συστάσεις του ΟΟΣΑ, όπως και η πολιτική της Ε.Ε. για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση: τα κείμενα τους μιλούν για την προσαρμογή της νομοθεσίας στις σύγχρονες ανάγκες, προς όφελος των επιχειρήσεων και του πολίτη (εξοικονόμηση χρόνου και μείωση δαπάνης).

Ο τελικός στόχος είναι να διατηρηθεί το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου, μέσα σε ένα περιβάλλον τόνωσης της επιχειρηματικότητας. Ο προγραμματισμός του ρυθμιστικού έργου, σε συνδυασμό με το συντονισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου εν γένει, συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών προτάσεων, καθιστά τις μεθόδους εργασίας πιο διαφανείς και μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα στον τομέα των ορθών πρακτικών.

Μέσα από την παρουσίαση των φάσεων του ευρύτερου νομοθετικού κύκλου αξιολογείται ο βαθμός υιοθέτησης της έξυπνης νομοθεσίας από την ελληνική έννομη τάξη, από τη θέσπιση ενός νομοθετήματος ως την εφαρμογή και αξιολόγησή του. Σε αναλυτικό πίνακα εξετάζονται οι προβλέψεις του Ν. 4048, με έμφαση στην ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, στη διαβούλευση και στην εκ των υστέρων αξιολόγηση σε αντιπαραβολή με τα πραγματικά δεδομένα μελετώντας τα νομοθετήματα του ΥΔΜΗΔ για τα έτη 2014-2015. Παράλληλα, μελετάται η φύση των αρμοδιοτήτων των αρμόδιων για την καλή νομοθέτηση δομών, ήτοι του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης και του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Από την μελέτη αυτή προκύπτουν ενδιαφέροντα συμπεράσματα για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα και διατυπώνονται προτάσεις για την βελτίωσή της, κυρίως αναφορικά με τον συντονισμό της και τη δημιουργία ενός εποπτικού οργάνου σε όλες τις φάσεις

του νομοθετικού κύκλου.

Λέξεις-κλειδιά: Καλή Νομοθέτηση, έξυπνη νομοθεσία, αξιολόγηση συνεπειών ρυθμίσεων, διαβούλευση, εκ των υστέρων αξιολόγηση, απλούστευση διαδικασιών, μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων, συντονισμός, εποπτικό όργανο

Abstract

The aim of the present study is the quest and analysis of use of the smart regulation tools in all stages of the legislative cycle, putting emphasis on the Greek case. The legislative process, starting from the conception of the idea for legislative initiative to the adoption and implementation of it, presents specific characteristics and is regulated by various different principles among countries. However, in the centre of our study, lies the international occupation and practice, as it emerges from integrated policies for the simplification and improvement of the regulatory environment. The OECD recommendations and the EU's policy about the enhancement of better regulation, move towards the same direction: their texts talk about the adaptation of the regulation to the current needs, for the benefit of businesses and citizens (saving time and reducing expenses).

The final aim is to maintain the feeling of legal certainty, in an environment where business activity is boosted. Planning the regulatory project, in combination with coordinating and observing the governmental project in general, contributes to the quality improvement of the legislative proposals, renders more transparent the working methods and can constitute an example in the sector of best practices.

Through the presentation of the stages of the wider legislative cycle, it is possible to evaluate the degree of adoption of smart regulation from the Greek legal system starting from law-making to its implementation and evaluation. The predictions of the law 4048/2012 are examined in a thorough table, emphasizing regulatory impact assessment, consultation and ex post evaluation when compared to the real data through studying the statutes of the Ministry of Administrative Reform

and E-Governance for the years 2014-2015. Meanwhile, the nature of responsibilities of better regulation structures, in particular the Better Regulation Office and the Legislative Initiative Office, is examined. Through this study, some interesting conclusions about the implementation of better regulation in Greece are drawn and suggestions are made for its improvement, mainly concerning its coordination and the creation of an oversight body in all stages of the legislative cycle.

Keywords: Better Regulation, smart regulation, regulatory impact assessment, consultation, ex post evaluation, simplification of procedures, reduction of administrative burdens, coordination, oversight body

Εισαγωγή

Διακυβέρνηση είναι «ο τρόπος άσκησης εξουσίας στη διαχείριση οικονομικών και κοινωνικών πόρων μίας χώρας με σκοπό την ανάπτυξη» [European Commission (2015) *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners*]. Η Διακυβέρνηση είναι μία έννοια που λαμβάνει διαφορετική μορφή και περιεχόμενο ανάλογα με την κοινωνία και την διοίκηση στην οποία εισάγεται. Είτε πρόκειται για παγκόσμια είτε για ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, θα πρέπει να εντοπιστεί η εθνική της προσέγγιση, ώστε να εξεταστούν τα προβλήματα αλλά και οι λύσεις που προκύπτουν κατά την εισαγωγή των δημόσιων πολιτικών που αποφασίζονται σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να εξεταστούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε χώρας και κάθε συστήματος διοίκησης. Κατά αυτόν τον τρόπο, η Διακυβέρνηση θα συμβάλλει θετικά στην μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους (Καρκατσούλης, 2007).

Η διαφορά της διακυβέρνησης από την καλή διακυβέρνηση εντοπίζεται στην επίτευξη στόχων πολιτικής σύμφωνα με τις αρχές της ακεραιότητας, του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντική για την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Ωστόσο, σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία μεγάλο μέρος του πληθυσμού της Ε.Ε. έχει χάσει την εμπιστοσύνη του μεταξύ άλλων στις κυβερνήσεις, στα κοινοβούλια και στους περιφερειακούς και τοπικούς δημόσιους φορείς. Τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τους νόμους και τις ρυθμίσεις που προσδιορίζουν κοινωνικές συμπεριφορές και τον τρόπο άσκησης της εξουσίας (Μακρυδημήτρης, 2011).

Προκειμένου, επομένως, να ανταποκριθεί η διοίκηση στις σύγχρονες απαιτήσεις των πολιτών και των επιχειρήσεων καθώς και να ακολουθήσει πρακτικές περισσότερο ανεπτυγμένων στον τομέα αυτό χωρών, εισήχθη ο όρος «Καλή Νομοθέτηση». Ο όρος αυτός (Better Regulation) ή κανονιστική μεταρρύθμιση όπως αποδίδεται συχνά χρησιμοποιείται για να περιγράψει την πολιτική που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Για το σκοπό αυτό, προωθείται εντοπισμός του προβλήματος, περισσότερη σαφήνεια και αποτελεσματικότητα, μείωση

διοικητικών επιβαρύνσεων, περισσότερη κοινωνική συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου αλλά και όλων των αρμόδιων για νομοθέτηση οργάνων (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006).

Στο επόμενο στάδιο εμφανίστηκε η «έξυπνη μεταρρύθμιση», η οποία περιλαμβάνει επανεξέταση των διοικητικών διαδικασιών ώστε να μετατραπούν σε πιο φιλικές στο χρήστη, επένδυση στην ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρεσιών, εκτεταμένη χρήση των ΤΠΕ και βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος με «λιγότερη και πιο έξυπνη νομοθεσία» [European Commission (2015) Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners].

Κεφάλαιο 1ο

Περί κανονιστικής μεταρρύθμισης

Πέρα από την ανάγκη προσαρμογής της ελληνικής έννομης τάξης στα διεθνή και ευρωπαϊκά δεδομένα, η κανονιστική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία προκειμένου να συντελεστούν και άλλες μεταρρυθμίσεις, καθώς συμβάλλει συνολικά στον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα της χώρας. Οι μακροχρόνιες δυσλειτουργίες της νομοθέτησης, όπως θα αναλυθούν παρακάτω, καθιστούν τη μεταρρύθμιση αυτή αναγκαία περισσότερο από ποτέ άλλοτε, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της υφιστάμενης δημοσιονομικής και πολιτικής συγκυρίας της χώρας. Η κακονομία και η πολυνομία συνεπάγονται καθυστερήσεις τόσο για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις όσο και για την απονομή δικαιοσύνης. Τα φαινόμενα αυτά οδηγούν στη δημιουργία ενός περίπλοκου θεσμικού πλαισίου που επιτείνει τη γραφειοκρατία ενώ τροφοδοτείται και από αυτήν (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006), (Καρκατσούλης, 2014), (Μακρυδημήτρης, 2011)¹.

Παράλληλα, η ποιότητα των νόμων επηρεάζεται και από το γεγονός ότι εμπεριέχουν πολλές άσχετες με το ρυθμιζόμενο αντικείμενο διατάξεις υπό τον τίτλο «λοιπές διατάξεις» ή «και άλλες διατάξεις» ή «και συναφείς διατάξεις» με αποτέλεσμα να μην υπάρχει εύκολη πληροφόρηση και να προκαλείται στρεψονομία. Αντίστοιχο φαινόμενο είναι οι ετερογενείς ή «νόμοι-σκούπα» που ρυθμίζουν διαφορετικά αντικείμενα αλλά συνδέονται κατά κάποιο τρόπο. Ένα άλλο χαρακτηριστικό των νόμων είναι ότι ρυθμίζουν αντικείμενα με αρκετά λεπτομερειακό τρόπο καθιστώντας τη νομοθεσία αποσπασματική (Καρκατσούλης, 2011a). Η διασπορά των ρυθμίσεων είναι μεγάλη, ενώ απουσιάζουν κατάλληλοι μηχανισμοί κωδικοποίησης της νομοθεσίας.

Επίσης, ο μεγάλος αριθμός των εκτελεστικών πράξεων (δευτερογενής νομοθεσία) καθιστά δύσκολη την εφαρμογή ενός νόμου λόγω των καθυστερήσεων

¹ Παρακολουθώντας την εξέλιξη της ρυθμιστικής παραγωγής στην Ελλάδα από το 1975-2005 παρατηρείται μεγάλη άνοδος ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας αλλά και από το 1997 και έπειτα καθώς εκτός από κάποιες δυσλειτουργίες, προωθείται προσαρμογή του ελληνικού θεσμικού πλαισίου στα παγκόσμια δεδομένα (Καρκατσούλης, 2011a).

και της απουσίας σαφών χρονοδιαγραμμάτων (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006), (Καρκατσούλης, 2014). Σύμφωνα με διεθνείς δείκτες ποιότητας της ρυθμιστικής παραγωγής, η Ελλάδα κατατάσσεται πρώτη στη λίστα αναφορικά με τη δευτερογενή νομοθεσία [OECD (2009) Indicators of Regulatory Management Systems]. Από αυτό γίνεται σαφές ότι ο μεγαλύτερος όγκος των ρυθμίσεων προέρχεται από την εκτελεστική λειτουργία με το Κοινοβούλιο να έχει αποδυναμωμένο ρόλο όντας απλά κυρωτικό όργανο (Καρκατσούλης, 2011a).

Επίσης, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων² και η αλληλοεπικάλυψη αυτών δημιουργούν μία εικόνα λαβυρίνθου που επιτείνει την γραφειοκρατία σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας. Το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να ασκεί υποστηρικτικές αρμοδιότητες ενώ οι επιτελικές ασκούνται μεν αλλά όχι σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό. Με τις αποσπασματικές αρμοδιότητες δεν γίνεται εύκολα αντιληπτό ποιος έχει την ευθύνη και άρα λογοδοτεί για ένα συγκεκριμένο θέμα. Η κατάσταση αυτή σε συνδυασμό με τις περίπλοκες διοικητικές διαδικασίες και την πληθώρα δομών επιτείνουν τη γραφειοκρατία (Καρκατσούλης, 2014).

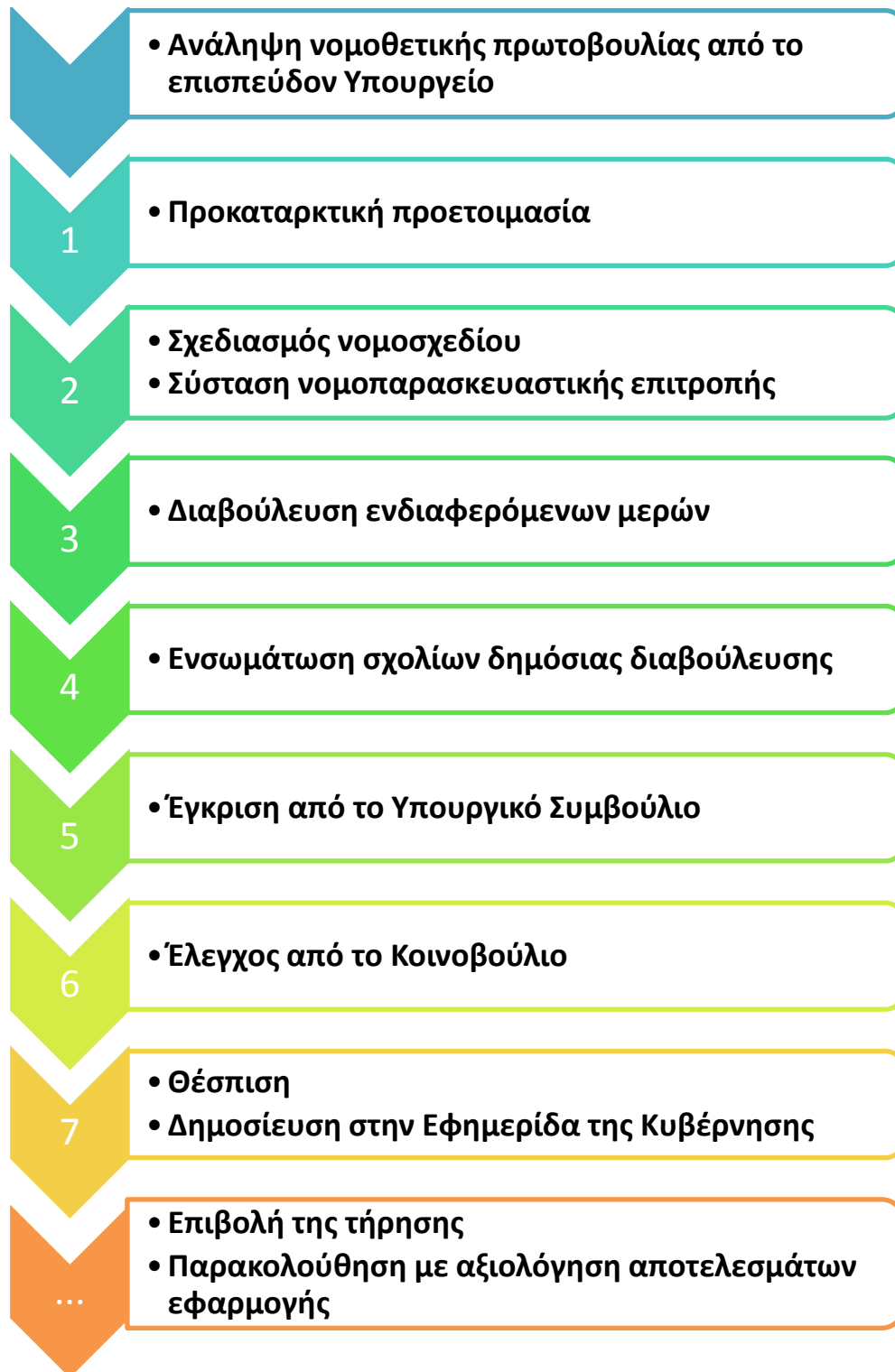
Στη συνέχεια της εργασίας, παρουσιάζεται η διαδικασία της νομοθέτησης μέσα από συγκεκριμένες διαδικασίες και στάδια, όπως απεικονίζονται στο παρακάτω σχήμα. Παράλληλα, συγκρίνοντας και εξετάζοντας τις διαδικασίες αυτές που προβλέπονται στα παραπάνω στάδια με τα πραγματικά δεδομένα της ελληνικής έννομης τάξης εξετάζοντας τη νομοθεσία της δημόσιας διοίκησης (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης³) για τα έτη 2014-2015 προκύπτουν σημαντικά συμπεράσματα σχετικά με το βαθμό ενσωμάτωσης της πολιτικής της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα.

² Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (2011: 143), αρμοδιότητα είναι η ικανότητα ενός οργάνου που απορρέει από τους κανόνες της έννομης τάξης να «θεσπίζει κανόνες δικαίου με μονομερείς πράξεις ή με συμβάσεις είτε να συμβάλλει στη θέσπιση τέτοιων κανόνων είτε να προβαίνει σε υλικές ενέργειες».

³ Νυν Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Παρουσίαση κύκλου πολιτικής

Στάδια νομοθετικής διαδικασίας



Πηγή - <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/1-esivalmistelu/#esittely>

Το εν λόγω χρονοδιάγραμμα άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας βασίζεται στη φινλανδική νομοπαρασκευαστική διαδικασία ως βέλτιστη πρακτική στον τομέα της νομοθέτησης. Πρόκειται για ολοκληρωμένο σχήμα της νομοθετικής διαδικασίας που παρουσιάζει ενδελεχώς την πορεία της νομοθέτησης ανά στάδιο και βρίσκεται αναρτημένο στην ιστοσελίδα της φινλανδικής κυβέρνησης (Finnish Ministry of Justice, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/aloite/#esittely>). Λαμβάνοντας αυτό ως δεδομένο με κατάλληλες προσαρμογές στην ελληνική νομοθετική διαδικασία προκύπτει το παραπάνω σχήμα.

Έτσι, γίνονται ορατές όλες οι φάσεις του κύκλου πολιτικής, ήτοι η εκπόνηση ενός νομοθετήματος μέσα από την παραπάνω διαδικασία, η θέσπιση και επιβολή της τήρησής του καθώς και η αξιολόγηση και αναθεώρησή του. Η νομοθετική διαδικασία ξεκινάει με την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας από το αρμόδιο Υπουργείο εφόσον έχει προβλεφθεί στον σχετικό νομοθετικό προγραμματισμό. Η πρωτοβουλία αυτή μπορεί να προκύψει μέσα από το κυβερνητικό πρόγραμμα ή το Κοινοβούλιο, μέσα από πρωτοβουλίες των πολιτών, από ενσωμάτωση Ευρωπαϊκών Οδηγιών αλλά κατόπιν προτάσεων και μέσα από την πρωτοβουλία φορέων και εμπλεκομένων στη διαδικασία της εφαρμογής.

Η προκαταρκτική προετοιμασία περιλαμβάνει την συγκέντρωση των απαραίτητων πληροφοριών και των αναγκαίων γνώσεων γύρω από το θέμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, την ανάγκη ρύθμισής του με νόμο και τον σχεδιασμό των στόχων της. Η προετοιμασία του νομοσχεδίου μπορεί να γίνει στα πλαίσια των καθηκόντων των υπαλλήλων του Υπουργείου ή από μία συσταθείσα νομοπαρασκευαστική επιτροπή. Κατά τον σχεδιασμό του νομοσχεδίου το προς ρύθμιση αντικείμενο εξετάζεται λεπτομερώς λαμβάνοντας υπόψη νομικά ζητήματα, σχετικές μελέτες και εκθέσεις καθώς και οδηγίες. Παράλληλα, εξετάζονται εναλλακτικές επιλογές και οι επιπτώσεις τους, ενώ συντάσσεται η έκθεση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του επισπεύδοντος Υπουργείου εξετάζοντας επιπτώσεις κυρίως στην οικονομία, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες.

Έτσι, συντάσσεται το σχέδιο νόμου και τίθεται σε διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών, τα σχόλια της οποίας συγκεντρώνονται και παρουσιάζονται στην προβλεπόμενη έκθεση ενώ γίνονται οι αναγκαίες τροποποιήσεις στο σχέδιο νόμου. Όταν το νομοσχέδιο είναι έτοιμο παρουσιάζεται από τον αρμόδιο Υπουργό

στο Υπουργικό Συμβούλιο προκειμένου να εγκριθεί η εισαγωγή του στο Κοινοβούλιο. Έπειτα, το νομοσχέδιο συνοδευόμενο από τις προβλεπόμενες εκθέσεις εισάγεται στο Κοινοβούλιο για συζήτηση και ψήφιση σύμφωνα με την κοινοβουλευτική διαδικασία. Εφόσον το νομοσχέδιο ψηφιστεί από το Κοινοβούλιο, δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Με τη θέσπιση του νόμου, ξεκινά η διαδικασία εφαρμογής του και το Υπουργείο λαμβάνει τα προβλεπόμενα από το νόμο μέτρα εκδίδοντας τις εκτελεστικές πράξεις και δίνοντας τις αναγκαίες κατευθύνσεις. Προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή ενός νόμου είναι το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό με εργαλεία και πόρους, η αναγκαία συνεργασία με συναρμόδιους φορείς, η υποστήριξη από υψηλότερες βαθμίδες και η διαβούλευση με ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται στην εφαρμογή της ρύθμισης. Τέλος, το επισπεύδον Υπουργείο παρακολουθεί την τήρηση του νόμου εξετάζοντας την αποτελεσματικότητά του και την ενδεχόμενη ανάγκη για τροποποιήσεις (Finnish Ministry of Justice, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/taytantonpano/#esittely>). Ωστόσο, προβλέπεται και αξιολόγηση του νόμου ύστερα από τρία έτη εφαρμογής ώστε να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα που έχει επιφέρει και να καθοριστούν αλλαγές που απαιτούνται.

