



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Καλή Νομοθέτηση: Μέθοδοι και πρακτικές ενίσχυσης της συμμόρφωσης. Η διεθνής εμπειρία.**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Γενική Διοίκηση**

**Επιβλέπων:**

**Σπύρος Παρούτης**

**Σπουδαστής:**

**Αλέξανδρος Γκογκόρνας**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**



**Καλή Νομοθέτηση: Μέθοδοι και πρακτικές ενίσχυσης της  
συμμόρφωσης. Η διεθνής εμπειρία.**

ΕΣΔΔΑ

Αλέξανδρος Γκογκόρνας

© 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος



### Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 11/12/2018

Υπογραφή

Αλέξανδρος Γκογκόρνας

## Περίληψη

Η συμμόρφωση στις ρυθμίσεις αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την εύρυθμη λειτουργία του σύγχρονου κράτους. Στην παρούσα εργασία εξετάζουμε την έννοια της συμμόρφωσης, γιατί τα άτομα ή τα νομικά πρόσωπα δε συμμορφώνονται και πώς μπορεί να αυξηθεί η συμμόρφωση με συγκεκριμένες παρεμβάσεις και εργαλεία στη δημιουργία και εφαρμογή των ρυθμίσεων. Περαιτέρω, αναλύουμε την έννοια της Καλής Νομοθέτησης και πώς μέσω των μεθόδων και εργαλείων που χρησιμοποιούνται μέσω αυτής είναι δυνατό να συσχετιστεί θετικά με την αύξηση της συμμόρφωσης. Στη συνέχεια εξετάζουμε την εναλλακτική ιδέα και πρακτική της παρακίνησης (Nudge), θεωρία που πηγάζει από τις συμπεριφοριστικές επιστήμες και πώς αυτή μπορεί να εφαρμοστεί στις ρυθμίσεις ώστε να αυξηθεί η συμμόρφωση με πιο αποδοτικούς τρόπους.

**Λέξεις – Κλειδιά:** Συμμόρφωση, Καλή Νομοθέτηση, Ρύθμιση, Κανονιστική Μεταρρύθμιση, Συμπεριφοριστικές Επιστήμες, Παρακίνηση.

## Abstract

Compliance to regulations is a vital ingredient for the well – functioning of the modern state. In the present dissertation, we examine the meaning of compliance, why individuals or legal entities may not comply and by what means necessary, concerning the creation and implementation of regulations, the levels of compliance may increase. Furthermore, we fathom to the methods and tools of Better Regulation and why they are positively correlated to elevated levels of compliance. Moreover, we provide certain insights of Nudge theory, which is an offspring of behavioural sciences. We delve into ways into which Nudge theory can contribute efficiently for increased compliance.

**Key words:** Compliance, Better Regulation, Regulation, Regulatory Reform, Behavioural Science, Nudge.

## Περιεχόμενα

Πίνακας Εικονογράφησης.....	9
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	9
Εισαγωγή.....	11
1. Η έννοια της συμμόρφωσης – Συμμόρφωση και μη συμμόρφωση σε ρυθμίσεις.....	13
1.1. Προβλήματα ρυθμιστικής συμμόρφωσης – Το ζήτημα περί ρυθμιστικής μεταρρύθμισης .....	14
1.2. Αποτυχίες συμμόρφωσης .....	16
1.2.1. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με έλλειψη γνώσης ή κατανόησης σχετικά με τη ρύθμιση από την ομάδα στόχο .....	16
1.2.2. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με την προθυμία της ομάδας στόχου να συμμορφωθεί με τη ρύθμιση .....	17
1.2.3. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με την ικανότητα συμμόρφωσης με τις ρυθμίσεις .....	19
1.3. Καινοτόμες στρατηγικές για τη βελτίωση της συμμόρφωσης και της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας.....	21
1.3.1. Καινοτομίες στη φάση σχεδιασμού.....	21
1.3.2. Καινοτομίες στη φάση της εφαρμογής και του ελέγχου.....	23
1.4. Εργαλεία για ρυθμίσεις που στοχεύουν στη συμμόρφωση .....	26
1.4.1. Εργαλεία για την προληπτική αξιολόγηση: ανάλυση επιπτώσεων συμμόρφωσης.....	26
1.4.2. Εργαλεία για την εκ των υστέρων αξιολόγηση: έλεγχος των τάσεων συμμόρφωσης.....	29
2. Καλή Νομοθέτηση – Μέθοδοι και Πρακτικές .....	31
2.1. Τι είναι η Καλή Νομοθέτηση; - Εισαγωγικά και ιστορικά στοιχεία.....	31
2.2. Μέθοδοι – Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης.....	38
2.2.1. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Analysis – RIA) .....	38
2.2.2. Μείωση διοικητικών βαρών .....	39
2.2.3. Απλούστευση .....	41
2.2.4. Διαβούλευση .....	42
2.3. Πρακτικές – Παραδείγματα χωρών .....	42
2.3.1. Ηνωμένο Βασίλειο .....	42
2.3.2. Ολλανδία.....	44
2.4. Μια κριτική στο παρόν πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης .....	46
3. Μια σύγχρονη προσέγγιση για την Καλή Νομοθέτηση και την αύξηση της συμμόρφωσης – Η θεωρία του Nudge .....	47
3.1. Τι είναι το Nudge .....	48
3.2. Θεωρητική θεμελίωση – Γιατί λειτουργούν .....	49
3.3. Δέκα σημαντικά Nudges .....	51
3.4. Πρακτική εφαρμογή – Δύο παραδείγματα χωρών.....	55
3.4.1. ΗΠΑ .....	55

3.4.2. Ηνωμένο Βασίλειο .....	56
3.5. Συζήτηση για τη θεωρία του Nudge .....	57
Επίλογος.....	60
Βιβλιογραφία.....	63



## Πίνακας Εικονογράφησης

Πίνακας 1: Ο πίνακας T <sup>11</sup> των σημαντικότερων παραγόντων υπέρ της συμμόρφωσης.....	26
Πίνακας 2: Nudges και οι στόχοι πολιτικής τους.....	52

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΗΒ: Ηνωμένο Βασίλειο

ΗΠΑ: Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

ΜΜΕ: Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

BIT: Behavioural Insights Team

CBA: Cost Benefit Analysis

EU: European Union

IRS: Internal Revenue Service

MDW: Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit

OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development

OIRA: Office of Regulatory Affairs

OSTP: Office of Science and Technology Policy

REFIT: Regulatory Fitness Program

RIA: Regulatory Impact Analysis

SCM: Standard Cost Model



## Εισαγωγή

Ποιες είναι οι μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι κυβερνήσεις; Η γραφειοκρατία; Οι πολιτικές κρίσεις; Οι μειούμενοι πόροι;

Το πιο πιθανό είναι ότι η συμμόρφωση – όταν οι άνθρωποι δρουν σύμφωνα με τους παρόντες κανόνες ή/και πολιτικές – δεν είναι στις πρώτες θέσεις της λίστας. Μάλλον όμως θα έπρεπε να είναι. Η συμμόρφωση αφορά σχεδόν κάθε πλευρά της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (Weaver, 2015). Τα τελευταία δέκα χρόνια, η κυβέρνηση των ΗΠΑ έχει ξοδέψει για τη συμμόρφωση \$7,5 δις<sup>1</sup>.

Ακόμη και οι πιο εξελιγμένες και καλο – σχεδιασμένες πολιτικές συχνά απαιτούν συνεργασία και συνεισφορά από καθημερινούς ανθρώπους για να είναι επιτυχείς. Η επιτυχία των δημόσιων πολιτικών, από αυτές που αφορούν τη φορολογία μέχρι και αυτές που αφορούν τη μείωση των εκπομπών αερίων που επιβαρύνουν το φαινόμενο του θερμοκηπίου, εξαρτάται από τη συμμόρφωση.

Ακολουθούν δύο παραδείγματα μη συμμόρφωσης με τα κόστη τους:

- **Φορολογία:** Στις ΗΠΑ το Internal Revenue Service (IRS) απαιτεί από αυτούς που πληρούν τις προϋποθέσεις και έχουν εισόδημα να συμπληρώσουν τη φορολογική δήλωση και να πληρώσουν τους φόρους που τους αναλογούν. Η φοροδιαφυγή κόστισε στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση \$458δις ανά χρόνο μεταξύ του 2008 και 2010<sup>2</sup>. Το IRS πιστεύει ότι θα ανακτήσει μόνο το 11% του ποσού που χάθηκε σε αυτό το διάστημα.
- **Περιβάλλον:** Η λανθασμένη απόρριψη των υλικών προς ανακύκλωση έχει κοστίσει περισσότερα από \$744εκατ. στην πολιτεία της Ουάσιγκτον από το 2009<sup>3</sup>. Στην πόλη του Σαν Ντιέγκο βρέθηκε ότι το 76% των υλικών που απορρίπτονται είναι ανακυκλώσιμα και με αυτά θα μπορούσε να παραχθεί ενέργεια για 181.000 νοικοκυριά και να μην καταναλωθούν 3 – 4εκατ. βαρέλια πετρελαίου<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> USASpending.gov

<sup>2</sup> Internal Revenue Service, “Tax gap estimates for tax years 2008 - 2010”, April 2016.

<sup>3</sup> Department of Ecology, State of Washington, “Value of recyclables disposed”.

<sup>4</sup> Office of the City Auditor, City of San Diego, *performance audit of the Environmental Services Department’s waste reduction and recycling programs: Opportunities exist to improve recycling rates and reduce adverse impacts generated by waste hauling*. August 2014.

Αυτοί που δεν συμμορφώνονται με αυτούς τους κανόνες θα μπορούσαν να βρεθούν αντιμέτωποι με άμεσες και έμμεσες συνέπειες, συμπεριλαμβανομένων προστίμων και φυλάκισης. Παρόλα αυτά, μια σημαντική μερίδα του πληθυσμού δε συμμορφώνεται με τις ρυθμίσεις. Γιατί;

Στο παρόν θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε γιατί υπάρχει το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης και με ποιους τρόπους μπορεί να μειωθεί. Στη συνέχεια εξετάζουμε την πρακτική της Καλής Νομοθέτησης και πώς αυτή επηρεάζει τα επίπεδα συμμόρφωσης και τέλος θα μιλήσουμε για μια εναλλακτική και υποσχόμενη προσέγγιση για την αύξηση της συμμόρφωσης που βασίζεται στις συμπεριφοριστικές επιστήμες.

## 1. Η έννοια της συμμόρφωσης – Συμμόρφωση και μη συμμόρφωση σε ρυθμίσεις

Κάποιες μορφές συνταγματικής δημοκρατίας και οικονομίας της αγοράς θεωρούνται δεδομένες ως κεντρικά χαρακτηριστικά του σύγχρονου κράτους από τους πολιτικούς φιλόσοφους. Παρόλα αυτά υπάρχουν τάσεις ανάμεσα στα ιδανικά της συνταγματικής δημοκρατίας από τη μια πλευρά, το συλλογικό, και της προσωπικής ελευθερίας, από την άλλη, το ατομικό. Το σύνταγμα, οι ρυθμίσεις, οι νόμοι περιορίζουν το εύρος δράσης των πολιτών και νομικών προσώπων μέσω διαδικασιών πλειοψηφικών αποφάσεων. Μια κοινωνία, θεωρητικά, αποφασίζει ποια είναι η χρυσή τομή μεταξύ ατομικής ελευθερίας και περιορισμών που προκύπτουν από συλλογικές διεργασίες. Από τη στιγμή που αποφασιστεί ποια είναι αυτή η χρυσή τομή, η εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας εξαρτάται και από τον σεβασμό – συμμόρφωση των κανόνων αυτών που έχουν τεθεί δεδομένης της χρυσής τομής. Με αυτή τη διαπίστωση, στο παρόν θα θεωρήσουμε ότι η συμμόρφωση στους κανόνες αποτελεί απαραίτητο συστατικό για την ευημερία της κοινωνίας και άρα η αυξημένη συμμόρφωση επιδρά θετικά προς αυτό τον σκοπό.

Οι κανονισμοί – ρυθμίσεις (regulations), λοιπόν, είναι οι τένοντες της σύγχρονης διακυβέρνησης, τα νομικά εργαλεία που συνδέουν τις αφηρημένες κυβερνητικές και διακυβερνητικές πολιτικές με τα απτά αποτελέσματα που επιδιώκουν. Πιο συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις καθιστούν τις κυβερνητικές αποφάσεις λειτουργικές και συνεπώς εκτελούν ένα νευραλγικό ρόλο στις διαδικασίες διακυβέρνησης. Στα διοικητικά ανεπτυγμένα κράτη, η κυβερνητική αποτελεσματικότητα έχει γίνει εξαρτημένη σε μεγάλο βαθμό από τα συστήματα τα οποία αναπτύσσουν, εποπτεύουν, επιβάλλουν και παύουν ρυθμίσεις (OECD, 1993).

Ένα κυρίαρχο χαρακτηριστικό της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας είναι το κατά πόσο καλά τα κανονιστικά συστήματα επιτυγχάνουν τους στόχους των πολιτικών. Η ταχύτατη ανάπτυξη των ρυθμιστικών πλαισίων στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ από την δεκαετία του 1970 και μεταγενέστερα, έχει προκαλέσει εντυπωσιακά αποτελέσματα σε κάποια πεδία οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας, αλλά αρκετά συχνά τα αποτελέσματα των ρυθμίσεων ήταν απογοητευτικά.

Τα τελευταία χρόνια, οι κυβερνήσεις έχουν αυξήσει τις προσπάθειές τους προς την επίτευξη των στόχων των πολιτικών με οικονομικά αποδοτικούς τρόπους μέσω καλύτερων ρυθμίσεων ή με διαφορετική αναλογία εργαλείων πολιτικής. Ο ΟΟΣΑ το 1993 (OECD, 1993) ξεκίνησε

το διάλογο για το συγκεκριμένο πρόβλημα. Στη συνέχεια της ενότητας θα ακολουθήσουμε την πολύ ενδιαφέρουσα ανάλυση περί συμμόρφωσης από έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2000).

Οι πιθανές εξηγήσεις για το επίπεδο μη συμμόρφωσης για μια ρύθμιση εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες:

- Ο βαθμός στον οποίο η ομάδα στόχος, την οποία αφορά η ρύθμιση, *γνωρίζει και καταλαβαίνει* τους κανόνες.
- Ο βαθμός στο οποίο η ομάδα στόχος είναι *διατεθειμένη* να συμμορφωθεί – είτε λόγω οικονομικών κινήτρων, αποδοχή των επιδιώξεων της πολιτικής ή από πίεση λόγω μηχανισμών επιβολής.
- Ο βαθμός στον οποίο η ομάδα στόχος είναι *ικανή* να συμμορφωθεί με τις ρυθμίσεις.

Αλλά ακόμη και η πλήρης συμμόρφωση με μια συγκεκριμένη ρύθμιση δε θα αποφέρει απαραίτητα την επίτευξη του στόχου της πολιτικής, αν η σχεδίαση της ρύθμισης είναι ελαττωματική. Η προσκόλληση στις λεπτομέρειες από την ομάδα στόχο δε θα αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, αν η πολιτική δεν έχει σχεδιαστεί με βάση τις κατάλληλες ρυθμίσεις. Η κλασική ρυθμιστική προσέγγιση καθιέρωσης συγκεκριμένων συμπεριφορών με μηχανισμούς κυρώσεων δεν αποτελεί τον αποκλειστικό τρόπο για τις κυβερνήσεις επηρεασμού της συμπεριφοράς των πολιτών και των επιχειρήσεων, και μάλιστα ενδέχεται να μην είναι και ο πιο αποτελεσματικός. Ο δρόμος προς την πραγματοποίηση των ρυθμιστικών στόχων εμπεριέχει τη γνώση της φύσης των διαφορετικών μέσων άσκησης πολιτικής, των συνθηκών της ομάδας στόχου και τις συνθήκες – πλαίσιο όπου εφαρμόζεται η ρύθμιση.

### 1.1. Προβλήματα ρυθμιστικής συμμόρφωσης – Το ζήτημα περί ρυθμιστικής μεταρρύθμισης

Στη δεκαετία του 1990 η έννοια της κανονιστικής μεταρρύθμισης μετατοπίστηκε από την απορρύθμιση στην ποιοτική μεταρρύθμιση, δηλαδή τη βελτίωση της αποδοτικότητας, της ευελιξίας, της απλότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων. Η κανονιστική μεταρρύθμιση βρίσκεται πλέον στην τρίτη φάση, δηλαδή την εξέταση της βελτίωσης του συνολικού αποτελέσματος των κανονιστικών συστημάτων όσον αφορά την επίτευξη των οικονομικών και κοινωνικών στόχων τους.

Η επιτυχία μιας ρύθμισης εξαρτάται άμεσα από την αξιολόγηση και την αποφυγή δυνητικών αποτυχιών που προκύπτουν από τη μη συμμόρφωση και άρα τέτοιοι μηχανισμοί πρέπει να

αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της. Η βελτίωση της συμμόρφωσης εμπεριέχει τη λεπτομερή επίγνωση του γενικού πλαισίου όπου η ρύθμιση εφαρμόζεται. Ένας αναλυτής έχει γράψει (Giandomenico, 1994): «*Η ρύθμιση αναφέρεται σε ένα διαρκή και εστιασμένο έλεγχο, που ασκείται από έναν δημόσιο οργανισμό πάνω σε δραστηριότητες που έχουν κοινωνική αξία. Η αναφορά στους όρους της διάρκειας και της εστίασης προϋποθέτει ότι η ρύθμιση δεν πραγματοποιείται μόνο με την ψήφιση ενός νόμου, αλλά αντιθέτως χρειάζεται λεπτομερή γνώση του πεδίου εφαρμογής και συνεχή ενασχόληση των ρυθμιστικών αρχών.*»

Έτσι, αν μια κυβέρνηση θέλει να βελτιώσει τη ρυθμιστική συμμόρφωση, πρέπει πρώτα να ερευνήσει πώς δραστηριοποιείται η ομάδα στόχος στην πραγματικότητα και να χρησιμοποιήσει αυτή τη γνώση ώστε να αναπτύξει μια εξειδικευμένη άποψη περί του πληθυσμού και των οργανισμών που πρόκειται να είναι υποκείμενα της ρύθμισης, εμπεριέχοντας συνιστάμενες όπως τα χαρακτηριστικά της αγοράς – οικονομίας, πώς οι οργανισμοί δομούνται και παίρνουν αποφάσεις, τι είδους κίνητρα είναι πιο πιθανό να παρακινήσουν τα άτομα και τους οργανισμούς ώστε να συμμορφωθούν και ποια είναι τα εμπόδια για τη συμμόρφωσή τους.

Ο βαθμός κατά τον οποία μια ομάδα στόχος συμμορφώνεται με μια ρύθμιση βασίζεται στο πώς ποικίλα χαρακτηριστικά της αλληλοεπιδρούν με τη σχεδίαση και την ποιότητα της ρύθμισης. Κατ' αυτή την έννοια, μια ρύθμιση μπορεί να ειπωθεί ότι είναι μέρος μιας υπερσύνολης δομής της οποίας η δράση είναι να δημιουργεί κίνητρα σε δομές και άτομα ώστε να συμπεριφέρονται με συγκεκριμένους τρόπους. Αυτό είναι συχνά πολύ δύσκολο όταν οι κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν πολύ ισχυρά θεσμικά, οικονομικά και κοινωνικοπολιτιστικά αντικίνητρα (OECD, 1992).

Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι η συμμόρφωση με μια ρύθμιση δεν είναι πάντα ο κατάλληλος οδηγός καθορισμού της επιτυχίας της ή μη. Η πλήρης συμμόρφωση δεν αποτελεί την ικανή συνθήκη επιτυχίας ενός αποτελέσματος. Η πλήρης συμμόρφωση μπορεί να είναι δυνατή αλλά όχι και επαρκής ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα. Παραδείγματος χάρη, το προς επίλυση πρόβλημα μπορεί να μην είχε κατανοηθεί σωστά ώστε να ταυτοποιηθεί με τη σωστή λύση. Η ουσιαστική επιτυχία των στόχων που έχουν τεθεί από μια ρύθμιση εξαρτάται επίσης από την αξιόπιστη αναγνώριση του προβλήματος, την πλήρη διάγνωση των παραγόντων και των θεσμικών κινήτρων που καθορίζουν το πρόβλημα, την επιλογή των εργαλείων και την εφαρμογή.

## 1.2. Αποτυχίες συμμόρφωσης

Η ρύθμιση που αποτυγχάνει να προκαλέσει ένα ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωσης δεν αποτυγχάνει μόνο στο να επιτύχει τους υποκείμενους στόχους του αλλά επιπλέον δημιουργεί περιττά διοικητικά κόστη εφαρμογής, αναβάλλει την επίτευξη της πολιτικής, διαβρώνει τη γενική εμπιστοσύνη περί της χρήσης των ρυθμίσεων, του κράτους δικαίου και της κυβέρνησης γενικότερα και σωρευτικά οδηγεί στην υπονόμευση και άλλων ρυθμίσεων. Έτσι οδηγούμαστε σε φαύλο κύκλο όπου περαιτέρω ρυθμίσεις διακηρύσσονται ενώ η δημόσια εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση ελαττώνεται και η συμμόρφωση χειροτερεύει.

Μια προηγούμενη μελέτη του ΟΟΣΑ (OECD, 1993) αναγνώρισε οχτώ αιτίες για τη μη συμμόρφωση από την οπτική αυτών που στοχεύει μια ρύθμιση:

- Αποτυχία κατανόησης του νόμου.
- Κατάρρευση της πίστης στον νόμο.
- Διαδικαστική αδικία (procedural injustice).
- Κόστη συμμόρφωσης.
- Αποτυχία αποτροπής.
- Αποτυχία πλήρους επιβολής.
- Αποτυχία πειθούς.
- Αποτυχία της κοινωνίας των πολιτών.

Εδώ θα συζητήσουμε για αιτίες μη συμμόρφωσης αναλύοντας το σχεδιασμό των ρυθμίσεων από την πλευρά του ρυθμιστή που όπως είδαμε οργανώνονται σε τρεις κατηγορίες: γνώση, θέληση και ικανότητα για συμμόρφωση.