Ωστόσο, ο κύκλος αυτός πολιτικής είναι στην πραγματικότητα περισσότερο περίπλοκος και αποτελεί μία δυναμική διαδικασία που επηρεάζεται από το μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Παρόλα αυτά, επτά βασικά σημεία που πρέπει να υφίστανται σε ολόκληρο αυτό τον κύκλο πολιτικής είναι οι ξεκάθαροι στόχοι, η ανάπτυξη πρωτοβουλιών που βασίζονται σε μία σειρά από επίκαιρα στοιχεία, ο λεπτομερής σχεδιασμός, η συμμετοχή εξωτερικών δρώντων που επηρεάζονται από την εν λόγω πολιτική, η ενδελεχής αξιολόγηση των στοιχείων, ο σαφής καταμερισμός των αρμοδιοτήτων και οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης για την εξέταση υλοποίησης της πολιτικής [European Commission (2015) Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners].

Κεφάλαιο 2ο

Η Καλή Νομοθέτηση στο διεθνές περιβάλλον

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)⁴ ως χώρος επικοινωνίας μεταξύ των κυβερνήσεων για την επίλυση κοινών τους προβλημάτων προωθεί πολιτικές που βελτιώνουν το οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο των ανθρώπων. Στις ετήσιες εκθέσεις που συντάσσει παρουσιάζεται η πρόοδος των πολιτικών αυτών στις διάφορες χώρες προβάλλοντας βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις. Η δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα η ρυθμιστική διακυβέρνηση ανήκουν στο πεδίο έρευνας του ΟΟΣΑ. Παρόλο που η ρυθμιστική πολιτική αντικατοπτρίζει μία σειρά από διαφορετικά θεσμικά, πολιτικά και πολιτισμικά στοιχεία που συνθέτουν τη διακυβέρνηση κάθε χώρας, η δημιουργία μίας αποτελεσματικής πολιτικής νομοθέτησης είναι μία διαδικασία εν εξελίξει λαμβάνοντας υπόψη πολλά ζητήματα [OECD (2015) Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders].

Ήδη από το 2001 οι συστάσεις του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα περιλαμβάνουν την προώθηση της εφαρμογής της ενισχύοντας τη λογοδοσία για την ποιότητα της νομοθεσίας και προωθώντας εργαλεία για το σκοπό αυτό. Παράλληλα, συστήνεται ενίσχυση της διαφάνειας μέσω της διαβούλευσης, της επικοινωνίας και της κωδικοποίησης, μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις, περιορισμός της πολυνομίας και αξιολόγηση υπάρχουσών ρυθμίσεων. Ωστόσο, προϋπόθεση αποτελεί ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής διοίκησης με σαφείς αρμοδιότητες καθώς επίσης και η βελτίωση μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης για καλύτερα αποτελέσματα για τους πολίτες μέσω της μεταρρύθμισης του δημοσίου τομέα (Hatzis and Nalpantidou, 2007⁵).

⁴ Συστάθηκε το 1961.

⁵ Γίνεται λόγος για την έκθεση OECD (2001) Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece

Ιδιαίτερο ρόλο για την υλοποίηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης διαδραματίζουν οι κατάλληλοι θεσμοί που υποστηρίζουν την μεταρρύθμιση από τη λήψη της απόφασης μέχρι την εφαρμογή. Η πρώτη περίπτωση οργάνωσης των δομών γύρω από την κανονιστική μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τη συμπερίληψή τους στην κεντρική κυβέρνηση προκειμένου να προχωρήσουν στην ανάπτυξη των καλύτερων επιλογών για τη συντονισμένη προώθηση της μεταρρύθμισης. Δίνεται έμφαση σε μία «whole-of-government⁶» προοπτική που λαμβάνει υπόψη την αλληλεπίδραση μεταξύ των θεσμών που εμπλέκονται στη νομοθετική διαδικασία. Στη συνέχεια, προτείνεται ένα εποπτικό όργανο (oversight body) τοποθετημένο στο κέντρο της κυβέρνησης συντονίζοντας μεν την πολιτική σε όλη την κυβέρνηση όντας δε εξοπλισμένο με επαρκή ανεξαρτησία και εξουσία. Επίσης, εξετάζονται οι ανεξάρτητοι ρυθμιστικοί φορείς ως ξεχωριστά γραφεία μακριά από το πολιτικό σύστημα εξουσιοδοτώντας τα να εφαρμόζουν συγκεκριμένες πολιτικές αλλά και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση λαμβάνοντας αποφάσεις σε εγγύτερο στους πολίτες επίπεδο και σύμφωνα με τις εκάστοτε ανάγκες [OECD (2009) Making Reform happen].

Ωστόσο, η διοίκηση παρεμποδίζεται από ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο που αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, είναι προσκολλημένο στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές και εμποδίζει την προώθηση της μεταρρύθμισης. Τα όργανα της διοίκησης αδυνατούν να εκδώσουν αποφάσεις προς επίλυση θεμάτων που ανακύπτουν στην καθημερινή διοικητική πρακτική σε περίπτωση που δεν προβλέπονται αντίστοιχες αρμοδιότητες από μία διάταξη νόμου. Επίσης, οι ασαφείς ή αντιφατικές ρυθμίσεις λόγω του κατακερματισμού του θεσμικού πλαισίου σε συνδυασμό με την έλλειψη κωδικοποίησης και την ύπαρξη παρωχημένων διατάξεων καθιστούν το θεσμικό πλαίσιο ακόμα πιο πολύπλοκο [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration].

Για το σκοπό αυτό, στις κύριες μεταρρυθμίσεις που προτείνονται από τον ΟΟΣΑ είναι η εξέταση των αδυναμιών του νομικού πλαισίου ως προς τα αίτια που τις προκαλούν. Οι άμεσες ενέργειες αφορούν στην απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου και στη διασφάλιση της συμβατότητας των νέων διατάξεων με τις μεταρρυθμίσεις που προωθούνται. Παράλληλα, στις συστάσεις του ΟΟΣΑ περιλαμβάνεται η εύρεση διατάξεων νόμων που χρήζουν τροποποίησης ώστε η διοίκηση να οδηγηθεί από την τυπική τήρησή των νόμων στην επίτευξη στόχων και

⁶ Πρόκειται για ολιστική προσέγγιση, όπου μέσα από μία συλλογική διαδικασία αναλύεται ένα ζήτημα από την αρχή έως το τέλος.

πολιτικών καθώς και η θέσπιση νόμου για την Καλή Νομοθέτηση [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration].

Κριτική στα εργαλεία και στις δομές της καλής νομοθέτησης του Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.» ασκείται σε άλλη έκθεση του ΟΟΣΑ όπου αναφέρεται η ανάγκη υλοποίησης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης για την εκπλήρωση των απαραίτητων μεταρρυθμιστικών πολιτικών αλλά και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Επιπλέον, μέσα από αυτή τη διαδικασία επισημαίνει την ανάγκη για την ενίσχυση του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού καθώς επίσης και την υποχρέωση σύνταξης ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, τη δημόσια διαβούλευση, την εκ των αξιολόγηση αναφορικά με τη νέα και την υπάρχουσα νομοθεσία [OECD (2012) Better Regulation in Europe, Greece].

Ευρωπαϊκή Ένωση

Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία

Ήδη από το 2001 γίνεται αναφορά στη σημασία της καλής νομοθέτησης προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να καταστεί παγκοσμίως η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία βασισμένη στη γνώση. Σύμφωνα με την ομάδα Mandelkern, στα έξι βασικά στοιχεία ενός επιτυχημένου προγράμματος καλής νομοθέτησης περιλαμβάνονται οι επιλογές εφαρμογής των πολιτικών, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση, η πρόσβαση στη νομοθεσία και οι αποτελεσματικές δομές [European Commission (2001) Mandelkern Group on Better Regulation].

Στη συνέχεια, η **Λευκή Βίβλος** παρουσιάζει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, ήτοι τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την συνοχή πολιτικών ενισχύοντας την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Κατά αυτόν τον τρόπο, επιχειρείται μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής, περισσότερη ευελιξία και συνοχή των πολιτικών [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001) Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος].

Έτσι, το 2002 ξεκίνησε ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα για την καλή νομοθέτηση με σκοπό την απλούστευση και τη βελτίωση των ρυθμίσεων. Η μείωση της γραφειοκρατίας, η βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης και ο σχεδιασμός καλύτερων ρυθμίσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι μερικές από τις επιδιώξεις του. Τα μέσα που χρησιμοποιεί για το σκοπό αυτό είναι η ανάλυση των επιπτώσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση της υπάρχουσας νομοθεσίας και η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων από τη νομοθέτηση.

Ωστόσο, η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί αντικείμενο μόνο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως το κατεξοχήν νομοθετικό όργανο αλλά και συνολικά του θεσμικού τριγώνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, ιδιαίτερη σημασία στην καλή νομοθέτηση

**Κοινή δέσμευση των τριών
θεσμικών οργάνων της Ε.Ε.
η καλή νομοθέτηση**

δόθηκε με την **Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας (2003)** μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία προβαίνουν σε κοινές δεσμεύσεις και στόχους προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της

νομοθεσίας αναγνωρίζοντας τη σημασία της απλότητας, της σαφήνειας και της συνοχής στη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων σε συνδυασμό με τη διαφάνεια. Σε πρώτο στάδιο, γίνεται λόγος για ενίσχυση του συντονισμού της προπαρασκευαστικής και νομοθετικής διαδικασίας των τριών θεσμικών οργάνων συντάσσοντας το κάθε ένα ετήσιο χρονοδιάγραμμα νομοθέτησης ώστε να συμφωνούν σε ετήσιο προγραμματισμό.

Στη συνέχεια, γίνεται προσπάθεια για μεγαλύτερη διαφάνεια και πρόσβαση των πολιτών σε όλες τις διαδικασίες του νομοθετικού έργου με την κοινοποίηση των συζητήσεων, τη διεύρυνση της πλατφόρμας EUR-Lex αλλά και την ενίσχυση της διαβούλευσης στο προνομοθετικό στάδιο με δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της καθώς και συχνότερες αξιολογήσεις των συνεπειών σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Παράλληλα, καθώς η συνοχή των πολιτικών επηρεάζει την ποιότητα των νομοθετικών κειμένων ως προς τη διατύπωση, στόχος είναι η αποφυγή ανακριβών στοιχείων. Τέλος, συμφωνείται η ενημέρωση και μείωση του όγκου της νομοθεσίας μέσω κατάργησης ανενεργών πράξεων ή αναδιατύπωσης άλλων καθώς και η απλοποίηση νόμων με την τροποποίηση δύσχρηστων και περίπλοκων πράξεων [Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο (2003) Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας].

Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων

Το 2007 ανακοινώθηκε από την Επιτροπή το Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων. Με τη στρατηγική «Ανάπτυξη και Θέσεις εργασίας» τέθηκε ο στόχος για μείωσή τους κατά 25% από κοινού με τα κράτη μέλη μέχρι το 2012. Το πρόγραμμα δράσης προσδιορίζει τις πληροφοριακές υποχρεώσεις και τον τρόπο υπολογισμού τους και προχωράει στη μέτρηση των διοικητικών βαρών σύμφωνα με το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους προκειμένου μετά να καθοριστούν οι στόχοι για τη μείωση των μη απαραίτητων επιβαρύνσεων.

Έμφαση δόθηκε στις υποχρεώσεις πληροφόρησης των επιχειρήσεων που προβλέπονται σε ρυθμίσεις διακρίνοντας τις από τις απαραίτητες για την επίτευξη των πλεονεκτημάτων των νόμων⁷. Επιχειρείται η εξάλειψη περιττής γραφειοκρατίας, με σημαντική εξοικονόμηση για πολίτες και επιχειρήσεις. Στόχος αποτελεί η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της Ε.Ε. αναφορικά κυρίως με τις ΜΜΕ και τους καταναλωτές. [European Commission (2007) Action Program for Reducing Administrative Burdens in the European Union].

Το βελτιωμένο κανονιστικό περιβάλλον δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως κάτι μεμονωμένο από την ευρύτερη προσπάθεια για αλλαγή, αλλά να συνδέεται και να αντανακλά σε όλο το φάσμα της μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας μιας χώρας.

Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία

«Η έξυπνη νομοθεσία θα αποδίδει μεγαλύτερη σημασία απ' ό, τι πριν στην αξιολόγηση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της ισχύουσας νομοθεσίας καθώς τα περισσότερα οφέλη και έξοδα πηγάζουν από το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας.»

Η πολιτική της καλής νομοθέτησης χρησιμοποιείται από την Ε.Ε. προκειμένου οι πολιτικές και οι νόμοι να επιτυγχάνουν τους στόχους τους με το μικρότερο κόστος. Καλύπτοντας όλες τις φάσεις του κύκλου πολιτικής με τα κατάλληλα εργαλεία στοχεύει σε ένα απλό και σταθερό κανονιστικό πλαίσιο για τις

⁷ Οι τομείς στους οποίους δόθηκε προτεραιότητα σχετίζονται κυρίως με τις επιχειρήσεις, όπως ο ΦΠΑ, το εταιρικό δίκαιο, το εργασιακό περιβάλλον, τα στατιστικά στοιχεία, οι μεταφορές, οι δημόσιες προμήθειες κ.τ.λ..

επιχειρήσεις, τους εργαζομένους και τους πολίτες που συνεχίζει να προσαρμόζεται στα νέα δεδομένα [European Commission (2015) Staff Working Document, Better Regulation Guidelines].

Λόγω της τρέχουσας δημοσιονομικής συγκυρίας αλλά και της λειτουργίας των αγορών καθίσταται σαφής η σημασία αποτελεσματικών και υψηλής απόδοσης νομοθετικών ρυθμίσεων [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση]. Έτσι, ο Πρόεδρος της Επιτροπής προχώρησε στη θέσπιση έξυπνης νομοθεσίας λαμβάνοντας υπόψη μία σειρά από δεδομένα, όπως τα θετικά αποτελέσματα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων για νέες ρυθμίσεις που πρέπει να διευρυνθούν και στην ισχύουσα νομοθεσία. Η έξυπνη νομοθεσία αποτελεί ευθύνη των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. αλλά και των κρατών μελών, ενώ ιδιαίτερος λόγος γίνεται για το άνοιγμα της διαδικασίας στους ενδιαφερόμενους διευρύνοντας το χρόνο της διαβούλευσης και εξετάζοντας τις μεθόδους της.

Αναφορικά με την ισχύουσα νομοθεσία προτείνεται απλούστευσή της σε συνδυασμό με τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων διευρύνοντας τα προγράμματα που ήδη υλοποιούνται και έχουν αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα, ήτοι περισσότερο από 25% μείωση της γραφειοκρατίας. Στη συνέχεια, προτείνεται η εκ των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας σε επίπεδο κόστους και οφέλους βελτιώνοντας τη διαμόρφωση πολιτικής και δίνοντας νέες δυνατότητες απλούστευσης της νομοθεσίας και μείωσης των βαρών. Παράλληλα, ασκούνται «έλεγχοι καταλληλότητας» οι οποίοι εξετάζουν κατά πόσο το κανονιστικό πλαίσιο ενός τομέα πολιτικής είναι κατάλληλο για τους στόχους που έχουν τεθεί προκειμένου να παρατηρηθούν υψηλές επιβαρύνσεις και ξεπερασμένα μέτρα [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση].

«Για περισσότερη ανάπτυξη και απασχόληση, πρέπει να διασφαλιστεί ότι η νομοθεσία της Ε.Ε. είναι κατάλληλη για το σκοπό που επιδιώκει.»
Πρόεδρος Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Barroso

Ως προς την ποιότητα της νέας νομοθεσίας, οι εκτιμήσεις των συνεπειών χρησιμοποιούνται συνεχώς στη διαμόρφωση πολιτικής με σημαντικό το έργο της Επιτροπής Εκτίμησης του Αντικτύπου. Το έργο της Επιτροπής ενισχύεται με την θετική γνώμη της πριν από την υποβολή κάθε πρότασης αλλά και με την ανεξαρτησία

της.

Για την σωστή εφαρμογή της νομοθεσίας, η Επιτροπή χρησιμοποιεί προληπτικά μέτρα, όπως την επιβολή συμμόρφωσης στις εκτιμήσεις συνεπειών, στήριξη των κρατών για την εφαρμογή της νομοθεσίας καθώς και μεταφορά νέων οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών για τη νεοθεσπιζόμενη νομοθεσία. Στόχοι είναι η ενίσχυση της εκ των υστέρων αξιολόγησης, η κατάρτιση πινάκων αντιστοιχίας κατά τη μεταφορά της νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια.

Στη συνέχεια, ελέγχεται η σαφήνεια διατύπωσης των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που προβλέπονται στη νομοθεσία με σκοπό την ευκολότερη εφαρμογή και τήρησή της προτείνοντας την κωδικοποίηση και αναδιατύπωση νομικών κειμένων αλλά και την κατάργηση ανενεργών διατάξεων. Σχεδιάζεται μία νέα διαδικτυακή πύλη EUR-Lex για ευκολότερη πρόσβαση στο σύνολο της νομοθεσίας, ενώ τα κράτη μέλη προτείνεται να ενοποιήσουν την εθνική τους νομοθεσία που μεταφέρει διατάξεις της Ε.Ε. και να παρέχουν ηλεκτρονική πρόσβαση. Παράλληλα, λόγος γίνεται για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών με την επιμήκυνση του χρόνου διαβούλευσης αλλά και την καλύτερη αξιοποίηση των αποτελεσμάτων για τις εκτιμήσεις συνεπειών και τις αξιολογήσεις [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση].

Συγκεκριμένοι μηχανισμοί για την πολιτική της έξυπνης νομοθεσίας είναι η εκτίμηση των συνεπειών ρυθμίσεων επιδιώκοντας βελτίωση της ποιότητας των εκθέσεων αυτών, η αξιολόγηση των ρυθμίσεων καθώς επίσης και η διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών, ενώ η εφαρμογή της νομοθεσίας με εύκολη πρόσβαση δεν είναι λιγότερης σημασίας [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της Ε.Ε.].

Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT)

Το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT) της Επιτροπής ξεκίνησε το Δεκέμβριο του 2012 με σκοπό την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου και την μείωση των διοικητικών

βαρών τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις. Αποτελεί μέρος της πολιτικής της έξυπνης νομοθέτησης διασφαλίζοντας την υψηλή ποιότητα των ρυθμίσεων με μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων μέσω ενός συστήματος ανάλυσης συνεπειών, αξιολογήσεων και διαβουλεύσεων⁸. Το εγχείρημα αυτό συμβάλλει σε ένα ξεκάθαρο και σταθερό θεσμικό πλαίσιο που υποστηρίζει την ανάπτυξη και τις θέσεις εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιλέγει τα θέματα κάθε τομέα πολιτικής που χρήζουν απλούστευσης ή κατάργησης πράξεων, μείωσης του διοικητικού βάρους για τις επιχειρήσεις και διευκόλυνσης εφαρμογής τους.

Κατά την παρουσίαση των αποτελεσμάτων του, επισημάνθηκε σημαντική εξοικονόμηση πόρων για τις επιχειρήσεις και ειδικότερα τις ΜΜΕ⁹. Παράλληλα, παρατηρείται σπουδαία πρόοδος κατά την προετοιμασία των νομοθετικών πράξεων ως προς τις εκτιμήσεις συνεπειών, τις διαβουλεύσεις αλλά και τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις. Έτσι, η Επιτροπή προσδιορίζει επιπλέον τομείς¹⁰ για την απλούστευση της νομοθεσίας αλλά και τομείς στους οποίους υπάρχει το ενδεχόμενο να αποσύρει προτάσεις σε εκκρεμότητα ή να καταργήσει άλλες υφιστάμενες που δεν είναι απαραίτητες και που παρουσιάζουν μικρή πρόοδο [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) REFIT - Νομοθεσία κατάλληλη για την ανάπτυξη] - Η Επιτροπή λαμβάνει νέα φιλόδοξα μέτρα για να απλουστεύσει το δίκαιο της ΕΕ].

Τελευταίες εξελίξεις στον τομέα της Καλής Νομοθέτησης στην Ε.Ε.

Η Επιτροπή δημιούργησε την **πλατφόρμα REFIT** [European Commission (2015) Decision of establishing the REFIT Platform] δίνοντας τη δυνατότητα ενός συνεχούς διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων μερών. Στην

«**Η νέα Επιτροπή φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει μεγάλα θέματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από τα κράτη μέλη.**», Πρόεδρος Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. **Juncker**

⁸ Αποτελεί συνέχεια του προγράμματος μείωσης της γραφειοκρατίας που εφαρμόστηκε από το 2007 έως το 2012.

⁹ Μερικά παραδείγματα είναι η ηλεκτρονική τιμολόγηση στον τομέα του ΦΠΑ, οι απαλλαγές ή η θέσπιση ειδικών καθεστώτων για τις επιχειρήσεις αυτές αναφορικά με την λογιστική και άλλους τομείς.

¹⁰ Τέτοιοι τομείς είναι η ενημέρωση και διαβούλευση των εργαζομένων, των οργανωμένων ταξιδιών, του εταιρικού δικαίου και των εμπορικών κανονισμών.

πλατφόρμα αυτή συνδέονται εμπειρογνώμονες υψηλού επιπέδου από επιχειρήσεις, την κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών προκειμένου να διατυπώνουν προτάσεις για τη μείωση των επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η υλοποίηση των ρυθμίσεων.

Στις εργασίες της περιλαμβάνονται η συλλογή προτάσεων για τη μείωση των επιβαρύνσεων, η αξιολόγηση των εν λόγω προτάσεων, η συμφωνία πάνω στις προτάσεις που χρήζουν μεταφοράς στα όργανα της Επιτροπής καθώς και η συζήτηση του αποτελέσματος της μελέτης των προτάσεων στους ενδιαφερόμενους. Τέλος, η λειτουργία της πλατφόρμας γίνεται με διαφανή τρόπο δημοσιοποιώντας σε έναν ειδικό ιστότοπο τις προτάσεις και τα σχόλια που κατατίθενται από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

Παράλληλα, η Επιτροπή θέσπισε και ένα άλλο διαδικτυακό εργαλείο το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να διατυπώνουν διαρκώς τις απόψεις τους – **Lighten the Load-Have your say** [European Commission (2015) REFIT, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm]. Η διαφάνεια και λογοδοσία που επιτυγχάνεται με την ανοιχτή διαδικασία καθώς και τα στοιχεία που παρέχονται από τους άμεσους αποδέκτες των ρυθμίσεων είναι πολύτιμα για τη βελτίωσή τους. Έμφαση δίνεται στη δυνατότητα διατύπωσης προτάσεων σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής μιας πολιτικής αναφορικά τόσο με νέες προτάσεις όσο και με υπάρχουσες κατά την αξιολόγησή τους.

Η βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί εργαλείο διαμόρφωσης και υλοποίησης ορθών πολιτικών χωρίς να αντικαθιστά τις πολιτικές αυτές αλλά συμβάλλοντας στην εκπλήρωση των στόχων που έχουν τεθεί. Πέρα από τη διαβούλευση προτείνονται η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων καθώς και ο έλεγχος της λειτουργίας της Επιτροπής Περιφερειών [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα – ένα θεματολόγιο της Ε.Ε.].

Στη συνέχεια, η έκδοση νέας Διοργανικής Συμφωνίας βρίσκεται υπό διαπραγμάτευση. Αντικείμενα της προτεινόμενης διοργανικής συμφωνίας: το πρόγραμμα REFIT, η εκτίμηση των επιπτώσεων καθ' όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, η παρακολούθηση της απόδοσης των ρυθμίσεων, ο προγραμματισμός, η μεγαλύτερη διαφάνεια και η προσπάθεια μείωσης των φαινομένων καθιέρωσης από τα κράτη μέλη επιπλέον υποχρεώσεων από όσες

προβλέπονται στο κείμενο του νόμου (gold-plating) [European Commission (2015) Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation].

Μία άλλη σημαντική εξέλιξη που δρομολογήθηκε από την τρέχουσα Επιτροπή είναι ο διορισμός του Πρώτου Αντιπροέδρου για θέματα **Καλής Νομοθέτησης, Διοργανικών σχέσεων, Κανόνων Δικαίου, Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων** κ. Frans Timmermans. Στόχος συνιστά ο συντονισμός των εν λόγω πεδίων, που η Ε.Ε. επιδιώκει να βελτιώσει, σε συνδυασμό με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας και τον συντονισμό του έργου της διαφάνειας [European Commission (2014) https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_en].

«Πέρα από τα διοικητικά βάρη ή τα οικονομικά κόστη οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα εξετάζουν και τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις, γεγονός που ενθαρρύνεται από τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου κέντρου στοιχείων και εξέτασης.» κ. **Timmermans**

Τέλος, την 1^η Ιουλίου 2015 ξεκίνησε η λειτουργία της **Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου** (Regulatory Scrutiny Board)¹¹ με διευρυμένο ρόλο, περισσότερη ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα. Αρμοδιότητες της νέας Επιτροπής· ο έλεγχος της ποιότητας των εκτιμήσεων επιπτώσεων, των εκ των υστέρων αξιολογήσεων, των ελέγχων καταλληλότητας των υφιστάμενων αλλά και των νέων ρυθμίσεων καθώς και η γνωμοδότηση των σχεδίων των παραπάνω εκθέσεων [European Commission (2015) Regulatory Scrutiny Board: Mission, tasks and staff].

Βέλτιστες Πρακτικές

Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο ξεκίνησε πρωτοποριακά το 1986 με την εισαγωγή μίας απλοποιημένης διαδικασίας αξιολόγησης των επιπτώσεων που περιελάμβανε το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων στη νομοθεσία. Η πρώτη προσπάθεια αξιολόγησης των επιπτώσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο συντελέστηκε το 1986 επί προεδρίας του Ηνωμένου Βασιλείου ως Αξιολόγηση Αντικτύπου στις Επιχειρήσεις

¹¹ Αντικατέστησε την Επιτροπή Εκτίμησης Επιπτώσεων (Impact Assessment Board) που ξεκίνησε το 2006 εξετάζοντας τις εκτιμήσεις συνεπειών.

(Business Impact Assessment). Ύστερα από αρκετά εγχειρήματα το 1998 υιοθετήθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων με όλα είδη κόστους και οφέλους των ρυθμίσεων.

Αρμόδιο όργανο για την υλοποίηση της Καλής Νομοθέτησης είναι το Τμήμα Κανονιστικού Αντικτύπου (Regulatory Impact Unit) που μετονομάστηκε σε Τμήμα Καλύτερης Νομοθέτησης (Better Regulation Executive - BRE) και υπάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Το όργανο αυτό είναι αρμόδιο για την αναγκαία συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, την τήρηση των κανόνων καλής νομοθέτησης και την χρήση κατάλληλων εργαλείων καθώς και για τον συντονισμό της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν και πρωτοπόρος χώρα ως προς την μέτρηση των αποτελεσμάτων ήδη από το 1990 (Ναλπαντίδου και Χατζής, 2009).

Συνοπτικά η νομοθετική διαδικασία στο Ηνωμένο Βασίλειο, περιλαμβάνει, πριν από την εισαγωγή ενός νομοσχεδίου, τον νομοθετικό προγραμματισμό μεταξύ της Βουλής των Κοινοτήτων και του Υπουργικού Συμβουλίου για τις προτάσεις που πρόκειται να κατατεθούν στην επόμενη συνεδρίαση. Στη συνέχεια, ιδιαίτερη σημασία διαδραματίζει η σύσταση μίας κατάλληλα εξοπλισμένης ομάδας για το νομοσχέδιο για την επιτυχή προετοιμασία του, ενώ απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σωστή διαχείριση του έργου με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και χρονοδιαγράμματα. Εκτός από την σύνταξη του νομοσχεδίου προκειμένου να συμφωνηθεί η εισαγωγή του στο Κοινοβούλιο απαιτούνται μία σειρά από δεδομένα, όπως ένα σχετικό υπόμνημα προς την Κοινοβουλευτική Επιτροπή, ερμηνευτικές σημειώσεις, μία πλήρης ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων και εξουσιοδοτικών πράξεων και άλλα νομικά θέματα.

Έπειτα, το νομοσχέδιο συντάσσεται από το Γραφείο του Κοινοβουλευτικού Συμβούλου με συγκεκριμένες οδηγίες σχετικά με την εισαγωγή, την υπάρχουσα σχετική νομοθεσία, τις προτάσεις και συμπληρωματικά και κοινοβουλευτικά ζητήματα. Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί ένα υποχρεωτικό στάδιο για τις ρυθμίσεις που αφορούν τον ιδιωτικό τομέα, την κοινωνία των πολιτών και τις δημόσιες υπηρεσίες ακολουθώντας το υπόδειγμα και τις οδηγίες που έχει δώσει η Υπηρεσία Καλής Νομοθέτησης. Συντάσσεται ένα προσχέδιο του νομοσχεδίου το οποίο και αποστέλλεται στην Κοινοβουλευτική Επιτροπή για να αποφανθεί για την εισαγωγή του ή όχι. Εφόσον ολοκληρωθεί η διαδικασία της Βουλής των Κοινοτήτων και της Βουλής των Λόρδων ο νόμος εκδίδεται και δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα της

Κυβέρνησης και δίνεται καθοδήγηση όπου απαιτείται (Cabinet Office, 2014).

Φινλανδία - Εσθονία

Παρά τις διαφορετικές καταστάσεις των δύο χωρών, εντούτοις η πρόσφατη δημοσιονομική συγκυρία στην Ευρώπη δεν άφησε ανέπαφες τις δύο αυτές χώρες. Από τη μία, η Εσθονία βρίσκεται σε φάση σύγκλισης με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ η Φινλανδία παρά το υψηλό επίπεδο ζωής είδε την ανταγωνιστικότητά της να πέφτει με σημαντική αύξηση των εργασιακών εξόδων. Στο πλαίσιο αυτό, η μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα κατέστη επιτακτική προκειμένου από τη μία η Φινλανδία να αποκτήσει έναν πιο στρατηγικό και ευέλικτο δημόσιο τομέα παρά το μέγεθός του και από την άλλη η Εσθονία να συνεχίσει να μειώνει το χάσμα με τις άλλες χώρες. Στόχοι η ενίσχυση της ικανότητας καθοδήγησης στο Κέντρο Διακυβέρνησης, η βελτίωση του συντονισμού στον καθορισμό της κυβερνητικής στρατηγικής, η βελτίωση της ικανότητας εφαρμογής των πολιτικών και η εξασφάλιση ισχυρότερης σύνδεσης με τους μηχανισμούς κατανομής των πόρων [OECD (2015) Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders].

Η λήψη αποφάσεων βασισμένη σε συγκεκριμένα στοιχεία είναι καθοριστικής σημασίας για τις δύο χώρες καθώς η πολιτική πρέπει να εμπεριέχει σαφώς ορισμένους στόχους ώστε τα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη να δικαιολογούν τα κόστη, να λαμβάνονται υπόψη οι επιμέρους συνέπειες και να μεγιστοποιούνται τα καθαρά οφέλη. Για το σκοπό αυτό, οι δύο χώρες ανέπτυξαν πολύ γρήγορα ένα κατάλληλο σύστημα αξιολόγησης συνεπειών των ρυθμίσεων. Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων ξεκινάει από τον αρχικό σχεδιασμό μέχρι την ολοκλήρωση της σύνταξης του νομοσχεδίου. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση παρουσιάζει εναλλακτικές επιλογές και θέτει τα κριτήρια για την εκ των υστέρων αξιολόγηση, η οποία περιλαμβάνει την αξιοποίηση των πληροφοριών και τον επανακαθορισμό των δραστηριοτήτων, τη μελέτη και τον έλεγχο ώστε να διασφαλίζεται συνέχεια πολιτικής (Prime Minister's Office Finland, 2013).

Έτσι, στην Εσθονία ενισχύθηκε η θεσμική εγκαθίδρυση του συστήματος αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων απαιτώντας μία αρχική αξιολόγηση της

επίδρασης της προτιμώμενης επιλογής και μίας λεπτομερέστερης αξιολόγησης για την προτεινόμενη ρύθμιση με σημαντική επίδραση. Παράλληλα, συστάθηκε ένα θεσμικό όργανο επιτήρησης στο Υπουργείο Δικαιοσύνης προκειμένου να διεξάγει έλεγχο ποιότητας. Ως προς τη Φινλανδία, ακολουθήθηκαν ηπιότερες μέθοδοι, όπως κατευθυντήριες γραμμές για τα αρμόδια όργανα των Υπουργείων καθώς και διυπουργικές ομάδες εργασίας πάνω στην ρυθμιστική διακυβέρνηση [OECD (2015) Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders].

Κεφάλαιο 3ο

Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

Θεσμικό πλαίσιο

Η Καλή Νομοθέτηση ξεκίνησε να απασχολεί την πολιτική και διοικητική ζωή της χώρας ύστερα από την αντίστοιχη έκθεση του ΟΟΣΑ¹² και την έκθεση Mandelkern¹³. Η αναγκαιότητα της κανονιστικής μεταρρύθμισης είχε εντοπιστεί και έγιναν διάφορες προσπάθειες για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Προσπάθειες θεσμοθέτησης σε νόμο της κανονιστικής μεταρρύθμισης εισάγοντας νέες διαδικασίες για μία πιο αποτελεσματική και αποδοτική νομοθετική διαδικασία με έμφαση στην εισαγωγή της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, που όμως δεν ευδοκίμησαν. Η νέα κυβέρνηση του 2004 που είχε εξαγγείλει την κανονιστική μεταρρύθμιση στο κυβερνητικό της πρόγραμμα προσπάθησε δύο φορές να τη ρυθμίσει με νόμο χωρίς, ωστόσο, να τεθεί προς ψήφιση και άρα να καταστεί δυνατό λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης. Έτσι, το 2006 υιοθετήθηκε η λύση μίας πιο ήπιας μεθόδου ρύθμισης με τη μορφή εγκυκλίου (Καρκατσούλης, 2011b), (Hatzis and Nalrantidou, 2007). Όλες οι φάσεις από τις οποίες πέρασε η χώρα μέχρι να θεσμοθετηθεί η κανονιστική μεταρρύθμιση απεικονίζονται με χρονολογική σειρά σε πίνακα¹⁴ του ΟΟΣΑ.

Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Μία φιλόδοξη προσπάθεια ρύθμισης της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα ξεκίνησε το 2006 με την υπ αριθμ. Υ190/18.7.2006 Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού αναφορικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση, την προσαρμογή δηλαδή της

¹² OECD (2001) Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece.

¹³ European Commission (2001) Mandelkern Group on Better Regulation.

¹⁴ Ο πίνακας αυτός παρατίθεται στο παράρτημα 1 της παρούσας εργασίας.

νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας στις αρχές και διαδικασίες της καλής νομοθέτησης. Η Εγκύκλιος αυτή παρουσιάζει τις αρχές και τα μέσα καλής νομοθέτησης, με μεγαλύτερη καινοτομία να αποτελεί η προϋπόθεση της σύνταξης έκθεσης αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων για όλους τους νέους νόμους.

Σε πρώτο στάδιο γίνεται αναφορά στα αρνητικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης αποδεικνύοντας στο πλαίσιο αυτό την ανάγκη βελτίωσής τους σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά αλλά και διεθνή δεδομένα. Τα προβλήματα αυτά και οι ανάλογες συστάσεις είχαν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της έκθεσης Σπράου (1998) και της έκθεσης του ΟΟΣΑ (2001) σχετικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα (Hatzis and Nalpantidou, 2007). Στη συνέχεια, επιχειρείται να οριστεί η καλή νομοθέτηση ως «η νομοθετική πολιτική που στοχεύει στην βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων βασισμένη στην αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα».

Στη συνέχεια, περιγράφονται σε γενικό πλαίσιο οι αρχές και οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης, ενώ ρητή μνεία στις επόμενες ενότητες γίνεται στην έκθεση αξιολόγησης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, στην αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής και στην κωδικοποίηση. Ειδικότερα, περιγράφεται το περιεχόμενο της έκθεσης αξιολόγησης των ρυθμίσεων αλλά και η διαδικασία σύνταξής της από ειδική μονάδα ή αρμόδια υπηρεσία του εκάστοτε Υπουργείου και στη συνέχεια αποστολή της στην Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία προβαίνει στην παροχή διευκρινίσεων και στον έλεγχο τήρησης των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης.

Έμφαση δόθηκε στις οικονομικές συνέπειες των ρυθμίσεων και κυρίως αναφορικά με τις επιδράσεις στην ανταγωνιστικότητα αλλά και στη μείωση των εξόδων συμμόρφωσης. Προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των ίδιων προδιαγραφών από όλα τα Υπουργεία το 2007 απεστάλη σε αυτά ένα υπόδειγμα της Έκθεσης Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων καθώς και ένα εγχειρίδιο με οδηγίες (Hatzis and Nalpantidou, 2007).

Ως προς την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, ορίζεται μετά από ένα έτος εφαρμογής μίας ρύθμισης η σύνταξη έκθεσης που αποτυπώνει τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της και κυρίως τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες με παράλληλη υποβολή προτάσεων για βελτίωση και στη συνέχεια υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό.

Τέλος, διακριτή ενότητα αποτελεί η κωδικοποίηση ισχυουσών διατάξεων ή η κατάργηση διατάξεων που έχουν καταστεί ανενεργείς είτε από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου είτε από την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης της ΓΓΚ. Επίσης, προβλέπεται ενημέρωση της ΚΕΚ ανά εξάμηνο για την πορεία κωδικοποίησης ρυθμίσεων κάθε Υπουργείου.

Με όλα τα παραπάνω εργαλεία επιδιώκεται να καλλιεργηθεί το αίσθημα ασφάλειας δικαίου τόσο στους πολίτες με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους όσο και στη διοίκηση με τις αρμοδιότητές της. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration], βασικός στόχος της εγκυκλίου ήταν η δημιουργία μίας συνεκτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας μέσω της αξιολόγησης των επιπτώσεων και των άλλων εργαλείων νομοθέτησης.

Η φιλόδοξη αυτή προσπάθεια συνοδεύτηκε από θετικές εξελίξεις στον τομέα της καλής νομοθέτησης, καθώς ακολούθησαν σημαντικές αλλαγές στον **Κανονισμό της Βουλής** με τις οποίες έγινε υποχρεωτική η κατάθεση έκθεσης ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και έκθεσης διαβούλευσης μαζί με τις προτάσεις νόμου [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration]. Έτσι, στο άρθρο 85 του Κανονισμού αναφέρεται ότι τα σχέδια νόμου θα πρέπει να συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση, έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, έκθεση δημόσιας διαβούλευσης, ειδική έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών και από έκθεση του ΓΛΚ εφόσον συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 88, οι ίδιες προϋποθέσεις ισχύουν και για τις τροπολογίες ή προσθήκες στα νομοσχέδια.

Παράλληλα, σημαντικό σημείο αποτελεί η σύσταση κεντρικής μονάδας για τον συντονισμό της καλής νομοθέτησης και της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (Central Regulatory Unit) και η στελέχωση αυτής και των αρμόδιων μονάδων στα Υπουργεία από ειδικούς στον τομέα αυτό.

Ωστόσο, ήδη από τις πρώτες εκθέσεις που συντάχθηκαν η έλλειψη εμπειρίας ως προς την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων και η απουσία ανάλογης κουλτούρας στην ελληνική έννομη τάξη ήταν ιδιαίτερα εμφανείς. Δεν προβλέφθηκε ένα πρότυπο ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων αποτελούμενο αρχικά από μία απλή ανάλυση συνεπειών των εναλλακτικών επιλογών ρύθμισης και στη συνέχεια από μία εκτεταμένη αξιολόγηση της επιλεγόμενης ρύθμισης αναφορικά με τα οφέλη και τα κόστη που αυτή συνεπάγεται (Hatzis and Nalpantidou, 2007).

N. 4048/2012 (ΦΕΚ 3ΑΑ/23.02.2012): Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης

Ορόσημο για την εμπέδωση πολιτικής της καλής νομοθέτησης σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο έγινε με τον νόμο 4048, ο οποίος μέσα από 22 άρθρα περιγράφει τις αρχές, τις διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, καθώς και τις αρμόδιες υπηρεσίες που συντονίζουν την πολιτική αυτή. Πολλές από τις προβλέψεις του έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της παραπάνω Εγκυκλίου αλλά τώρα τοποθετούνται σε μία πιο στέρεα βάση με υποχρεωτικότητα εφαρμογής. Σε πρώτο στάδιο δίνονται βασικοί ορισμοί των όρων «ρύθμιση», «καλή νομοθέτηση», «ρυθμιστική διακυβέρνηση», «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», «διοικητικά βάρη» και «αναμόρφωση δικαίου».