### 1.2.1. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με έλλειψη γνώσης ή κατανόησης σχετικά με τη ρύθμιση από την ομάδα στόχο

*Οι προϋποθέσεις είναι πολύ πολύπλοκες ως προς τη γνώση και κατανόηση. Οι άνθρωποι δεν μπορούν να συμμορφωθούν με τις ρυθμίσεις αν δεν καταλαβαίνουν τι απαιτείται από αυτούς. Στη φάση του σχεδιασμού και της ανάπτυξης μιας ρύθμισης, αυτοί που χαράσσουν την πολιτική νιώθουν συχνά την πίεση να εκδώσουν νέους κανόνες ή να επεκτείνουν υπάρχοντες, ώστε να καλύψουν αναπάντεχες περιστάσεις, να κλείσουν παραθυράκια ή να αντιμετωπίσουν νέα προβλήματα. Το σωρευτικό αποτέλεσμα της αντίδρασης σε τέτοιου είδους πιέσεις μπορεί*



να οδηγήσει σε απώλεια απλότητας και άρα σε δυσκολία γνώσης και κατανόησης του τι σημαίνει συμμόρφωση.

### 1.2.2. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με την προθυμία της ομάδας στόχου να συμμορφωθεί με τη ρύθμιση

*Η συμμόρφωση είναι πολύ δαπανηρή.* Η εθελοντική συμμόρφωση ενδέχεται να είναι χαμηλή όταν τα κόστη (σε χρόνο, χρήμα και προσπάθεια) συμμόρφωσης για μια ρύθμιση θεωρούνται υψηλά. Πολλοί παράγοντες μπορούν να συνεισφέρουν σε μη λογικά κόστη συμμόρφωσης: οι προδιαγραφές είναι πολύ υψηλές, ο χρόνος μετάβασης προς τη συμμόρφωση είναι πολύ μικρός ή η ρύθμιση είναι άκαμπτη. Αν μια ρύθμιση φαίνεται παράλογη, αντί της συμμόρφωσης, οι επιχειρήσεις ενδέχεται να αφιερώσουν περισσότερο χρόνο και χρήμα σε άσκηση πιέσεων είτε για την αλλαγή της ρύθμισης ή για προνομιακή μεταχείριση. Αρκετές χώρες του ΟΟΣΑ εφαρμόζουν διαφορετικά είδη ανάλυσης συνεπειών ώστε να συλλέξουν δεδομένα για τα εκτιμώμενα και τα πραγματικά κόστη της συμμόρφωσης.

*Υπερβολικά «νομικίστικη» ρύθμιση.* Οι άνθρωποι χάνουν την εμπιστοσύνη σε ρυθμιστικές αρχές και κυβερνήσεις αν τους ζητείται να συμμορφωθούν με τεχνικούς κανόνες που δε φαίνεται να έχουν κανένα ουσιαστικό σκοπό. Μια προσέγγιση στη συμμόρφωση που είναι υπέρ του δέοντος βασισμένη σε κανόνες ή «νομικίστικη», μπορεί να έχει το ίδιο αποτέλεσμα, δηλαδή του να υπονομεύει τους στόχους μιας πολιτικής. Μια τέτοια ρύθμιση μπορεί να πάρει τη μορφή μιας παράλογης ρύθμισης ή μιας αδρανούς ρύθμισης που αποτυγχάνει να προσαρμοστεί σε λογικές απαιτήσεις. Επίσης οι υπερβολικά τεχνικές ρυθμίσεις μπορούν να αυξήσουν τη μη συμμόρφωση, ενθαρρύνοντας την αποφυγή και δημιουργώντας προσαρμογή. Καθώς οι επουσιώδεις λεπτομέρειες και η πολυπλοκότητα αυξάνεται, τόσο αυξάνεται και η πιθανότητα της «δημιουργικής συμμόρφωσης».

*Η ρύθμιση είναι σε δυσαρμονία με τα οικονομικά κίνητρα και τις κοινωνικές πρακτικές.* Οι δείκτες συμμόρφωσης είναι χαμηλότεροι όταν η ρύθμιση δεν εναρμονίζεται με τις υπάρχουσες οικονομικές πρακτικές ή δεν υποστηρίζεται από τις κοινωνικές νόρμες και τους πολιτικούς θεσμούς. Πάντως ορισμένες φορές η όλη ουσία μιας ρύθμισης είναι να αντιμετωπίσει ακριβώς κάποιες καθιερωμένες νόρμες και πρακτικές.

*Η διαβούλευση με την ομάδα στόχο απέτυχε ή δεν έγινε ποτέ.* Η έλλειψη διαβούλευσης μπορεί να προκαλέσει αποτυχίες γιατί ο ρυθμιστικός φορέας ενδέχεται να μην ενημερωθεί για παράγοντες που αναφερθήκαμε παραπάνω ή γιατί μπορεί να μην εξασφαλίσει την υποστήριξη

της ομάδας στόχου για την προτεινόμενη ρύθμιση. Παραδείγματος χάρη, χωρίς επαρκή διαβούλευση ο ρυθμιστικός φορέας μπορεί να μην καταφέρει να αναγνωρίσει απροσδόκητα κόστη συμμόρφωσης, έλλειψη ρυθμιστικής σαφήνειας ή συγκρούσεις μεταξύ ρυθμιστικών απαιτήσεων και υπαρχόντων πρακτικών – συνηθειών. Μέσω της αποτελεσματικής διαβούλευσης οι ενδιαφερόμενοι ενημερώνονται για τη νέα ρύθμιση και τις επιπτώσεις της. Τους επιτρέπει να έχουν λόγο για τις επιφυλάξεις τους και να καταλάβουν γιατί είναι απαραίτητη. Κατ' αυτό τον τρόπο χτίζεται μιας μορφής ιδιοκτησίας της ρύθμισης στους ενδιαφερόμενους η οποία θα αυξήσει τη δέσμευση στους στόχους της. Επιπλέον ο ρυθμιστικός φορέας μπορεί να βρει καλύτερες λύσεις σε προβλήματα με τη συνεισφορά των ενδιαφερόμενων καθώς εκείνοι κατέχουν μεγαλύτερη πρακτική εμπειρία. Ο ουσιαστικός διάλογος μεταξύ των ενδιαφερόμενων και του ρυθμιστικού φορέα συνεισφέρει σε μια στρατηγική win – win, καθώς η διαβούλευση μπορεί να αυξήσει την ποιότητα της ρύθμισης και να μετριάσει τους προβληματισμούς για τη συμμόρφωση.

*Απουσία παρακολούθησης.* Μια ρύθμιση που βρίσκεται μόνο στα βιβλία και δεν παρακολουθείται είναι αδύνατο να προκαλέσει συμμόρφωση. Τυχαίες επιθεωρήσεις έχουν ως αποτέλεσμα να προκαλούν την επίγνωση στους ανθρώπους και στις επιχειρήσεις που είναι νομοταγείς, της ύπαρξης μηχανισμού συμμόρφωσης και επιπλέον τείνουν να μειώσουν την πιθανότητα μελλοντικής μη συμμόρφωσης. Παρόλα αυτά, η παρακολούθηση πρέπει να είναι αυστηρή και να στοχεύει ομάδες υψηλού κινδύνου αλλιώς καθίσταται μη αποτελεσματική.

*Διαδικαστική αδικία.* Οι ερευνητές έχουν βρει ότι οι άνθρωποι συχνά θα αρνηθούν να συμμορφωθούν με τις ρυθμιστικές επιταγές αν νιώθουν ότι τους μεταχειρίζεται άδικα η κυβέρνηση ή ένας ρυθμιστικός θεσμός. Οι άνθρωποι που πιστεύουν ότι το ρυθμιστικό σύστημα τους έχει μεταχειριστεί δίκαια, είναι πιο πιθανό να συμμορφώνονται. Μια μελέτη (Kinsey, 1992) στις ΗΠΑ ανακάλυψε ότι οι φορολογούμενοι που ανέφεραν ότι είχαν ακούσει ότι λογιστές άλλων προσώπων είχαν υποστεί άδικη μεταχείριση σε ελέγχους, δήλωσαν απροθυμία συμμόρφωσης στο μέλλον.

*Αποτυχία αποτροπής.* Οι ρυθμιστικοί φορείς μπορούν να αντιμετωπίσουν την αποτυχία της αποτροπής γιατί η παράβαση των ρυθμίσεων μπορεί να έχει υψηλή ανταμοιβή με χαμηλό ρίσκο εντοπισμού (Coffee, 1981). Όταν τα πρόστιμα δεν είναι αρκετά μεγάλα ώστε να αντισταθμίσουν τα πιθανά κέρδη από το έγκλημα, τότε η κυβέρνηση μπορεί να βρεθεί στην «παγίδα αποτροπής». Αν επιβάλλει αρκετά υψηλά πρόστιμα υπέρ της αποτροπής, τότε υπάρχει ο κίνδυνος χρεοκοπίας της επιχείρησης ή της εξάντλησης των ρευστών διαθεσίμων με

αποτέλεσμα την απώλεια θέσεων εργασίας και επενδύσεων. Επιπλέον, λόγω του περιορισμού των πόρων των ρυθμιστικών θεσμών ή της έλλειψης στρατηγικής στην παρακολούθηση και την αποτροπή, η μη συμμόρφωση μπορεί να έχει μικρές πιθανότητες εντοπισμού, έτσι η απειλή επιβολής δε δρα αποτρεπτικά.

### 1.2.3. Μη συμμόρφωση σχετιζόμενη με την ικανότητα συμμόρφωσης με τις ρυθμίσεις

*Αποτυχίες της Διοίκησης.* Όχι μόνο οι κυβερνήσεις πρέπει να στηρίζονται πάνω στον καλό σχεδιασμό και την επιβολή του νόμου, αλλά θα πρέπει να διαθέτουν πόρους σε πολιτικές εφαρμογής, έτσι ώστε να γίνεται εφικτό για την ομάδα στόχο να συμμορφωθεί. Τα εθελοντικά επίπεδα συμμόρφωσης μπορεί να διακυβευτούν αν οι κυβερνήσεις δεν εξασφαλίσουν ότι η εφαρμογή εμπεριέχει την παροχή όλων των απαραίτητων πληροφοριών και μηχανισμών υποστήριξης. Για παράδειγμα, μια ρύθμιση που επιτρέπει μόνο υλικά οικοδόμησης που δε μολύνουν το περιβάλλον μπορεί να περιέχει μια λίστα με πολύπλοκα και εξειδικευμένα κριτήρια που ορίζουν ποια υλικά είναι αυτά. Η κυβέρνηση θα πρέπει να διεξάγει μια καμπάνια πληροφόρησης ώστε να εξηγήει τα κριτήρια και να διαθέτει αρκετά δημόσια εργαστήρια για να ελέγχονται τα δείγματα οικοδομικών υλικών. Τέτοιου είδους πρακτικών ολοκληρώνουν τον κύκλο επιτυχούς συμμόρφωσης.

*Αν το πρόβλημα έχει κατανοηθεί σωστά, τότε οι στόχοι θα μπορούσαν να επιτευχθούν πιο αποτελεσματικά με άλλα μέσα.* Οι κυβερνήσεις και οι ρυθμιστικοί θεσμοί ορισμένες φορές βασίζονται λόγω συνήθειας σε συγκεκριμένους τύπους ρυθμιστικών εργαλείων για να λύσουν προβλήματα, χωρίς πρώτα να έχουν ορίσει και αναλύσει το συγκεκριμένο πρόβλημα με σκοπό την εύρεση της βέλτιστης λύσης. Πολύ συχνά το ίδιο το πρόβλημα ορίζεται ως «απουσία ρύθμισης». Αν η κυβέρνηση ορίσει επακριβώς τις αιτίες του προβλήματος και ορίσει ξεκάθαρα τους στόχους της πολιτικής, τότε μπορεί να χρησιμοποιήσει τα λιγότερο εξαναγκαστικά και περισσότερο αποτελεσματικά μέσα για την επίτευξη των στόχων.

Η κατάλληλη χρήση ρυθμίσεων του τύπου «επιβάλλω και ελέγχω» μπορεί να παρέχει σαφήνεια, σιγουριά και προβλεψιμότητα. Πιο σημαντικό, αυτού του είδους η ρυθμιστική προσέγγιση μπορεί να προσδώσει το μέτρο βάσει του οποίου η κυβέρνηση, το κοινό και οι επιχειρήσεις να γνωρίζουν τι ζητείται και τι επιτυγχάνεται. Αυτό είναι αναγκαίο ώστε η επιβολή του νόμου να είναι δίκαιη και αποτελεσματική (OECD, 1997a). Σε ορισμένες περιπτώσεις όμως, ρυθμίσεις εναλλακτικής φύσης θα μπορούσαν να επιτύχουν στόχους πολιτικών (OECD, 1997a).

Ενώ οι εναλλακτικές των τυπικών ρυθμίσεων, δε θα αντιμετωπίσουν απαραίτητα λιγότερα προβλήματα συμμόρφωσης, μπορεί όμως να αποδειχθούν πιο αποτελεσματικές και αποδοτικές στην επίτευξη των επιθυμητών στόχων. Μια ποικιλία εναλλακτικών είναι διαθέσιμες στις κυβερνήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν οικονομικά κίνητρα, αυτό – ρύθμιση και εθελοντικές συμφωνίες.

Η επιλογή του λάθος ρυθμιστικού εργαλείου μπορεί να ανακύψει λόγω εθνικών διοικητικών και νομικών παραδόσεων. Σε κάποιες χώρες για παράδειγμα είναι κοινός τόπος τα προβλήματα να αντιμετωπίζονται κυρίως μέσω κοινοβουλευτικών νόμων, ενώ σε άλλες χώρες οι ανεπίσημες συμφωνίες να είναι πιο συνήθεις. Η συνεχής χρήση της μιας έναντι της άλλης προσέγγισης, ενδέχεται να «τυφλώνει» τις κυβερνήσεις απέναντι στην καλύτερη αποτελεσματικότητα εναλλακτικών μέσων για συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αντιθέτως, μια προσέγγιση η οποία είναι αποτελεσματική σε μια χώρα μπορεί να προκαλέσει αντιστάσεις και μη συμμόρφωση σε μια άλλη χώρα.

*Τα επιθυμητά αποτελέσματα δεν επιτυγχάνονται από τα χρησιμοποιούμενα μέσα.* Ορισμένες ρυθμίσεις δεν περιγράφουν το επιθυμητό αποτέλεσμα, αλλά αναλύουν όλες τις ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν με την ελπίδα ότι θα προκύψει το αποτέλεσμα. Ρυθμίσεις τέτοιου τύπου είναι απαραίτητες όταν τα αποτελέσματα είναι δύσκολο να μετρηθούν, αλλά γενικά είναι απευκαίεες. Οι προβλεπόμενες ενέργειες μπορεί να επιτύχουν πολύ λίγα και να μην αφήνουν χώρο προσαρμογής στη ρυθμιστική αρχή. Το πρόβλημα αυτό ενσκήπτει λόγω της μη σύνδεσης μεταξύ των ρυθμιστικών μέσων και του αντικειμενικού στόχου. Οι ρυθμίσεις που βασίζονται στους στόχους και δεν υπάρχουν ρητά μέσα και τρόποι επίτευξης, μπορούν επίσης να αντιμετωπίσουν προβλήματα μη συμμόρφωσης και επιβολής. Το πρόβλημα που προκύπτει με αυτή τη προσέγγιση είναι ότι συχνά οι στόχοι αποδεικνύονται ανεφάρμοστοι και σχεδόν αδύνατο να επιτευχθούν με λογικά κόστη.

Μια άλλη περίπτωση προβλήματος είναι η διαστρεβλωμένη εικόνα της ρυθμιστικής αρχής, όπου η πλήρης συμμόρφωση σε έναν κανόνα μπορεί να οδηγήσει σε μη επιθυμητά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, υπερβολικές ρυθμίσεις ασφαλείας στα αεροπλάνα για να μειώσουν το ρίσκο συντριβών μπορούν να οδηγήσουν σε αυξήσεις εισιτηρίων, άρα αύξησης της χρήσης αυτοκινήτου και επομένως αύξησης του ρίσκου ατυχημάτων. Επειδή ο στόχος δεν ήταν αρκετά συγκεκριμένος – μείωση θανατηφόρων ατυχημάτων αντί του αντιμετώπιση συντριβής αεροπλάνων με οποιοδήποτε κόστος – μια τέτοια ρύθμιση ασφάλειας ενδέχεται να προκαλέσει περισσότερους θανάτους.

### 1.3. Καινοτόμες στρατηγικές για τη βελτίωση της συμμόρφωσης και της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας

Οι καινοτομίες που αναφέρονται στη συνέχεια βασίζονται στην καλύτερη κατανόηση των παραγόντων που επιδρούν στην ικανότητα των ομάδων που στοχοποιούνται από τις ρυθμίσεις να συμμορφώνονται και σε μια αντίστοιχη βελτίωση στο σχεδιασμό, εφαρμογή και επιβολή των ρυθμιστικών πλαισίων.

#### 1.3.1. Καινοτομίες στη φάση σχεδιασμού

##### **Ταυτοποίηση του προβλήματος και χρήση μη ρυθμιστικών μέσων**

Όπως είδαμε, ένα σημαντικό εμπόδιο προς τη βελτίωση των επίπεδων συμμόρφωσης είναι η ανεπαρκής πληροφόρηση για τη φύση του προβλήματος που η ρύθμιση πρόκειται να λύσει. Η λύση έγκειται στην ανάπτυξη μηχανισμών συλλογής δεδομένων και μεθοδολογιών οι οποίες συστηματικά ταυτοποιούν τα αποτελέσματα που είναι συναφή με τις επιδιώξεις της πολιτικής.

Αν ρυθμιστικές στρατηγικές όπως οι αυτό – ρύθμιση και εσωτερική διαχείριση προδιαγραφών, πρόκειται να χρησιμοποιηθούν ως εναλλακτικές των επίσημων μεθόδων, τότε χρειάζονται κυβερνητική συμμετοχή, υποστήριξη και παρακολούθηση ώστε να αποδειχθούν επιτυχημένες. Στοιχεία δείχνουν ότι η συμμόρφωση με αυστηρά εθελοντικά χαρακτηριστικά είναι ελλιπής εκτός κι αν υπάρχει υποστήριξη από την κυβέρνηση είτε με κυρώσεις ή με κίνητρα.

Οικονομικά μέτρα όπως οι φόροι και τα εμπορεύσιμα δικαιώματα έχουν τη δυναμική να είναι αποτελεσματικά στην ενίσχυση της συμμόρφωσης γιατί είναι ενσωματωμένα σε συνήθεις οικονομικές δραστηριότητες (OECD, 1998). Η επιτυχία τέτοιων προσεγγίσεων εξαρτάται από την κυβερνητική παρακολούθηση και επιβολή συμμόρφωσης, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την εμπορία εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα.

Υπάρχουν επίσης στοιχεία ότι κάποια αυτό – ρυθμιστικά προγράμματα (εθελοντικές συμφωνίες) έχουν υπάρξει αποτελεσματικά στην επίτευξη στόχων πολιτικών. Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι εθελοντικές συμφωνίες χρησιμοποιούνται εκτεταμένα για την αποφυγή περιοριστικών ρυθμίσεων, ειδικά στον τομέα του περιβάλλοντος (OECD, 1999).

Ένας άλλος τρόπος αξιοποίησης των ιδιωτικών δυνατοτήτων από τις κυβερνήσεις ώστε να επιτύχουν ρυθμιστική συμμόρφωση είναι μέσω της ενθάρρυνσης για την υιοθέτηση βιομηχανικών προδιαγραφών και εσωτερικής διαχείρισης ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα συμφωνούν με τους ρυθμιστικούς στόχους. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι

περιπτώσεις των British Office of Fair Trading and Industry Standards for Fair Practice, Japan's Privacy Mark Programme και The Rugmark Foundation (OECD, 2000).

Τέλος, οι κυβερνήσεις μπορούν να χρησιμοποιήσουν συνδυασμούς των παραπάνω με παραδοσιακές μεθόδους για να αξιοποιούν πιο συχνά τις εναλλακτικές μεθόδους. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του Mexico's Federal Environmental Agency's Environmental Audit Programme (OECD, 2000).

### **Ρυθμίσεις που μεγιστοποιούν την εθελοντική συμμόρφωση**

Ως απάντηση στις αποτυχίες συμμόρφωσης που σχετίζονται με τις παραδοσιακές ρυθμιστικές μορφές, κάποιες κυβερνήσεις έχουν πειραματιστεί με διαφορετικές λύσεις που ως σκοπό έχουν τη μεγιστοποίηση της εθελοντικής συμμόρφωσης. Η ουσία των ρυθμίσεων που βασίζονται στο δίπτυχο επιβολής και ελέγχου είναι η επιβολή κανόνων υποστηριζόμενοι από ποινικές κυρώσεις. Η εφαρμογή των κυρώσεων από το δικαστήριο ή από ρυθμιστική αρχή πραγματοποιείται μετά την ύπαρξη παράβασης.

*Πρότυπα επίδοσης αντί για προδιαγραφές.* Ένας τρόπος με τον οποίο η εθελοντική συμμόρφωση μπορεί να αυξηθεί είναι να απαιτούνται οι στόχοι της πολιτικής με αδρές γραμμές αντί μέσω αυστηρών κανόνων ή διαδικασιών. Οι κανόνες συνήθως έχουν τη μορφή, «σε περίπτωση X, κάνε το Y ή μην κάνεις το Y». Ένα πρότυπο επίδοσης απαιτεί την επίτευξη του στόχου χωρίς να καθορίζει τις συγκεκριμένες ενέργειες προς τον στόχο αυτό.

Η εστίαση στα αποτελέσματα κι όχι στα μέσα επίτευξης, επιτρέπει στις ομάδες στόχους μεγαλύτερη ελευθερία στην εύρεση του φτηνότερου ή καλύτερου τρόπου συμμόρφωσης. Τα πρότυπα αποτελέσματος μπορεί να βελτιώσουν τη συμμόρφωση μειώνοντας τα κόστη συμμόρφωσης ενθαρρύνοντας καινοτόμες λύσεις.