Στη συνέχεια, στις αρχές καλής νομοθέτησης του άρθρου 2 περιλαμβάνονται η **αναγκαιότητα** ρύθμισης ενός ζητήματος, το οποίο δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης ή έχει ελλιπώς ρυθμιστεί, η **αναλογικότητα** δηλαδή η επιλογή κατάλληλης ρύθμισης με μέσο που ανταποκρίνεται στο σκοπό που θέλει να επιτευχθεί ώστε να αποφεύγονται οι περιττές ρυθμίσεις, η **απλότητα και σαφήνεια** του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η **αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων**, η **αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα** της ρύθμισης λαμβάνοντας υπόψη οικονομικά και άλλα στοιχεία καθώς και τις συνέπειες της ρύθμισης. Παράλληλα, η **διαφάνεια**, η **επικουρικότητα και η λογοδοσία** ώστε να ορίζονται τα αρμόδια όργανα εφαρμογής των ρυθμίσεων και να υπάρχει υπευθυνότητα, η **ασφάλεια δικαίου**, η **προσβασιμότητα** στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, η **ανοιχτή διαδικασία** για την υποβολή προτάσεων κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους, η **ισότητα των φύλων** και η **δημοκρατική νομιμοποίηση** συμπληρώνουν τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Τα άρθρα 3 και 4 αναφέρονται στις διαδικασίες και τις υποχρεώσεις τις οποίες οφείλουν τα αρμόδια όργανα να εκπληρώσουν προκειμένου να εξασφαλίζεται η καλή νομοθέτηση. Τέτοιες διαδικασίες είναι ο ετήσιος προγραμματισμός του νομοθετικού έργου των υπουργείων, η πλήρης ρύθμιση του αντικειμένου του νομοσχεδίου με πρόβλεψη για τις εξουσιοδοτικές διατάξεις, η ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων, η τήρηση νομοτεχνικών χαρακτηριστικών και γραμματικών και συντακτικών κανόνων καθώς επίσης και η έναρξη ισχύος των νομοσχεδίων σε ξεχωριστό άρθρο.

Στις επιμέρους υποχρεώσεις περιλαμβάνονται ο εντοπισμός του προβλήματος προς ρύθμιση αλλά και η έλλειψη των αναγκαίων για την αντιμετώπισή του ρυθμίσεων, η καταλληλότητα μίας επιλογής έναντι των εναλλακτικών της και η αξιολόγηση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που συνεπάγεται η επιβολή της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και τη διοίκηση. Επίσης, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ρυθμίσεων σημαίνει επίτευξη των στόχων με το μικρότερο δυνατό κόστος για τη διοίκηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Τέλος, η διαφάνεια επιτυγχάνεται με την διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών και η επικουρικότητα και λογοδοσία έχουν σαν αποτέλεσμα την οριοθέτηση της ευθύνης και την λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων.

Τα επόμενα άρθρα (5-13) του Ν. 4048 περιγράφουν τα **μέσα καλής νομοθέτησης**, όπως παρουσιάζονται αναλυτικά παρακάτω.

i. Δημόσια διαβούλευση

Η **διαβούλευση** μέσω της συμμετοχής των ενδιαφερομένων, τόσο εκείνων που θα επηρεαστούν άμεσα από την πολιτική όσο και εκείνων που εμπλέκονται στην εφαρμογή της μπορεί να βελτιώσει την βάση των στοιχείων τόσο κατά τον σχεδιασμό όσο και κατά την αξιολόγηση. Οι τέσσερις βασικές αρχές της διαβούλευσης είναι η ευρεία συμμετοχή, η διαφάνεια και η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η συνεκτικότητα ώστε να συμμετέχει κατάλληλο κοινό εντός επαρκούς χρόνου και με σεβασμό στα σχόλια [European Commission (2015) Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines].

Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να συμβάλλουν στην τελική διαμόρφωση μίας ρύθμισης ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και συμμόρφωση με αυτήν. Παράλληλα, η διαβούλευση μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά αναφορικά με την εμφάνιση προβλημάτων καθώς οι συμμετέχοντες στη διαδικασία της διαβούλευσης όντας κοντά στην εφαρμογή της ρύθμισης γνωρίζουν καλύτερα την κατάσταση [European Commission (2015) Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines].

Σύμφωνα με τον Ν. 4048, ύστερα από δημοσιοποίηση της προτεινόμενης ρύθμισης στον διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να διατυπώσουν σχόλια και προτάσεις στο στάδιο της επεξεργασίας αλλά και της αξιολόγησης της ρύθμισης. Στον νόμο αυτό προβλέπεται η διενέργεια της δημόσιας

διαβούλευσης σε δύο φάσεις, η πρώτη για εβδομάδες όπου αναρτάται κείμενο αναφορικά με το στόχο, το αποτέλεσμα, τις εναλλακτικές επιλογές και τις συνέπειες της προτεινόμενης ρύθμισης. Η δεύτερη φάση διαρκεί τρεις εβδομάδες με δυνατότητα σχολιασμού των συγκεκριμένων διατάξεων του νομοσχεδίου. Έπειτα, τα σχόλια αυτά συγκεντρώνονται και ομαδοποιούνται στην ανάλογη έκθεση η οποία συνοδεύει το νομοσχέδιο για ψήφιση στη Βουλή.

ii. Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων

Η **ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων** (ex ante evaluation) αποτελεί το επόμενο μέσο καλής νομοθέτησης, στο οποίο περιγράφονται το όφελος, το κόστος και η διακινδύνευση που συνεπάγεται μία ρύθμιση ώστε να εκτιμηθούν οι άμεσες και έμμεσες συνέπειες της στην οικονομία, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, το περιβάλλον, τους πολίτες και τη διοίκηση. Η διακινδύνευση αποτελεί δύσκολα προσδιορίσιμη έννοια καθώς η αναγωγή στοιχείων στο μέλλον είναι πολύπλοκη διαδικασία. Το όφελος προσδιορίζεται μέσα από πέντε στάδια, ήτοι τον καθορισμό των ομάδων που ωφελούνται, την εξειδίκευση του οφέλους, την αξιολόγηση οφέλους ανά τύπο επιχείρησης και τον προσδιορισμό του έμμεσου οφέλους και την ποσοτικοποίησή του. Τέλος, το κόστος προσδιορίζεται με ανάλογο τρόπο με έμφαση στο κόστος της απασχόλησης και στο έμμεσο κόστος των κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006).

Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί ευρύτερο πλαίσιο από την ανάλυση κόστους-οφέλους καθώς εξετάζονται συνέπειες και πέρα από τον οικονομικό τομέα. Ωστόσο, αυτό πολλές φορές δεν συμβαίνει καθώς δίνεται έμφαση στις συνέπειες της ρύθμισης στην απασχόληση, στην αποφυγή γραφειοκρατικών διαδικασιών, στην ενίσχυση του ανταγωνισμού και στη βελτίωση της οικονομικής μεγέθυνσης (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006).

Στη φάση αυτή γίνεται σύνδεση του προβλήματος με τις αιτίες που το προκαλούν, τους στόχους που τίθενται αλλά και τις επιλογές πολιτικής που υπάρχουν με τις συνέπειες που αυτές θα επιφέρουν. Η έκθεση που συντάσσεται πρέπει να περιλαμβάνει εκτός από τις συνέπειες μία περιγραφή του ποιος θα επηρεαστεί από την πρωτοβουλία και πώς, τις επιπτώσεις σε MME και στην ανταγωνιστικότητα και τη στρατηγική διαβούλευσης και περιγραφή των αποτελεσμάτων που θα προκύψουν. Η φάση αυτή υποβοηθάει την διαμόρφωση πολιτικής χωρίς να την υποκαθιστά [European Commission (2015) Commission Staff Working Document, Better

Regulation Guidelines].

Στους παράγοντες που καθορίζουν την ποιότητα των εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων περιλαμβάνεται η γρήγορη εκκίνηση της διαδικασίας δηλαδή κατά την εξέταση επιλογών από τους λήπτες αποφάσεων ώστε να επιτύχουν τους στόχους πολιτικής και να έχουν επαρκή χρόνο ώστε να μάθουν επιπλέον δεδομένα αλλά και επηρεάζοντας τις διαπραγματεύσεις πριν την υιοθέτηση οδηγίας. Στη συνέχεια, η αποτελεσματική διαβούλευση σχετίζεται με την απόκτηση πρακτικών γνώσεων για τους λήπτες των αποφάσεων λαμβάνοντας βέβαια υπόψη ότι η ποιότητα των απαντήσεων της διαβούλευσης ποικίλει. Τέλος, η κατάλληλη ανάλυση των κοστών και των οφελών επηρεάζει την ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων εξετάζοντας αν τα οφέλη δικαιολογούν τα κόστη (National Audit Office, Comptroller and Auditor General, 2001).

Παράλληλα, η επιτυχία της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων αποδεικνύεται από τη νομιμότητα της ρύθμισης, τη διαφάνεια με την οποία συντελείται καθώς και από τη συλλογή όλων των διαθέσιμων στοιχείων. Επίσης, η σύνταξη ενός περιεκτικού κειμένου και συναφούς με το αντικείμενο της ρύθμισης σε συνδυασμό με την ανάλυση του προβλήματος και των εναλλακτικών λύσεων χωρίς παραπομπές σε άλλα έγγραφα είναι δύο στοιχεία που επηρεάζουν την ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006).

Η έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, που συντάσσεται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του επισπεύδοντος Υπουργείου σε συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, απαντώντας σε μία σειρά από ερωτήσεις εξετάζει την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Παράλληλα, χρησιμοποιεί εργαλεία μέτρησης διοικητικών βαρών, όπως το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους προκειμένου να υπολογίσει το διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις. Ο Ν. 4048 κάνει ένα διαχωρισμό των άμεσων από τα έμμεσα κόστη, τα έξοδα δηλαδή που προκύπτουν για τις επιχειρήσεις από τις υποχρεώσεις πληροφόρησης της νομοθεσίας επιδιώκοντας την απλούστευση των διαδικασιών και τη μείωση των διοικητικών βαρών (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, 2013).

iii. Αιτιολογική έκθεση

Η **αιτιολογική έκθεση** είναι το εργαλείο που περιγράφει τους λόγους θέσπισης ενός νόμου καθώς και τους επιδιωκόμενους σκοπούς δίνοντας επιπλέον

πληροφορίες, επεξηγώντας γιατί προτιμήθηκε αυτή η ρύθμιση έναντι των άλλων και όχι απλά παραθέτοντας τις διατάξεις του νόμου. Παράλληλα, η αιτιολογική έκθεση αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο εισαγωγικό μέρος το οποίο αναφέρεται σε προηγούμενη ρύθμιση του αντικειμένου αυτού και περιγράφει τη γενική αιτία θέσπισης του νόμου και το δεύτερο μέρος που αιτιολογεί κάθε επιμέρους διάταξη (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, 2013).

Κατά τη σύνταξη των ρυθμίσεων λαμβάνεται επιπλέον υπόψη και η **απλούστευση** των διαδικασιών μέσω μείωσης των δικαιολογητικών και του χρόνου διεκπεραίωσης αλλά και αποφυγής των περιττών ρυθμίσεων.

iv. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής

Η **αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής** των ρυθμίσεων (ex post evaluation) αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό μέσο της καλής νομοθέτησης, προκειμένου να εκτιμηθούν το κόστος και οι τυχόν αρνητικές επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες καθώς επίσης το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από τις ρυθμίσεις αυτές. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων διασφαλίζει ότι η διακυβέρνηση τηρεί τις υποσχέσεις της και δίνει τα απαραίτητα στοιχεία στο επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration].

Μέσω της αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθεσίας μπορούν να εντοπιστούν οι αδυναμίες της προκειμένου αυτές να αποφευχθούν στο μέλλον. Συγκεκριμένα, προσδιορίζονται οι τομείς που χρήζουν απλούστευσης ειδικότερα για τις ρυθμίσεις που συνεπάγονται υψηλά διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις προκειμένου να προωθούνται συνεκτικές δράσεις ευνοϊκές για αυτές. Για το σκοπό αυτό, συστήνεται η συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων φορέων, ήτοι του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης [OECD (2012) Better Regulation in Europe: Greece].

Παράλληλα, στις συστάσεις του ΟΟΣΑ [OECD (2012) Better Regulation in Europe: Greece] περιλαμβάνεται η διεύρυνση του προγράμματος μείωσης των μη απαραίτητων διοικητικών επιβαρύνσεων αξιολογώντας τις πληροφοριακές υποχρεώσεις των επιχειρήσεων. Απαραίτητη προϋπόθεση για αυτό αποτελεί η υποστήριξη των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στη χρήση αναλυτικών

εργαλείων όπως η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους και η Ανάλυση Κινδύνων αλλά και στην ανάπτυξη κατάλληλων δεικτών απόδοσης και κριτηρίων αξιολόγησης.

Μετά την επιβολή της τήρησης της ρύθμισης και πριν από την πάροδο τριών ετών προβλέπεται μέσα από τον νόμο αυτό η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής (ex post evaluation) που έχει επιφέρει ώστε να κατατεθούν τυχόν τροποποιήσεις. Παράλληλα, προβλέπεται ο προγραμματισμός της αξιολόγησης ρυθμίσεων των Υπουργείων για το επόμενο έτος.

Τα επόμενα μέσα καλής νομοθέτησης, ήτοι η απλούστευση, η αναμόρφωση δικαίου και η κωδικοποίηση αφορούν σε επόμενο στάδιο τη βελτίωση ισχυουσών διατάξεων προκειμένου να ανταποκρίνονται στα νέα δεδομένα αλλά και την κατάργηση ανενεργών διατάξεων.

ν. Δομές Καλής Νομοθέτησης

Αρμόδιες δομές για την υλοποίηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης συνιστούν το **Γραφείο Καλής Νομοθέτησης** της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και τα προβλεπόμενα στον νόμο αυτό **Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας** των Υπουργείων. Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, όπως μετονομάστηκε το υπάρχον Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, ως συντονιστικό όργανο των διαδικασιών καλής νομοθέτησης είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων και ειδικότερα της ανάλυσης συνεπειών. Συντάσσει την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων για ρυθμίσεις του Πρωθυπουργού ή του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ δίνει κατευθύνσεις στα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων για την ανάλυση αυτή για θέματα της αρμοδιότητάς τους, της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και διεθνών συμβάσεων. Παράλληλα, συνεργάζεται με τον Συνήγορο του Πολίτη για τη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, όπως επίσης και με την Επιτροπή Ανταγωνισμού για ρυθμίσεις που επηρεάζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

Συντονίζει τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας πάνω σε προγράμματα απλούστευσης των ισχυουσών ρυθμίσεων, ενώ συντάσσει ετήσιο σχέδιο για τη μείωση των διοικητικών βαρών, την απλούστευση της νομοθεσίας και την κατάργηση περιττών ρυθμίσεων. Τέλος, συντάσσει Ετήσιες Εκθέσεις προς τον Πρωθυπουργό για την πορεία της καλής νομοθέτησης οι οποίες, στη συνέχεια, κοινοποιούνται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Στη συνέχεια, τα **Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας** των Υπουργείων

συμμετέχουν στον σχεδιασμό των ρυθμίσεων και συντάσσουν τα νομοσχέδια που τους αναθέτει ο Υπουργός. Συντάσσουν την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και δημόσιας διαβούλευσης αλλά και την έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής. Παρέχουν την απαραίτητη τεχνογνωσία για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και φροντίζουν τη διενέργεια διαβουλεύσεων. Εντοπίζουν τις ρυθμίσεις του Υπουργείου που χρήζουν απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης και συμμετέχουν στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων.

Τα επόμενα άρθρα του Ν.4048 περιγράφουν τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και την Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου και τις αρμοδιότητές της.

Ν. 4109/2013: Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις

Η καλή νομοθέτηση προϋποθέτει και περιλαμβάνει την έννοια του συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Ως συντονισμός νοείται ο διϋπουργικός συντονισμός και ο συντονισμός των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης με κανονιστική αρμοδιότητα. Η διασπορά των οργανωτικών δομών στη χώρα μας έχει φέρει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλαπλών συντονιστικών κέντρων, με αποτέλεσμα την ασάφεια στην ταυτότητα και στην ιδιοκτησία του «ιδιοκτήτη» των μεταρρυθμίσεων (ποιος έχει την ευθύνη της πολιτικής). Επιπλέον, η έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων καθώς και η θέσπιση πολλών διάσπαρτων ρυθμίσεων επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου.

Οι παραπάνω μακροχρόνιες αδυναμίες της διοίκησης σε συνδυασμό με την απουσία ενός ισχυρού κέντρου αρμόδιου να παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο ακολουθώντας τις υποδείξεις του Πρωθυπουργού, να συντονίζει την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων επιλύοντας τυχόν διαφωνίες, να επιτυγχάνει συνεκτικές πολιτικές καθώς επίσης και να ενημερώνει τον Πρωθυπουργό για την εξέλιξη του κυβερνητικού προγράμματος καθιστούν αναγκαία τη δημιουργία ενός τέτοιου

οργάνου.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου, ο ΟΟΣΑ σε μελέτη του προτείνει τη δημιουργία «Κέντρων Διακυβέρνησης» ως κεντρικό όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι αρμόδιο για τη δημιουργία και επικοινωνία στρατηγικού οράματος, τη λογοδοσία, τον στρατηγικό σχεδιασμό και την επικοινωνία, ενώ επισημαίνει μεταξύ άλλων την έλλειψη συντονισμού της διοίκησης, γεγονός που επιδρά αρνητικά στην ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων σε συλλογικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, προτείνει τη δημιουργία μίας σταθερής δομής διϋπουργικού συντονισμού στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, σε συνδυασμό με στρατηγικές ομάδες σε κάθε Υπουργείο αλλά και διαλειτουργικά συστήματα ΤΠΕ.

Έτσι, το Κεφάλαιο Β' του νόμου αναφέρεται στη δομή αυτή ως τη Γενική Γραμματεία για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, αποτελούμενη από τις υπηρεσίες Διοίκησης, Προγραμματισμού και το Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων καθώς και από διακριτούς Τομείς πολιτικής. Βασικός ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού συνιστά η κατάρτιση του προγράμματος εφαρμογής του κυβερνητικού έργου λαμβάνοντας υπόψη τον προγραμματισμό του κάθε Υπουργείου σε συνδυασμό με την παρακολούθηση της εφαρμογής του.

Ο προγραμματισμός των Υπουργείων, όπως περιγράφεται στα σχέδια δράσης, περιλαμβάνει τις προτεραιότητες, τους στόχους και τις δράσεις που πρέπει να συντελεστούν με συγκεκριμένα μέσα και εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων προκειμένου να έχουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Τα σχέδια δράσης αποστέλλονται εντός του πρώτου τριμήνου σε ετήσια βάση στη ΓΓΣ, η οποία παρακολουθεί την εφαρμογή και ελέγχει την τήρηση του προγράμματος, ενώ όταν κρίνεται αναγκαίο προβαίνει σε διορθωτικές κινήσεις. Ωστόσο, η εξασφάλιση του αναγκαίου συντονισμού είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη συνοχή του κυβερνητικού προγράμματος. Για το σκοπό αυτό, η ΓΓΣ προβαίνει σε συζητήσεις και συνεργασίες προκειμένου να αρθούν οι όποιες διαφωνίες σε διοικητικό επίπεδο.

Δεδομένου, πάντως, ότι σε μεγάλο βαθμό το κυβερνητικό έργο περιλαμβάνει τον ρυθμιστικό προγραμματισμό των Υπουργείων, η υπηρεσία διατηρεί συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ στο πλαίσιο ελέγχου της ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Οι κανονιστικές πράξεις και τα σχέδια νόμου που

προβλέπονται στα σχέδια δράσης των Υπουργείων αποστέλλονται στη ΓΓΣ καθώς και στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Παράλληλα, διατυπώνει προτάσεις σχετικά με την εκτίμηση των συνεπειών των ρυθμίσεων αυτών στα αρμόδια Υπουργεία πριν την κατάθεσή τους στη ΓΓΚ.

Επιπλέον, ο εκάστοτε Τομέας συνεργάζεται με το αρμόδιο Υπουργείο για την απλούστευση των διαδικασιών και τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων που προβλέπονται στα σχέδια δράσης των Υπουργείων για τις επιχειρήσεις, τις συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση αλλά και εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης. Έπειτα, καταχωρούνται σε ηλεκτρονική βάση του Γραφείου Τεκμηρίωσης και Αρχείων, ενώ ρυθμίσεις που αφορούν σε ήδη απλουστευμένες διαδικασίες αποστέλλονται τόσο στη ΓΓΣ όσο και στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης.

Κεφάλαιο 4ο

Εξέταση νομοθεσίας για τη δημόσια διοίκηση¹⁵ (έτη 2014-2015)

Διενέργεια
βουλευτικών
εκλογών στις
25.1.2015 και
σηματισμός
νέας κυβέρνησης
στις 26.1.2015

Ανασχηματισμός
κυβέρνησης
(18.7.2015)

Προβλέψεις N.4048	N.4250/2014	N.4275/2014	Νομοσχέδιο (διαβούλευση 20.1.2015)	Νομοσχέδιο (διαβούλευση 8.7.2015)
«Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.»	«Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992	«Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3526/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.»	«Αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων των Δημοσίων Υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Ο.Τ.Α.»	«Αξιοκρατία, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα στην διοίκηση»

¹⁵ Νομοθετήματα ΥΔΜΗΔ (νυν Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης)

	(Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.»			
ΑΡΘΡΟ 3 Διαδικασίες καλής νομοθέτησης				
Ετήσιος ή εξαμηνιαίος νομοθετικός προγραμματισμός των Υπουργείων	Τα Υπουργεία δεν προβαίνουν συστηματικά στην ανάλογη ενημέρωση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης σχετικά με τον ετήσιο αριθμό των νομοσχεδίων που πρόκειται να καταθέσουν.			
Πλήρης ρύθμιση του αντικειμένου	Γίνεται μία πρώτη προσπάθεια για διοικητικές απλουστεύσεις σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, ενώ για τις καταργήσεις των φορέων ο εν λόγω νόμος αποτελεί συνέχεια ανάλογων νομοθετικών ρυθμίσεων. Ως προς την αξιολόγηση, αναφέρεται ότι πρόκειται για μεταβατική ρύθμιση.	Ρυθμίζει την επιλογή των προϊσταμένων τροποποιώντας άρθρα του Ν. 3526/2007. Περιγράφει σε ένα άρθρο τα κριτήρια επιλογής, τα κωλύματα συμμετοχής στην κρίση, τα στάδια και τη διαδικασία επιλογής, ενώ σε δεύτερο άρθρο περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τα συσταθέντα υπηρεσιακά συμβούλια.	Ύστερα από την μεταβατική ρύθμιση του Ν. 4250 τέθηκε σε διαβούλευση σχέδιο νόμου για την πλήρη ρύθμιση της αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών στο πλαίσιο ρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Περιγράφεται το πεδίο εφαρμογής, τα κριτήρια και η βαθμολόγησή τους, η έκθεση και η διαδικασία της αξιολόγησης και η ένσταση.	Καθώς αποτελεί μέρος του κυβερνητικού έργου, η αλλαγή της κυβέρνησης σήμαινε την κατάθεση νέου νομοσχεδίου που περιλαμβάνει στο Κεφάλαιο Α' την αξιολόγηση, την στοχοθεσία και την κοινωνική λογοδοσία ενώ στο Κεφάλαιο Β' την επιλογή προϊσταμένων.
Εξουσιοδοτικές διατάξεις σε	Όχι σε αυτοτελές άρθρο αλλά κάθε νομοθετική	Όχι σε αυτοτελές άρθρο αλλά κάθε νομοθετική	Όχι σε αυτοτελές άρθρο αλλά κάθε νομοθετική	Όχι σε αυτοτελές άρθρο αλλά κάθε νομοθετική

αυτοτελές άρθρο	εξουσιοδότηση δίνεται στο άρθρο αναφοράς του αντικειμένου της. Στην έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης βρίσκονται συγκεντρωμένες όλες οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για ΚΥΑ, ΥΑ και Π.Δ., οι περισσότερες από τις οποίες αφορούν στην κατάργηση ή συγχώνευση Ν.Π.Δ.Δ. και Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα με αποτέλεσμα να υπάρχει πληθώρα από εξουσιοδοτήσεις.	εξουσιοδότηση δίνεται στο εκάστοτε άρθρο αναφοράς. Στην έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης βρίσκονται συγκεντρωμένες όλες οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για ΚΥΑ, ΥΑ και ΠΔ, προκειμένου να εφαρμοστεί πλήρως η ρύθμιση αυτή.	εξουσιοδότηση δίνεται στο εκάστοτε άρθρο αναφοράς. Ο αριθμός τους είναι περιορισμένος.	εξουσιοδότηση δίνεται στο εκάστοτε άρθρο αναφοράς. Ο αριθμός τους είναι περιορισμένος.
Μεταβατικές διατάξεις σε αυτοτελές άρθρο	Άρθρο 32 αναφορικά με το Γ' Κεφάλαιο του νόμου για την αξιολόγηση του προσωπικού.	Ναι, στο άρθρο 5.	Ναι, στο άρθρο 12.	Ναι, στο άρθρο 14.
Αναφορά ολόκληρου του τροποποιούμενου ή καταργούμενου άρθρου	Ναι, σε αρκετές διατάξεις λόγω των τροποποιήσεων νόμων. Αυτή η τακτική δεν ακολουθείται σε όλο το κείμενο του νόμου όπου οι τελευταίες διατάξεις (τα άρθρα 35-38, 40, 43-47, 49-51) αναφέρουν μόνο τις τροποποιούμενες και προστιθέμενες παραγράφους	Ναι, σε πολλές περιπτώσεις εφόσον μέσα σε δύο άρθρα τροποποιεί αρκετά άρθρα (84-86, 157-162) του Ν. 3526/2007. Στο άρθρο 7 συγκεντρώνονται ορισμένες τροποποιούμενες διατάξεις.	Δεν τροποποιεί διατάξεις άλλων νόμων.	Στο Κεφάλαιο Β' του νόμου περιλαμβάνεται αναφορά ολόκληρων των άρθρων 84-87 και 157-162 του Ν. 3528/2007, όπως τροποποιούνται στα άρθρα 12 και 13 του παρόντος νόμου.

	ή εδάφια.			
Αόριστες παραπομπές σε άλλες διατάξεις	Λόγω των διοικητικών απλουστεύσεων και καταργήσεων δημοσίων υπηρεσιών περιλαμβάνει πολλές παραπομπές στους αντίστοιχους νόμους στα πρώτα κεφάλαια αλλά και στο τελευταίο κεφάλαιο.	Παραπέμπει σε αρκετά σημεία σε άρθρα του Ν. 3526/2007, τον οποίο και τροποποιεί, ενώ έχει παραπομπές και σε άλλους νόμους όπως τον 4024/2011 και τον 4178/2013.	Δεν περιλαμβάνει αόριστες παραπομπές και δεν απαιτεί από τον αναγνώστη να ανατρέχει σε άλλες διατάξεις.	Δεν υπάρχουν αόριστες παραπομπές εκτός από μερικά σημεία που παραπέμπει στους νόμους 3526/2007 και 4024/2011.
Καταργούμενες διατάξεις σε αυτοτελές άρθρο	Όχι	Ναι, στο άρθρο 6.	Ναι, στο άρθρο 13.	Όχι
Έναρξη ισχύος νομοσχεδίου σε ιδιαίτερο άρθρο	Ναι, στο άρθρο 54.	Ναι, στο άρθρο 18.	Ναι, στο άρθρο 14.	Δεν υπάρχει αυτοτελές άρθρο έναρξης ισχύος του νομοσχεδίου.
Ρητός ορισμός σε αυτοτελή και αριθμημένη παράγραφο του διαφορετικού χρόνου έναρξης ισχύος διατάξεων	Δεν προβλέπεται διαφορετικός χρόνος έναρξης κάποιας διάταξης.			
Κατάλογος διατάξεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Υπουργείων	Δεν διατίθεται ανάλογος κατάλογος.			
ΑΡΘΡΟ 5				

Μέσα καλής νομοθέτησης				
Διαβούλευση	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι
Αιτιολογική έκθεση	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι
Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι
Έκταση έκθεσης - αναλυτική παρουσίαση οικονομικών στοιχείων	Αρκετά μεγάλη, εντούτοις μεγάλο μέρος της (15 σελ.) αφιερώνεται στην περιληπτική περιγραφή των διατάξεων του νόμου, ενώ μόλις οι δύο τελευταίες σελίδες αναφέρονται στα οικονομικά αποτελέσματα που προκύπτουν στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στον Προϋπολογισμό των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.	Η πεντασέλιδη έκθεση του ΓΛΚ περιγράφει συνοπτικά (4 σελ.) τις προβλέψεις του νομοσχεδίου, ενώ στην τελευταία σελίδα παρουσιάζονται οι δαπάνες επί του κρατικού προϋπολογισμού, του προϋπολογισμού των Ν.Π.Δ.Δ. και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αλλά και επί του προϋπολογισμού του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.		
Απλούστευση	Το πρώτο κεφάλαιο αφορά σε διοικητικές απλουστεύσεις και σε μείωση των διοικητικών βαρών.	Όχι	Όχι	Όχι
Κωδικοποίηση	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι

Αναμόρφωση δικαίου	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
ΑΡΘΡΟ 6 Διαβούλευση				
Χρόνος διαβούλευσης	15/1/2014-21/1/2014 - 7 ημέρες	8/5/2014-23/5/2014 - 16 ημέρες	20/1/2015-25/1/2015 - 5 ημέρες	8.7.2015-15.7.2015 - 7 ημέρες
Αιτιολογείται ο χρόνος διαβούλευσης;	Όχι	Όχι	Δεν συντάχθηκε έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης.	Δεν συντάχθηκε έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης.
Δύο φάσεις διαβούλευσης (1η 2 εβδομάδες + 2η 3 εβδομάδες)	Συντελέστηκε μόνο η Β' φάση της διαβούλευσης.			
Αν όχι, εφόσον υπάρχει σχέδιο νόμου επιμηκύνεται η 2η φάση κατά 1 εβδομάδα (4 εβδομάδες)	Η Β' φάση δεν επιμηκύνθηκε.			
Εκτός από το σχέδιο νόμου είναι αναρτημένη και η αιτιολογική έκθεση;	Ναι	Ναι	Όχι, στο opengov.gr είναι αναρτημένο μόνο το σχέδιο νόμου αποτελούμενο από 14 άρθρα.	Όχι, στο opengov.gr είναι αναρτημένο μόνο το σχέδιο νόμου αποτελούμενο από δύο κεφάλαια με 14 άρθρα.
Σύνταξη της	Από την έρευνα που διεξήχθη προέκυψε ότι το εν λόγω		Η διαδικασία δεν	Η διαδικασία δεν

έκθεσης δημόσιας διαβούλευσης από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (βλ. ερωτηματολόγιο)	Γραφείο δεν επεξεργάζεται συστηματικά την έκθεση δημόσιας διαβούλευσης που συνοδεύει τις ρυθμίσεις.	ολοκληρώθηκε και δεν συντάχθηκε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης. Ωστόσο, από το opengov.gr δύναται να γίνει εξαγωγή σχολίων με τη μορφή φύλλου excel.	ολοκληρώθηκε και δεν συντάχθηκε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης, ενώ δεν δύναται να γίνει εξαγωγή σχολίων με τη μορφή φύλλου excel από το opengov.gr.
Αιτιολογείται η συμπερίληψη ή όχι σχολίων	Παρά το γεγονός ότι επισημαίνεται η σημασία των σχολίων για περαιτέρω επεξεργασία των διατάξεων, εντούτοις δεν αιτιολογείται ξεκάθαρα η συμπερίληψη ή όχι των σχολίων εκτός από τα άρθρα 2, 20 και 23 που έγιναν κάποιες προσθήκες.	Αναφέρεται η σημασία των σχολίων για την επεξεργασία των διατάξεων και συμπερίληψή τους στο νομοσχέδιο αλλά δεν αιτιολογείται η συμπερίληψή τους ή όχι εκτός από το άρθρο 4 που αναδιατυπώθηκε.	
ΑΡΘΡΟ 7 Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης			
Τεκμηριώνεται η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης	Αρχές της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας, της αναλογικότητας και της διαφάνειας και κοινωνικής συμμετοχής	Αρχές της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και διαφάνειας και κοινωνικής συμμετοχής	
Παρέχονται στοιχεία επικοινωνίας	Ναι	Όχι	
Πληροφοριακές	Επιχειρείται μείωση των	Όχι	

υποχρεώσεις	<p>πληροφοριακών υποχρεώσεων και κατά συνέπεια των διοικητικών επιβαρύνσεων ύστερα από συστάσεις του ΟΟΣΑ¹⁶: 1) κατάργηση υποχρέωσης δημοσίευσης στο ΦΕΚ τροποποιήσεων καταστατικού και ετήσιων ισολογισμών Α.Ε. και ΕΠΕ, 2) κατάργηση υποχρέωσης βεβαίωσης γνήσιου υπογραφής στην Υπεύθυνη Δήλωση κατά την πρώτη φάση προσφοράς σε δημόσιο διαγωνισμό και 3) επιμήκυνση ισχύος της παραγωγικής άδειας για ιχθυοκαλλιεργητές και αλιείς σε λαϊκές αγορές από 6 σε 12 μήνες</p>			
Δίνονται ποσοτικά στοιχεία	Δίνονται στην ερώτηση σχετικά με το κόστος και το όφελος για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.	Στην έκθεση αυτή δεν ποσοτικοποιούνται το όφελος, το κόστος και οι συνέπειες της ρύθμισης για		

¹⁶ Στο πλαίσιο μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων εκδόθηκε η έκθεση «Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα» με 87 συγκεκριμένες συστάσεις για τα Υπουργεία με επισπεύδον Υπουργείο το ΥΔΜΗΔ. Στους τομείς αυτούς περιλαμβάνονται η γεωργία, το εταιρικό δίκαιο, η ενέργεια, το περιβάλλον, η αλιεία, η ασφάλεια τροφίμων, η φαρμακευτική νομοθεσία, οι δημόσιες προμήθειες, η στατιστική, η φορολογική νομοθεσία, οι τηλεπικοινωνίες, ο τουρισμός και το εργασιακό περιβάλλον [OECD (2014) Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An overview of 13 sectors].

		το σύστημα επιλογής προϊσταμένων.		
Ποιότητα διαβούλευσης στη RIA	Απαντώνται οι 2 ερωτήσεις σχετικά με τον χρόνο, τόπο και τη διαδικασία διεξαγωγής καθώς και τους κοινωνικούς εταίρους και τα ενδιαφερόμενα μέρη αλλά σε γενικό πλαίσιο ενώ τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στην έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.	Απαντάται συνοπτικά η ερώτηση σχετικά με τον χρόνο, τόπο και τη διαδικασία διεξαγωγής ενώ για τα αποτελέσματα παραπέμπει στην έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.		
Απλούστευση διαδικασιών	Προβλέπονται: 1) κατάργηση υποχρέωσης υποβολής πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων στις συναλλαγές των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες, 2) κατάργηση υποχρέωσης δημοσίευσης στο ΦΕΚ τροποποιήσεων καταστατικού και ετήσιων ισολογισμών Α.Ε. και ΕΠΕ και 3) κατάργηση υποχρέωσης βεβαίωσης γνήσιου υπογραφής στην Υπεύθυνη Δήλωση κατά την πρώτη φάση προσφοράς σε δημόσιο διαγωνισμό.	Όχι		

Μέτρηση διοικητικών επιβαρύνσεων στη RIA	Επιχειρείται μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων με τις παραπάνω διοικητικές απλουστεύσεις.	Όχι		
Συνεργασία και συντονισμός με συναρμόδιες υπηρεσίες (Διυπουργική συνεργασία)	Ναι αλλά μόνο με μονάδες του ΥΔΜΗΔ.	Αρμόδια οργανική μονάδα αναφέρεται η Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥΔΜΗΔ, η οποία συνεργάστηκε με το Α.Σ.Ε.Π..		
Ευσύνοπτη πληροφόρηση σχετικά με το περιεχόμενο της ρύθμισης με σκοπό την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης απόφασης (σκοποί, στόχοι, κύρια σημεία της ρύθμισης)	Αναφέρεται μόνο στα κύρια σημεία της ρύθμισης, ήτοι στο περιεχόμενο των τριών κεφαλαίων και όχι στο τέταρτο κεφάλαιο και στις λοιπές διατάξεις.	Γίνεται αναφορά στο περιεχόμενο της ρύθμισης, ήτοι στη δημιουργία ενός νέου συστήματος επιλογής προϊσταμένων αλλά και στο στόχο καταδεικνύοντας τη σημασία επιλογής των καταλληλότερων με διαφάνεια, αξιοκρατία και αντικειμενικότητα.		
Αξιολόγηση άμεσων και έμμεσων συνεπειών: διακινδύνευση	Όχι	Όχι		
Αξιολόγηση άμεσων και έμμεσων	Περιγράφονται τα οφέλη για το κράτος, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις ενώ η	Περιγράφονται τα οφέλη ενός τέτοιου συστήματος στη δημόσια διοίκηση.		

συνεπειών: όφελος μέσα από 5 στάδια	ποσοτικοποίηση του οφέλους αναφέρεται στην Έκθεση του ΓΛΚ.			
Αξιολόγηση άμεσων και έμμεσων συνεπειών: κόστος	Η επιβάρυνση του Κρατικού Προϋπολογισμού αναφέρεται στην Έκθεση του ΓΛΚ.	Στην ΡΙΑ δεν υπάρχει ενότητα "Συνέπειες στην οικονομία" και δεν γίνεται αξιολόγηση του κόστους. Οι δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού περιγράφονται στην Έκθεση του ΓΛΚ σχετικά με τη διενέργεια του διαγωνισμού και το μητρώο εγγραφής των ιδιωτών εμπειρογνομόνων και των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων, καταβολή μισθολογικών διαφορών, τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και με τα προγράμματα επιμόρφωσης του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.		
Τα αντικείμενα του νόμου έχουν αντιμετωπιστεί με προηγούμενη νομοθεσία; (έξυπνη νομοθέτηση)	Γίνεται αναφορά μόνο στο Β' Κεφάλαιο του νομοσχεδίου ως συνέχεια των μεταρρυθμίσεων στα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα που ξεκίνησαν με τους	Το αντικείμενο του νόμου αυτού έχει ρυθμιστεί αρκετές φορές από νόμους που τροποποιούνταν σχεδόν ανά τέσσερα έτη, όπως οι νόμοι 2683/1999,		

	νόμους 3895/2010, 4002/2011 και 4109/2013.	3260/2004, 3528/2007, 3839/2010, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε παρά μόνο ως προς τις μεταβατικές του διατάξεις.		
Τεκμηριώνεται η ανάγκη για νέα ρύθμιση (έξυπνη νομοθέτηση)	Μόνο ως προς τις διατάξεις για τις διοικητικές απλουστεύσεις και την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. Εξετάζεται και η αναγκαιότητα των "άλλων διατάξεων" και συγκεκριμένα του Δ' Κεφαλαίου αναφέροντας το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και τις διατάξεις για τις εξαιρέσεις από τη διαθεσιμότητα και το Α.Σ.Ε.Π.	Εντοπίζεται η ανάγκη εξορθολογισμού των δομών της δημόσιας διοίκησης που προωθείται τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα να απαιτούνται κατάλληλοι προϊστάμενοι.		
ΑΡΘΡΟ 8 Αιτιολογική έκθεση				
Αιτιολόγηση τροποποίησης διατάξεων με βάση νέα δεδομένα	Αν και σε ορισμένα σημεία παρέχονται νέα δεδομένα που καθιστούν αναγκαίες τις τροποποιήσεις κυρίως στο κεφάλαιο των απλουστεύσεων με την αναφορά ανάλογων σχεδιασμών που έχουν εφαρμοστεί σε άλλες χώρες,	Ο νόμος αυτός τροποποιεί τις διατάξεις του Ν. 3526/2007 περί επιλογής προϊσταμένων με το πρώτο εισαγωγικό μέρος να παρουσιάζει τα προηγούμενα νομοθετήματα και τα αρνητικά τους σημεία. Ειδικότερα η πρώτη		

	<p>εντούτοις στις περισσότερες περιπτώσεις περιγράφεται ο στόχος που επιχειρείται να επιτευχθεί, όπως για παράδειγμα η μείωση του κόστους και των δομών. Στο κεφάλαιο Γ' σχετικά με την τροποποίηση των διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 δεν παρουσιάζονται νέα δεδομένα που να αιτιολογούν ξεκάθαρα τις τροποποιήσεις αλλά ασκείται κριτική στο μέχρι τότε ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και διατυπώνονται οι στόχοι που επιδιώκονται.</p>	<p>παράγραφος της έκθεσης αιτιολογεί σε μεγάλο βαθμό τη σημασία ενός νέου συστήματος επιλογής προϊσταμένων ύστερα από τον εξορθολογισμό των δομών και τον περιορισμό των θέσεων ευθύνης κατά 40%.</p>		
<p>Επανάληψη διατάξεων του νομοσχεδίου - επιπρόσθετα στοιχεία</p>	<p>Η αιτιολογική έκθεση παρουσιάζει στο μεγαλύτερο μέρος της συνοπτικά τις διατάξεις του νόμου αυτού, ενώ επιπλέον στοιχεία είναι οι στόχοι που επιδιώκονται με την εν λόγω ρύθμιση. Ειδικότερα το Κεφάλαιο Δ' επαναλαμβάνει τις διατάξεις του νομοσχεδίου χωρίς να παρέχει επιπλέον στοιχεία.</p>	<p>Στο μεγαλύτερο μέρος της αιτιολογικής έκθεσης γίνεται επανάληψη των διατάξεων του νομοσχεδίου, χωρίς να παρέχονται επιπλέον στοιχεία. Στον συνολικό σχολιασμό που παρουσιάζεται στο πρώτο μέρος της έκθεσης αναφέρονται τα νομοθετήματα που ασχολήθηκαν με την επιλογή προϊσταμένων αλλά</p>		

		και οι στόχοι που επιδιώκονται με την εν λόγω ρύθμιση.		
ΑΡΘΡΟ 9 Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής				
Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας λαμβάνει τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της ρύθμισης.	Από την έρευνα προέκυψε ότι η εν λόγω αρμοδιότητα για την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής δεν έχει εφαρμοστεί μέχρι στιγμής από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.			
Αξιολογούνται το κόστος, οι συνέπειες, τα οφέλη και τα πορίσματα της νομολογίας.	Δεν προέκυψαν στοιχεία για την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας.			
Προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων	Δεν προέκυψαν στοιχεία για την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας.			
Η αξιολόγηση, οι τροποποιούμενες διατάξεις σε συνδυασμό με την ανάλυση συνεπειών τους	Δεν προέκυψαν στοιχεία για την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας.			