Τα μειονεκτήματα μιας τέτοιας ρυθμιστικής προσέγγισης είναι η πιθανή αβεβαιότητα του τι συνιστά αποδεκτή συμμόρφωση, λειτουργεί μόνο όταν ο ρυθμιζόμενος έχει καλύτερη γνώση επί του προβλήματος από τον ρυθμιστή και ενδέχεται να είναι δύσκολο για τη ρυθμιστική αρχή να παρακολουθεί και να επιβάλει τη συμμόρφωση, όταν βασίζεται σε ευρέα πρότυπα.

*Ρυθμίσεις διαδικασιών.* Οι ρυθμίσεις που βασίζονται σε διαδικασίες, σε αντίθεση με τους παραδοσιακές, εντολής και ελέγχου, βασίζονται σε μια συστηματική προσέγγιση ελέγχου και μείωσης των ρίσκων. Αυτή η προσέγγιση στοχεύει σε περιπτώσεις στόχων ευρέος πεδίου και απαιτείται από τις επιχειρήσεις να εισαγάγουν τα δικά τους συστήματα διαχείρισης προς τη επίτευξη των στόχων της ρύθμισης.

Τα πλεονεκτήματα όσον αφορά τη συμμόρφωση είναι ότι επιτρέπει στις επιχειρήσεις να αποφασίζουν μόνες τους για το πώς θα φτάσουν στο στόχο και άρα ενθαρρύνει την εθελοντική συμμόρφωση σε συνδυασμό με την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία. Εναρμονίζεται πιο εύκολα με τα διεθνή πρότυπα και οι επιχειρήσεις αποκτούν περισσότερο έλεγχο για τη μείωση των συγκεκριμένων κινδύνων που αντιμετωπίζουν αντί να εφαρμόζεται μια κυβερνητική πολιτική one – size – fits – all. Ένα παράδειγμα τέτοιου είδους ρυθμιστικού πλαισίου είναι το σύστημα HACCP που αφορά τη μείωση ρίσκων για τη νόθευση τροφίμων.

Τα μειονεκτήματα είναι τα πιθανά ακριβά εταιρικά διαχειριστικά κόστη, ειδικά για μικρές επιχειρήσεις, η ακαταλληλότητα της προσέγγισης σε τομείς όπου οι παραβάσεις πραγματοποιούνται ηθελημένα και επίσης σε περιπτώσεις όπου οι επιχειρήσεις δεν έχουν τη δυνατότητα να διεξάγουν ανάλυση ρίσκου, πρέπει να είναι σε θέση η κυβέρνηση να προσφέρει καθοδήγηση και συμβουλές.

### 1.3.2. Καινοτομίες στη φάση της εφαρμογής και του ελέγχου

#### **Ανταμοιβές και κίνητρα για υψηλή/εθελοντική συμμόρφωση**

Οι ανταμοιβές για εθελοντική ή για υψηλή συμμόρφωση μπορούν να περιλαμβάνουν τη μείωση του βάρους των ελέγχων ρουτίνας, έκπτωση προστίμων για ελάσσονα περιστατικά μη συμμόρφωσης, απλούστευση διαδικασίας αδειοδοτήσεων και παροχή απαλλαγών για εθελοντική αποκάλυψη και σωφρονισμό σε περιπτώσεις ακούσιας μη συμμόρφωσης.

Τα κίνητρα και οι ανταμοιβές υποστηρίζουν την εθελοντική συμμόρφωση, παράλληλα με άλλες εναλλακτικές όπως η αυτό – ρύθμιση και η εθελοντική υιοθέτηση εσωτερικών προτύπων διαχείρισης. Οι ανταμοιβές και τα κίνητρα μπορούν να ενισχύσουν τη συμμόρφωση σε σχέση με τις ρυθμίσεις:

- Οι ανταμοιβές και τα κίνητρα για υψηλές επιδόσεις συμμόρφωσης μπορούν να αναγνωρίζουν τις καλή τη πίστη προσπάθειες επιχειρήσεων που γενικά συμμορφώνονται, αλλά σποραδικά χωρίς πρόθεση παραβιάζουν κάποιον κανόνα.
- Η κατάλληλη δημόσια και κυβερνητική αναγνώριση μπορεί να ενθαρρύνει επιχειρήσεις να γίνουν «πρωτοπόροι συμμόρφωσης», με αποτέλεσμα κι άλλες επιχειρήσεις να θέλουν να ακολουθήσουν το παράδειγμα της καλής συμμόρφωσης με τη λογική της πρωτοκαθεδρίας στις αγορές.

- Οι κυβερνήσεις επίσης μπορούν να χρησιμοποιήσουν ανταμοιβές και κίνητρα ώστε να ενθαρρύνουν ένα ποσοστό των «πρωτοπόρων συμμόρφωσης» να συμμετάσχουν σε πειραματικά προγράμματα νέων ρυθμιστικών προσεγγίσεων.

Παρόλα αυτά, οι ανταμοιβές και τα κίνητρα είναι κατάλληλα μόνο για επιχειρήσεις που έχουν φήμη καλής συμμόρφωσης. Δεν είναι η κατάλληλη ρυθμιστική στρατηγική για μονάδες που δε συμμορφώνονται ή έχουν φήμη κακής πίστης. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η χρήση ανταμοιβών και κινήτρων, πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένες προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να αναμορφώνονται όταν το γενικό επίπεδο συμμόρφωσης ανεβαίνει.

### **Η ανάπτυξη ικανότητας συμμόρφωσης στις επιχειρήσεις**

Οι καινοτόμες ρυθμιστικές στρατηγικές δεν είναι πιθανό να είναι αποτελεσματικές αν οι οργανισμοί δεν έχουν την ικανότητα ή την εμπειρία για το πώς να συμμορφωθούν με μια ρύθμιση. Αν οι επιχειρήσεις στόχος έχουν έλλειψη εμπειρίας, πληροφόρησης ή τεχνολογικής επάρκειας, τότε δεν μπορούν να ανταποκριθούν σε οικονομικά κίνητρα, απειλές αποτροπής ή σε κυρώσεις. Επομένως οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να αναπτύξουν τις οργανωτικές ικανότητες συμμόρφωσης μέσω προσφοράς εκπαίδευσης, βοήθειας και συμβουλών.

Οι ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη προτεραιότητα στην ανάπτυξη ικανοτήτων συμμόρφωσης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ). Οι έρευνες υποδεικνύουν ότι σε πολλές περιπτώσεις ο χαμηλός δείκτης συμμόρφωσης στις ΜΜΕ προκύπτει μερικώς γιατί οι ΜΜΕ δε διαθέτουν τις οικονομίες κλίμακας ώστε να επενδύσουν ατομικά σε τεχνογνωσία συμμόρφωσης.

### **Στοχεύοντας περιπτώσεις χαμηλής συμμόρφωσης**

Μια σημαντική εξέλιξη είναι η χρήση εργαλείων ανάλυσης ρίσκου για την πιθανή ταυτοποίηση στόχων χαμηλής συμμόρφωσης. Έτσι οι αρχές μπορούν να αποφασίζουν πότε και πού να επιθεωρούν, μέσω της ανάλυσης δεδομένων για το πού είναι πιο πιθανό να υπάρχει ρίσκο μη συμμόρφωσης. Η αξιολόγηση τέτοιων κατηγοριών ρίσκου είναι ένα πολύ σημαντικό εργαλείο αφού η έλλειψη πόρων εμποδίζει τις επιθεωρήσεις όλων. Είναι κατά συνέπεια πολύ σημαντικό να υπάρχει ένα ορθολογικό σύστημα λήψης αποφάσεων για το πού να κατευθύνονται οι επιθεωρήσεις.

Η ανωτέρω κατηγοριοποίηση μπορεί να γίνει σύμφωνα με το μέγεθος, δηλαδή με τον αριθμό των εργαζόμενων, τα λειτουργικά έσοδα, τα περιουσιακά στοιχεία ή την αγοραία αποτίμηση. Η λογική είναι ότι οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις ενδέχεται να ενέχουν περισσότερο ρίσκο λόγω



μεγέθους και μόνο. Υπάρχουν στοιχεία που δείχνουν ότι οι επιθεωρήσεις μέσω κατηγοριών ρίσκου σύμφωνα με το μέγεθος έχει αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα στη φορολογική συμμόρφωση (Silvani, 1997). Άλλοι παράγοντες κατάλληλοι για ανάλυση ρίσκου είναι η γεωγραφική τοποθεσία (π.χ. κοντά σε ευαίσθητες περιοχές), προηγούμενες παραβάσεις και η ηλικία εγκαταστάσεων.

Η κατηγοριοποίηση έχει τα εξής δυνητικά μειονεκτήματα: είναι πιο πολύπλοκη η διαχείριση των επιθεωρήσεων λόγω των αναλύσεων ρίσκου, επειδή η εισαγωγή της κατηγοριοποίησης φέρνει μεγαλύτερη πολυπλοκότητα, αναπόφευκτα ενδέχεται να παρατηρηθούν καθυστερήσεις στη διαδικασία σχεδίασης της ρύθμισης, επίσης από την πλευρά της ομάδας στόχου η κατηγοριοποίηση ενδέχεται να αφήσει υπόνοιες άνισης μεταχείρισης και τέλος νομικοί περιορισμοί μπορεί να εμποδίσουν τη συγκεκριμένη πρακτική λόγω πιθανής ανισομερούς μεταχείρισης.

### **Επανορθωτική δικαιοσύνη σε περίπτωση αποτυχίας της εθελοντικής συμμόρφωσης**

Οι ρυθμίσεις που βασίζονται στη συμμόρφωση συχνά στοχεύουν στην παροχή κινήτρων, της ενθάρρυνσης εθελοντικής συμμόρφωσης, δημιουργώντας συνθήκες για τις επιχειρήσεις ώστε να συμμορφώνονται μέσω αυτό – ρύθμισης, εσωτερικών συστημάτων διαχείρισης και μέσω μηχανισμών της αγοράς, όπου είναι δυνατόν, αντί να χρησιμοποιούν αυτομάτως μηχανισμούς κυρώσεων. Όταν οι οργανισμοί όντως δε συμμορφώνονται, τότε γίνεται προσπάθεια επαναφοράς της συμμόρφωσης κι όχι χρήσης κυρώσεων.

Κατά την ποινική διαδικασία, η επανορθωτική δικαιοσύνη απαιτεί από τον παραβάτη να έρθει αντιμέτωπος με τις ευθύνες του και να αποκαταστήσει οποιαδήποτε βλάβη προκάλεσε. Σκοπός δεν είναι μόνο η επανόρθωση σε σχέση με μια πιθανή φυλάκιση ή πρόστιμο, αλλά επίσης η βοήθεια στον παραβάτη ώστε να γίνει πιο νομοταγής στο μέλλον.

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, ένας αριθμός ρυθμίσεων αρχών που αφορά επιχειρήσεις έχει πειραματιστεί υιοθετώντας καινοτόμους μηχανισμούς επανορθωτικής δικαιοσύνης. Ενώ ακόμη εκτιμώνται τα δεδομένα περί της αποτελεσματικότητας και της αμεροληψίας για άτομα, τα στοιχεία για τις επιχειρήσεις δείχνουν ότι η επανορθωτική δικαιοσύνη έχει αποτελέσματα για παραβάσεις των εταιρικών νόμων (Braithwaite 1985), (Rees, 1994) & (Makkai, 1994). Η στόχευση της επανορθωτικής δικαιοσύνης είναι να επαναφέρει επιχειρήσεις σε θέση που να έχουν τη θέληση και ικανότητα να συμμορφώνονται μετά από παράβασή τους.

## Επιβολή σε περίπτωση αποτυχίας της επανορθωτικής δικαιοσύνης

Η επανορθωτική δικαιοσύνη πρέπει πάντα να υποστηρίζεται από τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων. Έτσι οι ρυθμιστικές αρχές μπορούν να έχουν την επιλογή να αντιδρούν σε μη συμμορφούμενες επιχειρήσεις με κυρώσεις όπως πρόστιμα και ανάκληση άδειας όταν η μη συμμόρφωση συνεχίζεται μετά την εφαρμογή πιο ήπιων μεθόδων. Τα στοιχεία όντως δείχνουν ότι οι πιο ήπιες μέθοδοι που αναφέρθηκαν πιο πάνω λειτουργούν καλύτερα αν υποστηρίζονται από τη δυνατότητα χρήσης πιο αυστηρών μέτρων (Braithwaite, 1985). Η κεντρική ιδέα είναι ότι οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να διαθέτουν ένα φάσμα μηχανισμών επιβολής εφαρμοζόμενοι κατά περίπτωση. Όσο πιο μεγάλο το εύρος στρατηγικών, τόσο πιο επιτυχημένη θα είναι και ο τύπος αντίδρασης.

### 1.4. Εργαλεία για ρυθμίσεις που στοχεύουν στη συμμόρφωση

Οι ρυθμίσεις που στοχεύουν στη συμμόρφωση, και στη φάση του σχεδιασμού αλλά και στην εφαρμογή πρέπει να εμπεριέχουν τα κατάλληλα εργαλεία ώστε να μετρούν και να εκτιμούν την επίδοση των ρυθμιστικών μέσων και αρχών. Σε αυτή την ενότητα παρουσιάζονται κάποια εργαλεία μέτρησης επιδόσεων και διαχείρισης που μπορούν να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις να αναλύουν πραγματικές και δυνητικές αποτυχίες και να εντοπίζουν προβλήματα στο σχεδιασμό και στις επιδόσεις που χρειάζονται λύσεις.

#### 1.4.1. Εργαλεία για την προληπτική αξιολόγηση: ανάλυση επιπτώσεων συμμόρφωσης

Οι ρυθμίσεις που στοχεύουν στη συμμόρφωση στοχεύουν στη μεγιστοποίηση της μόχλευσης των κυβερνητικών πόρων και δραστηριοτήτων με την ενδυνάμωση των παραγόντων που συμβάλλουν υπέρ της συμμόρφωσης και την εξασθένηση ή και την εξάλειψη αυτών που δρουν κατά. Έτσι η ρυθμιστική αρχή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αναλύει τους ποικίλους παράγοντες που θα καθορίσουν την πιθανή ή όχι συμμόρφωση της ομάδας στόχου, μέσω των ρυθμιστικών μέσων που διαθέτει. Η ανάλυση συμμόρφωσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εκ των υστέρων αξιολόγηση της λειτουργίας των ρυθμιστικών μέσων και έτσι να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης αποτελεσματικότητας της ρύθμισης. Παρόλα αυτά για να αποφευχθεί αποτυχία συμμόρφωσης, είναι καλύτερο η ανάλυση συμμόρφωσης να συμπεριλαμβάνεται στη φάση του σχεδιασμού της πολιτικής. Δηλαδή, η ανάλυση συμμόρφωσης πρέπει να χρησιμοποιείται ως προληπτικό μέσο, στη σχεδίαση της ρύθμισης. Η συμμόρφωση δεν πρέπει να είναι απλά ένα κομμάτι που να ανήκει στη φάση των μέσων επιβολής.

Μερικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν συστηματικά, πλήρη εργαλεία ανάλυσης συμμόρφωσης ώστε να διερευνούν δυνητικές αποτυχίες συμμόρφωσης για τρέχοντες ή προτεινόμενες πολιτικές και να σχεδιάζουν τις ρυθμίσεις προς μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων επιτυχίας. Αυτά τα εργαλεία μετατοπίζουν την ανάπτυξη της ρυθμιστικής πολιτικής πέρα από την αποτίμηση της οικονομικής συμμόρφωσης κόστους και αποτελέσματος προς την ολιστική αποτίμηση όλων των παραγόντων της ρυθμιστικής ποιότητας που επιδρούν στην επίτευξη του στόχου της πολιτικής.

Ένα τέτοιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αυτό της Ολλανδίας. Το 1993 το Netherlands Inspectorate of Law Enforcement του Υπουργείου Δικαιοσύνης, σε συνεργασία με τον Dick Ruimschotel και το Rotterdam Erasmus University, δημιούργησαν το Table of Eleven (T<sup>11</sup>) Key Determinants of Compliance. Το μοντέλο αυτό εστιάζει στους παράγοντες που θα επηρεάσουν το αποτέλεσμα της ρύθμισης στην ομάδα στόχο. Το T<sup>11</sup> είναι μια συνεκτική απαρίθμηση από τους παράγοντες που καθορίζουν τη συμμόρφωση σε πληθυσμούς – στόχους σε σχέση με νόμους και ρυθμίσεις. Βοηθάει τις κυβερνήσεις να κατανοήσουν τη δυνητική ή την υπάρχουσα συμπεριφορά συμμόρφωσης/μη συμμόρφωσης στους πληθυσμούς στόχους και άρα να σχεδιάζουν πιο αποτελεσματικές ρυθμίσεις. Το παραθέτουμε στη συνέχεια αυτούσιο από την πηγή γιατί παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον (OECD, 2000).

Box 16. The Netherlands Table of Eleven (T<sup>11</sup>) key determinants of compliance

*The T<sup>11</sup> factors:*

*Spontaneous compliance dimensions* (factors that affect the incidence of voluntary compliance – that is, compliance that would occur in the absence of enforcement):

- T1. *Knowledge of rules:* Target group familiarity with laws and regulation, clarity (quality) of laws and regulations.
- T2. *Cost-benefit considerations:* Material and non-material advantages and disadvantages resulting from violating or observing regulation.
- T3. *Level of acceptance:* The extent to which the target group (generally) accepts policy, laws, and regulations.
- T4. *Normative commitment:* Innate willingness or habit of target group to comply with laws and regulations.
- T5. *Informal control:* Possibility that non-compliant behaviour of the target group will be detected and disapproved of by third parties (*i.e.* non-government authorities), and the possibility and severity of sanctions that might be imposed by third parties (*e.g.* loss of customers/contractors, loss of reputation).

*Control dimensions* (the influence of enforcement on compliance):

- T6. *Informal report probability:* The possibility that an offence may come to light other than during an official investigation and may be officially reported (whistle blowing).
- T7. *Control probability:* Likelihood of being subject to an administrative (paper) or substantive (physical) audit/inspection by official authorities.
- T8. *Detection probability:* Possibility of detection of an offence during an administrative audit or substantive investigation by official authorities. (The probability of uncovering non-compliance behaviour when some kind of control is applied).
- T9. *Selectivity:* The (increased) chance of control and detection as a result of risk analysis and targeting firms, persons or areas (*i.e.* extent to which inspectors succeed in checking offenders more often than those who abide by the law).

*Sanctions dimensions* (the influence of sanctions on compliance):

- T10. *Sanction probability:* Possibility of a sanction being imposed if an offence has been detected through controls and criminal investigation.
- T11. *Sanction severity:* Severity and type of sanction and associated adverse effects caused by imposing sanctions *e.g.* loss of respect and reputation.

*Source:* Dick Ruimschotel, Compliance Methodology Consultants, Amsterdam and But Klaasen, Ministry of Justice, the Hague.

Το T<sup>11</sup> μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να γίνει ανάλυση/αποτίμηση δυνάμεων/αδυναμιών της αναμενόμενης συμμόρφωσης, χρησιμοποιώντας μια εκ των δύο μεθοδολογιών:

1. Γίνεται εκτίμηση της έντασης κάθε ξεχωριστού παράγοντα του T<sup>11</sup> με βάση την εμπειρία μιας ομάδας εμπειρογνομόνων που συγκροτείται από όλες τις πλευρές.
2. Ένας πιο αντικειμενικός και έγκυρος τρόπος να διεξάγεται η ανάλυση T<sup>11</sup> είναι μέσω εκτεταμένης έρευνας στην ομάδα στόχο χρησιμοποιώντας μετρήσεις/ερωτηματολόγια. Αυτή η μέθοδος διαρκεί και κοστίζει περισσότερο αλλά προσφέρει πιο αξιόπιστα στοιχεία.

Και στις δύο περιπτώσεις, αντιστοιχείται μια αριθμητική βαθμολογία από το ένα ως το πέντε σε σχέση με τη συγκεκριμένη ρύθμιση που εξετάζεται, με το ένα να υποδεικνύει χαμηλό δείκτη

συμμόρφωσης και το πέντε υψηλό. Κατ' αυτόν τον τρόπο δημιουργείται μια χαρακτηριστική επισκόπηση της ρύθμισης, τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία της και μετρά την αποτελεσματικότητα της επιβολής και της επικοινωνίας της. Κατά τη δημιουργία ρυθμιστικών πλαισίων, οι παράγοντες μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως λίστα ελέγχου ώστε να διασφαλιστεί ότι όλοι οι παράμετροι του σχεδιασμού της πολιτικής που μπορούν να επηρεάσουν τη συμμόρφωση, έχουν ικανοποιητικά ληφθεί υπόψη. Σε ήδη υπάρχουσα ρύθμιση, αυτή η ανάλυση μπορεί να καταδείξει σημεία όπου η μη συμμόρφωση είναι πιο πιθανή.

Σύμφωνα με την ανάλυση  $T^{11}$ , ο σχεδιασμός ρυθμίσεων γίνεται βέλτιστος όταν το αποτέλεσμα είναι απλό στην εφαρμογή και αποφέρει μέγιστα επίπεδα αυθόρμητης συμμόρφωσης. Αν η ανάλυση  $T^{11}$  δείξει ότι η αυθόρμητη συμμόρφωση δεν είναι ικανοποιητική και δεν μπορεί να βελτιωθεί σε συγκεκριμένα σημεία, τότε χρειάζονται επιπρόσθετοι έλεγχοι και κυρώσεις.

#### 1.4.2. Εργαλεία για την εκ των υστέρων αξιολόγηση: έλεγχος των τάσεων συμμόρφωσης

Οι ρυθμίσεις που στοχεύουν στη συμμόρφωση χρειάζεται να υιοθετούν πληροφορίες για τις τάσεις συμμόρφωσης έτσι ώστε οι κυβερνήσεις και οι ρυθμιστικοί θεσμοί να μπορούν να αναγνωρίζουν, να βάζουν σε προτεραιότητα και να αξιολογούν αν οι ρυθμιστικές λύσεις έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η φορολογική συμμόρφωση, όπου πολλές κυβερνήσεις συλλέγουν δεδομένα τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να υπολογίζονται τα επίπεδα συμμόρφωσης και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων. Εντούτοις, οι περισσότερες κυβερνήσεις έχουν δυσκολίες στη συλλογή συγκεντρωτικών και συστηματικών δεδομένων όσον αφορά τις τάσεις συμμόρφωσης σε πεδία όπου δεν υπάρχουν ποσοτικά αποτελέσματα.

Αξιόπιστα δεδομένα όσον αφορά τις διαχρονικές τάσεις συμμόρφωσης είναι δύσκολο να συλλεχθούν για διάφορους λόγους. Πρώτον, οι υπάρχουσες στατιστικές που βασίζονται σε επιθεωρήσεις και κυρώσεις αποτελούν ανεπαρκή βάση για εξαγωγή συμπερασμάτων. Τάσεις συμμόρφωσης δεν μπορούν να εξαχθούν από εστιασμένα και μεροληπτικά προγράμματα επιθεώρησης, τα οποία αναγκαστικά έχουν αυτά τα χαρακτηριστικά για πρακτικούς λόγους. Δεύτερον, ο ρυθμιστικός πληθωρισμός και οι συνεχείς αλλαγές καθιστούν εξαιρετικά δύσκολο τη εξαγωγή συμπερασμάτων για τις τάσεις συμμόρφωσης διαχρονικά. Συμπεριφορές και δράσεις που ήταν νόμιμες κάποτε, γίνονται παράνομες. Αντιλήψεις περί μειούμενων επιπέδων συμμόρφωσης, μπορεί να αντικατοπτρίζουν το γεγονός ότι η έλλειψη προβλεψιμότητας αυξάνει με το χρόνο, αντί της μειούμενης συμμόρφωσης των επιχειρήσεων. Δηλαδή μπορεί ο

ρυθμός αύξησης της συμμόρφωσης να είναι μικρότερος από το ρυθμό αύξησης ή αλλαγών των ρυθμίσεων, οπότε να δίνεται η εντύπωση μικρότερης συμμόρφωσης. Τρίτον, οι κυβερνήσεις και οι ρυθμιστικοί θεσμοί αντιμετωπίζουν μια πληθώρα τεχνικών και μεθοδολογικών προβλημάτων όσον αφορά τη μέτρηση ρυθμιστικών επιπτώσεων και αποτελεσμάτων. Η χρονική καθυστέρηση μεταξύ των ρυθμίσεων και των αποτελεσμάτων μπορεί να είναι σημαντική. Οι επιπτώσεις είναι συγκεκριμένες για κάθε περίπτωση και άρα δύσκολο να αθροιστούν σε συνολικές τάσεις συμμόρφωσης. Η αιτιότητα είναι συχνά αδύνατο να αποδειχθεί και να απομονωθεί ξέχωρα από επιπτώσεις άλλων παραγόντων.

Παρόλα αυτά, υπάρχουν τρόποι για να ξεπεραστούν κάποια από αυτά τα προβλήματα ώστε να συλλεχθούν αξιόπιστα δεδομένα για τη συμμόρφωση (OECD, 2000). Παραδοσιακά, οι περισσότερες μέθοδοι επιθεωρήσεων δε βασιζόντουσαν τεχνικές τυχαίας δειγματοληψίας και επομένως δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την ανάπτυξη στατιστικά έγκυρων μετρήσεων επιπέδων συμμόρφωσης.

## 2. Καλή Νομοθέτηση – Μέθοδοι και Πρακτικές

### 2.1. Τι είναι η Καλή Νομοθέτηση; - Εισαγωγικά και ιστορικά στοιχεία

Η Καλή Νομοθέτηση (Better Regulation)<sup>5</sup> μπορεί να οριστεί ως η νομοθετική πολιτική που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων βασισμένη στην αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και την ανταγωνιστικότητα. Αφορά τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής – ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και τη μείωση της πολυνομίας. Από το κίνημα της απορρύθμισης (deregulation) της δεκαετίας του '80 και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) εμφανίστηκαν πιο σύγχρονες θεωρίες διακυβέρνησης και Καλής Νομοθέτησης ή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (Regulatory Reform). Αυτές οι θεωρίες εκφράζουν την ανάγκη ενός περισσότερο συμμετοχικού και προσβάσιμου κράτους (Σωτηρόπουλος, 2016).

Οι ρίζες της Καλής Νομοθέτησης ανιχνεύονται στη δεκαετία του '80, στην απορρύθμιση των αγορών που επικράτησε στις αγγλοσαξονικές κυρίως χώρες. Ο περιορισμός των αρνητικών συνεπειών της υπερβολικής νομοθέτησης στις ΗΠΑ εκφράστηκε σε νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως το Paperwork Reduction Act ή το Regulatory Flexibility Act, με βασική φιλοσοφία να «φρενάρουν» την παραγωγή ρυθμίσεων από τις ομοσπονδιακές αρχές της χώρας, μέσω του ελέγχου του Office Information and Regulatory Affairs του Office of Management and Budget του Λευκού Οίκου (Carey, 2015) & (Σωτηρόπουλος, 2016).

Μετά την κριτική που δέχτηκε η απορρύθμιση για μια σειρά αποτυχιών της, έδωσε τη θέση της στην έννοια της επαναρρύθμισης. Η επαναρρύθμιση όμως υιοθετεί «έξυπνα» και αποδοτικά χαρακτηριστικά, ώστε οι αρνητικές συνέπειες για την κοινωνία και την αγορά να παραμείνουν στο μικρότερο δυνατό βαθμό, σύμφωνα με την προηγούμενη λογική. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε για παράδειγμα, η Εκτελεστική Εντολή 12866 το 1993, η οποία καθιέρωσε την ανάλυση κόστους – οφέλους σε σημαντικές ρυθμιστικές πρωτοβουλίες των υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (Σωτηρόπουλος, 2016).

Η τάση αυτή διευρύνθηκε κατά τα τελευταία χρόνια με την καθοριστική συμβολή διεθνών οργανισμών και κυρίως του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

---

<sup>5</sup> Η ακριβής μετάφραση του όρου Regulation στα Ελληνικά είναι Κανονισμός – Ρύθμιση. Ο αγγλικός όρος για τη Νομοθέτηση είναι Legislation. Η μεταφορά στην ελληνική του Better Regulation είναι ανακριβής καθώς ο όρος της Ρύθμισης είναι ευρύτερος και εμπεριέχει την έννοια της Νομοθέτησης. Στο παρόν κείμενο παρά όλα αυτά θα χρησιμοποιήσουμε την καθιερωμένη μετάφραση.

Ο ΟΟΣΑ υπήρξε ο πρώτος διεθνής οργανισμός που συνέδεσε την ανάπτυξη με την Καλή Νομοθέτηση. Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ «Regulatory Reform», που τέθηκε σε εφαρμογή το 1997 (OECD, 1995), ανέλαβε να καταγράψει τις αδυναμίες των δημόσιων διοικήσεων των μελών του με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεών τους, κατά τρόπο ώστε οι τελευταίες να μην αποτελούν εμπόδιο στον ανταγωνισμό, το εμπόριο, τις επενδύσεις και την ανάπτυξη, εξυπηρετώντας παράλληλα κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς σκοπούς.

Μετά από ευρύ διάλογο μεταξύ του οργανισμού και των μελών του αναδείχθηκαν βέλτιστες πρακτικές, που ενσωματώθηκαν σε μια σειρά συστάσεων προς τις διοικήσεις μελών που αδυνατούσαν να αντιμετωπίσουν με επιτυχία διαρθρωτικές προκλήσεις. Επιπλέον, μέσα από περιοδικές εκθέσεις εξέλιξης των χωρών (country reviews), οι γενικές συστάσεις πλαισιώθηκαν από εξειδικευμένη ανάλυση των ιδιαιτεροτήτων κάθε χώρας.

Το πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης επιβλέπει η Regulatory Policy Committee, η οποία στοχεύει στην προώθηση μιας ολοκληρωμένης οριζόντιας και πολυδιάστατης προσέγγισης της ρυθμιστικής ποιότητας (whole of government approach), ώστε να μεγιστοποιηθούν οι ωφέλειες από μια ποιοτικότερη διακυβέρνηση και να δημιουργηθούν spill over effects της ποιότητας σε άλλες δημόσιες πολιτικές.

Το πρώτο διεθνές πρότυπο, στο οποίο αποτυπώνεται ο τρόπος λήψης αποφάσεων για την έκδοση ρυθμίσεων υπήρξε η σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Βελτίωση της Ποιότητας των Κυβερνητικών Κανονιστικών Ρυθμίσεων, η οποία υιοθετήθηκε το 1995. Πρόκειται για κατευθυντήρια λίστα αναφοράς (checklist) για την έκδοση ρυθμίσεων. Οι κυβερνήσεις, όταν προσδιορίσουν ένα στόχο πολιτικής, πρέπει να χρησιμοποιήσουν τη ρύθμιση για την επίτευξη αυτού του στόχου, εφόσον συντρέχει το πραγματικό του παρακάτω ερωτηματολογίου:

1. Το πρόβλημα προσδιορίζεται σωστά και με ακρίβεια;
2. Η παρέμβαση του κράτους δικαιολογείται;
3. Η ρύθμιση είναι ο καλύτερος τρόπος κρατικής παρέμβασης;
4. Ποιο είναι το νομοθετικό πλαίσιο και η νομοθετική εξουσιοδότηση που νομιμοποιούν τη ρύθμιση;
5. Ποιο είναι το κατάλληλο επίπεδο της διοίκησης για τη θέσπιση της ρύθμισης;
6. Τα οφέλη από τη ρύθμιση δικαιολογούν το κόστος;
7. Είναι οι επιπτώσεις των αποτελεσμάτων διαφανείς στο ευρύ κοινό;
8. Η ρύθμιση είναι κατανοητή, διαφανής και προσβάσιμη στους χρήστες;



9. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέλη είχαν τη δυνατότητα να κάνουν γνωστές τις απόψεις τους;
10. Με ποιο τρόπο εξασφαλίζεται η εφαρμογή της ρύθμισης και πώς θα γίνεται αποδεκτό από το κοινό; (OECD, 1995)

Στις εργασίες του ΟΟΣΑ, ο όρος Κανονιστική Μεταρρύθμιση αφορά σε «αλλαγές που βελτιώνουν τη ρυθμιστική ποιότητα, δηλαδή αυξάνουν την απόδοση, τη σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων και των σχετικών κυβερνητικών διαδικασιών» (OECD, 1997b). Από το 2002 ο ΟΟΣΑ υιοθέτησε τον όρο «ρυθμιστική διακυβέρνηση» (“regulatory governance”) (OECD, 2002). Η ρυθμιστική διακυβέρνηση έχει συνδεθεί με τρεις παραμέτρους που άπτονται των νέων μορφών διακυβέρνησης: την οικονομική, τη συμμετοχική και του συντονισμού των οργάνων διαμόρφωσης πολιτικής.

Η οικονομική παράμετρος εκφράζεται μέσα από την αποτίμηση των σχέσεων κόστους – οφέλους των ρυθμίσεων και επικεντρώνεται στις συνέπειες τους στην οικονομία. Η συμμετοχή αντανακλά τη μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση και εντοπίζεται στη δράση των συμμετεχόντων φορέων (stakeholders), κυρίως εκείνων που επηρεάζονται από τη ρύθμιση. Τέλος, η ρύθμιση αφορά μια συντονισμένη προσέγγιση του προς επίλυση προβλήματος από το σύνολο του κρατικού μηχανισμού, ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Εξάλλου, η μεταρρύθμιση μπορεί να περιορίζεται στην αναθεώρηση μιας ή ορισμένων μόνο ρυθμίσεων, μπορεί όμως να εκτείνεται στην αναμόρφωση ενός ολόκληρου καθεστώτος ή θεσμών ή να αφορά τη βελτίωση των διαδικασιών παραγωγής και διαχείρισης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Οι βασικές αρχές της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης κατά τον ΟΟΣΑ είναι:

1. Πολιτική βούληση σε ανώτατο επίπεδο και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού για την υιοθέτηση προγραμμάτων ρυθμιστικής ποιότητας που θα έχουν ξεκάθαρους στόχους και πλαίσια δράσης.
2. Ανοιχτότητα της ρυθμιστικής διαδικασίας μέσω της προώθησης της προσβασιμότητας με το ελάχιστο κόστος, της διαφάνειας και της συμμετοχής όσων επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις. Διασφάλιση της σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων.
3. Καθιέρωση μηχανισμών και θεσμικών οργάνων που θα εποπτεύουν τις διαδικασίες διαμόρφωσης της ρυθμιστικής πολιτικής.
4. Ενσωμάτωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Analysis, RIA) κατά τη δημιουργία, αναθεώρηση και τροποποίηση των ρυθμίσεων (ex ante και ex post

αξιολόγηση του αντίκτυπου των ρυθμίσεων). Δημοσίευση εκθέσεων για τον τρόπο που ασκείται η ρυθμιστική πολιτική. Η ρυθμιστική πολιτική πρέπει να επικοινωνείται, ώστε να κερδίσει την κοινωνική υποστήριξη.

5. Ανάπτυξη μιας συνεκτικής πολιτικής σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης – υπερεθνικό, εθνικό, τοπικό – ώστε οι ρυθμιστικές αποφάσεις να λαμβάνονται με αμεροληψία, συνέπεια και χωρίς αλληλοεπικαλύψεις ή συγκρούσεις ρυθμίσεων, γεγονός που ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και των επιχειρήσεων στο ρυθμιστικό περιβάλλον.
6. Εφαρμογή στρατηγικών αξιολόγησης, διαχείρισης και γνωστοποίησης των κινδύνων. Το ζήτημα του κινδύνου – ειδικότερα της αποτροπής του ή της διαχείρισής του σε περίπτωση επέλευσης ζημιογόνου γεγονότος – συνδέεται με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των ρυθμίσεων.
7. Λήψη υπόψη όλων των σχετικών διεθνών προτύπων κατά την ανάπτυξη ρυθμιστικών μέτρων. (OECD, 2012)

Η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί την ευρωπαϊκή εκδοχή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης και αποτελεί προσπάθεια με στόχο τη βελτίωση του κοινοτικού κεκτημένου και την αναβάθμιση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας. Καθώς ο όγκος της νομοθεσίας που παράγει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πλέον μεγάλος και αφορά σχεδόν όλα τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζουν και οι εθνικές έννομες τάξεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ξεκίνησε μια διαδικασία μείωσης του όγκου των σελίδων της κοινοτικής νομοθεσίας καθώς και μιας ραγδαίας κατάργησης υποχρεώσεων που προκαλούν διοικητικά βάρη στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, το 2001 εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση και την Έκθεση Mandelkern.

Η Λευκή Βίβλος (COM 321, 2003) συμπεριέλαβε, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να μεταρρυθμιστεί ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ και να γίνει πιο προσβάσιμος στους πολίτες της, ενώ ενέδωσε μεγάλη βαρύτητα στη διαβούλευση και στη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, εισήγαγε την Καλή Νομοθέτηση ως συγκροτημένη ατζέντα στο κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, ενώ επικεντρώθηκε στον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί της ΕΕ πρέπει να συνεργάζονται για τη λήψη των αποφάσεων αυτών.

Η Έκθεση Mandelkern (Mandelkern, 2001) ήταν το πρώτο ουσιαστικό κείμενο που εισήγαγε τις αρχές, τα εργαλεία και τον τρόπο διαχείρισης της Καλής Νομοθέτησης σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο. Η Έκθεση κατέληξε κατ' αρχήν στο συμπέρασμα ότι η ρυθμιστική λειτουργία

πρέπει να διαπερνά ολόκληρο τον κύκλο ζωής μιας δημόσιας πολιτικής (σύλληψη, σχεδιασμός, νομοθέτηση, εφαρμογή και αξιολόγηση). Εν συνεχεία, διατύπωσε επτά συγκεκριμένες αρχές που πρέπει να διέπουν τη ρυθμιστική λειτουργία:

1. *Αναγκαιότητα*: πριν την εισαγωγή μιας δημόσιας πολιτικής πρέπει να εξετάζεται αν είναι αναγκαίες προς τούτο νέες ρυθμίσεις και να αξιολογούνται πιθανές εναλλακτικές επιλογές.
2. *Αναλογικότητα*: πρέπει να αναζητείται η ισορροπία ανάμεσα στα πλεονεκτήματα που παρέχει μια ρύθμιση και στους περιορισμούς ή το κόστος που συνεπάγεται εφαρμογή της.
3. *Επικουρικότητα/αποκέντρωση*: κάθε ρυθμιστική πρωτοβουλία πρέπει να λαμβάνεται στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο. Σε υπερεθνικό επίπεδο διευθετούνται ζητήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν από τις εθνικές διοικήσεις.
4. *Διαφάνεια*: η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων ενισχύεται από τη συμμετοχή στο σχεδιασμό τους όσων επηρεάζονται από αυτές μέσω της διαρκούς ενημέρωσης και της διαβούλευσης. Η έννοια της διαφάνειας συνδέεται με τη διαμόρφωση εμπιστοσύνης προς τις ασκούμενες πολιτικές.
5. *Υποχρέωση λογοδοσίας*: στην έννοια της υποχρέωσης λογοδοσίας περιλαμβάνεται η διαμόρφωση των στόχων και στη συνέχεια η λογοδοσία απέναντι σε κάποιο όργανο για την επίτευξη ή όχι των στόχων που έχουν τεθεί. Επομένως, θα πρέπει να γίνουν γνωστοί οι φορείς προέλευσης των ρυθμίσεων και σαφέστεροι οι ρόλοι στις νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες. Κάθε όργανο της ΕΕ πρέπει να αναλαμβάνει την ευθύνη για ό,τι κάνει στο πλαίσιο της Ένωσης.
6. *Προσβασιμότητα*: οι ρυθμίσεις πρέπει να εντοπίζονται από τους αποδέκτες των ρυθμίσεων.
7. *Απλότητα*: κάθε ρύθμιση πρέπει να είναι απλή στην κατανόηση και την εφαρμογή της και να περιλαμβάνει μόνο τις λεπτομέρειες που κρίνονται αναγκαίες.

Εκτός από τις αρχές, στην Έκθεση περιλαμβάνονται και επτά πεδία δράσης/εργαλεία για την πιο αποτελεσματική παραγωγή και εφαρμογή ρυθμίσεων. Οι επτά τομείς που προκύπτουν είναι οι εξής:

1. *Εναλλακτικές επιλογές για την εφαρμογή της πολιτικής*: οι σχεδιαστές πολιτικής σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο πρέπει να λαμβάνουν υπόψη ένα όσο το δυνατόν ευρύτερο πλαίσιο εναλλακτικών επιλογών για την επίλυση προβλημάτων δημόσιας

πολιτικής και να επιλέγουν την πιο κατάλληλη για την περίπτωση, που δεν είναι πάντα η ρύθμιση.

2. *Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*: είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τη χάραξη εμπειριστατωμένης πολιτικής. Δεν αντικαθιστά την πολιτική απόφαση, αλλά επιτρέπει να ληφθεί η απόφαση με σαφή γνώση συγκεκριμένων στοιχείων.
3. *Διαβούλευση*: είναι ένα μέσο ανοιχτής διακυβέρνησης που εμπλουτίζει τη διαδικασία, καθώς παρέχει τη δυνατότητα να καλυφθούν όλες οι πιθανές εκδοχές του ρυθμιστέου ζητήματος και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και τη δημοκρατία.
4. *Απλούστευση*: η επικαιροποίηση και απλούστευση των υπαρχουσών ρυθμίσεων δεν συνεπάγεται την κατάργησή τους. Απλούστευση δεν σημαίνει απορρύθμιση. Στοχεύει στη διατήρηση των ρυθμίσεων με αλλαγές που τις καθιστούν πιο αποτελεσματικές ώστε να προκαλούν λιγότερες επιβαρύνσεις και να εφαρμόζονται ευκολότερα.
5. *Πρόσβαση στις ρυθμίσεις*: όσοι επηρεάζονται από τη νομοθεσία έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε αυτή, ώστε να την κατανοούν. Αυτό σημαίνει ότι η συνοχή και η σαφήνεια των ρυθμίσεων θα πρέπει να βελτιωθούν μέσω της κωδικοποίησης και της διάχυσης της πληροφορίας.
6. *Δομές*: πρέπει να υπάρχει μια κεντρική δομή διαχείρισης της ρυθμιστικής λειτουργίας που να επιβλέπει τις διαδικασίες θέσπισης και εφαρμογής των ρυθμίσεων.
7. *Εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας*: δεδομένης της ΕΕ πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων στα κράτη μέλη.

Η επιτάχυνση του ρυθμού υλοποίησης των επιμέρους δράσεων από το σημείο εκείνο και έπειτα ήταν ραγδαία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε ένα σχέδιο για τη μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας κατά 30.000 – 35.000 σελίδες από περίπου 80.000 που υπολογίζονταν η νομοθεσία το 2001 (COM 645, 2001). Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας συμπεριλαμβάνει σε ενιαίο κείμενο τη βασική νομοθετική πράξη και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της. Με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η σαφήνεια των νόμων και μειώνεται ο όγκος της νομοθεσίας. Μέχρι το 2008, η Επιτροπή ολοκλήρωσε την κωδικοποίηση 229 επί συνόλου 436 πράξεων. Επίσης, 142 πράξεις εκδόθηκαν και δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα. Επιπλέον, το 2002 εισήγαγε το εργαλείο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης σε όλα τα κοινοτικά ρυθμιστικά σχέδια, για την καλύτερη τεκμηρίωση και διαβούλευση όλων των νέων ρυθμίσεων (Σωτηρόπουλος, 2016).

Το 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε (COM 23, 2007) το πρόγραμμα δράσης μείωσης του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση με στόχο της μείωσης του διοικητικού

φόρτου κατά 25% μέχρι το 2012 (πρόγραμμα πενταετούς διάρκειας). Ήταν ένα πρόγραμμα όχι βασισμένο στην απορρύθμιση άλλα στον εξορθολογισμό και την ελάφρυνση του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται ορισμένοι στόχοι πολιτικής και αφορούσε την ΕΕ αλλά και τα κράτη – μέλη χωριστά. Βασιζόταν στον υπολογισμό των διοικητικών δαπανών και στην εν συνεχεία κρίση του απαραίτητου ή περιττού αυτών. Ο σκοπός ήταν η μείωση ή εξάλειψη των περιττών δαπανών και άρα του διοικητικού φόρτου. Το 2012 (COM 746, 2012) η Επιτροπή ανακοίνωσε την υπερκάλυψη του αρχικού στόχου 25% (εκτιμώμενη ετήσια εξοικονόμηση €30,8δισ).

Όσον αφορά την απλούστευση της νομοθεσίας, αυτή μετεξελίχθηκε, από το 2010, από ένα περιορισμένου βεληνεκούς σύνολο δράσεων και παρεμβάσεων, ανεξάρτητων και ασύνδετων μεταξύ τους, σε ουσιαστικό στοιχείο κάθε αναθεώρησης πολιτικής και μάλιστα σε όλους τους τομείς πολιτικής. Μέσω της απλούστευσης και της κωδικοποίησης της νομοθεσίας, η Επιτροπή ανέλαβε δράση που οδήγησε στον περιορισμό του κοινοτικού κεκτημένου κατά σχεδόν 10%. Από το 2005 κι μετά, η Επιτροπή δρομολόγησε σε ετήσια βάση διαδικασία για την ανάκληση προτάσεων οι οποίες είχαν καταστεί άνευ αντικειμένου. Συνολικά, αποσύρθηκαν 108 προτάσεις, εκ των οποίων οι 30 το 2008 (COM 15, 2009).

Το 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το πρόγραμμα REFIT (REgulatory FITness Program) (COM 3260, 2015), το οποίο αποτελεί τη μετεξέλιξη των δράσεων, με στόχο την απλούστευση ή την απόσυρση ρυθμίσεων που θεωρούνται παρωχημένες. Το πρόγραμμα οδηγεί σε απλουστεύσεις, κωδικοποιήσεις, ανακλήσεις ή απόσυρση από τη νομοθετική διαδικασία. Από το 2006 μέχρι σήμερα, 366 ρυθμίσεις έχουν αποσυρθεί από την Επιτροπή (Σωτηρόπουλος, 2016). Το 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενισχύει το πρόγραμμα REFIT, διασφαλίζοντας ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με την απλούστευση και την μείωση του φόρτου λαμβάνονται πάντοτε υπόψη κατά την αξιολόγηση και την αναθεώρηση της νομοθεσίας.

Υπό τον Jean Claude Juncker, η Επιτροπή διαμόρφωσε αρχικά ένα νέο πακέτο για την Καλή Νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, δίνοντας εκ νέου ώθηση στις προηγούμενες πρωτοβουλίες. Με το κείμενο Better Regulation for Better Results – An EU Agenda (COM 215, 2015), η Επιτροπή προωθεί πιο δυναμικά τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, ενώ εισάγει και τη λεγόμενη διαχείριση προσδοκιών και αντιλήψεων, μέσα από τη βελτίωση της επικοινωνίας του έργου της ΕΕ στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη (Σωτηρόπουλος, 2016).

Όλα τα παραπάνω έχουν δημιουργήσει μια δυναμική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που στοχεύει στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ελάφρυνση των εθνικών διοικήσεων και των ευρωπαίων πολιτών από τα βάρη της κοινοτικής νομοθεσίας. Επίσης, πλέον μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών – μελών υπάρχει μια συνεχής ανταλλαγή καλών πρακτικών στο ζήτημα της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Για παράδειγμα, η θέσπιση του REFIT platform για τη διαβούλευση της Επιτροπής με τα κράτη – μέλη με πολίτες και επιχειρήσεις έχει προέλθει από τις αντίστοιχες πλατφόρμες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας (UK Red Tape Challenge και Danish Business Forum) (Σωτηρόπουλος, 2016).

Όσον αφορά το τεράστιο θέμα της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ στα κράτη – μέλη και της συμμόρφωσής τους σε αυτό, μια εν τω βάθει μελέτη (EU Parliament, 2013), παραθέτει, εξετάζει και προτείνει βελτιώσεις σε μια σειρά από εργαλεία Καλής Νομοθέτησης που προωθούν τη συμμόρφωση προς την αποφυγή έναρξης των διαδικασιών παράβασης (infringement procedures).

## 2.2. Μέθοδοι – Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης

Η θέσπιση ρυθμίσεων με βάση τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης επιτυγχάνεται χρησιμοποιώντας καινοτόμα εργαλεία, κατά προτίμηση συνδυασμένα, τα οποία περιγράφονται στις «εργαλειοθήκες» (toolboxes) είτε διεθνών οργανισμών, είτε από μεμονωμένες χώρες. Τα πιο σημαντικά περιγράφονται στη συνέχεια.

### 2.2.1. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Analysis – RIA)

Πρόκειται για ολοκληρωμένο εργαλείο εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης των συνεπειών που μπορεί να έχει ένας νόμος ή μια ρυθμιστική πράξη στον τομέα πολιτικής που πρόκειται να εφαρμοστεί<sup>6</sup>. Συνίσταται στην εισαγωγή μιας αναλυτικής και βασισμένης σε στοιχεία προσέγγισης στο σχεδιασμό πολιτικής και στη διαμόρφωση πολιτικών αποφάσεων. Στις περισσότερες χώρες, η RIA αποτελεί το βασικό συνοδευτικό κείμενο, όπου καταγράφονται τόσο η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας για ρύθμιση, όσο και οι πιθανές οικονομικές, κοινωνικές επιπτώσεις της ρύθμισης εφόσον επιλεγεί ως παρέμβαση<sup>7</sup>. Η ροή των εργασιών

<sup>6</sup> Προπομπός της RIA ήταν η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους (Cost Benefit Analysis – CBA), που έχει χρησιμοποιηθεί διεξοδικά στις ΗΠΑ και στόχος της ήταν να προτείνει άριστες λύσεις κατά το τεκμήριο Pareto. Το CBA επικρίθηκε σφόδρα λόγω της ακραίας εστίασης πάνω σε ζητήματα οικονομικής αποτελεσματικότητας και της αντίστοιχης υποβάθμισης του ρόλου των κοινωνικών και περιβαλλοντικών ή άλλων επιπτώσεων. Η RIA καλείται να υπερβεί αυτές τις αδυναμίες και θεωρείται μια εν πολλοίς αναβαθμισμένη εκδοχή του CBA.

<sup>7</sup> [https://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia\\_ga/](https://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_ga/)

που ακολουθείται ως προς την αξιολόγηση της καταλληλότητας μιας νομοθετικής πρότασης περιλαμβάνει διάφορα στάδια<sup>8</sup>:

1. Προσδιορισμός του ζητήματος δημόσιας πολιτικής που χρήζει αντιμετώπισης. Διαπίστωση της αναγκαιότητας της κυβερνητικής παρέμβασης και των στόχων πολιτικής για την επίλυσή του.
2. Διερεύνηση των εναλλακτικών πολιτικών προσεγγίσεων (περιλαμβανόμενης και της μη ρύθμισης) και αρχική εκτίμηση του κόστους και των ωφελειών που συνοδεύουν τη κάθε επιλογή.
3. Διατύπωση απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών (διαβούλευση), ώστε να είναι δυνατή η επαλήθευση των εκτιμήσεων ως προς το αναμενόμενο όφελος από τη ρύθμιση.
4. Διαμόρφωση της τελικής νομοθετικής πρότασης, αφού ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα της διαβούλευσης, η ανάλυση των επιπτώσεων της προκρινόμενης επιλογής και ο μετριασμός του αντιτύπου, δηλαδή η ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον.

Η RIA περιλαμβάνει τη συλλογή δεδομένων από διάφορες πηγές που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως πηγές πληροφόρησης, όπως μελέτες, στατιστικές, ερευνητικά αποτελέσματα, προηγούμενες εκθέσεις αξιολόγησης, αναλύσεις κόστους – οφέλους. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η επιλογή των ομάδων – στόχου της νομοθετικής ρύθμισης και η ορθή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δημόσιας διαβούλευσης. Τέλος, για την ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης θα πρέπει να αναζητείται το πιο οικονομικά αποδοτικό μέσο για τη συλλογή και ανάλυση των πληροφοριών που απαιτούνται.

Το εργαλείο της RIA παρέχει αποτελεσματική βοήθεια στη διαμόρφωση αποφάσεων πολιτικής, δεδομένου ότι λαμβάνονται υπόψη όλες οι παράμετροι της σχεδιαζόμενης πολιτικής και όλες οι πιθανές επιπτώσεις που αυτή μπορεί να έχει.

### 2.2.2. Μείωση διοικητικών βαρών

Στο επίπεδο της αγοράς, οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται με επιπλέον κόστη, πέραν αυτών που αναφέρονται σε αυτή καθαυτή τη λειτουργία τους. Αυτές είναι οι λεγόμενες διοικητικές επιβαρύνσεις. Μέρη των διοικητικών επιβαρύνσεων αποτελούν το γραφειοκρατικό εκείνο

<sup>8</sup> Προεδρία Κυπριακής Δημοκρατίας, *Οδηγός Ανάλυσης Αντικτύπου*.

κόστος που ούτως ή άλλως θα βάρυνε την επιχείρηση, λόγω σύστασης ή λειτουργίας, αλλά και το κόστος εκείνο που οφείλεται στη δυσκαμψία του γραφειοκρατικού συστήματος και των ρυθμίσεων που επιβάλλονται από αυτό. Αυτό ονομάζεται διοικητικός φόρτος ή διοικητικά βάρη. Κατά τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>9</sup>, διοικητικό βάρος είναι «οι δαπάνες που πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές και οι πολίτες για να ανταποκριθούν στη νομική υποχρέωση της παροχής πληροφοριών στις δημόσιες αρχές ή στους ιδιωτικούς φορείς σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους και τις οποίες πληροφορίες δεν θα συνέλεγαν, αν δεν υπήρχαν οι οικείες νομικές διατάξεις». Τα διοικητικά βάρη προκύπτουν ως αποτέλεσμα των χρονοβόρων και κοστοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών, που επωμίζονται οι επιχειρήσεις στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου κλάδου της οικονομίας, με συνέπειες βλαβερές ως προς την ανταγωνιστικότητά τους. Παραδείγματα τέτοιων βαρών, είναι η δυσθεώρητη επένδυση σε εσωτερικές ή εξωτερικές νομικές υπηρεσίες, ο μεγάλος χρόνος διεκπεραίωσης γραφειοκρατικών ζητημάτων, η απασχόληση υπαλλήλων με τεχνοκρατικές δεξιότητες οι οποίοι μπορούν να διαχειριστούν πολύπλοκα κρατικά προγράμματα επενδύσεων, επιδοτήσεων, φορολογικών ελαφρύνσεων και γενικά ό,τι έχει να κάνει με τη νομική υποχρέωση των επιχειρήσεων για συμμόρφωση με τον νόμο. Οι απαιτήσεις συμμόρφωσης πολλές φορές είναι χρονοβόρες, υπερβολικές και παράλογες μετατρέποντας την υποχρεωτική συμμόρφωση μια σύνθετη διαδικασία με υψηλό κόστος. Αν το επιπλέον αυτό κόστος είναι βαρύ για τις μεγάλες επιχειρήσεις, θεωρείται δυσβάσταχτο για τις ΜΜΕ που αποτελούν την πλειονότητα στην ΕΕ.

Επομένως σημαντικό κομμάτι των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης συνιστά η μέτρηση των διοικητικών ή γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων και της μείωσης των διοικητικών βαρών. Το εξειδικευμένο εκείνο εργαλείο που αναλαμβάνει τη μέτρηση των βαρών και των επιβαρύνσεων είναι το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model – SCM) ενώ παράλληλα υφίσταται και το SCM network που αποτελεί το διακρατικό εκείνο δίκτυο που αναλαμβάνει να καταγράψει καλές πρακτικές και να συγκεντρώσει δεδομένα από τη μέτρηση διοικητικών βαρών και επιβαρύνσεων. Άλλα τέτοια εργαλεία είναι το Doing Business (Παγκόσμια Τράπεζα) και το Red Tape Assessment (ΟΟΣΑ).

---

<sup>9</sup> COM 23, (2007).



### 2.2.3. Απλούστευση

Η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων και των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη, καθώς δημιουργεί ένα περιβάλλον που παρεμποδίζει την ίδρυση και την αποδοτική λειτουργία των επιχειρήσεων και αποθαρρύνει την ανάπτυξη καινοτόμων πρωτοβουλιών, με αρνητικό αντίτυπο στην απασχόληση. Σε σχέση με τους πολίτες, δημιουργεί αδυναμία ή εξαιρετική δυσκολία ανταπόκρισης στις πολυάριθμες απαιτήσεις της διοίκησης. Η πολυπλοκότητα συναρτάται με τη χαμηλή ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών και παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά:

- εμπλοκή πολλών συναρμόδιων φορέων ή πολλών υπηρεσιακών μονάδων του ίδιου φορέα,
- πολυάριθμες προϋποθέσεις και δικαιολογητικά που απαιτούνται,
- ανεπαρκές, ασαφές, πεπαλαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο<sup>10</sup>

Οι μέθοδοι της απλούστευσης που προέκρινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιλαμβάνουν (COM 535, 2005):

1. *Κατάργηση*: Πολλές νομοθετικές πράξεις είναι παρωχημένες ή ακατάλληλες. Η κατάργηση τους επιβάλλεται, τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο.
2. *Κωδικοποίηση*: ονομάζεται η διαδικασία συγκέντρωσης όλων των διατάξεων μιας πράξης και όλων των τροποποιήσεων της σε μια δεσμευτική από νομικής άποψης πράξη, η οποία καταργεί όλες τις πράξεις που αντικαθιστά, χωρίς να μεταβάλλεται η ουσία των διατάξεων αυτών. Η κωδικοποίηση συμβάλλει στον περιορισμό του όγκου της νομοθεσίας και καθιστά ευχερέστερη την ανάγνωση των σχετικών κειμένων.
3. *Αναδιτύπωση*: είναι μια δυναμική μέθοδος απλούστευσης, κατά την οποία μια νέα νομικά δεσμευτική πράξη καταργεί τις πράξεις τις οποίες αντικαθιστά και συγχρόνως κωδικοποιεί τις διατάξεις των προηγούμενων πράξεων που παραμένουν αμετάβλητες, διενεργείται δηλαδή και τροποποίηση της ουσίας της νομοθεσίας και κωδικοποίηση του υπόλοιπου αυτής που παραμένει αμετάβλητο.

<sup>10</sup> Η απλούστευση των ρυθμίσεων πρέπει να διακρίνεται από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών που αφορά την ύπαρξη ενός κανονιστικού πλαισίου που καθορίζει τις διοικητικές αρμοδιότητες. Ως απλούστευση διαδικασιών νοείται η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της αποτελεσματικής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, με βάση την οπτική της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων. Κοινό χαρακτηριστικό ρυθμίσεων και διοικητικών διαδικασιών που χρήζει απλούστευσης είναι η πολυπλοκότητα.

4. Χρήση της *από κοινού ρύθμισης* που θεωρείται αποδοτικότερη από άποψη κόστους και πιο πρόσφορη μέθοδος όσον αφορά την επίτευξη στόχων.
5. Χρήση των *Κανονισμών* αντί των Οδηγιών που εγγυώνται την άμεση και ενιαία εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου.
6. Χρήση *της τεχνολογίας των πληροφοριών* κατά τη διαδικασία της νομοθέτησης, αλλά και πρόβλεψη για τη χρήση της στο περιεχόμενο των ρυθμίσεων, με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου και την επιτάχυνση των διαδικασιών.

#### 2.2.4. Διαβούλευση

Η διαβούλευση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, πάνω σε ένα σχέδιο ρυθμιστικής παρέμβασης, αποτελεί ένα έτερο κρίσιμο, και ίσως το σημαντικότερο παράγοντα επιτυχίας της Καλής Νομοθέτησης. Η προσπάθεια συγκερασμού πολλών, ακόμη και αντικρουόμενων, αντιλήψεων πάνω σε ρυθμιστικά ζητήματα, εξυπηρετεί τη δημοκρατικότητα της διαδικασίας σχεδιασμού της ρύθμισης. Διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, τη νομιμοποίηση της ρυθμιστικής διάταξης, την πρόληψη ενδεχόμενων αντιδράσεων κοινωνικών ομάδων από την εφαρμογή της, την ορθότερη αποτίμηση των επιπτώσεών της καθώς και τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή μικρών ομάδων της κοινωνίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Σε επίπεδο ΕΕ, υφίστανται ειδικές διαδικασίες διαβούλευσης προτού φτάσει ένα σχέδιο προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο. Αυτές περιλαμβάνουν τη διάδραση ομάδων, όπως επιτροπές των οργάνων της Ένωσης, κυβερνητικοί φορείς, κοινωνικοί εταίροι και ομάδες συμφερόντων, μέσα σε ένα πλαίσιο πολυδαίδαλων διαπραγματεύσεων και διαδικασιών. Σε επίπεδο κρατών – μελών αναλόγως της πολιτικής παράδοσης εκάστου, το επίπεδο της διαβούλευσης είναι άλλοτε υψηλό και άλλοτε χαμηλό.

### 2.3. Πρακτικές – Παραδείγματα χωρών

#### 2.3.1. Ηνωμένο Βασίλειο<sup>11</sup>

Το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) αποτελεί μια από τις πιο δραστήριες χώρες στη δημιουργία και εφαρμογή πολιτικών για την Καλή Νομοθέτηση. Το ΗΒ έχει θέσει βασικές αρχές στον τρόπο με τον οποίο νομοθετεί στο προ – κοινοβουλευτικό στάδιο, όπως το να γίνεται νομοθέτηση μόνο στις περιπτώσεις που εναλλακτικές, μη – ρυθμιστικές μορφές παρεμβάσεων δεν μπορούν

<sup>11</sup> Βασιζόμαστε στο (Σωτηρόπουλος, 2016)

να υλοποιηθούν. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι στο ΗΒ η Καλή Νομοθέτηση επικεντρώνεται στις επιχειρήσεις και την επιχειρηματικότητα εν γένει. Συνεπώς οι όποιες καινοτομίες και καλές πρακτικές συναντώνται ακριβώς στα πεδία πολιτικής που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων.

Από το 2001 τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση (Regulatory Reform Act), ο οποίος αντικατέστησε τον Νόμο για την Απορρύθμιση και τη Συμβασιοποίηση Εκτός Δημοσίου (Deregulation and Contracting Out Act), του 1994. Ο νόμος αυτός έδωσε τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία να εκδίδει ρυθμιστικές αποφάσεις για τη μεταρρύθμιση κάθε υφιστάμενης νομοθεσίας που επιβάλλει διοικητικά βάρη, με απώτερο στόχο τη μείωση αυτών των βαρών.

Το 2004, η κυβέρνηση ζήτησε από τον επιχειρηματία Phillip Hampton να αξιολογήσει τα βάρη που προκύπτουν από τη συμμόρφωση στις ρυθμίσεις του κράτους. Οι συστάσεις της μελέτης συμπεριελάμβαναν ελέγχους βάσει αξιολόγησης κινδύνου, μεγαλύτερη επικέντρωση στη βελτίωση του συμβουλευτικού και καθοδηγητικού ρόλου των ρυθμιστών προς τις επιχειρήσεις που συμμορφώνονται και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των επίμονων παραβατών. Η μελέτη υιοθετήθηκε το 2007 μετά από τεράστιες αντιδράσεις.

Το 2006, ο Νόμος για τη Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση αντικαταστάθηκε από ένα νέο και πολύ πιο ρηξικέλευθο νόμο για τη Νομοθετική και Ρυθμιστική Μεταρρύθμιση. Ο συγκεκριμένος νόμος έδωσε πολύ μεγαλύτερες εξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία να τροποποιεί την πρωτογενή νομοθεσία με δευτερογενείς ρυθμιστικές αποφάσεις, χωρίς καν αξιολόγηση ή εμπλοκή της νομοθετικής εξουσίας στη διαδικασία.

Σε επίπεδο μεμονωμένων δράσεων, το ΗΒ έχει υλοποιήσει μια σειρά προγραμμάτων μείωσης διοικητικών βαρών και γραφειοκρατίας, τόσο προς τις επιχειρήσεις όσο και προς την ίδια τη διοίκηση. Ιδιαίτερα η τελευταία δράση έχει καταφέρει όχι μόνο να βελτιώσει τις εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης, με προφανή ευεργετήματα και για τους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και να εξοικονομήσει δημόσιους χρηματικούς πόρους, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής του National Audit Office. Για παράδειγμα, μέχρι το 2010 η βρετανική κυβέρνηση είχε εξοικονομήσει περίπου £1,5 με 2 δις από τη μείωση περίπου 800 γραφειοκρατικών διατυπώσεων που αφορούσαν υπαλλήλους πρώτης γραμμής. Από το 2010 μέχρι το 2015 η εξοικονόμηση πόρων ως προς τις επιχειρήσεις από τις πρωτοβουλίες για την Καλή Νομοθέτηση έφτασε τα £2,2 δις ετησίως, μέσα από μια διευρυμένη αξιολόγηση περίπου 1.200 σχεδίων νόμων, εκ των οποίων 951 έγιναν νόμοι του βρετανικού κράτους.

Κατά τα τελευταία χρόνια, η βρετανική κυβέρνηση έχει υιοθετήσει πρακτικές για τη μείωση του νομοθετικού όγκου, αλλά και για την αξιολόγηση όσων είναι σε ισχύ. Τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εργαλείων νομοπαρασκευαστικής, το ΗΒ έχει προωθήσει καινοτομίες. Οι βασικοί παίκτες στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης στο προ – κοινοβουλευτικό στάδιο είναι οι εξής: το Υπουργείο Επιχειρήσεων, Καινοτομίας και Προσόντων, στο οποίο ανήκει η Διεύθυνση Καλής Νομοθέτησης και η Διεύθυνση Παροχής Καλύτερης Νομοθέτησης. Κάθε υπουργείο έχει μια υπηρεσία Καλής Νομοθέτησης για την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων στους τομείς της αρμοδιότητάς του.

Κάποιες συγκεκριμένες δράσεις που εφαρμόστηκαν στο ΗΒ προς όφελος της Καλής Νομοθέτησης είναι το Red Tape Challenge (μείωση όγκου υφιστάμενης νομοθεσίας και γραφειοκρατίας), ο κανόνας Ένας Μέσα - Ένας Έξω ή Δύο Έξω (στόχος του είναι η μείωση των διοικητικών βαρών αλλά και του όγκου της νομοθεσίας γενικότερα), Κοινές Ημερομηνίες Εφαρμογής (οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων τίθενται σε εφαρμογή δύο συγκεκριμένες ημερομηνίες), Ρήτρες Ηλιοβασιλέματος και Ρήτρες Επαναξιολόγησης (σχετίζονται με την υποχρέωση επαναξιολόγησης ή κατάργησης μιας ρύθμισης προς τις επιχειρήσεις μετά από συγκεκριμένο διάστημα) και ο Ρυθμιστικός Προγραμματισμός και Εκθέσεις Νέας Νομοθεσίας (περί της ενημέρωσης των επιχειρήσεων και της κοινωνίας για αλλαγές στη νομοθεσία σε σχέση με τη συμμόρφωση και την αξιολόγηση των στόχων της Καλής Νομοθέτησης).

### 2.3.2. Ολλανδία<sup>12</sup>

Η Ολλανδία είναι μια χώρα με ισχυρή παράδοση και πρωτοποριακές πρωτοβουλίες στα θέματα Καλής Νομοθέτησης. Έχει επινοήσει το διεθνώς πλέον αναγνωρισμένο εργαλείο του SCM, με το οποίο υπολογίζονται τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από όλες τις χώρες – μέλη του ΟΟΣΑ. Σε αυτόν τον τομέα η Ολλανδία έχει δώσει το μεγαλύτερο βάρος των πολιτικών της στο πλαίσιο βελτίωσης της ανταγωνιστικότητάς της. Η μέτρηση διοικητικών βαρών που ξεκίνησε την προηγούμενη δεκαετία, επέφερε για παράδειγμα μια εξοικονόμηση πόρων της τάξης των €4,1 δις (δηλαδή το 25% του συνόλου που μετρήθηκε) και αύξηση του ολλανδικού ΑΕΠ κατά 1,5% και της παραγωγικότητας κατά 1,7%.

<sup>12</sup> Βασιζόμαστε στο (OECD, 2010).

Ιστορικά, η εξέλιξη της ολλανδικής οικονομικής επιτυχίας τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, σχετίζεται άμεσα με πολιτικές που είχαν ως στόχο την εισαγωγή της Καλής Νομοθέτησης στην πολιτική ατζέντα της κυβέρνησης. Σκοπός ήταν η αντιμετώπιση δομικών και άλλων προβλημάτων που εμπόδιζαν την οικονομική ανάπτυξη. Η κανονιστική μεταρρύθμιση επιταχύνθηκε στη δεκαετία του '90 και συγκεκριμένα προγράμματα αναδύθηκαν ώστε να δοθεί στην ρυθμιστική διαχείριση συγκεκριμένη μορφή. Το πρόγραμμα MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) συγκροτήθηκε το 1994 ώστε να βελτιωθεί το ρυθμιστικό και το δομικό περιβάλλον προς όφελος των πιο ανοιχτών αγορών. Η ολλανδική κυβέρνηση εκείνης της εποχής έψαχνε μια νέα ισορροπία μεταξύ «προστασίας και δυναμισμού», μέσω του αυξημένου ανταγωνισμού, κανονιστικής μεταρρύθμισης και ανοιχτότητας των αγορών. Μέρος του προγράμματος MDW ήταν να ωθήσει τις ρυθμίσεις στα απολύτως απαραίτητα και να μειώσει τα διοικητικά βάρη. Ήταν επίσης μια δεκαετία όπου σημαντικές προσπάθειες έγιναν για να αναπτυχθεί μια πιο δυναμική πολιτική για την δημιουργία νέων ρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένου της RIA, ώστε να αποφευχθούν προβλήματα του παρελθόντος.

Μια δεύτερη φάση ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του '90, με αυξανόμενη έμφαση στη μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις. Η σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την οικονομική απόδοση επαναδιατυπώθηκε στη Coalition Agreement που καθοδηγεί τη δημιουργία της κυβερνητικής πολιτικής σήμερα, η οποία υποστηρίζει μια πιο καινοτόμα και ανταγωνιστική οικονομία. Επίσης σημαντική είναι και η κοινωνική διάσταση του Coalition Agreement που προκύπτει κι από την έμφαση στην κοινωνική συνοχή και τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα.

Άλλες πολιτικές περιλαμβάνουν μεταρρυθμιστικά προγράμματα για την επιθεώρηση και την επιβολή, προγράμματα για την αντιμετώπιση διοικητικών βαρών ως προς τους πολίτες, περαιτέρω έργο ως προς την ποιότητα των νόμων, περιλαμβανομένων και αξιολογήσεων περί εναλλακτικών των ρυθμίσεων και αυξανόμενη συνεργασία με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς για την καλύτερη ανάπτυξη της Καλής Νομοθέτησης στο επίπεδο της ΕΕ.

## 2.4. Μια κριτική στο παρόν πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης

Ενώ υπάρχουν και επί της ουσίας κριτικές όσον αφορά την Καλή Νομοθέτηση<sup>13</sup>, στο παρόν θα σταθούμε σε κριτικές που υποστηρίζουν ότι οι μέθοδοι της Καλής Νομοθέτησης ειδικά στην ΕΕ δεν είναι αρκετά σύγχρονες και ρηξικέλευθες.

Σε εποχές λοιπόν που χαρακτηρίζονται από την ανάδυση μιας παγκόσμιας, διασυνδεδεμένης και ψηφιακής οικονομίας, νέων μέσων επικοινωνίας, νέων αντιλήψεων και επιθυμίας για κοινωνική συμμετοχή με εναλλακτικές μεθόδους (Alemanno, 2015a), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτιμά να παραμένει σε γνώριμα μονοπάτια. Έτσι, για παράδειγμα, το άτολμο άνοιγμά της προς την ενσωμάτωση των γνώσεων και πρακτικών της συμπεριφοριστικής επιστήμης, στην χάραξη πολιτικής της ΕΕ, έρχεται σε έντονη αντίθεση με τις ΗΠΑ, όπου ο πρώην Πρόεδρος Ομπάμα υιοθέτησε μια Εκτελεστική Εντολή περί χρήσης των καινοτομιών της συμπεριφοριστικής επιστήμης στην χάραξη πολιτικής, προς όφελος των πολιτών των ΗΠΑ.

Την ίδια στιγμή, παγκόσμιες πρωτοβουλίες εμφανίζονται, υπό την Παγκόσμια Τράπεζα, ώστε να συμπεριλαμβάνονται οι συμβολές της συμπεριφοριστικής επιστήμης (World Bank, 2015) στην ανάλυση των πολιτικών μέσω του “responsive regulation” (Baldwin, 2008). Έτσι για παράδειγμα, η RIA μπορεί να περιλαμβάνει και τις καινοτομίες της συμπεριφοριστικής επιστήμης, με έναν δομημένο τρόπο, ώστε να συμβαδίζει με τα πρότυπα αιχμής της επιστήμης (Purnhagen, 2015). Την ίδια ώρα η εργαλειοθήκη<sup>14</sup> της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης δεν αναφέρει τίποτα στις 540 σελίδες της για την μεγάλη ατζέντα του “Nudge” δηλαδή του πώς να χρησιμοποιηθούν οι επιστήμες των γνωσιακών και συμπεριφοριστικών οικονομικών στο σχεδιασμό των ρυθμίσεων (Radaelli, 2015).

Τίθεται λοιπόν το ερώτημα: ποια είναι αυτά τα νέα, σύγχρονα εργαλεία και πώς τελικά μπορούν να εφαρμοστούν προς όφελος της Καλής Νομοθέτησης και άρα της αύξησης των επιπέδων συμμόρφωσης;

<sup>13</sup> Π.χ. <https://mygranma.wordpress.com/2013/05/07/betterregulation-betterforwhom/>, (Alemanno, 2015b).

<sup>14</sup> Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en)

### 3. Μια σύγχρονη προσέγγιση για την Καλή Νομοθέτηση και την αύξηση της συμμόρφωσης – Η θεωρία του Nudge<sup>15</sup>

---

*A growing body of evidence demonstrates that behavioral science insights -- research findings from fields such as behavioral economics and psychology about how people make decisions and act on them -- can be used to design government policies to better serve the American people. [...]*

Barack Obama, Executive Order 13707 (2015)

---

Προφανώς δεν ήταν κανενός η επιλογή του. Διαβήτης, υπέρταση, και καρδιακά επεισόδια ήταν σε άνοδο στη Νέα Υόρκη και μαζί με αυτά οι δαπάνες της πόλης για την υγεία. Στη δημαρχεία σκέφτηκαν να επιβάλουν ένα φόρο «αμαρτίας» στα αναψυκτικά και στα φαγητά με πολλά λιπαρά, αλλά οι λομπίστες κατάφεραν και εμπόδισαν να περάσει ένας τέτοιος Πολιτειακός νόμος. Έτσι οι αρμόδιες αρχές έψαξαν για άλλες μεθόδους ώστε να φέρουν τους συμπολίτες τους αντιμέτωπους με τα αληθινά κόστη της ανθυγιεινής ζωής. Σκέφτηκαν τελικά να εφαρμόσουν ένα πλαφόν: κανένα μαγαζί δε θα μπορούσε να σερβίρει ζαχαρούχα ποτά σε συσκευασίες περισσότερες από 16 ουγκιές (500 ml).

Οι κριτικές μιλούνια. Κάποιοι διαμαρτυρήθηκαν ότι η πόλη μετατρέποταν σε ένα κράτος «νταντά» για να προστατέψει τους κατοίκους από τους εαυτούς τους. Κάποιοι άλλοι, προφανώς ανενημέρωτοι για τις προηγουμένως νομικές μανούβρες, υποστήριξαν ότι πρέπει να εφαρμοστεί ένας φόρος. Τέλος, άλλοι αμφέβαλαν για την επιτυχία του μέτρου του πλαφόν. Παρά τον σκεπτικισμό, η ιδέα έχει αποδειχθεί δημοφιλείς και σε άλλες πόλεις, κάποιες από τις οποίες εφαρμόζουν δικές τους εκδοχές.

Το πλαφόν στα αναψυκτικά εφαρμόστηκε μετά από μια δεκαετία συζήτησης περί των “Nudges” και άλλων μορφών ρυθμίσεων με συμπεριφοριστικά χαρακτηριστικά. Όπως οι Richard Thaler, Cass Sunstein, Ian Ayres και άλλοι έχουν συνοψίσει, ότι τα στοιχεία δείχνουν ότι μικρά, ακίνδυνα «σαμαράκια», όπως η ενόχληση του να σηκωθείς και να ξαναγεμίσεις το αναψυκτικό σου (στις ΗΠΑ το ξαναγεμίζεις δωρεάν), ή του να συμπληρώσεις μια φόρμα ώστε να ξεκινήσεις την αποταμίευση για τη σύνταξη, μπορούν να έχουν αναπάντεχα αποτελέσματα στην ατομική συμπεριφορά. Η αρχιτεκτονική επιλογής (choice architecture), η χρονική στιγμή

---

<sup>15</sup> Ο όρος “Nudge” μεταφράζεται στα ελληνικά ως «σπρώξιμο», «σκούντημα». Επειδή χρησιμοποιείται πλέον διεθνώς στην αγγλική και επειδή η ελληνική μετάφραση δεν μπορεί να αποδώσει το πλήρες εύρος της έννοιας, θα διατηρήσουμε στο παρόν τον όρο αμετάφραστο.

και οι συνθήκες (timing & context) με τις οποίες οι εναλλακτικές παρουσιάζονται, έχει σημασία (Galle, 2014).

### 3.1. Τι είναι το Nudge

Η ιδέα του Nudge γίνεται καλύτερα αντιληπτή με αναφορά σε συγκεκριμένα παραδείγματα παρά με επίσημο ορισμό. Ένα από τα πιο γνωστά παραδείγματα του Nudge είναι οι ζωγραφισμένες μύγες στο εσωτερικό των ουρητηρίων στις ανδρικές τουαλέτες στο αεροδρόμιο Schiphol του Άμστερνταμ, οι οποίες είχαν ως σκοπό να βελτιώσουν το «σημάδι». Όπως φαίνεται, οι ζωγραφισμένες μύγες έχουν μειώσει τις «διαρροές» κατά 80%. Άλλα παραδείγματα αποτελούν η τοποθέτηση των υγιεινών τροφών στο επίπεδο του ματιού, με τις πιο ανθυγιεινές τροφές τοποθετημένες σε πιο δυσπρόσιτα σημεία ώστε οι πελάτες να επιλέγουν τις υγιεινές, η αυτόματη εγγραφή των υπαλλήλων σε πρόγραμμα όπου τους δεσμεύει οποιαδήποτε μελλοντική αύξηση μισθού σε ένα πλάνο αποταμίευσης και η βαφή των άσπρων ριγών σε επικίνδυνες στροφές δρόμων σε πιο κοντινές αποστάσεις ώστε να δημιουργούν την ψευδαίσθηση υψηλότερης ταχύτητας, υποδεικνύοντας έτσι στον οδηγό να φρενάρει. Σύμφωνα με τους Thaler και Sunstein, ο πυρήνας των προηγούμενων παραδειγμάτων (όπως και από πληθώρα άλλες παρεμβάσεις πολιτικής που υποστηρίζουν) είναι η εξάρτησή τους από την αρχιτεκτονική επιλογής, εννοώντας τη συνειδητή και σκόπιμη προσπάθεια να καθοριστεί το πλαίσιο στο οποίο οι άνθρωποι αποφασίζουν (Yeung, 2012).

Οι θεωρητικές βάσεις του Nudge τοποθετούνται κυρίως στα εργαστηριακά πειράματα που διεξήχθησαν από γνωσιακούς ψυχολόγους προκειμένου να κατανοήσουν τους ανθρώπινους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων. Αυτές οι μελέτες, που χαρακτηρίζονται πλέον ως συμπεριφοριστικές επιστήμες, επιδεικνύουν σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ του πρότυπου λήψης αποφάσεων του ορθολογικού ατόμου της οικονομικής επιστήμης σε σχέση με το πώς πραγματικά οι άνθρωποι λαμβάνουν τις αποφάσεις. Οι συνεπαγόμενες διαφοροποιήσεις συχνά χαρακτηρίζονται με υποτιμητικό τρόπο ως γνωσιακά «ελαττώματα» και η κατανόησή τους είναι απαραίτητη για την αξιολόγηση των προτάσεων του Nudge. Θα επανέλθουμε σε αυτά στη συνέχεια.

Για πολύ καιρό, η χρήση των ευρημάτων των συμπεριφοριστικών επιστημών στις πολιτικές ήταν μη συστηματική (Shafir, 2013). Τα συμπεριφοριστικά οικονομικά κατάφεραν να φέρουν μαζί τους κλάδους των εφαρμοσμένων κοινωνικών και γνωσιακών επιστημών για την δημιουργία πολιτικών σχετίζοντάς τις με οικονομικά προβλήματα (Kahneman, 2013). Στις συμπεριφοριστικές επιστήμες, το πλαίσιο αποφάσεων – το περιβάλλον στο οποίο τα άτομα



παίρνουν αποφάσεις – είναι σημαντικό και αποτελεί αυτό που οι Thaler και Sunstein αποκαλούν ως «αρχιτεκτονική επιλογής» (Thaler, 2008). Αλλάζοντας το κοινωνικό και φυσικό περιβάλλον ή αλλάζοντας τον τρόπο με τον οποίο παρουσιάζονται οι εναλλακτικές στους ανθρώπους, ενδέχεται να αυξήσει την πιθανότητα ώστε μια συγκεκριμένη εναλλακτική να γίνει πιο ελκυστική (βλέπε προηγούμενα παραδείγματα).

Τέτοιες πλευρές του περιβάλλοντος ή στοιχείων της αρχιτεκτονικής της συμπεριφοράς έχουν ονομαστεί ως Nudges. Σχεδιάζονται βασισμένα σε γνώσεις από τη γνωσιακή και κοινωνική ψυχολογία και πιο πρόσφατα από τα συμπεριφοριστικά οικονομικά. Τα εργαλεία αυτά βασίζονται σημαντικά στην ιδέα της αρχιτεκτονικής της επιλογής όπου αλλαγές στην υποδομή ή το περιβάλλον οδηγούν και επιτρέπουν τα άτομα να κάνουν επιλογές σχεδόν αυτόματα, με πληροφορίες δοσμένες με απλό τρόπο, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ζωή τους. Έτσι, τα Nudges δεν προσπαθούν να αλλάξουν το σύστημα αξιών των ατόμων ή να αυξήσουν τους διαθέσιμους όγκους πληροφορίας. Αντίθετα, εστιάζουν στο να ενεργοποιούν συμπεριφορές και προσωπικές αποφάσεις που είναι καλά για τα άτομα και συχνά για την κοινωνία. Ο ορισμός του Nudge δίνεται στο (Thaler, 2008) και τον παραθέτουμε αμετάφραστο για λόγους ακρίβειας: “... *any aspect of the choice architecture that alters people’s behaviour in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not*”. Έτσι σύμφωνα με τους συγγραφείς, ο πρωτεύων στόχος του Nudge είναι να κατευθύνει την ανθρώπινη συμπεριφορά προς καλύτερες επιλογές, όπως κρίνουν οι ίδιοι, χωρίς να περιορίζεται η ποικιλία των επιλογών.

### 3.2. Θεωρητική θεμελίωση – Γιατί λειτουργούν

Η ανθρώπινη συμπεριφορά είναι πολύπλοκη. Η επινόηση πολιτικών που προϋποθέτει ή συνεπάγεται αλλαγή συμπεριφοράς, απαιτεί αξιόπιστη κατανόηση το πώς συμπεριφέρονται οι άνθρωποι σε διαφορετικές καταστάσεις και πλαίσια.

Μια από τις πιο σημαντικές συνεισφορές για την κατανόηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς έγινε από τον νομπελίστα Daniel Kahneman (Kahneman, 2011) ο οποίος περιέγραψε δύο συστήματα σκέψης: το Σύστημα 1 – γρήγορο (αυτόματο, διαισθητικό) και το Σύστημα 2 – αργό (σκόπιμο, συνειδητό). Ενώ το Σύστημα 1 καθοδηγεί το μεγαλύτερο κομμάτι της καθημερινής μας ρουτίνας, διαδικασίες που κάνουμε αυτόματα, π.χ. μπάνιο, οδήγηση μηχανής, το Σύστημα 2 βασίζεται πολύ περισσότερο σε σκόπιμη διανοητική προσπάθεια όταν

πρέπει να πάρουμε αποφάσεις για σημαντικές επιλογές ζωής. Έτσι, το Σύστημα 1 βασίζεται σε ευρετικές (heuristics), δηλαδή σε εμπειρικούς κανόνες, νοητικές παρακάμψεις (mental shortcuts) και μεροληψίες (biases) και το Σύστημα 2 χρησιμοποιεί πολύ – κριτηριακές αξιολογήσεις, π.χ. αγορά αυτοκινήτου, σπιτιού. Αλλά τι έχουν να κάνουν όλα αυτά με τις πολιτικές;

Η πλειοψηφία των υπαρχόντων εργαλείων πολιτικής για την αλλαγή συμπεριφοράς στοχεύουν το Σύστημα 2 το οποίο βασίζεται στη διαθεσιμότητα πληροφορίας και στη νοητική μας δυνατότητα να την επεξεργαστούμε και να προβούμε σε ορθολογικές επιλογές. Η υπόθεση που βρίσκεται συχνά πίσω από αυτά τα εργαλεία είναι ότι ο βασικός λόγος που οι άνθρωποι δε δρουν ορθολογικά ή ακόμη σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις είναι η έλλειψη πληροφορίας ή εσφαλμένα κίνητρα. Για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, οι δημιουργοί των πολιτικών προβαίνουν σε εκτεταμένη παροχή πληροφορίας, αλλά αρκετές μελέτες έχουν καταδείξει ότι η παροχή πληροφορίας δεν οδηγεί απαραίτητα σε αλλαγές συμπεριφοράς: όλοι οι άνθρωποι είναι ενήμεροι για τις βλαπτικές συνέπειες του καπνίσματος αλλά παράλα αυτά ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού καπνίζει π.χ. (Ekoweb, 2013) & (Mont, 2013).

Οι συμπεριφοριστικές επιστήμες και τα συμπεριφοριστικά οικονομικά αμφισβητούν συγκεκριμένα την υπόθεση της ορθολογικότητας και ψάχνουν εξηγήσεις στις λειτουργίες των Συστημάτων 1 και 2. Η ύπαρξη του Συστήματος 1 σημαίνει ότι για να αλλάξουμε συμπεριφορά δεν είναι πάντα απαραίτητο να αλλάξουμε γνώμη. Επιπλέον, αν και η πληροφορία είναι σημαντική, δεν είναι ικανή από μόνη της για την αλλαγή συμπεριφοράς, η οποία είναι σε μεγάλο βαθμό αυτόματη, «προγραμματισμένη» και διαισθητική και άρα δεν επηρεάζεται από την πληροφορία καθαυτή.

Οι συμπεριφοριστικές επιστήμες έχουν δείξει ότι οι άνθρωποι δεν συμπεριφέρονται πάντα ορθολογικά υπό την έννοια της μεγιστοποίησης της χρησιμότητας (utility). Στην πραγματικότητα, οι καθημερινές συμπεριφορές συστηματικά παραβιάζουν την ιδέα του ορθολογικού *homo economicus*. Όντως, οι άνθρωποι συχνά παίρνουν αποφάσεις οι οποίες δεν είναι προς το συμφέρον τους γιατί κωλυσιεργούν, λόγω έλλειψης αυτό – ελέγχου, γιατί επηρεάζονται από τα πλαίσια όπου παίρνονται οι αποφάσεις ή γιατί κυριεύονται από τις πληροφορίες κι έχουν δυσκολίες λήψης απόφασης (Reisch, 2013). Στη συνέχεια αναφερόμαστε συνοπτικά σε κάποια από αυτά τα «ελαττώματα» της ανθρώπινης

συμπεριφοράς τα οποία δυνητικά μπορεί να είναι εκμεταλλεύσιμα από εργαλεία της θεωρίας του Nudge.

Η επίδραση της δωρεάς (*endowment effect*), κατά την οποία οι άνθρωποι όταν ήδη κατέχουν κάτι είναι απρόθυμοι να το χάσουν (Kahneman, 1979). Η ψυχολογική προεξόφληση (*psychological discounting*) είναι άλλο ένα χαρακτηριστικό της συμπεριφοράς μας, σύμφωνα με το οποίο μας ενδιαφέρει πιο πολύ το βραχυπρόθεσμο αποτέλεσμα των αποφάσεων μας παρά το μακροπρόθεσμο (Frederick, 2002). Οι άνθρωποι επίσης έχουν περιορισμένες υπολογιστικές δυνατότητες σε καταστάσεις λήψης αποφάσεων όταν πρέπει να υπολογίσουν πιθανότητες, η λεγόμενη μεροληψία υπέρ του διαθέσιμου (*availability bias*). Επίσης τείνουμε να ανησυχούμε για απίθανα συμβάντα, αλλά υποβαθμίζουμε τις υψηλές πιθανότητες, η λεγόμενη επίδραση της σιγουριάς (*certainty effect*) (Dawnpay, 2005). Οι άνθρωποι επίσης *επιθυμούν να διατηρούν τα κεκτημένα* (Samuelson, 1988). Άλλη μια διάσταση της ανθρώπινης συμπεριφοράς είναι η *νοητική συνέπεια*, δηλαδή οι άνθρωποι αναζητούν τη συνέπεια μεταξύ των πεποιθήσεών τους και της συμπεριφοράς τους (Festinger, 1957). Επίσης οι άνθρωποι ως κοινωνικά όντα επηρεάζονται πολύ από το τι κάνουν οι άλλοι (“*keeping up with the Joneses*”). Επίσης υπάρχει το πολύ γνωστό αποτέλεσμα της μόδας (*bandwagon effect*), η τάση δηλαδή του να κάνουμε ή να πιστεύουμε πράγματα γιατί πολλοί άλλοι πιστεύουν το ίδιο (Colman, 2003). Η λίστα αυτή προφανώς είναι ενδεικτική.

### 3.3. Δέκα σημαντικά Nudges

Τα Nudges καλύπτουν μεγάλο φάσμα επιλογών και ο αριθμός τους και η ποικιλία τους συνεχώς μεγαλώνουν. Στη συνέχεια παραθέτουμε μια λίστα με 10 σημαντικά Nudges, ίσως τα πιο σημαντικά σε σχέση με δημιουργία και εφαρμογή πολιτικών (Sunstein, 2014).

**1. Προεπιλεγμένοι κανόνες** (π.χ. αυτόματη εγγραφή σε προγράμματα όπως εκπαίδευση, αποταμιευτικοί λογαριασμοί)

Οι προεπιλεγμένοι κανόνες ενδέχεται να είναι το πιο αποτελεσματικό από τα Nudges. Αν οι άνθρωποι εγγράφονται αυτόματα σε συνταξιοδοτικά προγράμματα, οι αποταμιεύσεις τους μπορούν να αυξηθούν σημαντικά. Αυτόματη εγγραφή σε προγράμματα υγειονομικής περίθαλψης μπορεί να έχει πολύ σημαντικά αποτελέσματα. Εκτός κι αν υπάρχει *ενεργή επιλογή* (επίσης Nudge), κάποιου είδους προεπιλεγμένου κανόνα είναι ουσιαστικά αναπόφευκτος, οπότε είναι λάθος η αντίθεση σε τέτοιους κανόνες.

**2. Απλούστευση** (εν μέρει για να προωθήσει υπάρχοντα προγράμματα)

Και στις πλούσιες αλλά και στις φτωχές χώρες, η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων είναι ένα σοβαρό πρόβλημα, εν μέρει γιατί προκαλεί σύγχυση (και δυνητικά παραβίαση του νόμου), εν μέρει γιατί μπορεί να αυξήσει τα έξοδα (δυνητικά μειώνοντας την οικονομική ανάπτυξη) και τέλος γιατί μπορεί να μειώσει τη συμμετοχή σε σημαντικά προγράμματα. Πολλές ρυθμίσεις αποτυγχάνουν ή επιτυγχάνουν λιγότερο από όσο θα μπορούσαν λόγω υπερβολικής πολυπλοκότητας.

**3. Χρησιμοποίηση κοινωνικών νορμών** (να δίνεται έμφαση στις συνήθειες των περισσότερων π.χ. «οι περισσότεροι άνθρωποι σκοπεύουν να ψηφίσουν» ή «εννιά από τους δέκα τουρίστες επαναχρησιμοποιούν τις πετσέτες τους»)

Ένα από τα πιο αποτελεσματικά Nudges είναι να ενημερώνεται ο κόσμος ότι οι περισσότεροι έχουν συγκεκριμένες συμπεριφορές. Τέτοια πληροφόρηση γίνεται ακόμη πιο αποτελεσματική όταν είναι όσο το δυνατό πιο τοπική και συγκεκριμένη («η συντριπτική πλειοψηφία των συγκατοίκων σας στην κοινότητά σας πληρώνει τους φόρους στην ώρα τους»). Η χρήση των κοινωνικών νορμών μπορεί να μειώσει την παραβατική συμπεριφορά και επίσης συμπεριφορές που είναι βλαπτικές (υπερβολική κατανάλωση αλκοόλ, κάπνισμα, προκαταλήψεις).

**4. Αύξηση ευκολίας και άνεσης** (π.χ. να γίνονται οι φτηνότερες επιλογές ή τα υγιεινά τρόφιμα πιο ορατά)

Αν ο σκοπός είναι η ενθάρρυνση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς, η μείωση των εμποδίων (συμπεριλαμβανομένου και του χρόνου του να καταλάβεις τι πρέπει να γίνει) είναι συχνά βοηθητικό. Η αντίσταση στην αλλαγή είναι συχνά όχι αποτέλεσμα διαφωνίας ή σκεπτικισμού αλλά αντιλαμβανόμενης δυσκολίας ή ασάφειας.

**5. Δημοσιοποίηση** (π.χ. τα οικονομικά ή περιβαλλοντικά κόστη σε σχέση με τη χρήση ενέργειας ή το πλήρες κόστος μιας πιστωτικής κάρτας)

Ο δικαστής Louis Brandeis του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ είπε ότι «το φως του ήλιου είναι το καλύτερο απολυμαντικό» και η δημοσιοποίηση μπορεί να κάνει τις αγορές και τις κυβερνήσεις πολύ «καθαρότερες». Για τους καταναλωτές οι πολιτικές δημοσιοποίησης μπορεί να είναι πολύ αποτελεσματικές, τουλάχιστον όταν οι πληροφορίες είναι κατανοητές και προσβάσιμες.

**6. Προειδοποιήσεις** (π.χ. στα τσιγάρα)

Στις περιπτώσεις σοβαρών ρίσκων, το καλύτερο Nudge μπορεί να είναι μια ιδιωτική ή δημόσια προειδοποίηση. Μεγάλη και έντονη γραμματοσειρά με φωτεινά χρώματα μπορεί να κεντρίσει την προσοχή. Ένα προτέρημα των προειδοποιήσεων είναι ότι μπορούν να αντιμετωπίσουν την τάση της ανθρώπινης φύσης για μη ρεαλιστική αισιοδοξία και την ίδια στιγμή να αυξήσουν την πιθανότητα της προσοχής στο μακροπρόθεσμο. Υπάρχει πάντα το ρίσκο βέβαια της «έκπτωσης» στην προειδοποίηση, οπότε σε αυτή την περίπτωση πρέπει να μηνύματα να έχουν μια πιο θετική χροιά.

#### **7. Στρατηγικές προ – δέσμευσης (με τις οποίες οι άνθρωποι δεσμεύονται σε μια δράση)**

Συχνά οι άνθρωποι βάζουν συγκεκριμένους στόχους (π.χ. να σταματήσουν τα κάπνισμα, να αποταμιεύσουν), αλλά η συμπεριφορά τους είναι η αντίθετη. Αν οι άνθρωποι λοιπόν προ – δεσμευτούν σε μια συγκεκριμένη δράση, όπως ένα πρόγραμμα για το κόψιμο του τσιγάρου, είναι πιο πιθανό να δράσουν σύμφωνα με το στόχο τους.

#### **8. Υπενθυμίσεις (π.χ. με emails ή μηνύματα)**

Οι άνθρωποι συνήθως απασχολούνται από πολλά προβλήματα και όταν αποφεύγουν να ασχοληθούν με κάτι (π.χ. πληρωμή λογαριασμών, να πάρουν τα φάρμακά τους, ραντεβού με γιατρό) μπορεί να είναι λόγω ενός συνδυασμού αδράνειας, αναβλητικότητας, ανταγωνιστικές υποχρεώσεις ή απλά το ξεχνάνε. Μια υπενθύμιση μπορεί να έχει σημαντική επίδραση.

#### **9. Εκμείευση πρόθεσης πράξης (π.χ. σκοπεύετε να ψηφίσετε)**

Οι άνθρωποι είναι πιο πιθανό να εμπλακούν σε μια δράση αν κάποιος εκμείψει την πρόθεσή του. Σε σχέση με συμπεριφορές σχετιζόμενες με την υγεία, μια απλή ερώτηση σε σχέση με μελλοντική συμπεριφορά («σκοπεύετε να εμβολιάσετε το παιδία σας») μπορεί να έχει σημαντικά επακόλουθα.

#### **10. Πληροφόρηση για τη φύση και τις συνέπειες των περασμένων επιλογών (“smart disclosure” στις ΗΠΑ και το “midata project” στο ΗΒ)**

Ιδιωτικά και δημόσια ιδρύματα συχνά κατέχουν πολλές πληροφορίες για παλιές επιλογές ανθρώπων, π.χ. έξοδα για υγειονομική περίθαλψη, για λογαριασμούς. Το πρόβλημα είναι ότι τα άτομα συχνά δεν έχουν πρόσβαση σε τέτοιες πληροφορίες, μέσω των οποίων η συμπεριφορά τους μπορεί να μεταβληθεί, συχνά κάνοντας τις αγορές να λειτουργούν καλύτερα (και σώζοντας πολλά λεφτά). Ο παρακάτω πίνακας (Yeung, 2012), με πρωτότυπη πηγή (Thaler, 2008) δίνει αρκετά ακόμη παραδείγματα από Nudges ομαδοποιημένα σε τρεις κατηγορίες.

Table 1: Nudges and Their Policy Goals

<i>Nudge</i>	<i>Policy Goal</i>
<i>Defaults and Anchors</i>	
Automatic enrolment of new employees into employer pension savings plan (Ch 7, Ch 9)	To encourage individuals to save more for retirement
Intelligent assignment of prescription drug plans (180)	To encourage the choice of drug prescription plans more suited to each individual's health needs
Default healthcare plans that reflect the needs of the majority	To encourage the adoption of health plans more suited to each individual's healthcare needs
Default pension plans that consist of diversified securities portfolios (Ch 7, Ch 9)	To encourage higher and more secure pension plan returns for employees
Mandated choice for organ donation	To encourage higher organ donation rates
Laws requiring credit card companies to allow for automatic payment of full monthly amount due, not merely minimum payment (150)	To protect individuals from highly unfavourable loan contracts
Default legal rules for couples making a commitment to each other in the event of separation	To protect the interests of the financially weaker party to intimate relationships (Ch 13)
Automatic tax returns, already filled in with default information (229)	To encourage timely lodgement of tax returns
Set default charity donation options (26–27; 227)	To encourage more generous charity donations
Charity Debit Card to encourage tax effective giving (228)	To encourage more tax effective charitable giving
Information campaigns to encourage energy conservation (40; 204–5)	To encourage energy conservation
Social advertising (Don't Mess with Texas) (64–5)	To discourage littering on public highways
Advise people that 90% of public comply with tax laws (72);	To encourage timely lodgement of tax returns
Advise students that most college students don't smoke (74)	To discourage college students from smoking
Non-verbal clues (smells, smiley faces to indicate approval (75); photos of various quality housing to indicate savings targets on pension plans) (138)	To encourage the action for which non-verbal approval is designated (eg higher retirement savings, energy conservation)
Prime people before they make decision (76–8)	To encourage people to act in the manner primed
<i>Physical Design</i>	
Automatic safety mechanisms	To reduce the risk and severity of accidents
No-bite nail polish (233)	To discourage nail biting
Disulfiram (for alcoholics) which causes a person to throw up and experience a hangover on consuming any alcohol (233)	To discourage alcohol consumption
Painted road lines to create the illusion of speed (41)	To encourage drivers to slow their speed around dangerous road bends
Glow ball energy meters	To encourage energy conservation
Car gas cap attached to car (97)	To prevent drivers leaving petrol caps at petrol stations after re-fuelling
Diesel fuel nozzles do not fit standard fuel tanks (97)	To prevent drivers from pouring diesel fuel into petrol fuel tanks
Non-luer compatible connectors for drug delivery (97)	To prevent wrong route drug administration

Table 1: *Continued*

<i>Nudge</i>	<i>Policy Goal</i>
Paint 'look right' on roads in UK (99)	To reduce the risk of pedestrians from countries which drive on the right from walking in front of vehicles approaching from the right
Shutter click on digital cameras to indicate that image has been captured (99)	To alert the photographer that an image has been digitally captured
Arrangement of rings and knobs on 4-burner stove top (92)	To reduce accidents from errors in the use of stovetop rings
The 'eco-pedal' for car accelerators, that indicates to the driver how much fuel efficiency could be saved by easing the pressure (208)	To encourage energy-conserving driving practices
Motor cycle helmets not mandatory with those with a special driving qualification (231)	To protect motorcycle drivers
Automatic warning if foul language detected in the contents of an email which has not yet been sent (the civility check – 233–4)	To encourage civility in email communication by forcing reflection before sending an email
<i>Deliberation Tools</i>	
Mandate information disclosure in specified formats deemed comprehensible (provides information that could be useful to informed decision-making). eg mandatory simplified reporting of borrowing costs (146–7)	To enhance individual's understanding of complex information before engaging in potentially burdensome transactions
Cooling off periods following certain kinds of transactions	To encourage more reflective decision-making
Naming and shaming of those found in violation of specified norms	To discourage norm violation

Source: R. Thaler and C. Sunstein, *Nudge* (2008).

### 3.4. Πρακτική εφαρμογή – Δύο παραδείγματα χωρών<sup>16</sup>

#### 3.4.1. ΗΠΑ

Στις ΗΠΑ, το Nudge θεσμοθετήθηκε στο Office of Regulatory Affairs (OIRA) στον Λευκό Οίκο (Lunn, 2014). Το OIRA αναπτύσσει και επιβλέπει την εφαρμογή πολιτικών σε όλο το κυβερνητικό εύρος και ελέγχει τις προτάσεις των ρυθμίσεων. Ο Cass Sunstein, ένας εκ των δύο συγγραφέων του *Nudge* (Thaler, 2008), ήταν επικεφαλής του συγκεκριμένου γραφείου το διάστημα 2009 – 2012. Σε αυτό το διάστημα, τα συμπεριφοριστικά οικονομικά χρησιμοποιήθηκαν για την εισαγωγή καλύτερων ελέγχων παλιών ρυθμίσεων και για την

<sup>16</sup> Πληροφορίες από (Mont, 2014).

παρακολούθηση των νέων ρυθμίσεων. Παραδείγματα κανονιστικών μεταρρυθμίσεων στις ΗΠΑ τα οποία επηρεάστηκαν από τα συμπεριφοριστικά οικονομικά είναι οι ρυθμίσεις για τις πιστωτικές κάρτες και το Affordable Care Act, τα οποία απαιτούν δημοσιοποίηση και απλοποίηση των πληροφοριών προς τους καταναλωτές, καθώς και η πρωτοβουλία MyData που βοηθά τους πολίτες να χρησιμοποιούν τα αποθηκευμένα προσωπικά ψηφιακά δεδομένα τους ώστε να αποκτούν πιο κατάλληλες υπηρεσίες για τις ανάγκες τους (Lunn, 2014). Πολλές από αυτές τις πρωτοβουλίες στόχευσαν στο να προσαρμόσουν υπάρχουσες πολιτικές ώστε να συμπεριλάβουν την πλαιοποίηση (framing) της πληροφορίας, όπως για παράδειγμα οι ετικέτες στις ηλεκτρικές συσκευές σε σχέση με το κόστος οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν επίσης για την αποδοτικότητα καυσίμου στα αυτοκίνητα.

Το καλοκαίρι του 2013, ο Λευκός Οίκος διόρισε μια πενταμελή ομάδα ειδικευμένη στις συμπεριφοριστικές γνώσεις στο Office of Science and Technology Policy (OSTP). Η ομάδα έχει ως σκοπό να βελτιώσει τις ομοσπονδιακές υπηρεσίες ως προς την ικανότητά τους να εφαρμόζουν τις συμπεριφοριστικές γνώσεις, να δημιουργούν και να παρέχουν δεξιότητες για τις υπηρεσίες και να αναγνωρίζουν και να μοιράζονται υποσχόμενες πρακτικές και κοινές προκλήσεις.

#### 3.4.2. Ηνωμένο Βασίλειο

Στο ΗΒ, το Nudge θεσμοθετήθηκε επίσημα όταν ιδρύθηκε η Behavioural Insights Team (BIT) στο Cabinet Office το 2010. Η ομάδα αυτή επιφορτίστηκε να δουλεύει ως σύμβουλος ανάπτυξης παρεμβάσεων συνεργαζόμενη με κυβερνητικά τμήματα, υπηρεσίες και με τον ιδιωτικό τομέα. Έχει συνεισφέρει στην ανάπτυξη πολιτικών ιδιαίτερα στη δημόσια υγεία, καταναλωτική πολιτική, βιωσιμότητα και ενισχυμένη συμμόρφωση για τη συλλογή φόρων και προστίμων (Lunn, 2014).

Η ομάδα BIT αποτελείται από 16 άτομα, με υπόβαθρα ακαδημαϊκά (συμπεριφοριστικές επιστήμες και πειραματική μεθοδολογία), δημιουργίας πολιτικών και μάρκετινγκ. Είναι υπεύθυνη για την ανάπτυξη και τον έλεγχο παρεμβάσεων που υποστηρίζουν καλύτερες επιλογές, την ώθηση και την εφαρμογή της συμπεριφοριστικής επιστήμης στις δημόσιες πολιτικές και την προώθηση πολιτικών και αξιολογήσεων βασισμένες σε δεδομένα (evidence based).

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα βελτιωμένων εφαρμογών πολιτικής βασισμένες στις αρχές του Nudge (Lunn, 2014). Αυτά περιλαμβάνουν βελτιωμένη συλλογή προστίμων κάνοντας την



πληρωμή τους πιο βολική και στέλνοντας προσωποποιημένα μηνύματα. Όσον αφορά τη βιώσιμη κατανάλωση, η ομάδα BIT έχει ιδιαίτερος ασχοληθεί προωθώντας βιώσιμη αλλαγή συμπεριφοράς όσον αφορά την οικιστικές ενεργειακές επενδύσεις και την οικιστική συμπεριφορά κατανάλωσης ενέργειας. Ενέργειες προς αυτή την κατεύθυνση περιλαμβάνουν τη σχεδίαση του Green New Deal, ένα πρόγραμμα χρηματοδότησης για την ενεργειακή βελτίωση των κατοικιών, βελτιώσεις στη σχεδίαση του Energy Performance Certificate, δοκιμές όσον αφορά την κατανάλωση ενέργειας και δοκιμές βελτιωμένων μονώσεων.

Οι δουλειά της BIT βασίζεται σε ένα φάσμα ευρημάτων της συμπεριφοριστικής επιστήμης, τα οποία χρησιμοποιούνται στο σχεδιασμό και έλεγχο καλύτερων επεμβάσεων πολιτικής (Hartford, 2014). Στον τομέα της κατανάλωσης, οι παρεμβάσεις είναι σχετικά παρόμοιες με προηγούμενες παρεμβάσεις στο HB που είχε χρησιμοποιηθεί προχωρημένη μέθοδος από το κοινωνικού μάρκετινγκ. Η ουσία βρίσκεται στη συστηματική εμπλοκή των ειδημόνων της συμπεριφοριστικής επιστήμης στη σχεδίαση πολιτικών και τον έλεγχο εναλλακτικών λύσεων για την εφαρμογή της πολιτικής χρησιμοποιώντας τυχαίες δοκιμές (randomised control trials).

Η πρόοδος συνεχίζεται και ήδη από το 2017 σε μια αναφορά της BIT υπάρχουν σημάδια ότι τα πεδία και το εύρος παρεμβάσεων πολιτικών με Nudge επεκτείνεται με βαθμιαία μεταβολή σε προβλήματα με πιο πολύπλοκες συμπεριφοριστικές προκλήσεις (BIT, 2017).

### 3.5. Συζήτηση για τη θεωρία του Nudge

Υπάρχουν κυρίως δύο ειδών κριτικές για τη θεωρία του Nudge. Η μια αφορά την ηθική του Nudge δηλαδή ενώ επιτρέπει την ατομική επιλογή, στην ουσία τους είναι πατερναλιστικό και δυνητικά χειριστικό (Goodwin, 2012), (Jones, 2013), (Rebonato, 2012) και (Wilkinson, 2013). Η δεύτερη αφορά το ότι η ήπια παρακίνηση των ατόμων ενώ διατηρεί την αυτονομία τους μπορεί να μην είναι αποτελεσματική στην αντιμετώπιση πιο απαιτητικών διαδικασιών αλλαγής συμπεριφοράς με διατηρήσιμο τρόπο (Mols, 2015), (House of Lords, 2011) και (Marteau, 2011).

Το Nudge έχει προσελκύσει πολλές αντιρρήσεις όσον αφορά τι ηθικό κομμάτι, εν μέρει γιατί οι δημιουργοί του, Thaler και Sunstein (Thaler, 2008), «έπαιξαν» πολύ με τον όρο «φιλελεύθερος πατερναλισμός» (libertarian paternalism), ο οποίος υπαινίσσεται ότι οι πολιτικές που υλοποιούνται προς όφελος των πολιτών χωρίς την συγκατάθεσή τους μπορεί να είναι την ίδια στιγμή συνεπείς με τη διατήρηση της ελευθερίας. Η βασική ιδέα του Nudge είναι ότι οι άνθρωποι είναι ελεύθεροι να μην επιλέξουν το Nudge και να ακολουθήσουν την αντίθετη

δράση αν το αποφασίσουν. Η πατερναλιστική πλευρά αφορά την δημόσια αρχή που επηρεάζει την επιλογή των ατόμων. Μια υπερασπιστική γραμμή για το Nudge είναι ότι η επιλογές είναι ούτως ή άλλως περιορισμένες λόγω των κυβερνητικών πολιτικών και από ένα εύρος παρεμβάσεων του ιδιωτικού τομέα και κοινωνικών ιδρυμάτων. Όπως γράφουν οι Thaler και Sunstein “*nudges are everywhere, even if we do not see them*” (Thaler, 2008). Επιπλέον το επιχείρημα ότι το κράτος αποφασίζει για το άτομο είναι ασύμμετρο γιατί και οι εταιρίες του ιδιωτικού τομέα χρησιμοποιούν εξελιγμένα εργαλεία ψυχολογίας για να επηρεάσουν τις επιλογές των πολιτών προς κερδοσκοπικούς σκοπούς. Προφανώς είναι προσωπική επιλογή το κάπνισμα αλλά η επιλογή αυτή έχει ως υπόβαθρο μια άκρως εθιστική συνήθεια σε οργανική και κοινωνική διάσταση, η οποία έχει ποικιλοτρόπως τροφοδοτηθεί μέσω μάρκετινγκ, κινηματογράφου κλπ. σε βάρος της ατομικής και δημόσιας υγείας. Υπό αυτή την έννοια και οι καπνοβιομηχανίες χρησιμοποιούν το Nudge για την επιρροή των ατομικών επιλογών.

Μια άλλη γενική ανησυχία για την ηθική περί Nudge είναι ότι εστιάζει στον χειρισμό, ότι οι άνθρωποι δηλαδή μπορεί να ενθαρρυνθούν να πράξουν κατά τρόπο αντίθετο με τα θέλω τους από μια πανταχού παρούσα κυβέρνηση. Το ίδιο πρόβλημα μπορεί να μεταφραστεί στο πόσο πολύ οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν ότι γίνονται υποκείμενα πρακτικών Nudge. Πάντως μελέτες έχουν δείξει ότι οι πολίτες δεν φοβούνται τα Nudges και δέχονται την ιδέα ότι τους χειρίζονται για το δικό τους καλό (John, 2017).

Πέρα από την ανησυχία σε ηθικά προβλήματα, ένας περαιτέρω προβληματισμός αφορά ότι πολλές από τις παρεμβάσεις με Nudge αφορά διαδικαστικές συναλλαγές μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και τους πολίτες, όπως σε σχέση με την πληρωμή φόρων, προστίμων και άλλων υπενθυμίσεων. Μπορεί να έχουν τη σημαντικότητά τους αλλά είναι ξεκάθαρο ότι δεν έχουν τη φιλοδοξία κάποιας ουσιαστικότερης παρέμβασης. Η πρώτη απάντηση σε αυτή την κριτική είναι ότι αφού το Nudge είναι μια καινούρια προσέγγιση, πρώτα πρέπει να αποδειχθεί ότι λειτουργεί και αναπόφευκτα τα «πειράματα» είναι περιορισμένης κλίμακας. Αλλά επί της αρχής δεν υπάρχει τίποτα εναντίον της θεωρίας του Nudge ώστε να επεκτείνει το εύρος εφαρμογής του.

Μια άλλη κριτική είναι ότι το Nudge δεν μπορεί να μεταβάλει ριζωμένες συμπεριφορές. Το κράτος λοιπόν πρέπει να προσπαθεί να «μετακινεί» (budge) και όχι απλά να «σκουντάει» (nudge) τα άτομα (Olivier, 2013). Μια περαιτέρω διάσταση της συγκεκριμένης κριτικής (Jones, 2013) είναι ότι το Nudge δεν λαμβάνει υπόψη πιο τις πιο σοβαρές αιτίες των προβλημάτων που είναι να λυθούν μέσω πολιτικών, παρά εστιάζει στις ατομικές αιτίες και όχι

στους δομικούς λόγους που έχουν να κάνουν με πιο σύνθετα κοινωνικο – οικονομικά φαινόμενα. Μια απάντηση σε αυτό το επιχείρημα, προέρχεται από δύο μέλη της BIT (Halpern, 2015) με την ιδέα ότι μέσω πολλών μικρών βημάτων μπορεί να προκληθεί ριζικός μετασχηματισμός, μια πρακτική που αποκαλούν “radical incrementalism”. Μια άλλη απάντηση είναι ότι δεν υπάρχει κανένας λόγος να δούμε το Nudge ως έναν αυτόνομο μηχανισμό. Είχε προωθηθεί ως τέτοιος στην εποχή της λιτότητας και του περιορισμένου κράτους, αλλά επί του πρακτέου μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με όλα τα υπόλοιπα κυβερνητικά εργαλεία.

## Επίλογος

---

*Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation... It must identify and use the best, most innovative, and least burdensome tools for achieving regulatory ends.*

Barack Obama (Memorandum for the heads of executive departments and agencies, 2009)

---

Η Καλή Νομοθέτηση είναι μια καινοτομία μέσω της οποίας η κυβέρνηση και οι ρυθμιστικές αρχές παρακολουθούν όλο τον κύκλο ζωής των ρυθμίσεων και των νόμων από το στάδιο της σύλληψης της πολιτικής μέχρι την εφαρμογή τους. Επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο οι ρυθμίσεις αξιολογούνται πριν την υιοθέτηση, πώς οι ενδιαφερόμενοι παρεμβαίνουν στη διαδικασία εκπόνησης των ρυθμίσεων πώς η εκτελεστική εξουσία και τα κοινοβούλια πρέπει να κρίνουν τα δεδομένα των προτάσεων πολιτικής μέχρι και το στάδιο των επιθεωρήσεων και της επιβολής. Η διακυβέρνηση, ο ανταγωνισμός και η αξιοπιστία συναντιόνται στην Καλή Νομοθέτηση (Radaelli, 2009).

Η εργαλειοθήκη για την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης περιέχει διάφορους συνδυασμούς, με διαφορετικές εντάσεις εφαρμογής, όπως είδαμε στη δεύτερη ενότητα:

- RIA – SCM,
- προγράμματα απλούστευσης,
- μέθοδοι για την ενθάρρυνση εφαρμογής εναλλακτικών των ρυθμίσεων που βασίζονται στις αγορές,
- τεχνικές για την επιλογή ρυθμιστικών εργαλείων,
- διαβούλευση,
- εκ των υστέρων αξιολόγηση.

Όσον αφορά τη συμμόρφωση σε μια ρύθμιση, είδαμε ότι μια πιθανή έλλειψη συμμόρφωσης εξαρτάται από παράγοντες που σχετίζονται με την έλλειψη γνώσης ή κατανόησης, με την απροθυμία η οποία μπορεί να οφείλεται σε διάφορους λόγους όπως το κόστος ή η σχέση με την ικανότητα για συμμόρφωση. Στη συνέχεια συζητήσαμε κάποιες καινοτομίες στις φάσεις του σχεδιασμού και της εφαρμογής όπου μπορούν να ανεβάσουν τα επίπεδα συμμόρφωσης

και τέλος κάποια εργαλεία που μπορούν να εφαρμοστούν ώστε μια ρύθμιση να στοχεύει στη συμμόρφωση.

Με τη μέχρι τώρα έρευνά μας δε βρέθηκε κάποια εμπειρική μελέτη η οποία να συσχετίζει ευθέως την εξάρτηση της συμμόρφωσης με τις πρακτικές της Καλής Νομοθέτησης. Μια τέτοια μελέτη θα ήταν πολύ δύσκολο να διεξαχθεί λόγω της τεράστιας ευρύτητας του θέματος αλλά και επειδή είναι πολύ δύσκολο να απομονωθούν με ασφάλεια οι όποιες επιδράσεις των πρακτικών της Καλής Νομοθέτησης στη συμμόρφωση από άλλους τυχαίους παράγοντες. Παρόλα αυτά χωρίς να υπάρχουν επίσημες στατιστικές επί του θέματος μπορούμε να ισχυριστούμε με κάποια ασφάλεια ότι πρέπει να υπάρχει ένα ποσοστό θετικής συσχέτισης μεταξύ συμμόρφωσης στις ρυθμίσεις και των μεθόδων της Καλής Νομοθέτησης για τη δημιουργία και εφαρμογή των ρυθμίσεων. Τούτο το συμπέρασμα προκύπτει μετά την ανάλυση περί συμμόρφωσης στην πρώτη ενότητα – ποιοι οι λόγοι της μη συμμόρφωσης, ποιες οι πολιτικές συμμόρφωσης – και από την ανάλυση στη δεύτερη ενότητα περί Καλής Νομοθέτησης. Υπάρχει ένας μεγάλος βαθμός ταύτισης μεταξύ των πολιτικών που προτάθηκαν στην πρώτη ενότητα και των εργαλείων που χρησιμοποιούνται στην Καλή Νομοθέτηση. Συνεπάγεται λοιπόν, αν δεχθούμε την εγκυρότητα των δύο παραθέσεων, ότι η καλύτερη ποιότητα των ρυθμίσεων οδηγεί και σε μεγαλύτερα ποσοστά συμμόρφωσης.

Πρέπει επίσης να υπογραμμίσουμε ότι η σχέση της συμμόρφωσης ή μη συμμόρφωσης με την Καλή Νομοθέτηση είναι αμφίδρομη. Η Καλή Νομοθέτηση έχει θετική συσχέτιση με την αύξηση της συμμόρφωσης, άρα ισχυριζόμαστε ότι προκαλεί τη συμμόρφωση, αλλά και η μη συμμόρφωση προκαλεί την ανάγκη αλλαγής της ποιότητας των ρυθμίσεων και άρα αποτελεί το έναυσμα για την Καλή Νομοθέτηση. Υπό αυτή την έννοια η Καλή Νομοθέτηση μπορεί να αποτελεί και το αίτιο αλλά και το αιτιατό σε σχέση με τη συμμόρφωση.

Η θεωρία του Nudge θεωρούμε ότι παρουσιάζει πολύ μεγάλο ενδιαφέρον. Βασίζεται σε στοιχεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς που η «κλασική» κανονιστική μεταρρύθμιση δε λαμβάνει υπόψη. Κριτικές σε αυτή τη θεωρία έχουν γίνει και από τα δύο άκρα του ιδεολογικού φάσματος, είτε δηλαδή ότι μειώνει την ατομική ελευθερία, υποδεικνύοντας τις επιλογές μετατρέποντας το κράτος σε «νταντά», ή ότι παρά είναι αδύναμο ως εργαλείο για να επιφέρει ουσιαστικές μεταβολές (nudge vs budge).

Αν και έχουν υπάρξει αρκετές μελέτες για τη συνεισφορά της θεωρίας του Nudge όπως και εφαρμογές σε συγκεκριμένες χώρες, δεν έχει υπάρξει ακόμη γενική παραδοχή ότι μπορεί να είναι ένα ρηξικέλευθο εργαλείο για τη βελτίωση της Καλής Νομοθέτησης και άρα της

συμμόρφωσης. Σίγουρα πάντως την τελευταία δεκαετία η θεωρία αυτή έχει αναπτυχθεί και εφαρμόζεται σε ολοένα και περισσότερα προβλήματα ρύθμισης.

Η γνώμη μας είναι ότι το Nudge μπορεί να εξελιχθεί σε ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης. Θεωρούμε ότι οι κριτικές περί μετατροπής του κράτους σε κράτος «νταντά» είναι υπερβολικές καθώς τα Nudges βρίσκονταν παντού, πριν ακόμη γίνουν διάσημα με το βιβλίο των Thaler και Sunstein. Ο ιδιωτικός τομέας με την ανάπτυξη των ψυχολογικών εργαλείων του μάρκετινγκ τα χρησιμοποιεί εδώ και πολλές δεκαετίες. Αν μπορεί να σχεδιαστεί μια πολιτική που μπορεί πχ. να βελτιώσει τα επίπεδα της δημόσιας υγείας ή να μειώσει τα τροχαία ατυχήματα χωρίς απαγορεύσεις και τιμωρίες, απλά στοχεύοντας το Σύστημα 1, τότε η Καλή Νομοθέτηση θα γίνει πολύ πιο αποδοτική και «έξυπνη». Βέβαια η δημιουργία και η εκτέλεση μιας πολιτικής που θα έχει τη βάση της στη θεωρία του Nudge, αποτελεί πρόκληση καθώς εμπεριέχει συστατικά από πολλές επιστήμες. Ομάδες πάντως όπως η BIT του ΗΒ αποτελούν σωστό βήμα για τη διάχυση της γνώσης και της εμπειρίας των ειδικών διαφορετικών κλάδων. Εν κατακλείδι, πιστεύουμε ότι η θεωρία του Nudge, μπορεί να προσφέρει εργαλεία που σε συνδυασμό με τις κλασικές μεθόδους της Καλής Νομοθέτησης, να δώσει ουσιαστικές και ριζοσπαστικές λύσεις σε προβλήματα ρύθμισης που τον πρωτεύοντα ρόλο έχει η ανθρώπινη συμπεριφορά.

Οι πρακτικές της Καλής Νομοθέτησης προήλθαν από την ανάγκη επανακαθορισμού του ρόλου και της ποιότητας των ρυθμίσεων του κράτους μετά τη συνειδητοποίηση των προβλημάτων που επέφερε η ακραία απορρύθμιση. Είναι, υπό μία έννοια, πρακτικές που οδηγούν σε μια χρυσή τομή μεταξύ της ανάγκης ρύθμισης από το κράτος συγκεκριμένων τομέων κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων, και της ατομικής ελευθερίας και της λειτουργίας των ελεύθερων αγορών. Είδαμε ότι μέσω της Καλής Νομοθέτησης έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα εργαλεία και σε επίπεδο διεθνών οργανισμών αλλά και σε επίπεδο χωρών μέσω των οποίων βελτιώνεται η ποιότητα των ρυθμίσεων και άρα αυξάνονται τα επίπεδα της συμμόρφωσης, η οποία μπορεί να θεωρηθεί και ως ένας έμμεσος δείκτης υγείας μιας ευνομούμενης πολιτείας. Μια μελλοντική συνέχεια της παρούσας εργασίας είναι το κατά πόσο έχουν εφαρμοστεί οι διεθνείς πρακτικές της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα και με τι επιτυχία και αποτελέσματα.

## Βιβλιογραφία

Alemanno, A. (2015a), “Stakeholder Engagement in Policymaking”, in OECD, *Regulatory Outlook*. Paris.

Alemanno, A. (2015b), “How Much Better is Better Regulation?”. *European Journal of Risk Regulation* (6)3, pp. 344 – 356.

Baldwin, R. & Black, J. (2008), “Really Responsive Regulation”. *Modern Law Review* 71, pp. 59 et sqq.

Behavioural Insights Team (2017), *Update Report 2016 – 2017*. Διαθέσιμο στο: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-team-update-report-2016-17/>

Braithwaite, J. (1985), *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press.

Carey, M. (2015), *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register*. Washington D.C.

Coffee, J. (1981), “No soul to damn: No body to kick: An unscandalized inquiry into the problem of corporate punishment”. *Michigan Law Review*, 79, pp. 386 – 459.

Colman, A. (2003), *Oxford Dictionary of Psychology*, Oxford University Press. New York.

COM 645 (2001), *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο – Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου*. Βρυξέλλες.

COM 321 (2003), *Interinstitutional agreement on better law – making*. Brussels.

COM 535 (2005). *Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας – Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος*. Βρυξέλλες.

COM 23 (2007). *Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Βρυξέλλες.

COM 15 (2009), *Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Βρυξέλλες.

COM 746 (2012), *Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ*. Στρασβούργο.

COM 215 (2015), *Better regulation for better results – An EU agenda*. Strasbourg.

COM 3260 (2015), *The REFIT Platform – Structure and Functioning*. Brussels.

Dawney, E. & Shah, H. (2005). *Behavioural Economics: seven principles for policy makers*. New Economics Foundation. London.

EU Parliament – Directorate General for Internal Policies – Policy Department C (2013), *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*.

Frederick, S. & Loewenstein, G. (2002), “Time discounting and time preference: A critical review”. *Journal of Economic Literature*, 40(2), pp. 351 – 401.

Giandomenico, M. (1994), “The rise of the regulatory state in Europe”. *West European Politics*, 17, pp 77 – 81.

Goodwin, T. (2012), “Why we should reject nudge”. *Politics*, (32)2, pp. 85 – 92.

Ekoweb (2013), *Ekologisk livsmedelmarknad*. Stockholm.

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press. Stanford, CA.

Galle, B. (2014), “Tax, Command – or Nudge?: Evaluating the New Regulation”. *Texas Law Review*, 92, pp. 837 – 894.

Halpern, D. & Mason, D. (2015), “Radical incrementalism”, *Evaluation*, 21, pp. 143 – 149.

Hartford, T. (2014). *Behavioural Economics and public policy*. Financial Times, March 21.

House of Lords (2011), *Behaviour Change, Science and Technology*, Select Committee 2<sup>nd</sup> Report of Session 2010 – 2012. HMSO. London.

John, P. & Stoker, G. (2017), “From nudge to nudge plus: behavioural public policy for a self – guiding society”. Διαθέσιμο στο:

<https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/From%20nudge%20to%20nudge%20plus%20behavioural%20public%20policy%20for%20a%20self-guiding%20society.pdf>

Jones, R., Pykett J. & Whitehead, M. (2013), *Changing Behaviours On the Rise of the Psychological State*. Edward Elgar. Brighton.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979), “Prospect Theory: An analysis of Decision under Risk”. *Econometrica*, 47(2), pp. 263 – 292.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.



Kahneman, D. (2013). Forward. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton University Press. New Jersey.

Kinsey, K. (1992), “Deterrence and alienation effects of IRS enforcement: An analysis of survey data” in Slemrod, J. (ed), *Why People Pay Taxes*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Lunn, P. (2014). *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. OECD. Paris

Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994), “Reintegrative shaming and regulatory compliance”, *Criminology*, 32, pp. 361 – 385.

Mandelkern, et al. (2001), *Mandelkern Group on Better Regulation*.

Marteau, T. M., et al (2011), “Judging nudging: can nudging improve population health?”, *British Medical Journal* 342, pp. 263 – 265.

Mols, F., et al (2015), “Why a nudger is not enough: a social identity critique of governance by stealth”. *European Journal of Political Research* 54(1), pp. 81 – 98.

Mont, O. & Power, K. (2013), *Understanding factors that shape consumption*. ETC – SCP. Copenhagen

Mont, O., Lehner, M. & Heiskanen, E. (2014), *Nudging A tool for sustainable behaviour?* Report 6643. Swedish Environmental Protection Agency.

OECD (1992), *Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD Countries*. Paris.

OECD. (1993), *Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries*. Paris.

OECD. (1995), *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris.

OECD. (1997a), *Improving the Cost – Effectiveness of Government: Innovative Approaches to Command – and – Control Regulation*. Paris.

OECD. (1997b), *Report on Regulatory Reform*. Paris.

OECD. (1998), *Putting the Markets to Work: The Design and Use of Marketable Permits and Obligations*. Paris.

- OECD. (1999), *Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment*. Paris.
- OECD. (2000), *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*. Paris.
- OECD. (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris.
- OECD. (2010), *Better Regulation in Europe – Executive Summaries*. Paris.
- OECD. (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris.
- Olivier, A. (2013), “From nudging to budging: using behavioural economics to inform public sector policy”, *Journal of Social Policy*, 42(4), pp. 685 – 700.
- Purnhagen, K. P. & Feindt, P. H. (2015), “Better Regulatory Impact Assessment – Making Behavioural Insights Work for the Commission’s New Better Regulation Strategy”, *European Journal of Risk Regulation* (6)3, pp. 361 – 368.
- Rebonato, R. (2012), *Taking Liberties: A Critical Examination of Libertarian Paternalism*. Palgrave Macmillan. Basingtoke.
- Radaelli, C. M. & Meuwese, A. C. M. (2009), “Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform”. *Public Administration* 87(3), pp. 639 – 654.
- Radaelli, C. M. & Schrefler, L. S. (2015), “Contribution to the *Better Regulation* Debate”. *European Journal of Risk Regulation* 6(3), pp. 357 – 358.
- Rees, J. (1994). *Hostages of Each Other: The Transformation of Nuclear Safety since Three Mile Island*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Reisch, L. A. & Gwozdz, W. (2013), “Smart defaults and soft nudges. How insights from behavioral economics can inform effective nutrition policy”. *Marketing, food and the consumer. Festschrift in Honour of Klaus Grunert*. Scholderer, J. & Brunsø, K. Pearson Publisher. New Jersey.
- Samuelson, W. & Zeckhauser, R. (1988). “Status quo bias in decision making”. *Journal of risk and uncertainty* 1(1), pp.7 – 59.
- Shafir, E. (2013). Introduction. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton University Press. New Jersey.

Silvani, C. & Baer, K. (1997), “Designing a tax administration reform strategy: Experiences and Guidelines. A Working Paper of the International Monetary Fund”. *Tax Notes International* 15(5), pp. 375 – 395.

Sunstein, C. R. (2014), “Nudging: A Very Short Guide”, *Journal of Consumer Policy* 37, pp. 583 – 588.

Thaler, R. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press. New Haven, CT.

Weaver, K. (2015), “Getting people to behave: Research lessons for policy makers”, *Public Administration*, 75(6), pp. 806 – 816.

Wilkinson, T. M. (2013), “Nudging and manipulation”. *Political Studies* 61(2), pp. 341 – 355.

World Bank. (2015), *World Development Report 2015: Mind, Society and Behavior*.

Yeung, K. (2012), “Nudge as Fudge”, *The Modern Law Review* 75(1), pp. 122 – 148.

Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ. (2016), “Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα – Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Προτάσεων”. Διανέοσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος  
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)