υποβάλλονται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για παρατηρήσεις.				
Προγραμματισμός ρυθμίσεων που χρήζουν αξιολόγησης το επόμενο έτος από τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης	Ο κατάλογος αυτός με τις ρυθμίσεις που χρήζουν αξιολόγησης το επόμενο έτος υποβάλλεται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, χωρίς να προκύπτει συγκεκριμένη δεσμευτική διαδικασία.			
ΑΡΘΡΟ 10 Απλούστευση				
Ρυθμίσεις απλούστευσης διαδικασιών	Στόχος η απλούστευση των διαδικασιών μειώνοντας τους εμπλεκόμενους και τα δικαιολογητικά ως ακολούθως: 1) κατάργηση υποχρέωσης υποβολής πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων στις συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση, 2) κατάργηση υποχρέωσης δημοσίευσης στο ΦΕΚ των τροποποιημένων			

	καταστατικών και ετήσιων ισολογισμών Α.Ε. και Ε.Π.Ε., 3) κατάργηση υποχρέωσης βεβαίωσης γνησίου υπογραφής στην Υπεύθυνη Δήλωση κατά την πρώτη φάση προσφοράς σε δημόσιο διαγωνισμό.			
Μέσα απλούστευσης διαδικασιών	Μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων με συγκεκριμένα ποσοτικά στοιχεία ανά απλούστευση διαδικασίας.			
ΕΝΟΤΗΤΑ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ				
Αριθμός τροπολογιών επί των νομοσχεδίων	Κατατέθηκαν συνολικά 5 τροπολογίες από τους Υπουργούς της Κυβέρνησης, από τις οποίες οι δύο ήταν εκπρόθεσμες.	Κατατέθηκαν συνολικά 4 τροπολογίες από τους Υπουργούς της Κυβέρνησης, από τις οποίες η μία ήταν εκπρόθεσμη.		
Αριθμός άσχετων επί των νομοσχεδίων τροπολογιών	Όλες ήταν σχετικές με τα αντικείμενα του νομοσχεδίου.			
Συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση, Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και	Όλες οι τροπολογίες συνοδεύονται από τις προβλεπόμενες εκθέσεις, με εξαίρεση την τελευταία εκπρόθεσμη τροπολογία που δεν συνοδεύεται από	Όλες οι τροπολογίες συνοδεύονται από τις εκθέσεις αυτές.		

ανάλυση συνεπειών ρύθμισης;	ανάλυση συνεπειών ρύθμισης.			
Υποβολή ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων επί των τροπολογιών στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης	Η πλειοψηφία των τροπολογιών συνοδεύεται από έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, προκειμένου να κατατεθεί μαζί με τα απαραίτητα έγγραφα που συνοδεύουν τα νομοσχέδια στο Νομοθετικό Έργο της Βουλής.			
Σύνταξη εκθέσεων συνεπειών ρυθμίσεων για τροπολογίες από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας	Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας αναλαμβάνει τη σύνταξη της εν λόγω έκθεσης ύστερα από ανάθεση του αρμόδιου Υπουργού.			
ΑΡΘΡΟ 14 Δομές Καλής Νομοθέτησης				
Γραφείο Καλής Νομοθέτησης	Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, όπως μετονομάστηκε με τον Ν. 4048 το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης που είχε συσταθεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Π.Δ. 32/2004), αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων συνεργαζόμενο με τις υπουργικές μονάδες για την εφαρμογή των αρχών και των μέσων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Οι αρμοδιότητές του περιγράφονται στο άρθρο 2 του Π.Δ. 17/ 2009 καθώς και στο άρθρο 15 του Ν.4048.			
Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας	Τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας συστήνονται στα Υπουργεία με σκοπό την εφαρμογή των προγραμμάτων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης σε υπουργικό και διοικητικό επίπεδο και ασκούν τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 15 του Ν.4048. Αναφορικά με το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, αυτό ασκεί τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από τον Οργανισμό (άρθρο 17 του Π.Δ. 99/2014).			
ΑΡΘΡΟ 15				

Λειτουργία Γραφείων Καλής Νομοθέτησης (ΓΚΝ) και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (ΓΝΠ)	
α) Αρμοδιότητες του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης¹⁷	
Συνεργασία με το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων	Το ΓΚΝ συνεργάζεται με τα ΓΝΠ εφόσον λειτουργούν ή σε διαφορετική περίπτωση με τις Νομικές Υπηρεσίες του εκάστοτε υπουργείου για τα θέματα που προκύπτουν.
Επικοινωνία με το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας	Σύμφωνα με την έρευνα, η επικοινωνία λαμβάνει τη μορφή συναντήσεων, τηλεφωνικής επικοινωνίας και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.
Ετήσιος νομοθετικός προγραμματισμός κάθε Υπουργείου	Από τα ερωτηματολόγια προέκυψε ότι τα Υπουργεία ενημερώνουν το ΓΚΝ για τον ετήσιο αριθμό των νομοσχεδίων που πρόκειται να καταθέσουν, χωρίς όμως να προκύπτει ως δεσμευτική διαδικασία.
Σύνταξη εκθέσεων Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων για ρυθμίσεις που υποβάλλονται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου ή του	Η σύνταξη των εκθέσεων Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων συνήθως γίνεται από το επισπεύδον Υπουργείο που έχει την νομοθετική πρωτοβουλία, ενώ το ΓΚΝ ασκεί συνήθως τον ποιοτικό έλεγχο στις εκθέσεις αυτές.

¹⁷ Στο παράρτημα 1 της παρούσας εργασίας παρατίθεται το ερωτηματολόγιο που απαντήθηκε ανώνυμα από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ.

Πρωθυπουργού	
Συνεργασία για την πληρότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρυθμίσεων	Οι όποιες παρατηρήσεις του ΓΚΝ για τον ποιοτικό έλεγχο των εκθέσεων είναι συμβουλευτικές.
Κοινοποίηση και επεξεργασία της έκθεσης δημόσιας διαβούλευσης	Η έκθεση δημόσιας διαβούλευσης κοινοποιείται στο ΓΚΝ καθώς το τελευταίο σε συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο ελέγχουν τη διαδικασία της διαβούλευσης των νομοσχεδίων, και συγκεκριμένα την έναρξη και λήξη διαδικασίας διαβούλευσης καθώς και τον αριθμό των σχολίων αλλά και τα σχόλια αυτά.
Γνώμη της Επιτροπής Ανταγωνισμού για αποστολή οδηγιών κατά την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων που άπτονται της λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού	Δεν προκύπτει συνεργασία με την Επιτροπή Ανταγωνισμού για το θέμα αυτό.
Συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη για την αναβάθμιση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης	Δεν προκύπτει συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη μέχρι τη στιγμή αυτή.
Υποβολή	Λόγω της καθυστερημένης υποβολής των τροπολογιών που παρατηρείται συνήθως, είτε είναι βουλευτικές είτε

<p>Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων για προσθήκη ή τροπολογία και κατάθεση παρατηρήσεων στη Βουλή</p>	<p>υπουργικές, μία τέτοια διαδικασία συνήθως δεν είναι εφικτό να πραγματοποιηθεί εντός του δεδομένου χρόνου.</p>
<p>Σύνταξη Ετήσιων Εκθέσεων προς τον Πρωθυπουργό για την εξέλιξη της καλής νομοθέτησης και κοινοποίησή τους στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής</p>	<p>Σύμφωνα με την έρευνα, το ΓΚΝ έχει συντάξει δύο Ετήσιες Εκθέσεις για τα έτη 2013 και 2014 σχετικά με την πορεία της Καλής Νομοθέτησης, οι οποίες κοινοποιήθηκαν στον Πρωθυπουργό και στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.</p>
<p>Εκπόνηση ετήσιου σχεδίου με μετρήσιμους στόχους για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων, την απλούστευση της νομοθεσίας και την εξάλειψη περιττών ρυθμίσεων</p>	<p>Το τελευταίο διάστημα έχουν ξεκινήσει συναντήσεις του ΓΚΝ με αρμόδιους φορείς για να ενταθούν οι προσπάθειες κωδικοποίησης της νομοθεσίας του εκάστοτε Υπουργείου.</p>

Υποβολή καταλόγων ρυθμίσεων από τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, με σκοπό την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους	Δεν προκύπτουν στοιχεία σχετικά με την υποβολή τέτοιου καταλόγου στο ΓΚΝ με ρυθμίσεις προκειμένου αυτές να αξιολογηθούν κατά το επόμενο έτος με χρονοδιάγραμμα αξιολόγησης.
β) Αρμοδιότητες του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας¹⁸	
Συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων	Στη βάση των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο Π.Δ. 99/2014, η συνεργασία πραγματοποιείται με τη μορφή που λαμβάνει κάθε διοικητική συνεργασία.
Επικοινωνία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης	Δεν προβλέπεται συγκεκριμένος τύπος επικοινωνίας με το ΓΚΝ αλλά χρησιμοποιούνται διάφορα μέσα (συναντήσεις, τηλεφωνική επικοινωνία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο) εφόσον συντρέχει περίπτωση.
Συνεργασία για την πληρότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρυθμίσεων	Η συνεργασία αυτή υπάρχει εφόσον πρόκειται για σχεδιασμό νομοθετικών ρυθμίσεων που οδηγούν στην κατάρτιση νομοσχεδίου και εφόσον το ζητήσει ο αρμόδιος υπουργός.
Έγκριση εκθέσεων	Η εν λόγω αρμοδιότητα επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Γραφείου του Υπουργού να την αναθέσει ή όχι στην

¹⁸ Στο παράρτημα 2 της παρούσας εργασίας παρατίθεται το ερωτηματολόγιο που απαντήθηκε ανώνυμα από στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Τα συμπεράσματα δεν μπορούν να γενικευτούν σε άλλους φορείς.

συνεπειών ρυθμίσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών του Υπουργείου Εσωτερικών	εμπλεκόμενη μονάδα όπως προέκυψε από την έρευνα.
Βαθμός ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων της ΓΓΚ	Η εν λόγω αρμοδιότητα επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Γραφείου του Υπουργού να την αναθέσει ή όχι στην εμπλεκόμενη μονάδα όπως προέκυψε από την έρευνα.
Ανάθεση σύνταξης νομοσχεδίων από τον Υπουργό	Η εν λόγω ενέργεια δεν ασκείται πάντοτε από το ΓΝΠ.
Μεταφορά τεχνογνωσίας για θέματα καλής νομοθέτησης	Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από το ΓΝΠ χωρίς να προβλέπεται συγκεκριμένη μεθοδολογία.
Σύνταξη ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων	Το ΓΝΠ συντάσσει από κοινού με τις αρμόδιες υπηρεσίες την έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων.
Μέριμνα για διενέργεια κοινωνικού διαλόγου	Η μέριμνα αυτή λαμβάνεται σε συνεργασία με το Γραφείο του Υπουργού.
Ανάγκη απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης των νομοθετικών	Η μέριμνα αυτή λαμβάνεται σε συνεργασία με το Γραφείο του Υπουργού.

ρυθμίσεων του εν λόγω Υπουργείου	
Σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής	Όπως προκύπτει από την έρευνα, η συγκεκριμένη αρμοδιότητα δεν ασκείται συστηματικά.
Συμμετοχή στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου	Αναφέρεται η συμμετοχή ενός υπαλλήλου με την προϋπόθεση να συσταθεί σχετική Επιτροπή από το Υπουργείο.

Συγκριτική αξιολόγηση και σχολιασμός ευρημάτων

Όπως φάνηκε από την εξέταση της παραπάνω νομοθεσίας για τα έτη 2014-2015 παρατηρείται αποσπασματική ρύθμιση ζητημάτων τα οποία ρυθμίζονται εκ νέου από την ίδια ή την επόμενη πολιτική ηγεσία. Συγκεκριμένα, τα τέσσερα νομοθετήματα του ΥΔΜΗΔ ρυθμίζουν το ζήτημα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και της επιλογής προϊσταμένων. Ο Ν. 4250 στο Κεφάλαιο Γ' αναφέρεται στην αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών τροποποιώντας διατάξεις του Π.Δ. 318/1992. Στο νομοσχέδιο αυτό προβλέπεται συγκριτική αξιολόγηση στον προσδιορισμό των ανώτατων ποσοστών των υπαλλήλων ανά κλίμακα βαθμολογίας. Στην αιτιολογική έκθεση επισημαίνεται ότι πρόκειται για μεταβατική ρύθμιση ώστε να περιοριστούν οι στρεβλώσεις του προηγούμενου συστήματος και να καταστεί η αξιολόγηση εργαλείο κινητοποίησης των υπαλλήλων και αύξησης της απόδοσης του φορέα.

Στη συνέχεια, ο Ν. 4275/2014 τροποποιεί τις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3526/2007) αναφορικά με την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Το εν λόγω νομοσχέδιο διατηρεί στοιχεία του Ν. 3839/2010 και ειδικότερα τα τυπικά χαρακτηριστικά, την γραπτή εξέταση και τη συνέντευξη με ορισμένες διαφορές όπως η δομημένη συνέντευξη, η εκτίμηση των τυπικών προσόντων ανάλογα με το προφίλ της εκάστοτε θέσης και η μη μοριοδότησή τους.

Επίσης, λίγες ημέρες πριν από τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών του 2015 ο τότε Υπουργός έθεσε σε διαβούλευση σχέδιο νόμου για την αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων των Δημοσίων Υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Ο.Τ.Α. με στόχο την αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων ανάλογα με τα καθήκοντα που ασκούν. Περιλαμβάνει συγκεκριμένα κριτήρια ανά κατηγορία εκπαίδευσης με τη βαθμολόγησή τους, τη διαδικασία και τις εκθέσεις αξιολόγησης συνδέοντας την αξιολόγηση με την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων.

Τέλος, συνέπεια της αλλαγής της κυβέρνησης μετά από τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου του 2015 ήταν η εκ νέου ρύθμιση του συγκεκριμένου ζητήματος. Συγκεκριμένα, τον Ιούλιο τέθηκε σε διαβούλευση σχέδιο νόμου αποτελούμενο από δύο κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στην αξιολόγηση

των δημοσίων υπαλλήλων, στη στοχοθεσία και στην κοινωνική λογοδοσία, ενώ το δεύτερο αναφέρεται στη διαδικασία και στα κριτήρια επιλογής των προϊσταμένων εξισορροπώντας την μοριοδότηση των τυπικών προσόντων με την αξιολόγηση και την συνέντευξη. Ωστόσο, ύστερα από τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης στις 18 Ιουλίου 2015 ο νέος Υπουργός φαίνεται να προχωράει στην τροποποίηση του σχεδίου νόμου που είχε τεθεί πριν λίγες ημέρες σε διαβούλευση.

Από την παραπάνω περιγραφή παρατηρείται, επομένως, ρύθμιση του ίδιου αντικειμένου τρεις φορές μέσα σε χρονικό διάστημα ενός περίπου έτους. Η πορεία αυτή διακόπηκε από τις εκλογές με την αλλαγή της κυβέρνησης και, συνεπώς, των κυβερνητικών προτεραιοτήτων προκαλώντας αβεβαιότητα στους ενδιαφερόμενους πολίτες και υπαλλήλους. Αυτό συνεπάγεται την ενασχόληση των κυβερνήσεων που έρχονται στην εξουσία με συγκεκριμένα θέματα, όπως την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, παραμερίζοντας την ρύθμιση άλλων. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια της όξυνσης της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας, οι κυβερνήσεις έχουν μικρή διάρκεια ζωής με αποτέλεσμα να υπάρχουν καθυστερήσεις στο νομοθετικό προγραμματισμό και στο κυβερνητικό έργο.

Ένας άλλος λόγος που η κανονική νομοθετική διαδικασία δεν ακολουθείται τα τελευταία χρόνια είναι το γεγονός ότι εξαιτίας της δημοσιονομικής συγκυρίας προτιμώνται διαδικασίες κατεπείγοντος. Με τις διαδικασίες αυτές οι κυβερνήσεις επιδιώκουν να περάσουν από τη Βουλή νομοσχέδια με περιορισμένη ή καθόλου συζήτηση αποφεύγοντας τυχόν προστριβές και διαφωνίες που θα υπήρχαν διαφορετικά. Ανάλογα φαινόμενα είναι η συμπερίληψη όλου του νομοσχεδίου σε ένα μόνο πολυσέλιδο άρθρο ώστε να υπάρχει η δυνατότητα είτε υπερψήφισης είτε καταψήφισης του, η σύνταξη πράξεων νομοθετικού περιεχομένου με άμεση εφαρμογή ενώ και η διαγραφή βουλευτών που καταψήφισαν νομοσχέδιο είναι συνήθης πρακτική.

Αναφορικά με την καλή νομοθέτηση, με την έρευνα των παραπάνω νομοθετημάτων, παρά το περιορισμένο δείγμα της έρευνας, προέκυψαν ενδιαφέροντα συμπεράσματα για τον τρόπο αξιοποίησης των εργαλείων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Τα παρακάτω συμπεράσματα αφορούν τα συγκεκριμένα νομοθετήματα του ΥΔΜΗΔ για τα έτη 2014-2015 και δεν μπορούν να γενικευτούν αναφορικά με άλλους φορείς.

i. Δημόσια διαβούλευση

Η κριτική επί της διαβούλευσης στην Ελλάδα αναφέρεται στο γεγονός ότι δεν πρόκειται για μία συνεχή διαδικασία καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου πολιτικής αλλά μόνο όταν ένας νόμος βρίσκεται στο στάδιο της επεξεργασίας. Παράλληλα, ο έλεγχος συμπερίληψης των σχολίων που κατατίθενται στον ιστότοπο opengov.gr από τους συμμετέχοντες στη διαμόρφωση των νομοσχεδίων είναι ιδιαίτερης σημασίας [OECD (2012) Better Regulation in Europe: Greece].

Ως προς την διαβούλευση που διεξήχθη στις περιπτώσεις των παραπάνω νόμων, κοινό χαρακτηριστικό αποτελεί ο **περιορισμένος χρόνος της διαδικασίας** χωρίς μάλιστα να αιτιολογείται στην προβλεπόμενη έκθεση. Επίσης, συντελέστηκε μόνο η δεύτερη φάση της διαβούλευσης χωρίς μάλιστα να επιμηκυνθεί ο χρόνος της εφόσον υπήρχε σχέδιο νόμου. Παρά τον περιορισμένο χρόνο της διαβούλευσης, οι ενδιαφερόμενοι είχαν τη δυνατότητα να διαβάσουν και την αιτιολογική έκθεση εκτός από το σχέδιο νόμου στις περιπτώσεις των Ν. 4250 και 4275 αλλά όχι στα τελευταία σχέδια νόμων σχετικά με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό ενδεχομένως αποδεικνύει την επίσπευση των διαδικασιών για έκτακτη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών.

Όσον αφορά στην έκθεση της δημόσιας διαβούλευσης, αρμόδιο για τη σύνταξή της είναι το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του επισπεύδοντος υπουργείου. Ωστόσο, στην περίπτωση του Γραφείου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης η εν λόγω αρμοδιότητα δεν φαίνεται να ασκείται συστηματικά. Επίσης, η συμπερίληψη σχολίων δεν αιτιολογείται σαφώς στην έκθεση αυτή εκτός από ορισμένες περιπτώσεις, ενώ επισημαίνεται η σημασία τους για την περαιτέρω επεξεργασία των διατάξεων.

ii. Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων

Περνώντας στις εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών των παραπάνω νομοθετημάτων εντοπίζονται τόσο ομοιότητες όσο και διαφορές. Συγκεκριμένα, η έκθεση του Ν. 4250 είναι αρκετά αναλυτική απαντώντας σε ερωτήσεις δώδεκα ενοτήτων και τεκμηριώνοντας την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, ήτοι την αναγκαιότητα, την καταλληλότητα, την αναλογικότητα και τη διαφάνεια και κοινωνική συμμετοχή. Η έκθεση περιγράφει αναλυτικά τις εξουσιοδοτήσεις για υπουργικές αποφάσεις και προεδρικά διατάγματα που δίνονται στο νομοσχέδιο. Στη συνέχεια, λόγω του αντικειμένου του πρώτου κεφαλαίου σχετικά με τις διοικητικές απλουστεύσεις γίνεται αναφορά στις συνέπειες στην οικονομία, στους πολίτες και στην κοινωνία

αλλά και στη δημόσια διοίκηση ως προς την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. Ακολουθώντας το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους έγινε υπολογισμός των διοικητικών βαρών που αφαιρεί η παρούσα ρύθμιση, ενώ για τα οφέλη και τα κόστη του κρατικού προϋπολογισμού γίνεται παραπομπή στην έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Επιπλέον, στοιχείο της έξυπνης νομοθεσίας είναι η εξέταση της αναγκαιότητας ρύθμισης μίας κατάστασης εφόσον έχει ρυθμιστεί και στο παρελθόν και της καταλληλότητας της ρύθμισης αυτής έναντι άλλων. Στην προκειμένη περίπτωση, οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις Ν.Π.Δ.Δ. έχουν ρυθμιστεί με προηγούμενους νόμους. Ωστόσο, η ανάγκη αυτής της ρύθμισης αφορά στην αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας μέσω των διοικητικών απλουστεύσεων που προωθούνται αλλά και στους στόχους που επιδιώκονται με τις καταργήσεις των φορέων και τον νέο τρόπο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Όσον αφορά στην έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων του Ν. 4275, αυτή είναι πιο συνοπτική και αποτελείται από επτά ενότητες. **Δεν υπάρχει αναφορά σε συνέπειες στην οικονομία παρά μόνο στους πολίτες και στη δημόσια διοίκηση** καθώς σχετίζεται με το σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Παράλληλα, το αντικείμενο του νόμου αυτού έχει ρυθμιστεί αρκετές φορές από νόμους που τροποποιούνταν σχεδόν ανά τέσσερα έτη, όπως οι νόμοι 2683/1999, 3260/2004, 3528/2007, 3839/2010, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε παρά μόνο ως προς τις μεταβατικές του διατάξεις. Εντούτοις, η αναγκαιότητα εκ νέου ρύθμισης της κατάστασης πηγάζει από την ανάγκη εξορθολογισμού των δομών της δημόσιας διοίκησης που προωθείται τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα να απαιτούνται κατάλληλοι προϊστάμενοι.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, αναφορικά τόσο με τη διαβούλευση όσο και με την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων η κατάταξη της χώρας σύμφωνα με διεθνείς δείκτες βρίσκεται στη μέση. Παρατηρείται μικρή πρόοδος ως προς τα δύο αυτά μέσα καλής νομοθέτησης με την Ελλάδα ιδιαίτερα στον τομέα της διαβούλευσης να είναι κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο να κατέχει την πρώτη θέση [OECD (2009) Indicators of Regulatory Management Systems].

iii. Αιτιολογική έκθεση

Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4250 περιγράφεται ο στόχος που επιδιώκεται μέσω της τροποποίησης παλαιότερων διατάξεων, ενώ μόνο στο κεφάλαιο των απλουστεύσεων και καταργήσεων φορέων γίνεται αναφορά σε νέα δεδομένα

παρουσιάζοντας τις πρακτικές αυτές που έχουν εφαρμοστεί σε άλλες χώρες. Στη συνέχεια, στο Κεφάλαιο Γ΄ του Ν. 4250 που τροποποιεί διατάξεις του Π.Δ. 318/1992 δεν παρουσιάζονται νέα δεδομένα αλλά ασκείται κριτική στο μέχρι τότε ισχύον θεσμικό πλαίσιο της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Το ίδιο ισχύει και για την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4275, η οποία παρουσιάζει τα προηγούμενα νομοθετήματα και τα αρνητικά τους σημεία, ενώ στην πρώτη παράγραφο αιτιολογείται η ανάγκη θέσπισης ενός συστήματος επιλογής προϊσταμένων λόγω της προσπάθειας που γίνεται για εξορθολογισμό των δομών και περιορισμό των θέσεων ευθύνης κατά 40%. **Ωστόσο, και οι δύο αιτιολογικές εκθέσεις επαναλαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό τις διατάξεις των νομοσχεδίων χωρίς να δίνουν επιπρόσθετα στοιχεία με εξαίρεση το πρώτο μέρος τους.**

iv. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής

Από την σύγκριση των δύο ερωτηματολογίων ως προς την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής όπως προβλέπει το άρθρο 9 του Ν. 4048 παρατηρείται μία **ελλιπής ή ανύπαρκτη εφαρμογή** της. Σύμφωνα με το άρθρο 9, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας αφού λάβουν τα αποτελέσματα εφαρμογής οφείλουν να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης ή τροποποίησης διατάξεων του νόμου και να τις υποβάλλουν για παρατηρήσεις στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Παρόλα αυτά, η εν λόγω αρμοδιότητα δεν φαίνεται να ασκείται συστηματικά από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Από την άλλη πλευρά, ούτε το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης φαίνεται να ασκεί συστηματικά την εν λόγω αρμοδιότητα. Επιπλέον, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης δεν ενημερώνεται ως προς τον χρονοπρογραμματισμό αξιολόγησης των ρυθμίσεων για το επόμενο έτος με τον κατάλογο που προβλέπεται από το νόμο. Επομένως, από την έρευνα προκύπτει ότι δεν πραγματοποιείται αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ήδη ψηφισμένων ρυθμίσεων μετά από τρία ή τουλάχιστον πέντε έτη.

Ωστόσο, η χρήση του εργαλείου της εκ των υστέρων αξιολόγησης έχει παρατηρηθεί ότι υστερεί στον νομοθετικό κύκλο σε όλα τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration].

v. Δομές Καλής Νομοθέτησης

Αν και η δημιουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης ως κεντρικό όργανο

υποστήριξης και συντονισμού της πολιτικής της καλής νομοθέτησης φιλοδοξούσε να αναβαθμίσει τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και να ενισχύσει την υλοποίηση διάφορων μεταρρυθμίσεων, εντούτοις λόγω της έλλειψης πόρων και ισχύος αδυνατεί να επιβάλλει την τήρηση των αρχών στα Υπουργεία. Παράλληλα, η αρμοδιότητά του αναφορικά με την απλούστευση των ρυθμίσεων και τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων είναι περιορισμένη με αποτέλεσμα να υφίσταται κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων. Η δημιουργία του εν λόγω Γραφείου σε συνδυασμό με ένα πρόγραμμα δράσης πάνω στην Καλή Νομοθέτηση δεν εγγυώνται την επιτυχία ενός τέτοιου εγχειρήματος, αν δεν υπάρχει και η αναγκαία πολιτική βούληση [OECD (2012) Better Regulation in Europe: Greece].

Από την έρευνα, ωστόσο, προέκυψε ότι οι αρμοδιότητές του είναι περιορισμένες όσον αφορά τον συντονισμό και την επικοινωνία με τα κατά τόπους Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Έγινε αντιληπτό ότι δεν υπάρχει συχνή και σαφώς ορισμένη επικοινωνία μεταξύ των δύο Γραφείων αλλά επαφίεται στη διακριτική τους ευχέρεια. Παράλληλα, οι όποιες παρατηρήσεις του επί του ποιοτικού ελέγχου των εκθέσεων είναι συμβουλευτικές και, επομένως, δεν δεσμεύουν τα αρμόδια όργανα. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην λειτουργεί ως εμπόδιο στην σύνταξη μη κατάλληλων εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων.

Αναφορικά με το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η άσκηση πολλών προβλεπόμενων από τον Ν. 4048 αρμοδιοτήτων του επαφίεται στο Γραφείο του Υπουργού. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να αδυνατεί να ασκήσει απρόσκοπτα το έργο του. Παράλληλα, αρκετές από τις αρμοδιότητες του δεν φαίνεται να έχουν βρει μέχρι στιγμής συστηματική εφαρμογή.

Μία γενική παρατήρηση που μπορεί να επισημανθεί ως προς την ποιότητα των ανωτέρω νομοσχεδίων και σχεδίων νόμων αφορά στο κείμενο τους. Αυτό που παρατηρήθηκε είναι ότι το κείμενο των δύο τελευταίων σχεδίων νόμων είναι πολύ πιο ευανάγνωστο με αναφορά μόνο στο ρυθμιζόμενο αντικείμενο χωρίς αόριστες παραπομπές σε άλλες διατάξεις. Αντιθέτως, οι Ν. 4250 και 4275 εμπεριέχουν πολλές παραπομπές σε άλλους νόμους δυσχεραίνοντας την ανάγνωση και κατανόησή του, ενώ παράλληλα περιλαμβάνουν αρκετές άσχετες με το αντικείμενο διατάξεις υπό τον τίτλο «και άλλες διατάξεις» και «και λοιπές ρυθμίσεις».

Κεφάλαιο 5ο

Τελικά Συμπεράσματα - Προτάσεις

Ο Ν. 4048 αποτελεί προωθημένο νομοθέτημα που έχει προβλέψει τις απαραίτητες δομές και διαδικασίες. Ωστόσο, οι προβλέψεις του αυτές δεν παράγουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Παρά το γεγονός ότι καλύπτει όλο τον κύκλο πολιτικής περιλαμβάνοντας τις δομές και διαδικασίες που εφαρμόζονται ήδη σε προηγμένες στον τομέα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης χώρες, εντούτοις παρατηρείται ένα σημαντικό έλλειμμα υλοποίησης καθώς ορισμένες σαφείς προβλέψεις του δεν έχουν βρει ακόμα εφαρμογή στην ελληνική έννομη τάξη. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν δημιουργεί ευθύνη και ούτε προκύπτει κάποια δεσμευτικότητα για τα όργανα που εμπλέκονται στη νομοθετική διαδικασία.

Η έλλειψη εφαρμογής του παρατηρείται κυρίως ως προς το επίπεδο της παρακολούθησης και αξιολόγησης των ρυθμίσεων αφού τεθούν σε εφαρμογή. Από τον παραπάνω πίνακα προέκυψε ότι η αρμοδιότητα αυτή δεν ασκείται συστηματικά ούτε από το εν λόγω Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας ούτε από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Δεν υφίσταται προγραμματισμός αξιολόγησης των ρυθμίσεων για το επόμενο έτος. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην ελέγχεται η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων που έχουν ήδη επιβληθεί ώστε να υπάρχει ανατροφοδότηση στους αρμόδιους φορείς. Επιπλέον, δεν υπάρχει εικόνα των συνεπειών των νόμων, ώστε να γίνουν τυχόν απαραίτητες τροποποιήσεις.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση θα πρέπει να μελετάται σε αντιπαραβολή με την αξιολόγηση συνεπειών ρυθμίσεων (εκ των προτέρων αξιολόγηση), ώστε να εξακριβωθεί κατά πόσο οι συνέπειες που προβλέφθηκαν εμφανίστηκαν και στην πράξη και να γίνουν τροποποιήσεις. Έτσι, θα αξιολογηθεί και η ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, κάτι που πρέπει να εξασφαλιστεί προκειμένου να μιλάμε για έξυπνη νομοθεσία. Η εκπαίδευση των υπαλλήλων στην ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων μέσα από προγράμματα του ΟΟΣΑ, του Ευρωπαϊκού

Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης¹⁹ αλλά και μέσα από σεμινάρια του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. θα συμβάλλει σε υψηλή ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων.

Η ελλιπής υλοποίηση της εκ των υστέρων αξιολόγησης ενδεχομένως οφείλεται σε εγγενείς αδυναμίες στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων και η μη σαφής αποτύπωσή τους περιορίζοντας την ικανότητα των αρμόδιων οργάνων της Καλής Νομοθέτησης στα Υπουργεία, η απουσία συντονισμού και η περιορισμένη πρόσβαση σε στοιχεία [OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration].

Ένα χάσμα παρατηρείται, επίσης, και στις δομές Καλής Νομοθέτησης και στις αρμοδιότητες που αυτές ασκούν. Παρόλο που το δείγμα της έρευνας είναι μικρό και μιλάμε για ένα Υπουργείο, εντούτοις δίνονται περιθώρια εξαγωγής ορισμένων συμπερασμάτων. Όπως φάνηκε, πολλές από τις αρμοδιότητες που αναφέρονται ρητά στο Ν. 4048 δεν ασκούνται συστηματικά και με συγκεκριμένη διαδικασία τόσο από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης όσο και από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Παράλληλα, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης δεν έχει πάντοτε τον κεντρικό συντονιστικό ρόλο για την πολιτική Καλής Νομοθέτησης για τον οποίο είχε συσταθεί.

Αυτό, επομένως, που απουσιάζει από την οργάνωση του δικτύου των υπηρεσιών καλής νομοθέτησης είναι ο κατάλληλος συντονισμός. Ο συντονισμός αυτός θα οδηγούσε στον σαφή καταμερισμό των αρμοδιοτήτων και στην παρακολούθηση άσκησής τους, ώστε να υπάρχει ένα ολοκληρωμένο δίκτυο παρακολούθησης από την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας και τη θέσπιση ενός νόμου έως την αξιολόγηση εφαρμογής του. Ωστόσο, οι δομές αυτές όπως λειτουργούν σήμερα δεν επιτυγχάνουν ή αδυνατούν να επιτύχουν τον αναγκαίο συντονισμό λόγω των συνθηκών οργάνωσής τους αλλά και της έλλειψης συχνά πολιτικής βούλησης.

Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαία η ενίσχυση του **Κέντρου Διακυβέρνησης** που θα παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο σύμφωνα με τις εξαγγελίες του κυβερνητικού προγράμματος και θα συντονίζει τις διαδικασίες μεταξύ των υπουργείων ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή. Παράλληλα, θα παρακολουθεί το

¹⁹ European Institute of Public Administration (EIPA). Ένας ενδεικτικός κατάλογος σεμιναρίων και επιμορφωτικών μαθημάτων βρίσκεται στον παρακάτω ιστότοπο: http://www.eipa.eu/files/Catalogue_LUX_2014web.pdf

νομοθετικό έργο όλων των υπουργείων ώστε να ελέγχεται η τήρηση των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης σε όλες τις φάσεις του νομοθετικού κύκλου. Αυτό θα συμβάλλει σε καλύτερη ποιότητα των νόμων, τα αποτελέσματα των οποίων θα αξιολογούνται. Ο σαφής προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων και ο συντονισμός του Κέντρου θα συμβάλλει στην λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων ώστε να αποφεύγεται η έλλειψη απόδοσης ευθυνών.

Η ιδέα αυτή ενός Κέντρου Διακυβέρνησης έχει γίνει αντικείμενο μελέτης με τη μορφή ενός «Σώματος Προβούλων» με βασικό ρόλο «την ενίσχυση του προβλεπτικού και αναστοχαστικού χαρακτήρα στην προκοινοβουλευτική διαδικασία κατάρτισης και επεξεργασίας των κανονιστικών ρυθμίσεων» (Μακρυνήμητρη, 2011). Το Σώμα αυτό μπορεί να εξετάζει και να γνωμοδοτεί για την νομιμότητα και την ποιότητα των νόμων που εισηγούνται όλα τα υπουργεία πριν ή μετά από την ψήφιση στη Βουλή. Στη συνέχεια, διερευνάται η μορφή άσκησης της διαδικασίας αυτής από διάφορα όργανα, όπως το Συμβούλιο της Επικρατείας, μία ειδικά συσταθείσα Ανεξάρτητη Αρχή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ένα άλλο νομοθετικό σώμα όπως η Γερουσία ή μία Ειδική Επιτροπή της Βουλής (Μακρυνήμητρη, 2011). Εντούτοις, δεν πρέπει να αμφισβητείται ο ρόλος των υπαρχουσών δομών, οι οποίες με την κατάλληλη υποστήριξη -σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο- μπορούν να λειτουργήσουν με άλλους όρους, αποτελώντας τον ουσιαστικό πυρήνα του Κέντρου Διακυβέρνησης.

Η δημιουργία ενός Κέντρου Διακυβέρνησης απασχόλησε, άλλωστε, και τον ΟΟΣΑ όχι μόνο στην προαναφερθείσα έκθεσή του το 2009 αλλά και σε έγγραφο του το 2007. Στις βασικές λειτουργίες που μπορεί να ασκεί ένα εποπτικό όργανο (oversight body) είναι ο συντονισμός και η παρακολούθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης ώστε αυτή να ασκείται κατάλληλα και σύμφωνα με τη γενικότερη στρατηγική. Επιπλέον, μπορεί να προβαίνει σε αξιολόγηση της ποιότητας της ρυθμιστικής πολιτικής μέσω της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων έχοντας το δικαίωμα άρνησης μίας ρύθμισης που δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια που έχουν τεθεί. Η υποστήριξη της πολιτικής είναι ιδιαίτερης σημασίας για τη διάχυση πληροφοριών εντός και εκτός της κυβέρνησης ώστε να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων. Τέλος, η παροχή συμβουλών και βοήθειας καθώς και η εκπαίδευση των αρμόδιων υπαλλήλων είναι αναγκαία προκειμένου να συντελεστεί μία αλλαγή στην κουλτούρα νομοθέτησης [OECD (2007) Oversight

Bodies for Regulatory Reform].

Κοινά χαρακτηριστικά ενός εποπτικού οργάνου είναι η ανεξαρτησία όντας στελεχωμένο από ειδικούς και επαγγελματίες του αντικειμένου, η επαρκής εξουσία, η πολιτική στήριξη από τους πολιτικούς αξιωματούχους, η δημιουργία κοινής αντίληψης στα πλαίσια της μεταρρύθμισης και ο συντονισμός των θεσμικών πλαισίων από μία συνολική κυβερνητική προοπτική (whole-of-government perspective). Η οργάνωση του εν λόγω σώματος μπορεί να αποφασιστεί ανάλογα με τις συνθήκες είτε ως μόνιμη ομάδα εργασίας, είτε ως ad hoc ομάδα [OECD (2007) Oversight Bodies for Regulatory Reform].

Στην περίπτωση της Ελλάδας, προτείνεται η ενίσχυση του υφιστάμενου Κέντρου Διακυβέρνησης αποτελούμενο από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, το Γραφείο Πρωθυπουργού ώστε να υπάρχει άμεση ενημέρωσή του και παρακολούθηση της πορείας της μεταρρύθμισης και από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, η οποία από τη σύστασή της είχε αναλάβει το ρόλο του συντονισμού μεταξύ των υπουργείων. Το σχήμα αυτό έχοντας την στήριξη του Πρωθυπουργού θα παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο σε ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής, ενώ θα προβλέπει τη συζήτηση των νομοθετημάτων στο Υπουργικό Συμβούλιο ώστε να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση και να αποφεύγονται οι αλλαγές στη φάση συζήτησης στη Βουλή με πληθώρα τροπολογιών.

Μέσα από την αδύναμη λειτουργία του, δεν καθίσταται εμφανές στην κυβερνητική ατζέντα ποιος είναι ο ιδιοκτήτης των μεταρρυθμίσεων, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται κάθε μεταρρύθμιση. Και σε αυτήν την περίπτωση, αποδεικνύεται η επάρκεια του νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα, ενώ ωστόσο χωλαίνει η εφαρμογή του καθώς το Κέντρο Διακυβέρνησης έχει προβλεφθεί αλλά δεν υφίσταται ο κυβερνητικός έλεγχος.

Στο σχήμα αυτό, βέβαια, θα μπορούσε να συμμετέχει και η Βουλή με μία σχετική επιτροπή ως όργανο της νομοθετικής λειτουργίας, προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος της. Έτσι, θα μπορούσε να εξασφαλισθεί μία γενική εικόνα της πορείας των νομοθετημάτων από την ανάληψη της πρωτοβουλίας έως την αξιολόγηση του ψηφισθέντος νόμου.

Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να στελεχωθεί με ειδικούς επιστήμονες και επαγγελματίες του αντικειμένου με αρκετή πείρα αλλά και με εκπαίδευση των υπαλλήλων. Κατά αυτόν τον τρόπο, θα εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία του οργάνου

αυτού ώστε να ασκεί ανεμπόδιστο το έργο του μακριά από κομματικές επιρροές. Η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης είναι, άλλωστε, ζητούμενο τα τελευταία χρόνια και αποτελεί μέρος των πολιτικών εξαγγελιών προκειμένου να προχωρήσει η μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα και να μειωθούν τα φαινόμενα πατρωνίας και διαφθοράς.

Η εξασφάλιση της συνέχειας της διοίκησης είναι ένα ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας ώστε να μην μεταβάλλεται το διοικητικό προσωπικό κάθε φορά που υπάρχει αλλαγή του πολιτικού προσωπικού. Έτσι, θα αξιοποιηθεί η θεσμική μνήμη και εμπειρία της διοίκησης. Το ίδιο θα μπορούσε να επιτευχθεί και σε σχέση με την κανονιστική μεταρρύθμιση ώστε να αποφεύγεται η συχνή αλλαγή συγκεκριμένων αντικειμένων του θεσμικού πλαισίου από κάθε πολιτική ηγεσία καλλιεργώντας ένα αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες. Άλλωστε, η συχνή αλλαγή των νόμων αποδυναμώνει το κύρος και την ισχύ τους στη συνείδηση των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 2011).

Παράλληλα, η δημιουργία μίας διαφανούς διαδικασίας που θα διατρέχει ολόκληρο το νομοθετικό κύκλο είναι εξίσου σημαντική. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η δημιουργία μίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας στην οποία θα συνδέονται όλοι οι εμπλεκόμενοι στο έργο της νομοθέτησης, ήτοι τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των υπουργείων, το προαναφερθέν Κέντρο Διακυβέρνησης, η Βουλή αλλά και τμήματα φορέων αρμόδιων για την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας. Κατά αυτόν τον τρόπο, θα παρακολουθείται η όλη διαδικασία και θα υπάρχει σαφής εικόνα της εξέλιξης του κυβερνητικού έργου ανά στάδιο. Στόχος η τυποποίηση των προβλεπόμενων διαδικασιών ώστε να μην υπάρχει παρέκκλιση από αυτές και να εξασφαλίζεται η λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων.

Η πλατφόρμα αυτή θα μπορούσε να συμβάλλει και στην ενίσχυση της διαβούλευσης σε όλες τις φάσεις του νομοθετικού κύκλου καθώς πολλές φορές υπάρχει περιορισμένος χρόνος διαβούλευσης και ελλιπής επικοινωνία των προς ρύθμιση αντικειμένων τόσο εντός των υπουργείων και του Κοινοβουλίου όσο και στα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι βουλευτές δεν μπορούν να έχουν πλήρη γνώση των προς ρύθμιση αντικειμένων, ενώ δεν έχουν «μηχανισμούς αποδοχής» των πληροφοριών που δίνουν οι εμπλεκόμενοι στην εφαρμογή της νομοθεσίας. Επομένως, μία τυποποίηση της διαδικασίας της διαβούλευσης, στο μέτρο του δυνατού καθώς οι ρυθμίσεις διαφέρουν, θα μπορούσε να συμβάλλει σε υψηλή συνεργασία, ευκολότερη

πρόσβαση στην πληροφόρηση και επεξεργασία αυτής αλλά και διαφάνεια (Μέλισσας, 2011). Σε ένα περιβάλλον ομαλής πολιτικής και οικονομικής ζωής, ο χρόνος διαβούλευσης θα έπρεπε να είναι μεγαλύτερος, ώστε να συγκεντρώνονται όσο το δυνατόν περισσότερες απόψεις. Η προσβάσιμη πληροφορία για τον πολίτη ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία με αποτέλεσμα να βελτιώνεται και η ποιότητα των ρυθμίσεων.

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και το πρόγραμμα e-parliament ως «μία νομοθετική εξουσία εξουσιοδοτημένη να είναι πιο διαφανής, προσβάσιμη και υπόλογη μέσω των ΤΠΕ» [IPU (2008) World e-Parliament Report 2008, p. 8]. Έτσι, οι πολίτες όταν συνδέονται αποκτούν πρόσβαση στα κοινοβουλευτικά έγγραφα και δραστηριότητες υποστηρίζοντας τις λειτουργίες του Κοινοβουλίου, όπως την ψήφιση των νόμων και την εποπτεία με πιο αποτελεσματικό τρόπο. Το πρόγραμμα αυτό προωθεί τη δημιουργία της κοινωνίας της πληροφορίας καθιστώντας τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες διαφανείς και προσβάσιμες στο ευρύ κοινό [IPU (2008) World e-Parliament Report 2008].

Ανακεφαλαιώνοντας, η παρουσίαση των παραπάνω προτάσεων που συμβάλλουν στην καλύτερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο της Ελλάδας δεν είναι εξαντλητική. Οι προτάσεις αυτές δεν είναι οι μοναδικές, ενώ σε ένα άλλο πλαίσιο θα μπορούσαν να περιγραφούν ευρύτερα και άλλα στοιχεία. Ωστόσο, όροι όπως ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, διαβούλευση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής, συντονισμός, Κέντρο Διακυβέρνησης συνθέτουν τον βασικό κορμό των ζητούμενων γύρω από τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Κατά συνέπεια, η ενεργοποίησή τους και η εξέλιξή τους χρόνο με το χρόνο θα βελτιώσει την ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής στη χώρας μας.

Βιβλιογραφία

Νομοθεσία – εγκύκλιοι

Κανονισμός της Βουλής

Υ190/18.7.2006 Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.»

Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ 34Α'/23.02.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.»

Ν. 4109/2013 (ΦΕΚ 16Α'/23.01.2013) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74Α'/26.03.2014) «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.»

Ν. 4275/2014 (ΦΕΚ 149Α'/15.07.2014) «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3526/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.»

Σχέδιο νόμου 20/1/2015 «Αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων των Δημοσίων Υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Ο.Τ.Α.»

Σχέδιο νόμου 8/7/2015 «Αξιοκρατία, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα στην διοίκηση»

Π.Δ. 17/ 2009 (ΦΕΚ 33Α'/27.02.2009) «Τροποποίηση του π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (ΦΕΚ Α' 28), όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 179/2004 (ΦΕΚ Α'156)»

Π.Δ. 99/2014 (ΦΕΚ 166Α'/28.08.2014) «Οργανισμός Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»

Περιλαμβάνονται και οι εκθέσεις αυτών (αιτιολογική, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, δημόσια διαβούλευση και ΓΛΚ)

Θεσμικά κείμενα Ε.Ε.

Ανακοίνωση της Επιτροπής Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος, COM (2001) 428 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2010) 543 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της Ε.Ε., COM (2012) 746 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητα και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT): Αποτελέσματα και επόμενα Βήματα, COM (2013) 685 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα – ένα θεματολόγιο της Ε.Ε., COM (2015) 215 τελικό.

Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή, (2003) C231/01.

Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2 Οκτωβρίου 2013), «REFIT - Νομοθεσία κατάλληλη για την ανάπτυξη» - Η Επιτροπή λαμβάνει νέα φιλόδοξα μέτρα για να απλουστεύσει το δίκαιο της ΕΕ.

European Commission (2001) Mandelkern Group on Better Regulation.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM (2007) 23 final.

European Commission (2014) Frans Timmermans, Better Regulation, Interinstitutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights, https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_en

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, COM (2015) 216 final.

Communication to the Commission, The REFIT Platform. Structure and Functioning,

C (2015) 3260 final.

Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform, C (2015) 3261 final.

Communication to the Commission, Regulatory Scrutiny Board. Mission, tasks and staff, C (2015) 3262 final.

Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, SWD (2015) 111 final.

European Commission (2015) Better Regulation Toolbox. Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

European Commission (2015) Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners, Abridged Version

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Cabinet Office (2014) Guide to Making Legislation (July 2014)

Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007), *From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece* (December 2007). [Online] NBER Working Paper No. 13/2007. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1075963>

Inter-Parliamentary Union (2008) World e-Parliament Report 2008. [Online] IPU Publications. Available at: http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_7/world_eparliament_report_2008_en.pdf [Accessed 25/8/2015]

National Audit Office. Comptroller and Auditor General (2001) Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments. HC 329 Session 2001-2002: 15 November 2001[Online]. London: The Stationery Office. Available at <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102329.pdf> [Accessed 18/08/2015]

OECD (2001), OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece 2001, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193451-en>

OECD (2007) Background Document: Oversight Bodies for Regulatory Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>

OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>

OECD (2010), Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>

OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>

OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece 2012, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264179288-en>

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>

OECD (2015), Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>

Prime Minister's Office Finland (2013) Impact Assessment System in Finland.

Available at:

https://www.premier.gov.pl/files/files/seminarium_osr_sirpa_kekkonen_finland.pdf

Ελληνική βιβλιογραφία

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, *Οδηγός Συμπλήρωσης Υποδείγματος 2009 της Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων*.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, *Πρακτικές Οδηγίες για την Κατάρτιση Νομοσχεδίων*.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα. Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*. 1η Έκδοση. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Καρκατσούλης, Π. και Στεφοπούλου, Ε. (2006) Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα. *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*. Τεύχος 12ο. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα. σελ. 53-91.

Καρκατσούλης, Π. (2007) Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Εξευρωπαϊσμός και Εξελληνισμός: Πορείες παράλληλες, επάλληλες ή συνάλληλες;. *Κοινωνικό Κέντρο*. [Διαδίκτυο] Τεύχος 1ο. σελ. 49-64. Διαθέσιμο στο http://www.inerp.gr/images/Koinoniko_Kentro_Teuxos_I.pdf [Προσπέλαση 21/08/2015]

Καρκατσούλης, Π. (2010) Υπέρ Συντονισμού. *Το Βήμα*. [Διαδίκτυο] 11 Σεπτεμβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=353789> [Προσπέλαση 10/8/2015]

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

Καρκατσούλης, Π. (2011b) Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Καρκατσούλης, Π. (2014) Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση. *Συλλογικός Τόμος. Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών [Διαδίκτυο] σελ. 589-605. Διαθέσιμο στο <http://www.hba.gr/5Ekddosis/UplPDFs//sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf> [Προσπέλαση 10/08/2015]

Μακρυδημήτρης, Α. (2011) Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Μέλισσας, Δ. (2011) Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων. *Φιλελεύθερη Έμφαση. Τριμηνιαία Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής*, Τεύχος 38ο. Χειμώνας 09, σελ. 82-97. Διαθέσιμο στο http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Nalpantidou_Hatzis_FE38.pdf [Προσπέλαση 18/08/2015]

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας (2011) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Τόμος 1. 14η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Διαδικτυακές πηγές

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/aloite/#esittely> Finnish Ministry of Justice

<http://www.opengov.gr> Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων

<http://www.hellenicparliament.gr/> Βουλή των Ελλήνων

http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm Διαδικτυακός Τόπος «καλύτερη νομοθέτηση»

www.ggk.gov.gr Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

<http://www.ydmed.gov.gr/> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Παράρτημα 1

Πορεία Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα

Ορόσημα για την ανάπτυξη πολιτικών για την καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

- 1994** Απαραίτητη προϋπόθεση για την στελέχωση του δημοσίου τομέα, οι διαγωνιστικές διαδικασίες
Αποκέντρωση των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων
Εναρμόνιση της διαδικασίας χάραξης πολιτικής στην Ελλάδα με τις αντίστοιχες σε επίπεδο ΕΕ
- 1996** Προώθηση διαχειριστικής αυτονομίας μέσω της τροποποίησης του νομικού πλαισίου των δημοσίων επιχειρήσεων
Δημιουργία «Χάρτη του Πολίτη» για τις δημόσιες υπηρεσίες
- 1998** Αποκέντρωση 139 αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Κυβέρνηση στις 13 περιφέρειες
Θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη για να αποδέχεται αναφορές των πολιτών αναφορικά με τις δημόσιες υπηρεσίες και να διενεργεί τις απαραίτητες ανακρίσεις
- 2002** Σχέδιο νόμου σχετικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση από επιτροπή με πρόεδρο τον Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο δεν κατετέθη προς ψήφιση
- 2004** Σχέδιο νόμου για την ποιότητα της νομοθεσίας, το οποίο δεν κατετέθη προς ψήφιση
- 2005** Δεύτερο σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση, το οποίο αν και συζητήθηκε δύο φορές και έγινε αποδεκτό από κυβερνητική επιτροπή, τελικά δεν κατετέθη προς ψήφιση
- 2006** Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με την οποία εισάγεται η προϋπόθεση όλοι οι νέοι νόμοι να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων
- 2007** Υιοθέτηση του στόχου για μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25 % μέχρι το 2013
Θεσμοθέτηση της Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση για την εφαρμογή της εγκυκλίου του 2006 και την αξιολόγηση των επιπτώσεων

2009	Όλα τα σχέδια ρυθμίσεων αναρτώνται στην ιστοσελίδα www.opengov.gr για διαβούλευση Δημιουργία Γραφείου Εποπτείας της Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και Μονάδων Συντονισμού (Τεκμηρίωσης) σε κάθε Υπουργείο
2010	Ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις «Υπηρεσίες» στο εθνικό δίκαιο (νόμος 3848/2010) Απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών για έναρξη επιχείρησης (επιχειρησιακά μέτρα είναι αναγκαία έτσι ώστε ο Νόμος 3853/2010 να καταστεί λειτουργικός) Τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής σύμφωνα με την οποία κάθε πρόταση νόμου – νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης Νομοσχέδιο για την κωδικοποίηση και την ηλεκτρονική διαδικασία νομοθέτησης που έχει εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, που έχει υποβληθεί για διαβούλευση, αλλά ακόμα δεν κατετέθη προς ψήφιση Υποχρεωτική ανάρτηση στο Διαδίκτυο όλων των κυβερνητικών αποφάσεων, των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της δέσμευσης κονδυλίων και των αποφάσεων σχετικών με οικονομικά ζητήματα («Διαύγεια», νόμος 3861/2010)
2011	Πρόκειται να κατατεθεί στο Κοινοβούλιο το σχέδιο νόμου για την Καλή Νομοθέτηση, δεν έχει ακόμα κατατεθεί
2012	Ψήφιση του νομοσχεδίου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
2013	Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου (Ν. 4109/2013)

Table 1 - OECD, Greece: Review of the Central Administration (2011)

Παράρτημα 2 - 1ο Ερωτηματολόγιο

Τα παρακάτω ερωτηματολόγια εστάλησαν σε στελέχη του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ και του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης προς συμπλήρωση ανωνύμως.



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

Επιβλέπουσα: Δραμαλιώτη Παρασκευή

Σπουδάστρια: Βεργαδή Ηρώ



Ιούλιος 2015

Προσωπικά Στοιχεία:²⁰

Ημερομηνία συμπλήρωσης:

Κλάδος/ Βαθμός:

Έτη υπηρεσίας:

Στοιχεία εργασίας:

1. Κρίνετε ικανοποιητικό τον βαθμό συνεργασίας του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας αναφορικά με τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων; Προβλέπεται σχετικό θεσμικό πλαίσιο πέραν των σχετικών διατάξεων του ν.4048/2012;

2. Με ποια διαδικασία συνεργάζεται το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας;

3. Τι τύπο επικοινωνίας διατηρεί το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων (συναντήσεις, ανταλλαγή emails, τηλεφωνική επικοινωνία κλπ);

²⁰ Το παρόν ερωτηματολόγιο θα χρησιμοποιηθεί ανώνυμα για τους σκοπούς της εργασίας.

-
-
-
-
-
4. Λαμβάνει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης ενημέρωση από τους εκάστοτε Υπουργούς για τον ετήσιο νομοθετικό προγραμματισμό κάθε Υπουργείου, δηλαδή τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που θα κατατεθούν για ψήφιση στη Βουλή;
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

5. Συντάσσει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης την Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων για τις ρυθμίσεις που υποβάλλονται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου ή του Πρωθυπουργού;
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

6. Συνεργάζεται το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας αναφορικά με την πληρότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρυθμίσεων σε θέματα της αρμοδιότητάς τους με κατευθυντήριες γραμμές αλλά και διορθωτικές κινήσεις;
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

-
-
-
-
-
-
-
-
7. Η συνεργασία αυτή στην εκτίμηση των συνεπειών επεκτείνεται και σε θέματα ευρωπαϊκού επιπέδου ή διεθνών συμβάσεων για τη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων;

-
-
-
-
-
-
-
-
8. Κοινοποιείται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που συντάσσει το οικείο Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας; Υπάρχει περιθώριο επεξεργασίας της και υποβολής προτάσεων;

-
-
-
-
-
-
-
-
9. Ζητάει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης τη γνώμη της Επιτροπής Ανταγωνισμού προκειμένου να αποστείλει οδηγίες στα αρμόδια Υπουργεία κατά την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων που άπτονται της λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού;

10. Διατηρεί συνεργασία επίσης και με τον Συνήγορο του Πολίτη για τη αναβάθμιση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης;

11. Υποβάλλεται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων για προσθήκη ή τροπολογία προκειμένου να κατατεθούν και οι παρατηρήσεις του στη Βουλή;

12. Συντάσσει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης Ετήσιες Εκθέσεις προς τον Πρωθυπουργό αναφορικά με την εξέλιξη της καλής νομοθέτησης προκειμένου αυτές να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής;

13. Εκπονεί το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης ετήσιο σχέδιο με μετρήσιμους στόχους για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων, την απλούστευση της νομοθεσίας και την εξάλειψη περιττών ρυθμίσεων;

14. Υποβάλλονται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης κατάλογοι ρυθμίσεων από τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, με σκοπό την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους; Εάν ναι, υπάρχει θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τη διαδικασία παρακολούθησης του χρονοδιαγράμματος της αξιολόγησής τους;

Ευχαριστώ πολύ για τη συμμετοχή σας!

Παράρτημα 3 - 2ο Ερωτηματολόγιο



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

Επιβλέπουσα: Δραμαλιώτη Παρασκευή

Σπουδάστρια: Βεργαδή Ηρώ



Ιούλιος 2015

Προσωπικά Στοιχεία:²¹

Ημερομηνία συμπλήρωσης:

Κλάδος/ Βαθμός:

Έτη υπηρεσίας:

Στοιχεία εργασίας:

1. Σε ποιο βαθμό συνεργάζεται το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων; Η συνεργασία αυτή λαμβάνει συγκεκριμένη μορφή;

2. Τι τύπο επικοινωνίας διατηρεί το Γραφείο με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (συναντήσεις, ανταλλαγή emails, τηλεφωνική επικοινωνία κλπ);

3. Συνεργάζεται το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης αναφορικά με την πληρότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρυθμίσεων τόσο σε θέματα της αρμοδιότητας του όσο και σε θέματα ευρωπαϊκού επιπέδου ή διεθνών συμβάσεων;

²¹ Το εν λόγω ερωτηματολόγιο θα χρησιμοποιηθεί ανώνυμα για τους σκοπούς της εργασίας.

4. Σε τι βαθμό εγκρίνονται οι εκθέσεις συνεπειών ρυθμίσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών του Υπουργείου Εσωτερικών από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης;

5. Ποιος ο βαθμός ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, στο βαθμό που υποβάλλονται;

6. Συντάσσει το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων για τις τροπολογίες;

7. Μετά το πέρας της δημόσιας διαβούλευσης συντάσσετε τη σχετικά προβλεπόμενη έκθεση που συνοδεύει τις ρυθμίσεις;

8. Αναθέτει ο Υπουργός στο Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου υπουργείου τη σύνταξη νομοσχεδίων και σε ποιο βαθμό;

9. Μεταφέρει το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας την τεχνογνωσία του πάνω σε θέματα καλής νομοθέτησης σε υπηρεσίες αρμόδιες για την κατάρτιση ή απλούστευση ρυθμίσεων;

10. Συντάσσει το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας από κοινού με τις αρμόδιες υπηρεσίες την Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων;

11. Λαμβάνετε μέριμνα σε συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τη διενέργεια κοινωνικού διαλόγου με κοινωνικούς φορείς και ενδιαφερόμενα μέρη;

12. Επισημαίνετε την ανάγκη απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων του εν λόγω Υπουργείου και με ποιο τρόπο;

13. Συντάσσετε με τις αρμόδιες υπηρεσίες την έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής επί των νόμων του Υπουργείου Εσωτερικών;

14. Συμμετέχει τουλάχιστον ένας υπάλληλος του Γραφείου στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου, όπως υποχρεωτικά προβλέπει ο Ν. 4048;

Ευχαριστώ πολύ για τη συμμετοχή σας!



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr