

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ - Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Ο ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων μεταλλάσσεται κατά τις τελευταίες δεκαετίες λόγω θεμελιακών αλλαγών σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Οι δημοκρατικές κυβερνήσεις εξακολουθούν να έχουν ως στόχο τους την υψηλότερη δυνατόν βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των πολιτών τους. Σήμερα, όμως, η επιδίωξη αυτών των στόχων γίνεται σε ένα τελείως διαφορετικό περιβάλλον, όπου η παγκόσμια οικονομία καθίσταται ολοένα και πιο δυναμική, ανοικτή και αυξανόμενα ανταγωνιστική. Καθώς, ο ρόλος της λειτουργικής αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα αυξάνει σε σημασία για τη γενικότερη οικονομική απόδοση, η προσαρμογή στις νέες συνθήκες απαιτεί από τις κυβερνήσεις την επανεξέταση και αναθεώρηση των συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και θεσμών .

Πεπαλαιωμένες δομές και πρακτικές του δημόσιου τομέα καθίστανται πλέον ανίκανες να ανταποκριθούν στο σύγχρονο πολύπλοκο κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον καθώς:

-η βελτιστοποίηση της οικονομικής απόδοσης και η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής απαιτεί από τις κυβερνήσεις την έγκαιρη προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες καταστάσεις, μέσω της δημιουργίας και εκμετάλλευσης των νέων ευκαιριών και της χρησιμοποίησης των δημόσιων πόρων πιο γρήγορα. και ευέλικτα.

-υψηλά συγκεντρωτικές, γραφειοκρατικές και δύσκαμπτες οργανώσεις που δίνουν περισσότερο σημασία στις διαδικασίες παρά στα αποτελέσματα παρεμποδίζουν την καλή διακυβέρνηση

-μεγάλα δημόσια χρέη και ελλείμματα στους κρατικούς προϋπολογισμούς απαιτούν από τις κυβερνήσεις την επιδίωξη μεγαλύτερης οικονομικής αποδοτικότητας στην κατανομή και διαχείριση των δημοσίων εσόδων και δαπανών

-εκτενείς και ασφυκτικές κανονιστικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν το κόστος δημιουργίας, λειτουργίας και συνεπώς την παραγωγικότητα του ιδιωτικού τομέα, περιορίζουν την ευλυγισία που απαιτείται στα πλαίσια μιας αυξανόμενα ανταγωνιστικής παγκόσμιας αγοράς.

-δημογραφικές αλλαγές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις καλούν για την παροχή νέων υπηρεσιών από το κράτος προς την κοινωνία, ενώ οι καταναλωτές απαιτούν μεγαλύτερη συμμετοχή και ακρόαση των αιτημάτων τους κατά τις διαδικασίες λήψης των κυβερνητικών αποφάσεων.

Η πρόκληση για τις κυβερνήσεις κατά τη μετάβαση στον 21ο αιώνα είναι η θεσμική ανανέωση. Η θέσπιση των κατάλληλων πλαισίων για τις δραστηριότητες τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα υπό συνθήκες αυξανόμενης παγκόσμιας αλληλεξάρτησης, αβεβαιότητας και επιταχυνόμενων αλλαγών αποτελεί τη μείζονα πρόκληση. Αυτό απαιτεί μια επανεκτίμηση της κρατικής παρεμβατικής λογικής και επανεξέταση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των θεσμών του δημόσιου τομέα, των προγραμμάτων τους και των κανονιστικών δραστηριοτήτων τους.

Η ανάγκη για κανονιστική μεταρρύθμιση

Οι κυβερνήσεις προσπαθούν να πετύχουν την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των πολιτών τους μέσα από ευρεία ποικιλία μεθόδων, συμπεριλαμβανομένων πολιτικών που στοχεύουν στην μακροοικονομική σταθερότητα, αυξημένη απασχόληση, βελτίωση της εκπαίδευσης, ισότητα των ευκαιριών, προαγωγή των καινοτομιών και της επιχειρηματικότητας και υψηλά πρότυπα προστασίας τους περιβάλλοντος, της υγείας και της ασφάλειας. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις αποτελούν επίσης ένα σπουδαίο εργαλείο το οποίο έχει βοηθήσει τις κυβερνήσεις στην προσπάθεια επίτευξης των παραπάνω στόχων δημόσιας πολιτικής.

Οι κυβερνήσεις έχουν επί μακρῶ χρησιμοποιήσει οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές κανονιστικές ρυθμίσεις(βλ. κεφ. Β.1) για να συντονίσουν καλύτερα τα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα στις αγορές. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις θα εξακολουθούν να αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για τη διατήρηση και προώθηση των δημοσίων συμφερόντων. Ωστόσο ένας τεράστιος κίνδυνος ελλοχεύει ιδιαίτερα σήμερα, σε μια εποχή έντονων και ταχύτατων αλλαγών στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, καθώς οι κανονισμοί μπορούν να μετατραπούν σε εμπόδια προς την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας στην οποία και στοχεύουν. Κανονισμοί οι οποίοι εμποδίζουν την καινοτομία ή δημιουργούν περιττούς φραγμούς στο εμπόριο, τις επενδύσεις και την οικονομική απόδοση, επικαλύψεις και συγκρούσεις μεταξύ των ρυθμίσεων διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, η επιρροή εγκαθιδρυμένων συμφερόντων που αναζητούν προστασία από τον ανταγωνισμό, καθώς και ρυθμίσεις πεπαλαιωμένες ή άσχημα σχεδιασμένες για να επιτύχουν τους

σκοπούμενους στόχους πολιτικής, όλα τα παραπάνω αποτελούν μέρος του προβλήματος.

Η μέτρηση τους ακριβούς κόστους της αποτυχίας μεταρρύθμισης είναι δύσκολη αλλά ουσιώδους σημασίας. Η καθυστέρηση αναδεικνύει το κόστος της αλλαγής σε πολλές περιπτώσεις. Το κρυμμένο κόστος της ανεπιτυχούς μεταρρύθμισης αυξάνεται καθώς ο ανταγωνισμός στην παγκόσμια αγορά εντείνεται. Σε τομείς που χαρακτηρίζονται από ραγδαίες τεχνολογικές αλλαγές ή υψηλή διεθνή κινητικότητα, αποτυχία για μεταρρύθμιση μπορεί να πλήξει ολόκληρους οικονομικούς τομείς ή να οδηγήσει σε πίεση για υψηλού κόστους προστατευτικές πολιτικές.

Όλες οι κυβερνήσεις έχουν μια συνεχή ευθύνη να αναθεωρούν τις κανονιστικές ρυθμίσεις, δομές και διαδικασίες τους ώστε να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική και αποδοτική προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των πολιτών τους.

Παρόλο που οι πιεστικές ανάγκες για μεταρρύθμιση, τα πολιτισμικά, πολιτικά και οικονομικά περιβάλλοντα διαφέρουν από χώρα σε χώρα, στα πλαίσια του πεδίου για οικονομική συνεργασία που προσφέρει ο ΟΟΣΑ, τα τελευταία χρόνια, ένας διαρκώς αυξανόμενος αριθμός κρατών -μελών του ΟΟΣΑ και μη-, έχουν θέσει σε εφαρμογή φιλόδοξα προγράμματα για τη μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων και τη βελτίωση της ποιότητας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας των υπαρχόντων κανονισμών. Οι δυσκολίες και η περιπλοκότητα που συναντούνται είναι μεγάλες και υπάρχουν πολλές αναπάντητες ερωτήσεις για τους κινδύνους και το κόστος της περαιτέρω μεταρρύθμισης καθώς και συνεχής και έντονη αντίθεση από παγιωμένα συμφέροντα.. Παρόλα αυτά, έχουν εξαχθεί πολλά και πολύτιμα συμπεράσματα σχετικά με τον τρόπο των μεταρρυθμίσεων και είναι εμφανές ότι οι κίνδυνοι και οι δυσκολίες της μη μεταρρύθμισης είναι συχνά ακόμη μεγαλύτερες.

B. Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

B.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της κανονιστικής ρύθμισης/ του κανονισμού που να ισχύσει για όλα τα διαφορετικά κανονιστικά συστήματα των χωρών του ΟΟΣΑ. Στις εργασίες του ΟΟΣΑ, ο όρος αναφέρεται στο σύνολο των ποικίλων μέσων με τα οποία οι κυβερνήσεις επιβάλλουν υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις, στους πολίτες και στη δημόσια διοίκηση. Οι ρυθμίσεις περιλαμβάνουν νόμους, τυπικές διαταγές και δευτερεύοντες κανόνες που εκδίδονται από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης καθώς και κανόνες που εκδίδονται από μη κυβερνητικούς ή αυτοδιοικούμενους οργανισμούς στους οποίους οι κυβερνήσεις έχουν εκχωρήσει κανονιστικές αρμοδιότητες. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις εμπίπτουν σε τρεις σημαντικές κατηγορίες:

-Οικονομικές ρυθμίσεις, οι οποίες γενικά στοχεύουν στη βελτίωση της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών, στην απρόσκοπτη παραγωγή και προσφορά αγαθών και υπηρεσιών. Μπορεί να περιλαμβάνουν περιορισμούς επί των αποφάσεων των επιχειρήσεων και λειτουργίας της αγοράς, όπως ο προσδιορισμός των τιμών, ο ανταγωνισμός, η είσοδος ή έξοδος από την αγορά.

-Κοινωνικές ρυθμίσεις οι οποίες αποσκοπούν στην προστασία της ευημερίας και των δικαιωμάτων της κοινωνίας στο σύνολο. Μπορεί να περιλαμβάνουν περιορισμούς που προστατεύουν δημόσια συμφέροντα, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, της υγείας, της ασφάλειας στο χώρο εργασίας, της προστασίας των καταναλωτών κλπ.

-Διοικητικές ρυθμίσεις, αφορούν σε διοικητικές διατυπώσεις και διαδικασίες οι οποίες χαρακτηρίζονται συχνά ως γραφειοκρατικές πρακτικές (red tape). Μέσω αυτών οι δημόσιες διοικήσεις συλλέγουν πληροφορίες και παρεμβαίνουν σε ατομικές οικονομικές αποφάσεις, με στόχο τη διαχείριση και το συντονισμό της λειτουργίας του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Μπορεί να συμπεριλαμβάνουν περιορισμούς που αφορούν στη φορολογία, τη λειτουργία των επιχειρήσεων, τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας κλπ.

Η έννοια της κανονιστικής μεταρρύθμισης δεν είναι, φυσικά, μια καινούρια έννοια αλλά μια εξελισσόμενη, που εντάσσεται σε μια μακρά διαδικασία ωρίμανσης της ιδέας για αλλαγές των ρυθμιστικών συστημάτων, ιδίως κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η μεταρρύθμιση εισήχθη στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ ως απορύθμιση, με την έννοια της πλήρους ή μερικής εξάλειψης ρυθμίσεων σε συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς όπως οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές(διαδικασία που εξακολουθεί να υφίσταται). Σύντομα, όμως, έγινε αντιληπτό ότι η απορύθμιση επιφέρει επιτυχή αποτελέσματα σε συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς, αλλά δεν είναι μακροπρόθεσμα βιώσιμη ως γενική κυβερνητική πολιτική¹. Ως αποτέλεσμα, οι διοικήσεις των κρατών, απογοητευμένες από τη δυσκολία μείωσης της ποσότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, στράφηκαν σταδιακά στην ποιότητα των ρυθμίσεων. Σε αυτό το στάδιο, το οποίο είναι και το υφιστάμενο σήμερα, η κανονιστική μεταρρύθμιση χρησιμοποιείται –ιδίως στα πλαίσια των εργασιών του ΟΟΣΑ– με την έννοια των αλλαγών που βελτιώνουν την ποιότητα των κανονισμών, ώστε αυτοί να ανταποκρίνονται στις οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές αλλαγές του περιβάλλοντος.

Η μεταρρύθμιση μπορεί να σημαίνει αναθεώρηση ενός μόνο κανονισμού, την αναμόρφωση ενός ολόκληρου κανονιστικού καθεστώτος και των θεσμών του ή τη βελτίωση των διαδικασιών δημιουργίας κανονιστικών ρυθμίσεων και διαχείρισης της μεταρρύθμισης. Αναφορικά με το είδος των κανονιστικών ρυθμίσεων η μεταρρύθμιση μπορεί να σημαίνει:

-στις οικονομικές ρυθμίσεις την απορύθμιση, ιδιωτικοποίηση ή άνοιγμα των αγορών σε αυξημένο ανταγωνισμό,

-στις κοινωνικές ρυθμίσεις η μεταρρύθμιση γενικά σημαίνει τη βελτίωση της ευελιξίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων

-στις διοικητικές ρυθμίσεις, τέλος, συνήθως αφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων μέσω του συντονισμού και της απλούστευσης

Βασικός αντικειμενικός σκοπός της κανονιστικής μεταρρύθμισης στα πλαίσια των εργασιών του ΟΟΣΑ, είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας των εθνικών

¹ OECD, 2000 Control and Management of Government regulation: The three phases of Regulatory Reform, (www.oecd.org/puma/regref/pubs/con95/change.htm)

οικονομιών και της ικανότητας προσαρμογής τους στις αλλαγές καθώς και η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας. Η μεταρρύθμιση αποκοπεί στη μείωση των επιχειρηματικών βαρών και η αύξηση της διαφάνειας των κανονιστικών καθεστώτων, η υποστήριξη της επιχειρηματικότητας, η είσοδος στην αγορά και η οικονομική ανάπτυξη η οποία με τη σειρά της θα παράγει καλά αμειβόμενες, υψηλής ποιότητας θέσεις εργασίας. Η μεταρρύθμιση που μειώνει τη γραφειοκρατία και τις τυπολατρικές διαδικασίες για τους απλούς πολίτες-ιδίως υπό την ιδιότητά τους ως φορολογουμένων- εξοικονομεί χρόνο και διευκολύνει την ατομική πρωτοβουλία. Ακολούθως, πιο παραγωγικές, καινοτόμες και ευέλικτες οικονομίες είναι σε καλύτερη θέση να ανταποκριθούν στην ικανοποίηση των δημόσιων συμφερόντων και να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις να ασχοληθούν με θέματα όπως η κοινωνική συνοχή, η περιβαλλοντική ποιότητα και η ραγδαία γήρανση του πληθυσμού.

B.2 ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΕΠΙΤΑΣΣΟΥΝ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΗΜΕΡΑ

Η ιστορία της κανονιστικής μεταρρύθμισης δεν έχει να κάνει με μια συνεκτική κυβερνητική πολιτική, αλλά πρόκειται μάλλον για αντιδράσεις στις εναλλασσόμενες κρίσεις και ευκαιρίες που παρουσιάζονται μέσα στα κράτη, τις οικονομίες και κοινωνίες.

Η πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970, η νομισματική αστάθεια, οι μειούμενοι δασμοί, η αυξανόμενη συνειδητοποίηση της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, ο απότομος «κανονιστικός πληθωρισμός»², όλα αυτά αποκάλυψαν το προηγουμένως κρυμμένο κόστος εφαρμογής αναχρονιστικών, άκαμπτων και συνεχώς επεκτεινόμενων κανονισμών. Ωστόσο σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η μεταρρύθμιση καθυστέρησε ή παρακωλύθηκε. Η μελλοντική χρήση των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων πρέπει να βασίζεται στην κατανόηση των παραγόντων που οδηγούν στην ανάγκη μεταρρύθμισης, δηλαδή στην κατανόηση των λόγων για τους οποίους οι κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν δυσκολία στον έλεγχο της ποιότητας και ποσότητας των κανονισμών και στη λήψη διορθωτικών μέτρων, οι οποίοι είναι :

- Η περιπλοκότητα των ρυθμίσεων εμποδίζει την αποτελεσματική εφαρμογή τους και συνεπώς την πρόοδο. Αυτό οφείλεται ορισμένως στην έλλειψη συντονισμού

² ή πολυνομία, χρησιμοποιείται με την έννοια του διαρκούς διογκούμενου αριθμού των κανονιστικών ρυθμίσεων, φαινόμενο που παρατηρείται σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ.

εντός των κυβερνήσεων καθώς και στη σχεδιαστική τους αδυναμία να προχωρήσουν μπροστά με καλά οργανωμένες/συνεκτικές πολιτικές μεταρρυθμίσεων.

- Εδραιωμένα συμφέροντα είναι σε θέση να επιβάλουν ρυθμίσεις που τους ωφελούν και να παρακωλύσουν έτσι τις επιβεβλημένες αλλαγές, ακόμη και όταν τα μακροπρόθεσμα οφέλη είναι σημαντικώς ανώτερα από το προβλεπόμενο κόστος. Η έλλειψη διαφάνειας είναι το πρόβλημα κλειδί στη συγκεκριμένη περίπτωση. Τα παγιωμένα συμφέροντα ενδυναμώνονται με αδιαφανείς διαδικασίες και μη ελέγξιμες διοικητικές διακρίσεις.

- Τα κίνητρα εντός των κανονιστικών γραφειοκρατιών συνήθως δεν ευνοούν την αποτελεσματική και ελέγξιμη χρήση της διακριτικής ευχέρειας τους. Τέτοια συστήματα σε πολλές περιπτώσεις ευνοούν τα μερικά παρά τα γενικά συμφέροντα, τις βραχυπρόθεσμες παρά μακροπρόθεσμες προοπτικές, τη στενόμυαλη επιδίωξη των υπηρεσιακών καθηκόντων και χρήση τυπολατρικών ελέγχων παρά ευέλικτων και καινοτόμων προσεγγίσεων.

- Καλές ρυθμίσεις μπορεί να καταστούν άχρηστες και δυσλειτουργικές με το πέρασμα του χρόνου, καθώς δεν ανταποκρίνονται πλέον στις νέες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Οι κυβερνήσεις οφείλουν να βρουν τρόπους ταχύτερης αντίδρασης στις αλλαγές του περιβάλλοντος.

- Ο έλεγχος του «κανονιστικού πληθωρισμού» είναι απαραίτητος καθώς δυσχεραίνει τη συμμόρφωση και τις δυνατότητες παρακολούθησης και επιβολής των ρυθμίσεων στον ιδιωτικό τομέα. Ο κανονιστικός πληθωρισμός διαβρώνει την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων, επιβαρύνει δυσανάλογα τη δράση των επιχειρήσεων και ευνοεί την κατάχρηση της εξουσίας και τη διαφθορά.

Σήμερα η επιτακτική ανάγκη για κανονιστική αλλαγή έρχεται ως αποτέλεσμα της σύγκρουσης εξωτερικών πιέσεων με ιστορικά και δομικά χαρακτηριστικά των κυβερνήσεων. Οι πιο σημαντικές εξωτερικές πιέσεις σήμερα είναι:

- ♦ Μια σειρά από μακροπρόθεσμες αλλαγές στις οικονομίες των χωρών του ΟΟΣΑ. Τη δεκαετία του 1970 μια κάμψη στην παραγωγή και καινοτομία έλαβε χώρα στις περισσότερες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, ενώ ο πληθωρισμός αυξήθηκε, κλείνοντας έτσι την χρυσή εποχή της βιώσιμης ανάπτυξης κατά τις δεκαετίες 1950-1960. Μια διάγνωση πολιτικής που γνώρισε ευρεία αποδοχή από τις χώρες του ΟΟΣΑ υπήρξε η ανάγκη παροχής κινήτρων από τις κυβερνήσεις για τον ανταγωνισμό ώστε να «κάνουν τις αγορές να κινηθούν», με κύρια στρατηγική την απορύθμιση στις οικονομικές αγορές. Η

αύξηση της ανεργίας η οποία επιταχύνθηκε τη δεκαετία του 1980 είχε επίσης τις ρίζες της στα παραπάνω γεγονότα και προκάλεσε αιτήματα για απορύθμιση , ιδίως στις αγορές εργασίας.

♦ Οι τεχνολογικές αλλαγές σε τομείς όπως η πληροφορική, οι μεταφορές και η ενέργεια επέτειναν την ανάγκη για οικονομική προσαρμογή. Κανονιστικές δομές που βασίζονταν σε τεχνολογίες που υπήρχαν τη δεκαετία του 1930 δεν προστάτευαν πλέον τους πολίτες από τα μονοπώλια, αλλά αρνούνταν τα οφέλη των νέων τεχνολογιών, όπως η τεχνολογία της πληροφορικής.

♦ Η παγκοσμιοποίηση η οποία προήχθη από την απελευθέρωση των οικονομικών αγορών και τεχνολογικών αλλαγών, τροποποίησε τις σχέσεις μεταξύ του κράτους και των οικονομικών δραστηριοτήτων. Το κεφάλαιο έγινε πιο ευκίνητο και οι εταιρικές δομές εξελίχθηκαν καθώς η παραγωγική διαδικασία άλλαξε. Καθώς παράλληλα ενισχύονταν και ο παγκόσμιος ανταγωνισμός, η πίεση για άμεσες αλλαγές στα κανονιστικά συστήματα κορυφώθηκε. Καθώς διάφορες κανονιστικές μεταρρυθμίσεις εμφανώς αύξησαν την παραγωγικότητα, ο φόβος μείωσης της ανταγωνιστικότητας προκάλεσε έναν ανταγωνισμό στην κανονιστική μεταρρύθμιση που συνεχίζεται έως σήμερα. Το Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και πρόσφατες συμφωνίες στα πλαίσια της GATT για τις υπηρεσίες και τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο απεικονίζουν την προοδευτική διείδυση παγκοσμίων δυνάμεων στη κανονιστική μεταρρύθμιση.

♦ Οικονομικές έρευνες για τις επιπτώσεις της μεταρρύθμισης, ιδιαίτερα στις ΗΠΑ τη δεκαετία του 1960, προσέδωσαν στην κανονιστική μεταρρύθμιση σπουδαία ακαδημαϊκά θεμέλια και πολιτική υποστήριξη.

♦ Η αυξανόμενη διαφοροποίηση των κοινωνικών αξιών και των κοινωνικών ομάδων διάβρωσε τις μακροχρόνιες σταθερές σχέσεις, που είχαν ενισχυθεί μέσω κανονιστικών διατάξεων, μεταξύ εργαζομένων, επιχειρήσεων και κυβερνήσεων. Καθώς οι πολίτες απαιτούν περισσότερες επιλογές, περισσότερη ανταποκριτικότητα και περισσότερη διαφάνεια στα έργα της κυβέρνησης, τα υπεργραφειοκρατικά,συγκεντρωτικά κανονιστικά συστήματα τίθενται υπό απειλή.

B.3 ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η κανονιστική μεταρρύθμιση έχει ήδη συμβάλλει στο να παραχθούν σημαντικότερα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη για τους πολίτες, όπως αποδεικνύονται από τις διάφορες εμπειρίες των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ. Η κανονιστική μεταρρύθμιση η οποία ενδυναμώνει τον ανταγωνισμό και μειώνει το κόστος παραγωγής νέων ρυθμίσεων μπορεί να προωθήσει την αποδοτικότητα, να μειώσει τις τιμές, να διεγείρει την καινοτομία και να βελτιώσει την ικανότητα προσαρμογής των οικονομιών στις αλλαγές και διατήρησης της ανταγωνιστικότητάς τους στις διεθνείς αγορές. Εφόσον γίνει ορθά, η κανονιστική μεταρρύθμιση μπορεί επίσης να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να προάγουν άλλους σπουδαίους στόχους όπως την ποιότητα για το περιβάλλον, την υγεία και την ασφάλεια.

Τα κύρια οφέλη που μπορούν να προκύψουν, όπως έχει αποδείξει η πράξη³ είναι:

♦ **Αύξηση της παραγωγικότητας, χαμηλότερες τιμές και μείωση των ελλείψεων:**

Η εξάλειψη μη αναγκαίων οικονομικών ρυθμίσεων οξύνει τις ανταγωνιστικές πιέσεις και έτσι ενθαρρύνει τις εταιρείες να γίνουν πιο αποδοτικές ενώ παράλληλα συμβάλλει στην προαγωγή της παραγωγικότητας ολόκληρων βιομηχανιών.

Αυξημένη όμως αποδοτικότητα σημαίνει χαμηλότερες τιμές για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις. (βλ. Πίνακα 1, σελ.10).

Η αναβάθμιση της ποιότητας των κοινωνικών και διοικητικών κανονισμών αναμένεται επίσης να συνεισφέρει σημαντικά στην αύξηση της παραγωγικότητας για όλους τους τομείς της οικονομίας και στη μείωση των τιμών. Στις ΗΠΑ υπολογίζεται ότι οι κοινωνικοί και διοικητικοί κανονισμοί κοστίζουν στις αμερικάνικες επιχειρήσεις \$500δισ./έτος(περίπου 10% του ΑΕΠ). Οι διοικητικές επιβαρύνσεις μόνο υπολογίζεται ότι κοστίζουν στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις περίπου 540 δισ. ECU /ετησίως(3 με 4% του ΑΕΠ) Οι ΜΜΕ επιχειρήσεις είναι αυτές που πλήττονται ιδιαίτερα από το βάρος των διοικητικών και άλλων ρυθμίσεων. Ο συντονισμός και η μείωση αυτών των βαρών

³ Οι ακόλουθες εκτιμήσεις κα ιστοιχεία προέρχονται από το OECD(1997), The OECD Report on Regulatory Reform:Synthesis, Paris.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Παραδείγματα μείωσης των τιμών μετά την εξάλειψη οικονομικών κανονισμών (οι μειώσεις μπορεί να οφείλονται μερικώς και σε άλλους παράγοντες πέραν της κανονιστικής μεταρρύθμισης)

| ΤΟΜΕΑΣ | ΧΩΡΑ | Μειώσεις τιμών σε πραγματικές τιμές (%) |
|--------------------|------------------|---|
| Οδικές μεταφορές | Γερμανία | 30 |
| | Μεξικό | 25 |
| | Γαλλία | 20 |
| | ΗΠΑ | 19 |
| Αερομεταφορές | Ηνωμένο Βασίλειο | 33 |
| | ΗΠΑ | 33 |
| | Ισπανία | 30 |
| | Αυστρία | 20 |
| Ηλεκτρική ενέργεια | Νορβηγία | 18-26 |
| | Ηνωμένο Βασίλειο | 9-15 |
| | Ιαπωνία | 5 |
| Τηλεπικοινωνίες | Φινλανδία | 66 |
| | Ηνωμένο Βασίλειο | 63 |
| | Ιαπωνία | 41 |
| | Μεξικό | 21 |
| | Κορέα | 10-30 |

Πηγή: OECD(1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris

μπορεί να απελευθερώσει ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους για πιο παραγωγικές δραστηριότητες και ανοίξει ευκαιρίες για νέα είδη επιχειρήσεων.

♦ **Διέγερση της καινοτομίας και αύξηση των επιλογών των καταναλωτών:**

Υπάρχουν αρκετές αποδείξεις ότι η μεταρρύθμιση των οικονομικών, κοινωνικών και διοικητικών κανονισμών μπορεί να προκαλέσει τη δημιουργία και διάχυση νέων προϊόντων, με συνέπεια την αύξηση των επιλογών για νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Η καινοτομία ενθαρρύνεται όταν οι εταιρείες έχουν κίνητρα και ευκαιρίες να συναγωνιστούν επί τη βάση της ποικιλίας προϊόντων καθώς και της τιμής.

Παραδείγματα: - στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, νέα προϊόντα και υπηρεσίες, όπως κινητά τηλέφωνα και πρόσβαση στο Internet εμφανίστηκαν γρηγορότερα σε χώρες με ανταγωνιστικά περιβάλλοντα παρά σε χώρες με μονοπωλιακά καθεστάτα.

-Στον ευρωπαϊκό φαρμακευτικό τομέα, ο χρόνος χορήγησης άδειας κυκλοφορίας νέων φαρμάκων μειώθηκε από 5 χρόνια ανάχωρα σε 1 χρόνο για τα 15 κράτη-μέλη κατόπιν εφαρμογής των διαδικασιών του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ελέγχου Φαρμάκων .Αυτή η εξοικονόμηση χρόνου αύξησε τα κίνητρα για έρευνα και ανάπτυξη νέων φαρμακευτικών προϊόντων.

♦ **Αύξηση του ΑΕΠ**

Οι συνέπειες στην οικονομική ανάπτυξη για το σύνολο της οικονομίας είναι πιο δύσκολο να υπολογισθούν

Ωστόσο, βάσει ερευνών που διεξήγαγε ο ΟΟΣΑ αποδεικνύεται ότι τα μακροπρόθεσμα κέρδη από την απελευθέρωση των αγορών σε 5 τομείς κλειδιά (ηλεκτρισμός, τηλεπικοινωνίες, αεροπορικές μεταφορές, οδικές μεταφορές και μεταπρατικός τομέας) μπορεί να είναι σημαντικά⁴. Χώρες με πληθωριστικά κανονιστικά συστήματα, στις οποίες περιλαμβάνονται μερικές ευρωπαϊκές και η Ιαπωνία, μπορούν να αναμένουν αυξήσεις στα επίπεδα του πραγματικού ΑΕΠ της τάξης του 3-6% κατόπιν φιλόδοξων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Ορισμένες από αυτές τις μεταρρυθμίσεις που είναι απαραίτητες για την επίτευξη αυτών των κερδών είναι επί του παρόντος υπό εξέλιξη, όπως η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών στα πλαίσια της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς.

Σε χώρες όπου εφαρμόστηκαν προγράμματα κανονιστικής μεταρρύθμισης επιβεβαιώθηκαν αυτές οι εκτιμήσεις, όπως π.χ. στην Αυσταλία το εξοικονομούμενο κόστος από τις μεταρρυθμίσεις υπολογίζεται γύρω στο 5,5% του ΑΕΠ, ενώ στα πλαίσια της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς τα εισοδήματα των χωρών-μελών της ΕΕ αυξήθηκαν κατά ποσοστό 1,5% περίπου από το 1987 έως το 1993.

♦ **Άνοιγμα ευκαιριών για εμπόριο και επενδύσεις**

Τα οφέλη από πιο αποδοτικές και καινοτόμες οικονομίες γίνονται καλύτερα αντιληπτά σε μια διευρυνόμενη παγκόσμια οικονομία, και διαμοιράζονται τόσο στους εγχώριους όσο και στους αλλοδαπούς παραγωγούς αγαθών και υπηρεσιών καθώς και στους επενδυτές. Καθώς η παγκόσμια οικονομία γίνεται ολοένα και πιο ενοποιημένη

⁴ OECD(1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris

μέσω του εμπορίου και των επενδύσεων, μεγαλύτερη χρήση οικονομιών κλίμακος και καινοτόμοι συνδυασμοί τεχνολογιών γίνονται εφικτοί. Μετά την εισαγωγή εναρμονισμένων ή αμοιβαίως αναγνωριζόμενων προτύπων, οι παραγωγοί δεν περιορίζονται πλέον να δημιουργήσουν μικρές παραγωγικές μονάδες για κάθε εθνική αγορά. Αυτό μειώνει τις τιμές και αυξάνει τον ανταγωνισμό, συνέπειες οι οποίες έχουν γίνει ιδιαίτερα ορατές στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά.

Για παράδειγμα η κατάργηση των τελωνειακών διατυπώσεων υπολογίζεται ότι οδήγησε σε εξοικονόμηση περίπου ECU5δισ./έτος. Ομοίως, οι τιμές τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού στην ΕΕ έπεσαν κατά περίπου 7% από το 1985 έως το 1995 ως αποτέλεσμα της εναρμόνισης και αμοιβαίας αναγνώρισης των τεχνικών προδιαγραφών.

♦ **Ενίσχυση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας για την προστασία των δημοσίων συμφερόντων**

Όπως έχει αποδείξει και η εμπειρία, η κανονιστική μεταρρύθμιση μπορεί να οδηγήσει στην ικανοποίηση δημοσίων συμφερόντων, όπως της προστασίας της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος, της ασφάλειας, μέσω της αποτελεσματικότερης χρήσης των κανονιστικών ρυθμίσεων, της εκμετάλλευσης των καινοτομιών του ιδιωτικού τομέα για το δημόσιο συμφέρον, και τη θέση σε εφαρμογή ισχυρών οικονομικών κινήτρων για την προσαρμογή στις αλλαγές.

Έτσι π.χ., στη Σουηδία η θέσπιση ενός φόρου για το ποσοστό περιεκτικότητας θείου στα καύσιμα θεσπίστηκε ως συμπλήρωμα των κανονιστικών μέτρων. Το αποτέλεσμα ήταν η μείωση της περιεκτικότητας του θείου στα καύσιμα σε ποσοστό περίπου 40% πέραν των κανονιστικών επιταγών. Στη Δανία, ένας φόρος στα μη επικίνδυνα απόβλητα διπλασιάζει το κόστος καύσης και ταφής τους. Ως αποτέλεσμα μεταξύ 1985 και 1995, το ποσοστό ταφέντων απορριμάτων μειώθηκε κατά μισό και το ποσοστό ανακύκλωσης των απορριμάτων σχεδόν διπλασιάστηκε.

Η μεταρρύθμιση μπορεί επίσης να βελτιώσει τη νομιμότητα δράσης της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Η μείωση της μη ελεγχόμενης άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης για επιλεκτική εφαρμογή των ρυθμίσεων και των υπερβολικών παρεμβάσεων στις επιχειρηματικές αποφάσεις μπορεί να μειώσει της ευκαιρίες για διαφθορά. Επιπλέον κανονιστικά καθεστάτα φιλικά προς τις επιχειρήσεις μπορούν να μειώσουν το μέγεθος της παραοικονομίας η οποία λειτουργεί τελείως έξω από το κανονιστικό σύστημα..

♦ **Οι δυναμικές οικονομίες θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας, αν και θέσεις εργασίας μπορεί να χαθούν σε μεμονωμένους τομείς.**

Οι συνέπειες της κανονιστικής μεταρρύθμισης στις θέσεις εργασίας, ένας βασικός προβληματισμός, εξαρτώνται ευρέως από το ευρύτερο περιβάλλον και τη χρονική συγκυρία κατά την οποία λαμβάνει χώρα η μεταρρύθμιση. Παρόλο που ο αυξημένος ανταγωνισμός μπορεί αρχικά να απολήξει σε τομεακές απώλειες θέσεων εργασίας καθώς οι επιχειρήσεις αναγκάζονται να γίνουν πιο αποδοτικές, οι αναδυόμενες δυναμικότερες και καινοτόμες οικονομίες θα δημιουργήσουν περισσότερες και καλύτερα αμειβόμενες θέσεις. Αυξήσεις στην παραγωγικότητα ενός τομέα μπορούν να αυξήσουν τη ζήτηση σε άλλους τομείς. Μεταρρυθμίσεις που απαλείφουν τα εμπόδια εισαγωγής στην αγορά, που μειώνουν τις τιμές και τα κανονιστικά και διοικητικά βάρη στις επιχειρήσεις, ανοίγουν το εμπόριο και προάγουν την καινοτομία δημιουργούν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες και προοπτικές εργασίας. Ειδικότερα, η μείωση των εμποδίων εγκατάστασης και λειτουργίας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην αύξηση της απασχόλησης, καθώς οι ΜΜΕ αντιστοιχούν στο 95% περίπου των επιχειρήσεων στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ και σφραγίζουν με το 60-70% της συνολικής απασχόλησης (ανάλογα με τη χώρα)⁵.

Παραδείγματα: Η απελευθέρωση των υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας στην αγορά τηλεπικοινωνιών της ΕΕ συνέβαλε στη δημιουργία περίπου 80.000 νέων θέσεων εργασίας κατά τη χρονική περίοδο 1990-1995.

Η απελευθέρωση του ωραρίου των εμπορικών καταστημάτων στη Σουηδία ώθησε σε αύξηση της απασχόλησης κατά 1,5% στον τομέα, ενώ στις Κάτω Χώρες η απλοποίηση του καθεστώτος αδειοδότησης ατομικών επιχειρήσεων, κυρίως λιανικής πώλησης αύξησε το ποσοστό των νεοεισερχόμενων στην αγορά κατά 4,3% και τον αριθμό των εξερχομένων κατά 2,6%.

⁵ Regulatory Reform and SMEs: Industrial Committee of OECD, 1999

Γ. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΣΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ιδρύθηκε το 1961⁶, ως μετεξέλιξη του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ)⁷, ο οποίος είχε συγκροτηθεί (1948) για τη διανομή της αμερικάνικης και καναδικής βοήθειας στα πλαίσια του Σχεδίου Marshall για την ανασυγκρότηση της Ευρώπης μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο.

Ο ΟΟΣΑ αποτελεί ένα διεθνή οικονομικό οργανισμό συνεργασίας και συντονισμού της δράσης των κρατών-μελών του με σκοπό «τη δημιουργία ισχυρών οικονομιών στα κράτη-μέλη του, τη βελτίωση της αποδοτικότητας των εγχώριων οικονομικών συστημάτων, την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στις βιομηχανοποιημένες καθώς και στις αναπτυσσόμενες χώρες»⁸. Τα μέλη του σήμερα αριθμούν 30 χώρες οι οποίες παράγουν τα 2/3 της παγκόσμιας παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών. Η συμμετοχή μιας χώρας στον Οργανισμό προϋποθέτει μόνο τη δέσμευσή της σε μια οικονομία αγοράς και ένα πλουραλιστικό δημοκρατικό πολίτευμα. Στις ιδρυτικές χώρες-μέλη, στις οποίες περιλαμβάνονται οι περισσότερες ευρωπαϊκές -μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα- και οι ΗΠΑ, συμπεριλήφθησαν αργότερα η Ιαπωνία, η Αυστραλία, η Ν.Ζηλανδία και η Φιλανδία και πιο πρόσφατα το Μεξικό, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Κορέα και η Σλοβακική Δημοκρατία. Βάσει του άρθρ.13 της Σύμβασης, στις εργασίες του ΟΟΣΑ συμμετέχουν και εκπρόσωποι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Γενικά, ο ΟΟΣΑ παρέχει στις κυβερνήσεις ένα πεδίο πολυμερών διαβουλεύσεων και διαπραγματεύσεων για την ανάπτυξη και βελτιστοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Οι εκπρόσωποι των κρατών-μελών συγκρίνουν εμπειρίες, αναζητούν απαντήσεις σε κοινά προβλήματα και εργάζονται για το συντονισμό εγχώριων και διεθνών πολιτικών, οι οποίες μέσα στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον πρέπει να συστήσουν έναν ιστό συντονισμένης πρακτικής σε όλα τα κράτη. Οι ανταλλαγές μπορεί να οδηγήσουν σε τυπικές συμφωνίες -π.χ. εγκαθίδρυση νομικώς δεσμευτικών κωδίκων για ελεύθερη ροή κεφαλαίου και υπηρεσιών, συμφωνίες καταπολέμησης της διαφθοράς- αλλά συχνότερα οι συζητήσεις συμβάλλουν στην ανταλλαγή και σύγκριση πληροφοριών για την οικονομική

⁶ Υπογραφή της ιδρυτικής Σύμβασης την 30/9/1960 στο Παρίσι

⁷ Organisation for European Economic Co-operation(OEEC)

⁸ Άρθρο 1 της ιδρυτικής Σύμβασης

κατάσταση και τους επιδιωκόμενους στόχους δημόσιας πολιτικής των κρατών-μελών και στην αποσαφήνιση του αντίκτυπου των εθνικών πολιτικών στην παγκόσμια κοινωνία.

Ανώτατο όργανο του ΟΟΣΑ είναι το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τους Υπουργούς ή Μόνιμους Αντιπροσώπους των μελών-κρατών. Μια Γραμματεία είναι επιφορτισμένη με το διοικητικό έργο και τη συλλογή και ανάλυση των πληροφοριών, ενώ παράλληλα λειτουργεί μια σειρά Επιτροπών με εκπροσώπους των χωρών-μελών που είτε προέρχονται από τις δημόσιες διοικήσεις είτε από τις μόνιμες αντιπροσωπείες τους στον ΟΟΣΑ, οι οποίες συστεγάζονται μαζί με τη Γραμματεία στο Παρίσι.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια διεθνούς οικονομικής συνεργασίας, ο ΟΟΣΑ έχει εγκαινιάσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ένα Πρόγραμμα για τη Δημόσια Διοίκηση και Διακυβέρνηση, γνωστό και ως PUMA (Programme for Public Management and Governance), με στόχο τη μελέτη των τρόπων με τον οποίο οι κυβερνήσεις οργανώνουν και διοικούν το δημόσιο τομέα και των προβλημάτων που ανακύπτουν εν όψει των ραγδαίων οικονομικών και κοινωνικών αλλαγών σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι εργασίες του Προγράμματος αυτού διευθύνονται από την αντίστοιχη Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης (Public Management Committee ή επίσης PUMA) του Οργανισμού κάθε Μάρτη και Οκτώβρη, η οποία συνίσταται από ανώτερους κρατικούς υπαλλήλους των 30 κρατών μελών, σε συνεργασία με τη Γραμματεία του Οργανισμού.

Το Πρόγραμμα Δημόσιας Διοίκησης του ΟΟΣΑ προβλέπει την εξέταση θεμάτων που αφορούν: α) στη διαχείριση των οικονομικών του δημόσιου τομέα, β) στη διαφθορά στο δημόσιο, γ) στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, δ) στη στρατηγική διαχείριση και διαμόρφωση πολιτικών καθώς και ε) στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση. Η Επιτροπή αναγνωρίζοντας τη σημασία της κανονιστικής μεταρρύθμισης ως κύριας στρατηγικής υποστήριξης των πολιτικών οικονομικής ανάπτυξης, δημιουργίας θέσεων εργασίας και ανταγωνιστικότητας, -θέματα τα οποία ούτως ή άλλως αποτελούν κύριες προτεραιότητες για τον ΟΟΣΑ-, έχει προχωρήσει από το 1990 στη διοργάνωση συναντήσεων, σύνταξη και δημοσίευση σχετικών αναλυτικών εκθέσεων-αναφορών και συστάσεων, όπως:

-«Ελέγχοντας το κόστος των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων: η χρηματοδότηση των κανονισμών(1992)»

-«Βελτιώνοντας τη συμμόρφωση στους κανονισμούς: Στρατηγικές και Πρακτικές εφαρμογών στις χώρες του ΟΟΣΑ(1993)»

-«Ο σχεδιασμός και η χρήση καταλόγων ελέγχου για την έκδοση κανονιστικών ρυθμίσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ»(1993)

-«Κανονιστική Συνεργασία για ένα αλληλοεξαρτώμενο κόσμο»(1994)

-«Κανονιστική διαχείριση και πληροφοριακά συστήματα» (1995)

-«Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Βελτίωση της ποιότητας των κυβερνητικών ρυθμίσεων» (1995),

-«Έκθεση του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση: Σύνθεση και Περίληψη»(1997)

-«Προσεγγίσεις συνεργασίας για τη θέσπιση ρυθμίσεων»(1997)

-«Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων: οι καλύτερες πρακτικές στις χώρες του ΟΟΣΑ»(1997)

-«Μειώνοντας τους κίνδυνους αποτυχίας εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών: Προκλήσεις για συμμόρφωση στους κανονισμούς – Τελική έκδοση» (2000) κ.α.

Προς υποστήριξη του γενικότερου Προγράμματος του ΟΟΣΑ και για την παρακολούθηση των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη-μέλη, ο Οργανισμός έχει δημιουργήσει (1998) μια Διεθνή Βάση Δεδομένων κανονιστικού χαρακτήρα, βάσει πληροφοριών που συλλέγει ο Οργανισμός από τα κράτη-μέλη και τους λοιπούς Διεθνείς Οργανισμούς.

Τα δύο βασικά κείμενα κεντρικής σημασίας για την κανονιστική μεταρρύθμιση, τα οποία υιοθέτησαν ομοφώνως και απεδέχθησαν να εφαρμόσουν όλα τα κράτη-μέλη ως προς τις εμπεριεχόμενες προτάσεις και συστάσεις είναι τα εξής:

1)Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Βελτίωση της Ποιότητας των Κυβερνητικών Κανονιστικών Ρυθμίσεων, η οποία υιοθετήθηκε το Μάρτιο 1995.

2)Η έκθεση προς τους Υπουργούς του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση , η οποία υιοθετήθηκε το Μάιο 1997.

Γ. 1 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (ΜΑΡΤΙΟΣ 1995)⁹.

Η επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης (Public Management ή PUMA) του ΟΟΣΑ, έχοντας επισημάνει τη ζωτική σημασία της κανονιστικής μεταρρύθμισης για την

⁹ RECOMMENDATION OF THE COUNCIL OF THE OECD ON IMPROVING THE QUALITY OF GOVERNMENT REGULATION, 1995, C (95)21

οικονομική απόδοση και κυβερνητική αποτελεσματικότητα για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών της, εξέδωσε στα πλαίσια του Προγράμματος Δημόσιας Διοίκησης (επίσης PUMA) την παραπάνω Σύσταση, η οποία υπήρξε το πρώτο διεθνές πρότυπο σχετικά με την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η σύσταση αναπτύχθηκε από ένα δίκτυο ανώτερων κρατικών υπαλλήλων των κρατών-μελών, αφού είχε προηγηθεί το Μάη 1993 συμφωνία μεταξύ αυτών για τη σύνταξη μιας κατευθυντήριας λίστας αναφοράς των αρχών λήψης καλών αποφάσεων¹⁰, η οποία και τελικώς εξεδόθη υπό τη μορφή προσχεδίου το Νοέμβριο 1994.

Η Σύσταση προς τα κράτη-μέλη περιελάμβανε τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για τη διασφάλιση της ποιότητας και διαφάνειας των κυβερνητικών κανονισμών προτείνοντας στα μέλη μια λίστα αναφοράς (checklist) για την έκδοση των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η λίστα περιλαμβάνει 10 ερωτήσεις σχετικά με τον τρόπο λήψης αποφάσεων για την έκδοση κανονισμών, οι οποίες αντανακλούν αρχές λήψης καλών αποφάσεων που χρησιμοποιούνται σε χώρες του ΟΟΣΑ και στηρίζονται στην αναβάθμιση της νομικής και πραγματικής βάσης των κανονισμών, στη διερεύνηση εναλλακτικών εργαλείων, στην καθιέρωση πιο μεθοδικών και προβλέψιμων διαδικασιών απόφασης, στην αναγνώριση των αναχρονιστικών ή περιττών κανονισμών και στη μεγαλύτερη διαφάνεια των κυβερνητικών πράξεων.

Οι δέκα αυτές ερωτήσεις είναι:

1. Το πρόβλημα προσδιορίζεται σωστά και με ακρίβεια;

Το πρόβλημα προς επίλυση πρέπει να περιγραφεί πλήρως, ώστε να γίνει σαφής η φύση και το μέγεθός του, τα αίτια δημιουργίας του.

2. Η παρέμβαση του Κράτους δικαιολογείται;

Δικαιολογείται η κρατική παρέμβαση δεδομένης της φύσης του προβλήματος, του πιθανού οφέλους και κόστους της λήψης του μέτρου, της δυνατότητα χρησιμοποίησης εναλλακτικών μηχανισμών.

3. Η ρύθμιση είναι ο καλύτερος τρόπος κρατικής παρέμβασης;

Προτού αρχίσει η θέσπιση του κανονισμού, θα πρέπει να προηγηθεί μια σύγκριση των διαφόρων κανονιστικών και μη κανονιστικών εργαλείων άσκησης πολιτικής, εκτιμώντας όλες τις σχετικές οικονομικές και διοικητικές προϋποθέσεις και συνέπειες.

¹⁰ “The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries” OECD Occasional Paper in Public Management, 1993 [OECD/GD(93)181]

4. Ποια είναι η νομοθετική εξουσιοδότηση και το νομοθετικό πλαίσιο που νομιμοποιούν τη ρύθμιση;

Θα πρέπει η ίδια η διοίκηση κατά τη θέσπιση των κανόνων να σέβεται τις νόμιμες διαδικασίες και προϋποθέσεις(αρχή της νομιμότητας) και τους ανώτατους νόμους του Κράτους.

5.Ποιο/ποια είναι το κατάλληλο επίπεδο της διοίκησης για τη θέσπιση της ρύθμισης;

Ο νομοθέτης θα πρέπει να επιλέξει το πιο κατάλληλο επίπεδο διακυβέρνησης για τη λήψη του μέτρου, ή εφόσον εμπλεκούνται περισσότερα επίπεδα διακυβέρνησης, θα πρέπει να σχεδιάσει αποτελεσματικά συστήματα συντονισμού μεταξύ αυτών.

6. Τα οφέλη από τη ρύθμιση δικαιολογούν το κόστος;

Το κόστος της κυβερνητικής δράσης πρέπει να υπολοίζεται με ακριβεια εκ των προτέρων και θα πρέπει να βρίσκεται σε αναλογία με τα επιδιωκόμενα οφέλη.

7.Είναι οι επιπτώσεις των αποτελεσμάτων διαφανείς στο ευρύ κοινό;

Ο νομοθέτης πρέπει να κάνει σαφή και γνωστά τα οφέλη και τις επιβαρύνσεις που θα επέλθουν στα επηρεαζόμενα μέρη.

8.Η ρύθμιση είναι κατανοητή, διαφανής και προσβάσιμη στους χρήστες;

Πρέπει να εξασφαλίζεται κατά το δυνατόν η χρήση απλής και κατανοητής γλώσσας και η συνοχή της δομής του κειμένου.

9. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν τη δυνατότητα να κάνουν γνωστές τις απόψεις τους;

Οι κανονισμοί πρέπει να αναπτύσσονται σε ένα ανοικτό και διαφανές επάδιο επικοινωνίας για την έγκαιρη και αποτελεσματική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών του ιδιωτικού αλλά και του δημόσιου τομέα.

10.Με ποιο τρόπο εξασφαλίζεται η εφαρμογή της ρύθμισης και πώς θα γίνεται αποδεκτή από το κοινό;

Ο νομοθέτης οφείλει να εκτιμήσει τα κίνητρα και τους θεσμούς μέσα από τους οποίους θα ενεργοποιηθεί η ρύθμιση και να σχεδιάσει αντίστοιχες στρατηγικές συμμόρφωσης προς τη ρύθμιση.

Γ.2 Η ΕΚΘΕΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΥΠΟΥΡΓΟΥΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ (ΜΑΪΟΣ 1997)¹¹

Η παραπάνω έκθεση είναι απόρροια σχετικού αιτήματος που υπέβαλαν οι Υπουργοί των χωρών του ΟΟΣΑ το 1995, ώστε να αναλάβει ο Οργανισμός την εξέταση της σημασίας, της κατεύθυνσης και των μέσων μεταρρύθμισης στα κανονιστικά συστήματα των χωρών-μελών.

Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις πολιτικής της έκθεσης, τα οποία απορρέουν από τις εμπειρίες και προκλήσεις που αντιμετώπισαν τα κράτη-μέλη στην πράξη, συνιστούν ένα σχέδιο δράσης. Το Μάη του 1997, οι Υπουργοί του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ, απεδέχθησαν την έκθεση και συμφώνησαν να εργαστούν για την εφαρμογή των συστάσεών της στο εσωτερικό των χωρών τους.

Οι συστάσεις αυτές θα πρέπει να ειδωθούν ως ένα ολοκληρωμένο σύνολο, εφαρμόσιμο ευρέως σε όλους τους τομείς άσκησης δημόσιας πολιτικής, αν και η εφαρμογή τους μπορεί να διαφέρει από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τις προτεραιότητες και ανάγκες, τα νομικά και θεσμικά συστήματα και τις αξίες κάθε χώρας.

Το βασικό συμπέρασμα που προέκυψε ήταν ότι το σημαντικότερο συστατικό για την επιτυχή μεταρρύθμιση είναι η δύναμη και η συνέπεια/σταθερότητα υποστήριξης στα υψηλότερα πολιτικά κλιμάκια. Οι Υπουργοί των κυβερνήσεων έχουν ένα καίριο ρόλο για τη διασφάλιση ισχυρής πολιτικής υποστήριξης του εγχειρήματος, ώστε να υπερνικηθούν παγιωμένα συμφέροντα του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα τα οποία επωφελούνται της υπάρχουσας κατάστασης και ανθίστανται κάθε ωφέλιμης αλλαγής. Φυσικά, όμως, οι Υπουργοί και οι εκλεγμένοι αρχηγοί δεν μπορούν από μόνοι τους να επιτελέσουν τις αναγκαίες αλλαγές. Σημαντικοί σύμμαχοι στη διαδικασία μεταρρύθμισης είναι και οι επιχειρηματίες, οι καταναλωτές και οι εκπρόσωποι άλλων ομάδων που θα ωφεληθούν από τις αλλαγές.

Επιπλέον, στην ίδια συνάντηση, οι Υπουργοί ζήτησαν από τον ΟΟΣΑ να διενεργήσει λεπτομερείς επιθεωρήσεις των προσπαθειών κανονιστικής μεταρρύθμισης στα κράτη-μέλη που το επιθυμούσαν, με χρόνο έναρξης το 1998, οι οποίες θα βασίζονταν εν μέρει στην αυτο-αξιολόγηση και στην αμοιβαία αξιολόγηση με κύριο στόχο τη συνεισφορά στη σταθερή βελτίωση των κανονιστικών πρακτικών στις χώρες-μέλη.

¹¹ OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris

Οι 7 αυτές συστάσεις που περιλαμβάνονταν στη συγκεκριμένη έκθεση είναι οι εξής:

1. Υιοθέτηση σε πολιτικό επίπεδο ευρέων προγραμμάτων μεταρρύθμισης των κανονιστικών παρεμβάσεων τα οποία θέτουν σαφείς στόχους και πλαίσια δράσης.

- Καθιέρωση αρχών θέσπισης «καλών κανονισμών» για την καθοδήγηση της μεταρρύθμισης, λαμβάνοντας υπόψη τις 10 Συστάσεις του 1995 του ΟΟΣΑ. Οι καλές κανονιστικές ρυθμίσεις θα πρέπει: i) να θέτουν σαφείς στόχους πολιτικής, ii) να έχουν μια ασφαλή νομική βάση, iii) να παράγουν οφέλη που να δικαιολογούν το κόστος, συνυπολογιζομένης της κατανομής των επιπτώσεων σε ολόκληρη την κοινωνία, iv) να ελαττώσουν το κόστος και τις διαστρεβλώσεις για τη λειτουργία της αγοράς, v) να προάγουν την καινοτομία μέσω παροχής κινήτρων vi) να είναι σαφείς, απλές και πρακτικές για τους χρήστες, vii) να είναι συνεπείς με άλλους κανονισμούς και πολιτικές, viii) να είναι όσο το δυνατόν συμβατές με τον ανταγωνισμό, το εμπόριο και τις αρχές διευκόλυνσης των επενδύσεων σε εγχώριο και διεθνές επίπεδο.

- Δημιουργία αποτελεσματικών και αξιόπιστων μηχανισμών εντός της κυβέρνησης για τη διαχείριση και συντονισμό των κανονισμών και της μεταρρύθμισης, ώστε να αποφευχθούν επικαλύψεις ή συγκρούσεις των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων μεταξύ των κανονιστικών αρχών.

2. Αναθεώρηση των κανονιστικών παρεμβάσεων συστηματικά, ώστε να επιβεβαιώνεται ότι συνεχίζουν να υπηρετούν τους σκοπούς που επιδιώκουν αποδοτικά και αποτελεσματικά.

- Αναθεώρηση των κανονισμών σύμφωνα με τις αρχές των καλών ρυθμίσεων και μάλιστα από την άποψη του χρήστη παρά του νομοθέτη.

- Αναθεώρηση των προτάσεων για νέες ρυθμίσεις, καθώς και των ήδη υπαρχόντων.

- Ενσωμάτωση της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, (ΑΚΕ¹², βλ. Και Ενότητα Δ.2.1.2) στην δημιουργία, αναθεώρηση και τροποποίηση των κανονισμών.

3. Επιβεβαίωση ότι οι κανονισμοί και οι διαδικασίες των κανονιστικών παρεμβάσεων είναι διαφανείς, αμερόληπτες και εφαρμόζονται επαρκώς.

¹² Regulatory Impact Analysis: RIA

- Επιβεβαίωση ότι οι στόχοι της μεταρρύθμισης και οι στρατηγικές είναι σαφώς κατανοητοί στο κοινό.
- Διαβούλευση με τα επηρεαζόμενα μέρη, εγχώρια ή αλλοδαπά, κατά τη δημιουργία ή αναθεώρηση των ρυθμίσεων, εξασφαλίζοντας τη διαφάνεια των διαβουλεύσεων,
 - Δημιουργία και ενημέρωση μιας διαρκούς βάσης καταχώρησης των ρυθμίσεων και των νομίμων διατυπώσεων δημόσιας πρόσβασης, ή χρησιμοποίηση άλλων μέσων εξασφάλισης ότι οι εθνικές και διεθνείς επιχειρήσεις μπορούν εύκολα να αναγνωρίσουν τις απαιτούμενες για αυτές νόμιμες διατυπώσεις.
 - Επιβεβαίωση ότι οι διαδικασίες εφαρμογής των ρυθμίσεων είναι διαφανείς, μη-μεροληπτικές και δεν καθυστερούν αδικαιολόγητα τις επιχειρηματικές αποφάσεις.

4. Αναθεώρηση και ενίσχυση, όπου απαιτείται, της έκτασης εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής ανταγωνισμού.

- Ενίσχυση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού εκεί όπου κατάχρηση της κυρίαρχης θέσης, μονοπωλιακές συγχωνεύσεις κλπ. θέτουν σε κίνδυνο την μεταρρύθμιση.
- Παροχή στις αρχές ανταγωνισμού εξουσίας και δυνατοτήτων στήριξης της μεταρρύθμισης.

5. Μεταρρύθμιση των οικονομικών κανονιστικών παρεμβάσεων σε όλους τους τομείς για την ενίσχυση του ανταγωνισμού και εξάλειψή τους με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου σαφείς λόγοι δηλώνουν ότι είναι ο καλύτερος τρόπος εξυπηρέτησης δημοσίων συμφερόντων.

- Αναθεώρηση κατά προτεραιότητα εκείνων των τμημάτων των οικονομικών κανονισμών που παρεμποδίζουν την είσοδο, έξοδο, καθορισμό των τιμών, και τις υγιείς εμπορικές πρακτικές και τύπους οργάνωσης επιχειρήσεων.
- Προαγωγή της αποδοτικότητας και της μετάβασης σε αποτελεσματικό ανταγωνισμό εκεί όπου οι οικονομικές ρυθμίσεις συνεχίζουν να είναι αναγκαίες λόγω της πιθανότητας κατάχρησης της κυρίαρχης θέσης στην αγορά.

6. Εξάλειψη των μη αναγκαίων κανονιστικών φραγμών στο εμπόριο και στις επενδύσεις με επέκταση της εφαρμογής διεθνών συμφωνιών και την ενίσχυση διεθνών αρχών.

- Εφαρμογή, και συνεργασία με άλλες χώρες για την ενίσχυση διεθνών κανόνων και αρχών για την απελευθέρωση του εμπορίου και των επενδύσεων (όπως η διαφάνεια, απαλοιφή των διακρίσεων, αποφυγή των περιττών εμπορικών περιορισμών, και εφαρμογή των αρχών ανταγωνισμού), όπως εμπεριέχονται στις συμφωνίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, των συστάσεων και κατευθυντήριων οδηγιών του ΟΟΣΑ καθώς και άλλες συμφωνίες.

- Μείωση, κατά προτεραιότητα, εκείνων των ρυθμιστικών εμποδίων στο εμπόριο και τις επενδύσεις που προκύπτουν από τη θέσπιση αντικρουόμενων και αλληλοκαλυπτόμενων προϋποθέσεων από τις χώρες.

- Ανάπτυξη και χρήση όπου είναι δυνατόν διεθνώς εναρμονισμένων προτύπων ως βάση για εγχώριους κανονισμούς, με παράλληλη συνεργασία με άλλες χώρες για την αναθεώρηση και βελτίωση διεθνών προτύπων, ώστε να εξασφαλισθεί η επίτευξη των σκοπούμενων πολιτικών αποδοτικά και αποτελεσματικά.

- Εξάπλωση της αναγνώρισης διαδικασιών αξιολόγησης άλλων χωρών, μέσω π.χ. συμφωνιών αμοιβαίας αναγνώρισης ή άλλων μέσων.

7. Αναγνώριση σημαντικών συνδετικών σχέσεων με άλλους στόχους πολιτικής και ανάπτυξη πολιτικών για την επίτευξη αυτών των στόχων με τρόπους που υποστηρίζουν τη μεταρρύθμιση.

- Υιοθέτηση των απαραίτητων πολιτικών στους τομείς της ασφάλειας, της υγείας, της προστασίας των καταναλωτών και στην ενεργειακή ασφάλεια, ώστε να παραμείνουν όσο το δυνατόν αποτελεσματικοί και αποδοτικοί στα πλαίσια του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος αγοράς.

- Αναθεώρηση μη ρυθμιστικών πολιτικών, όπως επιχορηγήσεις, φόροι, πολιτικές προμηθειών, δασμοί κ.α. ώστε να μην οδηγούν σε διαστρέβλωση του ανταγωνισμού.

- Εφαρμογή των συστάσεων της Μελέτης για την Εργασία του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της ικανότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων να προσαρμοστούν και να εκμεταλλευτούν τις νέες εργασιακές και επιχειρηματικές ευκαιρίες .

Γ.3 ΟΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Η σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης για τις χώρες-μέλη από τον ΟΟΣΑ ξεκίνησε το 1998 σε ανταπόκριση της εντολής των Υπουργών του Συμβουλίου που λήφθηκε το 1997 και διενεργούνται σε εθελοντική βάση στα πλαίσια του ευρύτερου Προγράμματος Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που διεξάγει ο Οργανισμός από το 1990. Στόχος είναι η παροχή βοήθειας προς τις εθνικές κυβερνήσεις που προσφέρονται εθελοντικά για αξιολόγηση, ώστε αυτές να βελτιώσουν την ποιότητα των ρυθμίσεων, δηλαδή να τροποποιήσουν τις ρυθμίσεις που εγείρουν μη αναγκαία εμπόδια στον ανταγωνισμό, στην καινοτομία και στην ανάπτυξη, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων για την εξυπηρέτηση των κοινωνικών αντικειμενικών στόχων τους.

Η όλη διαδικασία σύνταξης αυτών των εκθέσεων βασίζεται και στοχεύει στη μεγιστοποίηση των συγκεντρωθέντων πληροφοριών, στη διαφάνεια και στην αμοιβαία μάθηση μέσα από διαδοχικές επισκέψεις, συναντήσεις και ανταλλαγές ερωτηματολογίων-απαντήσεων μεταξύ των οργάνων του ΟΟΣΑ και των μελών των εθνικών διοικήσεων των κρατών-μελών.

Οι εκθέσεις αυτές δεν είναι εκτενείς αναφορές για κάθε τομέα της οικονομίας των χωρών, αλλά επικεντρώνονται περισσότερο σε περιοχές κλειδιά της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Κάθε έκθεση έχει την ίδια δομή και περιλαμβάνει τρία (3) θεματικά κεφάλαια σχετικά με:

α) την ποιότητα των θεσμικών κανονιστικών διαδικασιών και την ικανότητα της κυβέρνησης για θέσπιση υψηλής ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων.

β) το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ανταγωνισμού

γ) τη συνέπεια/συνοχή των εθνικών κανονιστικών συστημάτων προς τις αρχές ανοίγματος των αγορών στο δεθνή ανταγωνισμό

Επίσης περιλαμβάνει δύο κεφάλαια που αφορούν σε επιλεγμένους οικονομικούς τομείς, όπως ο ηλεκτρισμός και οι τηλεπικοινωνίες καθώς και ένα εισαγωγικό κεφάλαιο εκτίμησης του μακροοικονομικού περιβάλλοντος για τη μεταρρύθμιση και των γενικών επιπτώσεων αυτής.

Η σύνταξη της πρώτης σειράς εκθέσεων, η οποία αφορούσε στις χώρες: Ιαπωνία, Μεξικό, Κάτω Χώρες και ΗΠΑ, πραγματοποιήθηκε το 1998 και εξεδόθηκε από τον ΟΟΣΑ το 1999.

Η δεύτερη σειρά εκθέσεων αφορούσε στις χώρες: Κορέα, Ισπανία, Δανία και Ουγγαρία. Ολοκληρώθηκε το 1999 και δημοσιεύθηκε το 2000.

Τέλος, οι διαδικασίες αξιολόγησης για μια τρίτη ομάδα κρατών, δηλ. της Ιταλίας, Ιρλανδίας, Τσεχικής Δημοκρατίας και της Ελλάδας αναμένεται να ολοκληρωθούν σύντομα και να συνταχθούν οι αντίστοιχες εκθέσεις μέσα στην άνοιξη του 2001.

Η σύνταξη αυτών των εκθέσεων έχει συμβάλει στο να τεθούν σε ισχύ σε μεγάλο βαθμό οι συστάσεις πολιτικής που περιλαμβάνονται στην Έκθεση του ΟΟΣΑ προς τους Υπουργούς το 1997 (βλ. παραπάνω ενότητα Γ2). Έχουν επίσης, ενισχύσει την κατανόηση των περίπλοκων σχέσεων μεταξύ του κανονιστικού πλαισίου και της λειτουργίας μιας δημοκρατικής οικονομίας της αγοράς. Μέσω αυτών των εκθέσεων έχουν επισημανθεί συστηματικές κανονιστικές ελλείψεις και αποτυχίες καθώς και αντίστοιχα κενά στο πρόγραμμα εργασιών του ΟΟΣΑ για τη μεταρρύθμιση.

Όπως όλες οι μελέτες, ετήσιες αναφορές και αναλύσεις του ΟΟΣΑ, σκοπός των συγκεκριμένων εκθέσεων δεν είναι η κατάταξη των χωρών σε “καλές” και “κακές”, αλλά περισσότερο η παρακίνηση των χωρών σε μια διαδικασία συστηματικής αυτο-αξιολόγησης και αναγνώρισης των αποδοτικών οργανωτικών και διοικητικών στρατηγικών για τη βελτίωση της ποιότητας των κρατικών ρυθμίσεων και η εισήγηση πιθανών πεδίων μελλοντικής μεταρρύθμισης σε κάθε χώρα.

Δ. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στα πλαίσια του προγράμματος για τη βελτίωση των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα, έχοντας αποδεχθεί τη σύσταση της 9ης Μαρτίου 1995 και τη σχετική Έκθεση του 1997, ζήτησε από τον Οργανισμό το 1999 την αξιολόγησή της, προκειμένου να συνταχθεί η αντίστοιχη διεπιστημονική έκθεση για την πρόοδο που έχει επιτελέσει στην κανονιστική μεταρρύθμιση στους τομείς: της

ικανότητας θέσπισης υψηλής ποιότητας κανονισμούς, στον ανταγωνισμό, στην απελευθέρωση των αγορών, στις τηλεπικοινωνίες και στον ηλεκτρισμό¹³.

Δ.1 ΟΡΓΑΝΑ-ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Κύριος φορέας συντονισμού του όλου προγράμματος στα πλαίσια του ΟΟΣΑ - ο οποίος άλλωστε φέρει από τον Οργανισμό του το κύριο βάρος για κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης στην ελληνική δημόσια διοίκηση- είναι το Υπουργείο Εσωτερικών-Γεν. Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και πιο συγκεκριμένα η Γεν.Δ/ση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού και η υπαγόμενη σε αυτήν Δ/ση Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων.

Για την καλύτερη οργάνωση και υποστήριξη του όλου εγχειρήματος και της τελικής αξιολόγησης της χώρας, συστήθηκε αρχικά (1999)στο ΥΠΕΣΔΔΑ ειδική Διϋπουργική Επιτροπή με εκπροσώπους των συναρμοδίων Υπουργείων στα οποία υπάγονται οι θεματικές ενότητες της αξιολόγησης, δηλ. από το ΥΠΕΣΔΔΑ, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Μεταφορών. Η Επιτροπή αυτή πραγματοποίησε συνεδριάσεις για την ενημέρωση των μελών της για το έργο τους, ανταλλαγή απόψεων για την οργάνωση του έργου αυτού και αναγνωρίστηκε η ανάγκη σύστασης και λειτουργίας ξεχωριστής υποομάδας σε κάθε ένα από τα εμπλεκόμενα υπουργεία, ο υπεύθυνος κάθε μίας από τις οποίες θα συνεργαζόταν με τη Διϋπουργική Επιτροπή για την αντιμετώπιση των ζητημάτων της επικείμενης αξιολόγησης.

Παράλληλα, η Διϋπουργική Επιτροπή ανέλαβε τη σύνταξη κάποιων πρώτων εκθέσεων για τις κανονιστικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα μας και την υποβολή τους στην αρμόδια Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης (PuMa) του ΟΟΣΑ.

Η διαδικασία αξιολόγησης της Ελλάδας ξεκίνησε το α' εξάμηνο του 2000 με την επίσκεψη στη χώρα μας υπεύθυνου του Προγράμματος του ΟΟΣΑ και τη συνάντησή του στο ΥΠΕΣΔΔΑ με τον Υφυπουργό Εσωτερικών, τα μέλη της Διϋπουργικής Επιτροπής και τους Γεν. Γραμματείς των εμπλεκόμενων Υπουργείων.

Σύμφωνα και με το προβλεπόμενο από τον ΟΟΣΑ πλαίσιο διαδικασιών, προηγήθηκαν τα εξής διαδοχικά στάδια για την επικείμενη σύνταξη και έκδοση της έκθεσης αξιολόγησης για την χώρα μας :

α)Καταρχάς έγινε η αποστολή συγκεκριμένου γραπτού ερωτηματολογίου για κάθε τομέα αξιολόγησης, ως βάσης της τελικής αξιολόγησης(έγγραφο του ΟΟΣΑ

¹³ Στο κεφάλαιο του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας εντάσσονται και υποενότητες που αφορούν τις χερσαίες και θαλάσσιες μεταφορές.

6362/21-1-2000). Τα ερωτηματολόγια απαντήθηκαν από τα συναρμόδια Υπουργεία και στάληκαν στον ΟΟΣΑ.

β) Το επόμενο βήμα ήταν η επίσκεψη ομάδας εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ στη χώρα μας κατά τις 27-30 Μαρτίου 2000, με σκοπό τη συνάντηση και πληροφόρησή τους με εκπροσώπους φορέων εντός και εκτός της Διοίκησης που εμπλέκονται στη διαδικασία της κανονιστικής μεταρρύθμισης.

γ) Με βάση αυτές τις συναντήσεις και τα στοιχεία που συνελέγησαν έγινε από τις αρμόδιες επιτροπές του ΟΟΣΑ στο Παρίσι η σύνταξη των αντίστοιχων 5 εκθέσεων-αναφορών ανά τομέα αξιολόγησης (Country Reviews, Μάιος – Αύγουστος 2000). Οι εκθέσεις αυτές απεστάλησαν και πάλι στην Ελλάδα, ώστε να γίνουν οι αναγκαίες επισημάνσεις, παρατηρήσεις και επικαιροποιήσεις. Ακολουθεί η συμπλήρωση νέων ερωτηματολογίων περί τον Οκτώβριο 2000 για την ενημέρωση με τις πρόσφατες αλλαγές.

δ) Η Γραμματεία του ΟΟΣΑ συμπήσει εν συνεχεία τις επιμέρους εκθέσεις του κάθε τομέα και συντάσσει ένα σχέδιο της τελικής έκθεσης αξιολόγησης (Ιανουάριος 2001), το οποίο ενσωματώνει τα επιμέρους αναλυτικά τμήματα σε ένα συμπαγές κείμενο. Προστίθενται εισαγωγικά το κεφάλαιο (1ο) για την μακροοικονομική επισκόπηση του κράτους και το τελικό κεφάλαιο (7ο) με τα τελικά συμπεράσματα και τις προτεινόμενες πολιτικές αλλαγών.

Το κείμενο αποστέλλεται πίσω στην Ελλάδα για έλεγχο και διορθώσεις ως προς την ακρίβεια των πραγματικών γεγονότων, ενώ κάθε σημαντική διαφωνία επιλύεται μέσω συζητήσεων, χωρίς να απαιτείται όμως η έγκριση/αποδοχή των συνταγόντων εγγράφων του ΟΟΣΑ από την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Το τελικό κείμενο που βασίζεται στις λεπτομερείς τομεακές εκθέσεις κρίνεται επί τη βάση της αμοιβαίας αξιολόγησης σε μια διεπιστημονική σύσκεψη στην έδρα του ΟΟΣΑ, στο Παρίσι, την 22-24 Μαρτίου 2001. Μετά τις συζητήσεις οριστικοποιούνται τα κείμενα των εκθέσεων και είναι έτοιμα προς δημοσίευση και πώληση.

Στη συνάντηση λαμβάνουν μέρος ανώτεροι κρατικοί υπάλληλοι που ασχολήθηκαν με την εφαρμογή του προγράμματος. Κατά τη διάρκεια των συσκέψεων, η αμοιβαία αξιολόγηση γίνεται κατεξοχήν από εκπροσώπους 2 εξεταστριών χωρών με ερωτήσεις που επικεντρώνονται γύρω από 3 βασικούς άξονες:

-Οι σύγχρονες κανονιστικές πρακτικές της χώρας υποστηρίζουν την καλή οικονομική απόδοση και την επίτευξη των στόχων των οικονομικών πολιτικών;

-Ποιες είναι οι μείζονες κανονιστικές προκλήσεις στη χώρα και είναι εφικτό το σύγχρονο πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης να τις αντιμετωπίσει;

-Οι προτεινόμενες επιλογές πολιτικών συστήνουν ένα αποτελεσματικό και (καλά) στοχοθετημένο πρόγραμμα για τη βελτίωση των κανονιστικών πρακτικών;

Για την Ελλάδα ως κύριες εξετάστριες χώρες έχουν οριστεί η Γαλλία (Sylvian Lambert από το Υπουργείο Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας) και η Σουηδία (Phillipe Gougler, Αντιπρόεδρος της Γραμματείας της Επιτροπής Ανταγωνισμού).

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Στα πλαίσια της πρώτης έκθεσης που συνέταξαν το 2000 οι εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ για το Κεφάλαιο αξιολόγησης που αφορά στην «Κυβερνητική ικανότητα θέσπισης υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων» - η οποία περιλαμβάνει συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής τις οποίες η Ελλάδα δεσμεύθηκε να υλοποιήσει-, κρίθηκε επιτακτική η ανάγκη σύστασης ειδικής Επιτροπής για τη μελέτη αυτών των προτάσεων και το σχεδιασμό της απαιτούμενης οργανωτικής δομής για την προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης, την παρακολούθησή της εφαρμογής της και την αξιολόγησή της.

Πράγματι, με τις υπ'αριθ.ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/2-10-2000 (ΦΕΚ 1220/Β') και ΔΙΔΙΜ/Φ.3/26286/22-11-2000 αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, συστήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών-Γεν.Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης η αντίστοιχη Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Τα μέλη της ανέρχονται σε 15, αποτελούνται από ένα δικαστή του Συμβουλίου της Επικρατείας ως Πρόεδρο, έναν καθηγητή ΑΕΙ δημοσίου Δικαίου καθώς και ανώτατους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, συνεπικουρούμενης από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και υποστηριζόμενης γραμματειακά από 2 υπαλλήλους της Γεν.Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Συγκεκριμένα, η παραπάνω Επιτροπή επιφορτίσθηκε να εξετάσει και να υποβάλει σχετική πρόταση νόμου- η οποία θα παρουσιαζόταν και ενώπιον του ΟΟΣΑ κατά το στάδιο της τελικής αμοιβαίας αξιολόγησης- σχετικά με τον τρόπο υιοθέτησης από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση των 10 κριτηρίων ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων του ΟΟΣΑ(1995). Ειδικότερα θα εξετάσει κατόπιν εισηγήσεων:

1)το πεδίο εφαρμογής των κριτηρίων:θα αφορούν μόνο τους νόμους ή και τα Προεδρικά Διατάγματα. και υπουργικές αποφάσεις;

2)τον τρόπο διατύπωσης των κριτηρίων ποιότητας,

3)τις ακολουθητέες εν γένει διαδικασίες για την παραγωγή νομοθετικών ρυθμίσεων: π.χ. Θα ακολουθείται η διαδικασία της προηγούμενης διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους, κατά τα πρότυπα των ΗΠΑ;

4)Πώς θα οργανωθεί το όλο σχήμα: θα υπάρξει νέα Αρχή Ποιότητας των Ρυθμίσεων και/ή θα ενισχυθούν τα ήδη υπάρχοντα γραφεία Νομοθετικού Συντονισμού σε κάθε Υπουργεί, ώστε να απασχολούνται αυτά με τον έλεγχο της ποιότητας;

5)Ποια θα είναι η προαπαιτούμενη συνεργασία μεταξύ των φορέων του δημοσίου στην παραγωγή του νομοθετικού έργου;

6)πώς θα γίνει η κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η απορύθμιση(κατάργηση ανενεργών διατάξεων);

Δ.2 ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΟΥΣ 5 ΤΟΜΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΟΣΑ:

Δ.2.1: ΚΕΦ 1: ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΥΨΗΛΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ¹⁴

Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα ανέκυψε ως τμήμα ενός ευρύτερου συνόλου μεταρρυθμίσεων στις εγχώριες πολιτικές και θεσμούς, οι οποίες κρίθηκαν αναγκαίες λόγω μεταβαλλόμενων εξωτερικών πιέσεων. Ειδικότερα, η κανονιστική μεταρρύθμιση αναπτύχθηκε κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες ως αποτέλεσμα της συμμετοχής στην ΕΕ, αν και η Ελλάδα έχει προβεί με περισσότερο αργούς ρυθμούς από τις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες στην εκμετάλλευση των ευκαιριών που προσέφερε η ενιαία αγορά. Από τα μέσα 1990, ο ρυθμός της μεταρρύθμισης επιταχύνθηκε με στόχο τη συμμετοχή στη ζώνη του Ευρώ. Εντούτοις, παρά τις σημαντικές εκσυγχρονιστικές κινήσεις και δομικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, δεν έχει ακόμη επιτευχθεί μια ριζική αναδιάρθρωση των οργανωτικών δομών και των ικανοτήτων της για την ανάπτυξη και εφαρμογή υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων, συμβατών προς μια πιο ανοικτή και δυναμική οικονομία. Το καθεστώς θέσπισης ρυθμίσεων στην Ελλάδα, εξακολουθεί να είναι παρεμβατικό, άκαμπτο, δυσαναλόγου με τα αποτελέσματα οικονομικού κόστους, και επικεντρωμένο περισσότερο στις λεπτομέρειες παρά στα αποτελέσματα. Η απουσία εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μιας ευρείας κυβερνητικής

στρατηγικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση, η απουσία τεχνικών ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων και χρήσης κανονιστικών εναλλακτικών, έρχεται σε αντίθεση προς τις προτεινόμενες από τον ΟΟΣΑ πρακτικές που έχουν ήδη υιοθετηθεί από πολλές χώρες (βλ. ενότητα Δ.2.1.2).

Τα κύρια προβλήματα/ προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η Ελλάδα στην προσπάθειά της για κανονιστική μεταρρύθμιση είναι:

-Η βελτίωση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα με στόχο την εγκατάλειψη του γραφειοκρατισμού και της τυπολατρίας και τη στροφή προς μια αποτελεσματική και προσανατολισμένη στην αγορά δημόσια διοίκηση.

-Συντονισμός στην εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης ώστε να έχουν διάρκεια και αποτελέσματα.

-Καταπολέμηση του “ρυθμιστικού πληθωρισμού” (πολυνομίας) που οφείλεται εν μέρει και στην υιοθέτηση των ευρωπαϊκών κανονισμών αλλά και στον ανεπαρκή έλεγχο της ποιότητας των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων(βλ. Διάγραμμα 1, σελ 30.).

-Αύξηση της διαφάνειας κατά τη θέσπιση και τη γνωστοποίηση του περιεχομένου των νόμων, πράγμα που οφείλεται εν μέρει στην πολλαπλότητα και άναρχη δομή των ρυθμίσεων,

-Τέλος, κύριο ζήτημα είναι η ποιότητα των ρυθμίσεων η οποία δεν εξασφαλίζεται, καθώς δεν προηγείται της θέσπισης τους ακριβής εκτίμηση της αποδοτικότητας, οφέλους και κόστους των ρυθμίσεων.

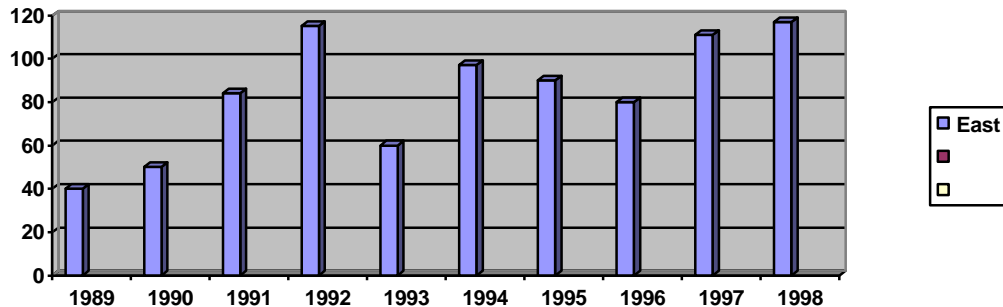
¹⁴ Αντιστοιχεί στο Chapter 2: Government Capacity to assure High Quality Regulations, της τελική έκθεσης του ΟΟΣΑ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1:Ο κανονιστικός Πληθωρισμός στην Ελλάδα

Το ελληνικό δικαιοποαραγωγικό δίκαιο αντλεί τις ρίζες του από το Γαλλικό σύστημα και αποτελείται από διάφορα είδη ρυθμίσεων, όπως: νόμους(οι οποίοι οργανώνονται σε Κώδικες όταν αφορούν σε σημαντικά θέματα), Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις, και δευτερεύοντες κανόνες Δικαίου που εκδίδονται από τοπικούς και αποκεντρωμένους φορείς της δημόσιας διοίκησης . Οι ρυθμίσεις της ΕΕ αποτελούν ένα πρόσθετο επίπεδο βαρύνουσας σημασίας και μεγέθους στο νομοπαραγωγικό σύστημα.

Ο κανονιστικός πληθωρισμός αποδεικνύεται από το διαρκώς αυξανόμενο αριθμό τω νέων νόμων που παράγονται κατά την τελευταία δεκαετία. Σύμφωνα με υπολογισμούς του ΥΠΕΣΔΔΑ, ο αριθμός των σελίδων της νομοθεσίας του ΦΕΚ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ήταν 8 φορές μεγαλύτερος από αυτόν στα μέσα της δεκαετίας του 1970. Όπως και σε άλλες χώρες, οι νέοι νόμοι σπάνια καταργούν ρητά τους προηγούμενους, με συνέπεια τη διαρκή αύξηση του αριθμού των ήδη υπαρχόντων. Σύμφωνα με τους παραπάνω υπολογισμούς, κάθε νέος νόμος παράγει κατά μέσο όρο έξι (6) νέα Προεδρικά Διατάγματα και εξήντα τρεις (63) Υπουργικές Αποφάσεις. Με άλλα λόγια μεταξύ 1987 και 1988 υπήρχε ένας μέσος όρος 450 νέων Π.Δ/ων και πάνω από 5.200 νέες Υπουργικές Αποφάσεις ανά έτος.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΩΝ ΠΟΥ ΤΙΘΕΝΤΑΙ ΣΕ ΙΣΧΥ ΕΤΗΣΙΩΣ



Πηγή: ΥΠΕΣΔΔΑ-Γεν Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Απρίλιος 2000

Δ.2.1.1 Πρόσφατες πρωτοβουλίες μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της κυβερνητικής ικανότητας θέσπισης κανονιστικών ρυθμίσεων

Ορισμένες μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία δεκαετία με σημαντικό αντίκτυπο στη λειτουργία της και στη

βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων απεικονίζονται στον Πίνακα 2 που ακολουθεί με σημαντικότερες:

ΠΙΝΑΚΑΣ: 2

| | |
|---------------------------|--|
| N.1943/1991 | Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης |
| N.2190/1994 | Ενιαίο σύστημα προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα και ίδρυση του ΑΣΕΠ |
| N.2218/1994 και 2232/1994 | Αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αποκέντρωση κρατικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο |
| N.2232/1994 | Ίδρυση της ΟΚΕ |
| N.2477/1997 | Ίδρυση του Συνηγόρου του Πολίτη |
| N.2503/1997 | Πρόγραμμα συνένωσης των Ο.Τ.Α. «Ι.Καποδίστριας» |
| N.2672/1998 | Δυνατότητα διακίνησης εγγράφων, δεδομένων και πληροφοριών με ηλεκτρονικά μέσα |
| N.2647/1998 | Μεταβίβαση 139 αρμοδιοτήτων από την κεντρική στις περιφερειακές διοικήσεις |
| N.2690/1999 | Έκδοση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας |
| N.2683/1999 | Έκδοση του νέου Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων |
| N.2839/2000 | Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης |
| N.2880/2001 | Θεσμοθέτηση Προγράμματος «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης |

• Η αναβάθμιση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού υπήρξε θέμα υψηλής προτεραιότητας και μέγιστης σημασίας για τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Με το ν.2190/1994(ΦΕΚ 28/Α) εισήχθη μια νέα, ενιαία διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο τομέα που στόχο είχε την εξάλειψη της πελατειοκρατίας και του κομματισμού και την προαγωγή της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. Για το συντονισμό και την οργάνωση των προσλήψεων σε όλα τα υπουργεία, συστήθηκε το ΑΣΕΠ, ως ανεξάρτητη διοικητική Αρχή με μέλη υψηλόβαθμα στελέχη της διοίκησης και του δικαστικού σώματος, ενώ παράλληλα καθιερώθηκε ενιαίος προγραμματισμός προσλήψεων σε ετήσια βάση καθώς και προηγούμενος έλεγχος/προέγκριση από Τριμερή

Επιτροπή με αντιπροσώπους από το Υπουργείο Εσωτερικών, Οικονομικών και τη Γεν.Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου.

- Η δεύτερη πιο σημαντική μεταρρύθμιση που αναλήφθηκε μέσα στην τελευταία δεκαετία αφορά στον εκσυγχρονισμό και αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το ν.2218/1994(όπως τροποποιήθηκε απο ν.2240/1994 και 2307/1995) ιδρύθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως β'αιρετός βαθμός αυτοδιοίκησης, ενώ με το ν.2232/1994(ΦΕΚ 90/Α) προβλεπόταν η μεταβίβαση πολλών μη εθνικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, πράγμα που υλοποιήθηκε τελικά μόλις το 1998-99. Με τη συνένωση και αναδιάρθρωση των Δήμων και Κοινοτήτων που επέφερε το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας δυνάμει του ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α), συνενώθηκαν οι 441 Δήμοι και 5.382 Κοινότητες της χώρας σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες με παράλληλη αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης α'βαθμού. Όλα τα παραπάνω νομοθετήματα επέφεραν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο διακυβέρνησης, προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης ανταποκριτικότητας στις ανάγκες των πολιτών σε τοπικό πια επίπεδο. Σημαντικό και δύσκολο κεφάλαιο της αλλαγής εδώ υπήρξε η πλήρης στελέχωση των νέων οργανισμών με το κατάλληλο προσωπικό, στόχο στον οποίο συνέβαλε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης(ΕΕΤΑΑ) μέσω της διεξαγωγής συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ επιμορφωτικών σεμιναρίων για πάνω από 2.500 υπαλλήλους των ΟΤΑ.

Επίσης με το ν.2503/97 καθιερώθηκε η διοίκηση και οργάνωση της περιφέρειας ως αποκεντρωμένης μονάδας της κεντρικής διοίκησης, ενώ τέλος με το ν.2647/98 μεταφέρθηκαν οριστικά νέες αρμοδιότητες στις Περιφέρειες και ΟΤΑ α'και β'βαθμού.

- Ένας τρίτος πυλώνας του εκσυγχρονισμού και της δομικής αλλαγής της δημόσιας διοίκησης υπήρξε το πρόγραμμα του ΥΠΕΣΔΔΑ «Ποιότητα για τον Πολίτη», το οποίο αναλήφθηκε στα πλαίσια απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου τον Ιανουάριο του 1998, ως ένα πολύπλευρο πρόγραμμα σχεδιασμένο για τη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού συγκεκριμένες καινοτόμες δράσεις που αναλήφθηκαν είναι οι εξής:

- Έκδοση πληροφοριακού υλικού για τις υπηρεσίες του Δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των περιοδικών εκδόσεων του «Οδηγού του Πολίτη», το οποίο

διατίθεται και μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης του Υπουργείου¹⁵, καθώς και της εβδομαδιαίας εφημερίδας «Δημοσιογραφικά» σχετικά με προκηρύξεις θέσεων στο δημόσιο τομέα.

-Προωθήθηκε η ενιαιοποίηση και απλούστευση των εντύπων που χρησιμοποιούν οι υπηρεσίες του Δημοσίου και των ΟΤΑ. Μέχρι τέλους 2000 ενοποιήθηκαν περί τα 300 έντυπα για υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που αφορούν τους πολίτες και μέχρι τέλους 2001 αναμένεται η συνολική ενιαιοποίηση 800 περίπου εντύπων, τα οποία θα ψηφιοποιηθούν και θα ενταχθούν στην ηλεκτρονική σελίδα του ΥΠΕΣΔΔΑ, ώστε να είναι εύκολα προσβάσιμα στον πολίτη αλλά και στις δημόσιες υπηρεσίες.

-Έκδοση 39 περίπου διαφορετικών ειδών πιστοποιητικών από 14 διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες μέσω τηλεφωνικής αίτησης(στο νούμερο 1502), τα οποία αποστέλλονται στον πολίτη με συστημένη επιστολή.

-Δημιουργία Υπηρεσιών Περιορισμού των Διαδρομών (one-stop-shop) για θέματα κοινωνικής πρόνοιας, γεωργικής ανάπτυξης, εμπορίου κλπ. στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις(ΝΑ). Το πρόγραμμα έχει εφαρμοσθεί πιλοτικά σε 5 Ν.Α. και προωθείται η επέκτασή του σε όλες τις Ν.Α. μέχρι τέλος 2001.

-Ανάπτυξη και λειτουργία ενός προγράμματος διασύνδεσης των νησιών του Αιγαίου με το όνομα «Αστερίας» και σχεδιασμός επέκτασής του σε όλες τις απομακρυσμένες περιοχές της επικράτειας με το όνομα «Αριάδνη». Με το πρόγραμμα «Αστερίας» κατέστη δυνατή η διεκπεραίωση διαδικασιών (κυρίως έκδοση πιστοποιητικών) χωρίς να απαιτείται η μετακίνηση του πολίτη από το νησί που διαμένει, μέσω της δημιουργίας θέσεων «πολυδύναμων υπαλλήλων» σε κάθε Δήμο, εφοδιασμένων με τον κατάλληλο τεχνολογικό εξοπλισμό.

-Στην έδρα κάθε περιφέρειας λειτουργεί βάσει του ν.2690/1999 Επιτροπή αρμόδια για την εξέταση αιτήσεων αποζημίωσης(ύψους μέχρι 200.000δρχ.) που δικαιούνται να καταθέσουν οι πολίτες σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους από τις δημόσιες υπηρεσίες της οικείας Περιφέρειας.Για υποθέσεις της αρμοδιότητας των Υπουργείων λειτουργεί όμοια Επιτροπή στο ΥΠΕΣΔΔΑ(ν.1943/1991).

¹⁵ www.gspa.gr

Σημαντική ώθηση στο όλο εγχείρημα του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έδωσε το αντίστοιχο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» του ΥΠΕΣΔΔΑ, το οποίο υλοποιήθηκε στα πλαίσια του Β' ΚΠΣ(1994-99) με συγχρηματοδότηση κατά 55% εκ μέρους της ΕΕ. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα περιελάμβανε έργα που στόχευαν στη δημιουργία προϋποθέσεων συνεχούς εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, κυρίως μέσω της χρήσης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας και την ανάπτυξη των δεξιοτήτων και την επαγγελματική κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα. .

Τέλος, στα πλαίσια της πολιτικής συνεχούς διοικητικής μεταρρύθμισης, το ΥΠΕΣΔΔΑ προέβη δυνάμει του ν.2880/2001(ΦΕΚ 9/Α) στη θέσπιση ενός νέου Προγράμματος με την επωνυμία «Πολιτεία», το οποίο θα λαμβάνει τη μορφή εθνικών Σχεδίων Δράσεων τριετούς διάρκειας και θα χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού. Στόχος το είναι η διαρκής βελτίωση της δημόσιας διοίκησης μέσω της εισαγωγής νέων μεθόδων λειτουργίας, της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών και την επιμόρφωση και βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της.

- Η τέταρτη πρόσφατη κυβερνητική πρωτοβουλία που σχετίζεται με την κανονιστική ποιότητα και ανταποκρίνεται στην ανάγκη για περισσότερη διαφάνεια, λογοδοσία και ανταποκριτικότητα στη δημόσια διοίκηση, υπήρξε η θέσπιση το 1999 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του νέου Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Δημοσίων Υπαλλήλων.

Ο Κώδικας Διοικητικής διαδικασίας(ν.2190/99, ΦΕΚ 45/Α) προσδιορίζει τους κανόνες διοικητικής δράσης και τους όρους για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών με βάση τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αντικειμενικότητας και του σεβασμού της προσωπικότητας. Επιπλέον υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση να εξηγεί τους λόγους καθυστέρησης, να διασαφηνίζει τις απαιτούμενες ενέργειες για τη συλλογή διοικητικών εγγράφων και να διατυπώνει τις προϋποθέσεις για πρόσβαση στις διαδικασίες προσφυγής κατά πράξεων της διοίκησης.

Ο νέος Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων(ν.283/1999, ΦΕΚ 19/Α) διευκρινίζει περαιτέρω τις διαδικασίες πρόσληψης που σχετίζονται με τον ΑΣΕΠ, τις προαγωγές, τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, το πειθαρχικό τους δίκαιο και καθιερώνει μηχανισμούς κατά της διαφθοράς, όπως με τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

Και οι δύο κώδικες αποτελούν θετικά βήματα για την κάμψη της καταχρηστικής άσκησης της εξουσίας, την αύξηση της διαφάνειας και εμπιστοσύνης των πολιτών στη δημόσια διοίκηση.

Δ.2.1.2 Εθνικές πολιτικές και θεσμοί για την κανονιστική μεταρρύθμιση

3 είναι οι βασικοί άξονες πάνω στους οποίους συστήνει ο ΟΟΣΑ στην έκθεση του 1997 προς τα κράτη-μέλη την στήριξη των εθνικών προγραμμάτων τους για τη βελτίωση της κανονιστικής μεταρρύθμισης.

A. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ

-Υιοθέτηση στα ανώτερα πολιτικά επίπεδα μιας πολιτικής κανονιστικής μεταρρύθμισης

-Προσδιορισμός των κριτηρίων ποιότητας των ρυθμίσεων και των αρχών σε θέματα λήψης ρυθμιστικών αποφάσεων

B. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

-Ανάλυση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων

-Συστηματική διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους

-Υιοθέτηση εναλλακτικών λύσεων αντί της ρύθμισης

-Βελτίωση του συντονισμού σε θέματα κανονιστικών ρυθμίσεων

Γ. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

-Επανεξέταση και επικαιροποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας

-Μείωση των διοικητικών διαδικασιών και γραφειοκρατικών διατυπώσεων που έχουν τεθεί από τις δημόσιες αρχές.

Βάσει αυτών των αξόνων, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει να επιδείξει τα εξής:

A. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Παρόλο που στην Ελλάδα πολλές από τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που έχουν επιχειρηθεί τόσο στην οικονομία όσο και στη διοίκηση, αντανακλούν το πνεύμα της κανονιστικής μεταρρύθμισης, δεν έχει μέχρι σήμερα διατυπωθεί με ευκρίνεια μια συνολική πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Μια αξιολογή ενέργεια προς αυτήν την κατεύθυνση ήταν η σύνταξη της έκθεσης για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, το 1998, από την συσταθείσα υπό τη

διεύθυνση του καθηγητή Ιωάννου Σπράου «Επιτροπή για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής», όπου αναγνωριζόταν η ύπαρξη των προβλημάτων του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου αναφορικά με την ποιότητα, το νομοθετικό κόστος, τη διαφάνεια και τη δημοκρατική νομιμότητα. Στην έκθεση αυτή προτεινόταν η υιοθέτηση των Συστάσεων του ΟΟΣΑ του 1995 για τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και η σύσταση μιας κεντρικής δημόσιας Αρχής για το διακυβερνητικό συντονισμό της κανονιστικής μεταρρύθμισης με ρόλο γνωμοδοτικό-συμβουλευτικό για την ποιότητα κάθε νεοεκδιδόμενης κανονιστικής ρύθμισης.

Ακριβή εφαρμογή των βασικών αρχών που προτείνει ο ΟΟΣΑ υπάρχουν στην έκθεση Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που συνέταξε το ΥΠΕΘΟ κατά τη διεξαγωγή ενός πιλοτικού προγράμματος από τον Ιούλιο 1999 έως το Φεβρουάριο 2000. Χρησιμοποιώντας ως οδηγό τις Συστάσεις του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ του 1995 εξέτασε συστηματικά από άποψη ποιότητας όλες τις κανονιστικές ρυθμίσεις των 5 τελευταίων ετών που αφορούσαν το Υπουργείο. Για την εκτέλεση του προγράμματος συστήθηκε μια ομάδα από ανωτέρους υπαλλήλους από διάφορες Διευθύνσεις του Υπουργείου και το αποτέλεσμα του αποτέλεσε έναν πρώτο κατάλογο/λίστα καταγραφής όλων των κανονιστικών ρυθμίσεων (νόμοι, υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα.) και ένα πολύτιμο πρώτο παράδειγμα προς μίμηση και από τα λοιπά Υπουργεία.

ι. Μηχανισμοί διαχείρισης και συντονισμού της κανονιστικής μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση

Μηχανισμοί διαχείρισης και συντονισμού των μεταρρυθμίσεων εντός της δημόσιας διοίκησης, είναι απαραίτητοι για την τήρηση των προγραμματικών σχεδιασμών και την αποφυγή επανεμφάνισης του κανονιστικού πληθωρισμού. Αυτό απαιτεί απονομή συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων σε όργανα του κεντρικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Έως σήμερα στην Ελλάδα δεν υπάρχει ένα εξειδικευμένο όργανο επιφορτισμένο με την παρακολούθηση και προώθηση ενός προγράμματος κανονιστικής μεταρρύθμισης και ποιότητας. Όπως σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ έτσι και στην Ελλάδα έμφαση δίνεται στην ευθύνη καθενός υπουργείου ξεχωριστά για την εκτέλεση της μεταρρύθμισης στα όρια των αρμοδιοτήτων του. Αυτό προβλέπεται τυπικά και από το νόμο 1558/1986 ο οποίος εξιδικεύει τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες κάθε υπουργείου.

Η διαδικασία της νομοθέτησης ξεκινάει συνήθως με πρωτοβουλία ενός υπουργού, ο οποίος υποκινήθηκε είτε από την υπηρεσία είτε από εξωυπηρεσιακούς παράγοντες. Το

θέμα παραπέμπεται στην αρμόδια υπηρεσία, η οποία το μελετάει, απευθύνεται σε ειδικούς ή ανάλογα με τη σημασία και τις δυσχέρειες του ζητήματος, συγκροτείται για την εξέτασή του επιτροπή από πρόσωπα και άλλων υπηρεσιών και η εργασία αυτή καταλήγει σε κάποιο προσχέδιο που υποβάλλεται στον υπουργό.

Υπάρχει ένα χαλαρό σύστημα συντονισμού του νομοθετικού έργου της κυβέρνησης που γίνεται από τη **Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου**. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην πρωθυπουργική εγκύκλιο Υ866/21.11.1996 για την οργάνωση της νομοθετικών πρωτοβουλιών της κυβέρνησης, η διαδικασία έχει ως εξής:

Α) Για νομοσχέδια και τροπολογίες

Οι υπουργοί συντάσσουν ανά τρίμηνο και υποβάλλουν στον Πρωθυπουργό μέσω της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου συνοπτική έκθεση προγραμματισμού και προόδου του νομοθετικού έργου του Υπουργείου τους, στην οποία περιλαμβάνονται και τα κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα και οι κανονιστικές Υπουργικές Αποφάσεις.

Ο αρμόδιος υπουργός θέτει το προσχέδιο υπόψη των συναρμοδίων συναδέλφων του, προκειμένου να εκφράσουν τις απόψεις τους και να παράσχουν τη συναίνεσή τους. Στη συνέχεια, το προσχέδιο υποβάλλεται στο αρμόδιο κατά περίπτωση κυβερνητικό όργανο (Υπουργικό Συμβούλιο, Κυβερνητική Επιτροπή κλπ) προς συζήτηση και έγκριση. Η Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου (ή η κατά περίπτωση αρμόδια Γραμματεία) ενημερώνει τους υπουργούς πριν από τη σχετική συζήτηση στο Υπουργικό Συμβούλιο ή στο οικείο κυβερνητικό όργανο. Η εξαγγελία και πολιτική κάλυψη των προωθούμενων διατάξεων λαμβάνει χώρα μόνο μετά τη σύμφωνη γνώμη όλων των συναρμοδίων υπουργών, συμπεριλαμβανομένου και του Υπουργού Οικονομικών για μέτρα που προκαλούν δημοσιονομική επιβάρυνση καθώς και μετά την έγκριση του αρμόδιου συλλογικού κυβερνητικού οργάνου.

Τα ολοκληρωμένα νομοσχέδια αποστέλλονται προς έλεγχο στο **Γραφείο Νομοθετικού Έργου της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου**, συνοδευόμενα απαραίτητως από:

- Αιτιολογική έκθεση
- Ειδική έκθεση περί του τρόπου κάλυψης της προκαλούμενης δαπάνης ή πλήρωσης της ελάττωσης των εσόδων(άρθ. 75 παρ.2 Συντάγματος)
- Έκθεση του Γενικού Λογιστήριου του Κράτους (άρθρ.75παρ.1Συντάγματος)
- Παράρτημα με τις τροποποιούμενες και καταργούμενες διατάξεις

-Σύντομη έκθεση με τα προβλεπόμενα να εκδοθούν σε εκτέλεσή τους αναγκαία κανονιστικά διατάγματα και κανονιστικές υπουργικές αποφάσεις

Στη συνέχεια τα νομοσχέδια διαβιβάζονται για επεξεργασία στην **Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ)**, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει μέλη της δικαστικούς λειτουργούς, καθηγητές νομικής ΑΕΙ, νομικούς συμβούλους ή πάρεδρους της Διοίκησης και δικηγόρους. Η ΚΕΝΕ, η οποία συνεργάζεται με το Γραφείο Νομοθετικού Έργου της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου και τις αρμόδιες για τη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων υπηρεσίες των Υπουργείων, έχει ως αρμοδιότητές της:

- την επεξεργασία των σχεδίων νόμων, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και τροπολογιών που παραπέμπονται σε αυτήν, από άποψη συστηματική και νομοτεχνική και την αρτιότερη διατύπωση του κειμένου τους.

- τη διαπίστωση της συνταγματικής νομιμότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων καθώς και της συμβατότητάς τους με το κοινοτικό και το διεθνές δίκαιο

- την επισήμανση των ενδεχόμενων επιπτώσεων ή προεκτάσεων ρυθμίσεων ιδιαίτερης σημασίας

Σημαντικό στοιχείο για τη διαφάνεια και ενίσχυση της νομιμοποίησης των ρυθμίσεων αποτελεί η συμμετοχή κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία της **Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής(ΟΚΕ)**, η οποία ιδρύθηκε με το ν.2232/1994(ΦΕΚ 140/Α/31-8-94) κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα, για τη θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα. Το οργανωτικό μοντέλο της ΟΚΕ στηρίζεται στον τριμερή διαχωρισμό των εκπροσωπούμενων συμφερόντων, καθώς συνίσταται από εκπροσώπους τριών κοινωνικο-οικονομικών ομάδων:α)των εργοδοτών-επιχειρηματιών, β)των εργαζομένων, μισθωτών και δημοσίων υπαλλήλων και γ) των αγροτών, ελεύθερων επαγγελματιών, των ΟΤΑ και των καταναλωτών.

Συγκεκριμένα, νομοσχέδια που αφορούν σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας, όπως εργασιακές σχέσεις, κοινωνική ασφάλιση, φορολογικά μέτρα και γενικότερη οικονομική πολιτική, αποστέλλονται στην ΟΚΕ και η έκφραση της γνώμης της είναι υποχρεωτική πριν από την ψήφιση των αντίστοιχων νόμων. Η ΟΚΕ μπορεί πάντως και με δική της πρωτοβουλία να εκφράζει γνώμη και για άλλα γενικότερα θέματα κοινωνικο-οικονομικής πολιτικής. Από την έναρξη λειτουργίας της η ΟΚΕ έχει εκδώσει 40 γνωμοδοτήσεις περίπου, από τις οποίες οι 25 αφορούσαν σχέδια νόμων ή ενωσιακής

πολιτικής, 7 εκδόθησαν κατόπιν υπουργικής εντολής και 8 αναλήφθησαν με πρωτοβουλία της ΟΚΕ.

Εν συνεχεία, η γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου επιστρέφει τα νομοσχέδια στα Υπουργεία για την προσαρμογή τους προς τυχόν παρατηρήσεις και ακολούθως λαμβάνουν την τελική έγκριση του υπουργικού συμβουλίου για να ρωθηθούν προς ψήφιση στη Βουλή.

Εκτενείς τροπολογίες πρέπει οπωσδήποτε να τυγχάνουν επεξεργασίας από την ΚΕΝΕ. Τροπολογίες άσχετες με το αντικείμενο του υπό συζήτηση νομοσχεδίου δεν προωθούνται. Κατ'εξαιρέση γίνονται δεκτές τροπολογίες απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επείγοντος θέματος. Η συνδρομή του επείγοντος πρέπει να εκτίθεται στην αιτιολογική έκθεση της οικείας τροπολογίας.

Η διαδικασία παραγωγής νόμων στην Ελλάδα περιγράφεται στο Διάγραμμα 2 της σελ. 40.

Β) Προεδρικά Διατάγματα

Το σχέδιο Διατάγματος μετά την κατάρτιση από την αρμόδια υπηρεσία και την υπογραφή του από τον αρμόδιο Υπουργό ή τους συναρμόδιους υπουργούς, διαβιβάζεται προς έλεγχο στο Γραφείο Νομοθετικού Έργου της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου, συνοδευόμενο από:

- τις εξουσιοδοτικές νομοθετικές διατάξεις
- τις απαιτούμενες από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις προτάσεις, γνωμοδοτήσεις κλπ.
- τις τυχόν καταργούμενες ή τροποποιούμενες προγενέστερες διατάξεις.

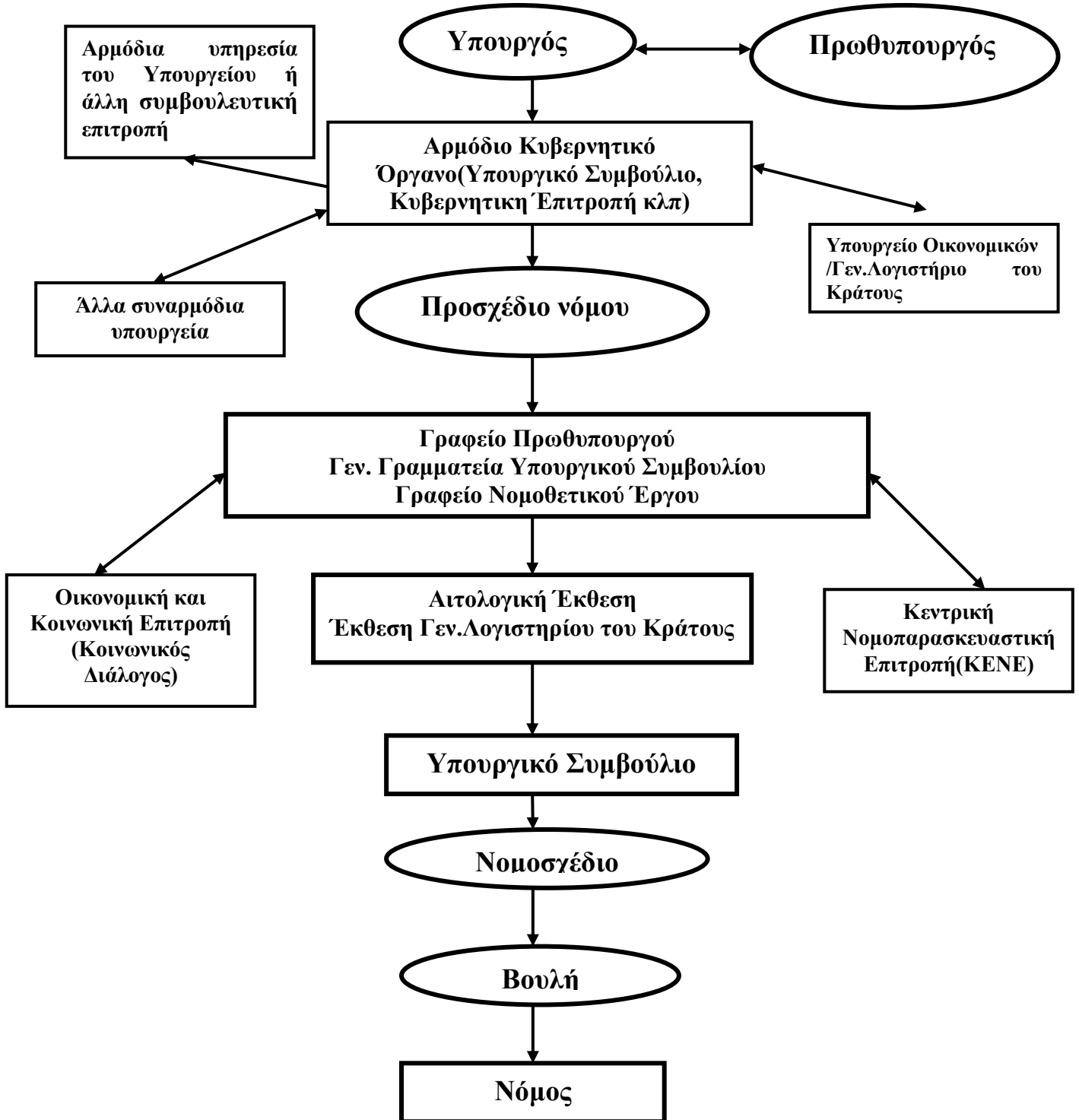
Το Γραφείο Νομοθετικού Έργου διαβιβάζει το σχέδιο στο Συμβούλιο της Επικρατείας για έλεγχο νομιμότητας από το αρμόδιο Τμήμα., από όπου το σχέδιο επιστρέφεται στο οικείο Υπουργείο για την προσαρμογή του προς τυχόν παρατηρήσεις. Στη συνέχεια αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου για την περαιτέρω προώθησή του προς υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Γ) Κανονιστικές διοικητικές αποφάσεις άλλων οργάνων της διοίκησης

Για τη δημοσίευση κανονιστικών αποφάσεων που εκδίδονται από Υπουργούς ή άλλα όργανα της Διοίκησης κατ'εξουσιοδότηση νόμου για τη ρύθμιση λεπτομερειών ενός θέματος, απαιτείται ή προηγούμενη έγκριση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου και του Υπουργού Δημόσιας Διοίκησης. Η έγκριση αυτή

χορηγείται ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης, τον οποίο ασκεί το Γραφείο Νομοθετικού Έργου της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Η ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



Πηγή: Εισήγηση Β.Τσελέντη, Δ/ντριας Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Γεν.Δ/σης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού ΥΠΕΣΔΔΑ-ΓΓΔΔ, προς την Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, Αθήνα, 9/1/2001.

Η εφαρμογή του κοινοτικού Δικαίου

Η μεταφορά του κοινοτικού δικαίου έδωσε σημαντική ώθηση στη δέσμευση της Ελλάδας για κανονιστική μεταρρύθμιση. Η υιοθέτηση των κοινοτικών Οδηγιών και κανονισμών επέπρεψε στην Ελλάδα τη θέσπιση νόμων οι οποίοι υπό άλλες συνθήκες θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο να θεσπισθούν (όπως η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας). Παρόλα αυτά, η εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου πραγματοποιήθηκε όχι χωρίς προσκόμματα και καθυστερήσεις, καθώς συχνά αναζητήθηκε η παροχή πρόσθετων προθεσμιών υιοθέτησης σημαντικών μεταρρυθμίσεων. Στον πίνακα κατάταξης των χωρών βάσει του αριθμού των μη μεταφερθέντων Οδηγιών στο εθνικό Δίκαιο, που συνέταξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Νοέμβριο 1999, η Ελλάδα βρισκόταν στη χαμηλότερη θέση μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ¹⁶.

Από την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1981), η Βουλή έχει αναθέσει στην Κυβέρνηση το καθήκον μεταφοράς των κοινοτικών πράξεων, βάσει του ν.1338/1983(ΦΕΚ34/Α/17-3-83). Υπό αυτόν τον νόμο παρέχεται ευρεία νομοθετική εξουσιοδότηση προς τα όργανα της κυβέρνησης για την εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο απλούστερα και γρηγορότερα, μέσω της έκδοσης Πριεδρικών Διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων. Κατά τις διαδικασίες εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, προηγείται υποχρεωτικά ο έλεγχος και η έγκριση του περιεχομένου και της συνοχής των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων με άλλες κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες προετοιμασίας και διαπραγμάτευσης των νέων κοινοτικών οδηγιών από τα εθνικά όργανα, αυτές υπάγονται στο καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, υπό την επίβλεψη, όπου κρίνεται απαραίτητο, του Υπουργείου Εξωτερικών ή/και του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, τα έχουν καταστεί κατ'εναλλαγή ως κεντρικά συντονιστικά όργανα άσκησης της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας.

ii. Συντονισμός μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης

Μετά τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις της τελευταίας δεκαετίας για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (ν.2218/1994, ν.2240/1994, ν.2539/97) και

¹⁶ European Union Single Market Scoreboard, November 1999, στο <http://europa.eu.int/comm/>

την ίδρυση της περιφέρειας (ν.2503/1997), ως νέο αποκεντρωμένο επίπεδο της κεντρικής κρατικής διοίκησης στόχος ήταν η μεταβίβαση των κρατικών αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα.

Μια απεικόνιση της σύγχρονης κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων διακυβέρνησης δίνεται στον Πίνακα 2, όπου γίνεται φανερό το πρόβλημα επικάλυψης και μη ύπαρξης σαφούς διαχωρισμού αρμοδιοτήτων, πράγμα που σε συνδυασμό με τον ελλειπή συντονισμό μεταξύ των επιπέδων αυτών, μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα ποιότητας και αποτελεσματικότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης στην Ελλάδα

| Τομέας Πολιτικής | ΚΡΑΤΟΣ | ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ | Ν.Α. | ΟΤΑ α' βαθμού |
|--|--------|------------|------|---------------|
| Ασφάλεια, Αστυνομία | • | • | | • |
| Δικαιοσύνη | • | • | | |
| Πυροσβεστική | • | • | • | • |
| Εκπαίδευση(προσχολική, α' και β' βαθμού) | • | • | • | • |
| Ανώτερη/-τατη Εκπαίδευση | • | • | | |
| Νοσοκομεία | • | • | • | • |
| Κοινωνική Ασφάλιση | • | • | • | |
| Πολεοδομία,Ρυμοτομία | • | • | • | • |
| Υδροδότηση | • | • | | |
| Αποκομιδή Απορριμάτων | | | | • |
| Σφαγεία/Νεκροταφεία | | | | • |
| Προστασίατου Περιβάλ/τος | • | • | • | • |
| Χώροι Αναψυχής | • | • | • | • |
| Αστικό οδικό δίκτυο | • | • | • | • |
| Αστικές μεταφορές-τρένα | • | • | • | |
| Λιμάνια | • | • | • | • |
| Αεροδρόμια | • | • | | |
| Φυσικό αέριο | • | • | | • |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Άρδευση | | | • | • |
| Καλλιέργειες-Αλιεία | • | • | • | • |
| Ηλεκτρισμός | • | • | | |
| Εμπόριο | • | • | • | • |
| Τουρισμός | • | • | • | • |
| Άδειες λειτουργίας επιχειρήσεων/καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος | | | • | • |

Πηγή: ΥΠΕΣΔΔΑ, Απαντήσεις ερωτηματολογίου ΟΟΣΑ, Μάρτιος 2000.

Οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες για την άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και την επίλυση διαφωνιών μεταξύ των δύο αυτών επιπέδων. Συγκεκριμένα, ο Γεν Γραμματέας Περιφέρεια ασκεί έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεις που εκδίδουν τα όργανα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Όλες οι πράξεις των νομαρχιακών και δημοτικών συμβουλίων υποβάλλονται στο Γ.Γραμματέα Περιφέρειας και σε περίπτωση που αυτός τις θεωρήσει παράνομες τις αποστέλλει εντός 15 ημερών σε μια ειδική Επιτροπή Ελέγχου, η οποία ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Καμιά προηγούμενη διαδικασία διαλόγου δεν απαιτείται για την προετοιμασία αυτών των νομοθετικών ρυθμίσεων, αν και το Περιφερειακό Συμβούλιο ή τα Συμβούλια των ΟΤΑ μπορεί να οργανώσουν δημόσιες συναντήσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς.

Όσον αφορά τον έλεγχο εκ των υστέρων, τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας ελέγχουν τις πράξεις και αποφάσεις των ΟΤΑ. Ωστόσο έχουν παρατηρηθεί πολλά προβλήματα συμμόρφωσης των ΟΤΑ προς τις αποφάσεις των δικαστηρίων, γεγονός που οφείλεται και στη σύγχυση που υπάρχει στο θεσμικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, της περιφερειακής και της κεντρικής διοίκησης.

Δύο είναι τα επικεφαλής αντιπροσωπευτικά σώματα για το συντονισμό και διαβούλευση μεταξύ της εθνικής κυβέρνησης και των χαμηλότερων επιπέδων διακυβέρνησης: η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ) και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΕΝΑΕ). Δήμαρχοι και Νομάρχες επιλέγουν απευθείας τα μέλη αυτών των ενώσεων, οι οποίες αποτελούν τα κύρια κανάλια διαλόγου των

προτεινόμενων κανονιστικών σχεδίων της κεντρικής κυβέρνησης ή για κάθε άλλο θέμα του κύκλου αρμοδιοτήτων τους.

B. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ι. Διαφάνεια και προβλεψιμότητα στην κανονιστική δράση της δημόσιας διοίκησης

Η διαφάνεια στη θέσπιση των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι απαραίτητη για την εγκαθίδρυση ενός σταθερού και προβλέψιμου κανονιστικού περιβάλλοντος που προάγει τον ανταγωνισμό, το εμπόριο και τις επενδύσεις και βοηθά στην αντίσταση κατά των εγκατεστημένων συμφερόντων. Ενισχύει τη νομιμοποίηση και νομιμότητα των διαδικασιών καθώς και τη μετέπειτα συμμόρφωση προς το περιεχόμενο των ρυθμίσεων. Η διαφάνεια περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα πρακτικών, όπως σταθερές και προβλέψιμες διαδικασίες παραγωγής και αναθεώρησης των ρυθμίσεων, διαβούλευση-συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, χρήση απλής και κατανοητής γλώσσας, δημοσίευση, κωδικοποίηση και άλλους τρόπους εύκολης και γρήγορης πρόσβασης καθώς και αποτελεσματικές διαδικασίες και όργανα εφαρμογής και προσφυγής κατά αυτών.

Σε γενικές γραμμές, παρά τον πρόσφατα αυξανόμενο αριθμό των μεταρρυθμίσεων για την προαγωγή της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, η Ελλάδα απέχει αρκετά από τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ για την επίτευξη ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαφάνειας του κανονιστικού της συστήματος.(βλ. Διάγραμμα 3, σελ.45)

Στην Ελλάδα πέραν των συνταγματικών διατάξεων, δεν υπάρχει ένας ειδικός νόμος για την περιγραφή πρακτικών θέσπισης κανονισμών.

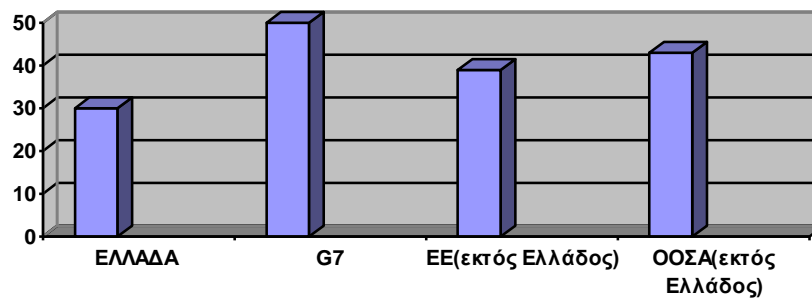
Όπως ειπώθηκε και παραπάνω, η νομοθετική πρωτοβουλία και ανάπτυξη μιας ρύθμισης είναι θέμα εσωτερικό του αρμόδιου Υπουργείου, με περιορισμένη ακόμη και τη διϋπουργική συνεργασία για το νομοθετικό σχεδιασμό.

Στην ελληνική πρακτική, οι διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι άτυπες και εξαρτώνται από το Υπουργείο και την πρόθεση του επικεφαλής Υπουργού. Έτσι, έχουν δημιουργηθεί αρκετές επιτροπές συμβουλευτικού χαρακτήρα, όπως π.χ. βάσει του ν.2251/1994 το Υπουργείο Ανάπτυξης συμβουλευεται από το 1994 ενώσεις καταναλωτών για θέματα σχετικά

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΣΕ ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ-ΜΕΛΗ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

Βασισμένος στην αυτοαξιολόγηση, ο παρακάτω ευρείας σύνθεσης δείκτης, αφορά τη μέτρηση της διαφάνειας/ανοικτής πρόσβασης στις διαδικασίες θέσπισης ρυθμίσεων. Η υψηλή βαθμολογία αποδίδεται σε εθνικά κανονιστικά συστήματα που παρέχουν απεριόριστη δημόσια πρόσβαση στις διαδικασίες προτέρας διαβούλευσης, πρόσβασης στους κανονισμούς μέσα από ηλεκτρονικά ή έντυπα μέσα, χρήση Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων και συμμετοχή στην αναθεώρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Η Ελλάδα βρίσκεται χαμηλότερα από το μέσο όρο των υπόλοιπων χωρών της ΕΕ, του ΟΟΣΑ και της Ομάδας G7. Αυτό οφείλεται στο ότι η Ελλάδα δεν δημοσιοποιεί εκ των προτέρων τα κανονιστικά σχέδιά της, η δημόσια διαβούλευση διενεργείται σχεδόν κατ'εξάιρεση και δεν χρησιμοποιείται η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων.



Πηγή: Έρευνα της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης του ΟΟΣΑ, Μάρτιος-Απρίλιος 1998

με την υγεία/ασφάλεια των καταναλωτών μέσω του Εθνικού Συμβουλίου Ένωσης Καταναλωτών. Επίσης, ορισμένα υπουργεία- όπως το παραπάνω- διοργανώνουν ad hoc συναντήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη για τη συζήτηση σχεδίων. Σε αυτές τις περιπτώσεις όμως, η επιλογή των συμμετεχόντων γίνεται από τον ίδιο το Υπουργείο.

Η δημόσια διαβούλευση είναι ιδιαίτερα μειωμένη για τους δευτερεύοντες κανόνες Δικαίου (Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα) καθώς αυτοί σπάνια συζητούνται εκτός υπουργείου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας(για την περίπτωση των προεδρικών διαταγμάτων) Επιπλέον, κατά την προετοιμασία των ευρωπαϊκών οδηγιών, σπάνια διεξάγεται διαδικασία προηγούμενης διαβούλευσης, περιορίζοντας έτσι την ικανότητα της Ελλάδος να προωθήσει μια συνεκτική και καλά τεκμηριωμένη πολιτική άποψη κατά τις διαπραγματεύσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο μόνος επίσημος συμβουλευτικός μηχανισμός που υφίσταται είναι η προαναφερθείσα τριμερούς οργανωτικής δομής ΟΚΕ(κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα) που

ιδρύθηκε το 1994(ν.2232/1994), για την αντιπροσώπευση τριών ομάδων ενδιαφερομένων: α)των εργοδοτών και επιχειρηματιών, β)μισθωτών και δημοσίων υπαλλήλων, και γ)πολιτών, ΟΤΑ και ελεύθερων επαγγελματιών.

Ο ρόλος της ΟΚΕ είναι η προαγωγή του «κοινωνικού διαλόγου» μέσω της υιοθέτησης κοινών θέσεων πάνω σε θέματα που αφορούν στο σύνολο της κοινωνίας. Κατόπιν πρόσκλησης του αρμόδιου Υπουργείου, η ΟΚΕ εκφέρει γνώμη εντός 30 ημερών, χωρίς όμως αυτή να έχει καμία δεσμευτική ισχύ. Παρόλα αυτά, η ΟΚΕ έχει κατάσσει ένα σημαντικό όργανο για την άυξηση της συμμετοχής των εταιρών στις κανονιστικές διαδικασίες και έχει γίνει ευρέως αποδεκτή ως ένα πεδίο γόνιμου διαλόγου μεταξύ εργατικών και εργοδοτικών οργανώσεων για τη διαμόρφωση των κανονιστικών αποφάσεων .

Επίσης στα πλαίσια του μακροχρόνιου προγραμματισμού για τις κανονιστικές μεταρρυθμίσεις, οι Υπουργοί συντάσσουν κάθε τρίμηνο και υποβάλλουν στον Πρωθυπουργό μέσω της Γεν.Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου συνοπτική έκθεση προγραμματισμού και προόδου του νομοθετικού έργου του Υπουργείου τους, συμπεριλαμβανομένων και των προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων(εγκύκλιος Νο Υ866/21-11-96). Ωστόσο, αυτή η έκθεση δεν δημοσιοποιείται και συνεπώς η δημόσια γνώση των μελλοντικών κανονιστικών προτάσεων περιορίζεται σε πολιτικές ανακοινώσεις, αποφάσεις της ΕΕ πριν την υιοθέτησή τους από την Ελλάδα, και διαφήμιση των νομοσχεδίων στις εφημερίδες πριν την ψήφισή τους από τη Βουλή.

ii. Διαφάνεια στην εφαρμογή των ρυθμίσεων και συμμόρφωση

Η διαφάνεια απαιτεί από τη διοίκηση τη συστηματική γνωστοποίηση της ύπαρξης και του περιεχομένου όλων των ρυθμίσεων στο ευρύ κοινό. Στην Ελλάδα, οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα και οι κανονιστικές υπουργικές αποφάσεις, μετά την ψήφισή τους από τη Βουλή ή την υπογραφή τους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δημοσιεύονται στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως(ΦΕΚ). Το υλικό αυτό διατίθεται επίσης μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης του Εθνικού Τυπογραφείου στο Internet¹⁷.

Επιπλέον, οι ελληνικοί νόμοι έχουν κωδικοποιηθεί σε 40 διαφορετικές θεματικές ενότητες που περιλαμβάνονται στο Διαρκή Κώδικα Νομοθεσία (ή Πανδέκτης), ο οποίος

¹⁷ www.et.gr/fek.htm

αποτελείται από 105 τόμους που ενημερώνονται καθημερινά για κάθε αλλαγή και υπάγεται σε ειδική υπηρεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ. Τα περιεχόμενά του προβλέπεται να καταγραφούν και ηλεκτρονικά έως τα τέλη του α' εξαμήνου του 2001.

Η διαφάνεια όμως μπορεί de facto να μειωθεί όταν το νομοθετικό πλαίσιο είναι ασταθές και ασαφές λόγω συνεχών και άναρχων τροποποιήσεων και αλλαγών. Σε αυτήν την περίπτωση καθίσταται πλέον αδύνατη η παρακολούθηση και κατανόηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου από τους περισσότερους πολίτες και επιχειρήσεις. Το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα αισθητό στην Ελλάδα, με επακόλουθα π.χ. τη δημιουργία μιας αναπτυσσόμενης βιομηχανίας παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για τις απαιτούμενες προϋποθέσεις του νόμου.

Επιπλέον, η κατανόηση και προσβασιμότητα καθίσταται για το μέσο έλληνα πολίτη δυσχερής λόγω της μη πλήρους χρησιμοποίησης απλής και κατανοητής γλώσσα σε αυτές τις προσπάθειες αναδιαμόρφωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Για τους παραπάνω λόγους, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις στα πλαίσια της εφαρμογής και συμμόρφωσης των πολιτών της προς τις τεθείσες ρυθμίσεις, εν μέρει λόγω και της έλλειψης επικοινωνίας και συντονισμού μεταξύ των υπουργείων. Καθυστερήσεις στην εφαρμογή των διατάξεων εμφανίζεται επίσης λόγω έλλειψης των απαραίτητων πόρων για την δημιουργία των απαραίτητων θεσμικών οργάνων για τη μεταρρύθμιση, καθώς και μη συνυπολογισμού στο στάδιο της νομοπαραγωγής των πραγματικών δυνατοτήτων των πολιτών και επιχειρηματιών για συμμόρφωση. Πρόκειται για ένα υπερβολικά σύνθετο νομοπαραγωγικό σύστημα, επικεντρωμένο περισσότερο στη δημιουργία νέων νόμων παρά στην εκτέλεση των ήδη υπαρχόντων.

Επίσης οι δυσκολίες εφαρμογής του νόμου σχετίζονται άμεσα και με πολιτικές επιλογές και κριτήρια. Π.χ. κάτοχοι ακινήτων που στερούνται άδειας οικοδόμησης, συνδέονται χάριν προσωπικών επαφών και γνωριμιών με παροχές ηλεκτρικού, τηλεφώνου κλπ. Μετά την πάροδο ενός χρονικού διαστήματος, ο ιδιοκτήτης οργανώνει μια ομάδα υποστήριξης στην περιοχή προκειμένου να πείσει τον τοπικό πολιτικό παράγοντα να νομιμοποιήσει το ακίνητο. Αυτό το παράδειγμα αποδεικνύει περίτρανα πόσο άχρηστη καθίσταται η συμμόρφωση προς το περιεχόμενο του νόμου και πόσο εύκολη η καταστρατήγησή του.

Η ορθή εφαρμογή των νόμων ελέγχεται κατά τα διεθνή κρατούντα από τα Δικαστήρια. Ειδικότερα, ο έλεγχος συμμόρφωσης της Διοίκησης στο εκάστοτε ισχύον Δίκαιο ασκείται από τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, η

πρόσβαση των πολιτών στη διοικητική δικαιοσύνη είναι απολύτως ελεύθερη, όπως επίσης και στους πρόσθετους θεσμούς προσφυγής που θέτει το ελληνικό κράτος για αυτούς.

Ωστόσο η παροχή διοικητικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και πολυέξοδη . Ο Συνήγορος του Πολίτη¹⁸ π.χ. έχει υπολογίσει ότι κατά μέσο όρο μια διοικητική προσφυγή χρειάζεται 3-5 χρόνια για να φθάσει στον ανώτερο βαθμό εκδίκασης, δηλ. ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και κοστίζει περί τα \$2000 σε δικηγορικές και άλλες αμοιβές.

Σημαντικές, τέλος, ρυθμίσεις με τις οποίες διασφαλίζεται το δικαίωμα προσφυγής του πολίτη κατά πράξεων της διοίκησης είναι:

-ο ν.1943/91 άρθρ.5 και ν.2690/99(Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) όπου καθορίζονται ακριβώς οι προθεσμίες διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών και η υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησης αυτών. Αρμόδια όργανα για για την τήρηση των διατάξεων είναι Ειδική Επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ καθώς και 13 ακόμη οικείες επιτροπές στην έδρα κάθε περιφέρειας.

-με το ν.2477/97 ιδρύθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη για την έρευνα των περιπτώσεων κακοδιοίκησης του δημόσιου τομέα κατόπιν παραγγελίας του πολίτη ή και αυτεπάγγελτα.

-παράλληλα από αρκετούς φορείς του δημόσιου τομέα εκδόθηκαν «Χάρτες Δικαιωμάτων των Πολιτών» όπου προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις της εκδούσας υπηρεσίας έναντι των πολιτών και προβλέπεται αποζημίωση σε αυτούς σε περίπτωση αθέτησης των υποχρεώσεών της.

-Τέλος, ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης ασκείται και από τα εξής όργανα:

το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης

το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων

το Σώμα Επιθεωρητών Περιβάλλοντος

το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας

το Σώμα Επιθεωρητών Μεταφορών

Δ/ση Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών

Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

¹⁸ OECD Country Review of Greece:Chapter 2 “Government capacity to assure high quality Regulation” June 2000.

iii. Κατανόηση των κανονιστικών επιπτώσεων: η χρήση της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων:ΑΚΕ (Regulatory Impact Analysis /RIA)

Στη Σύσταση του ΟΟΣΑ του 1995 δινόταν ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της ΑΚΕ για τη συστηματική εξασφάλιση της επιλογής των πιο αποδοτικών και αποτελεσματικών πολιτικών.

Στην Έκθεση του του ΟΟΣΑ του 1997 προς τους Υπουργούς για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, συστηνόταν στις κυβερνήσεις η ενσωμάτωση της ΑΚΕ στην ανάπτυξη, εξέταση και αναθεώρηση των ρυθμίσεων¹⁹.

Η ΑΚΕ είναι ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση των οικονομικών κανονιστικών επιπτώσεων επί των επιχειρήσεων και άλλων εμπλεκόμενων φορέων. Στόχος της ΑΚΕ είναι η υποβοήθηση της δημόσιας διοίκησης στο στάδιο της προετοιμασίας των σχεδίων νόμων για τη λήψη των καλύτερων αποφάσεων, μέσω της εκτίμησης και του προσδιορισμού: α)του κινδύνου(διακινδύνευσης) που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση , β)το όφελος που θα προκύψει από τη ρύθμιση και γ)το κόστος το οποίο συνεπάγεται η ρύθμιση²⁰.Η ΑΚΕ υιοθετήθηκε για πρώτη φορά στις ΗΠΑ, το 1981, ενώ σήμερα πλέον εφαρμόζεται από 20 χώρες του ΟΟΣΑ.

Για αρκετό καιρό επιχειρήσεις, ομάδες και ακαδημαϊκοί στην Ελλάδα υποστήριξαν την ΑΚΕ. Το 1990 ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών εισηγήθηκε στην κυβέρνηση μια τυπική διαδικασία εκτίμησης των επιπτώσεων για κάθε νέα ρύθμιση, ενώ πιο πρόσφατα, στην έκθεση Σπράου για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση(1998)» συστηνόταν στην κυβέρνηση η άμεση εφαρμογή της.

Στην Ελλάδα, σήμερα, δεν υπάρχει θεσμοθετημένη διαδικασία για την αξιολόγηση και ανάλυση των πιθανών επιπτώσεων που μπορούν να προκύψουν από την εφαρμογή μιας ρύθμισης, με την έννοια της ΑΚΕ, αν και κατά την αλλαγή της ελληνική οικονομίας προς τα πρότυπα της ΕΕ, παρόμοιες εκτιμήσεις επιπτώσεων αποβαίνουν ολοένα και περισσότερο κριτικής σημασίας για τη διασφάλιση του προσανατολισμού της κυβερνητικής κανονιστικής δράσης προς τις αρχές και ανάγκες της αγοράς.

Συνήθως, οι εκτιμήσεις από τις πιθανές επιπτώσεις της ρύθμισης εμπεριέχονται μόνο στις πολιτικές εκτιμήσεις ή και στο στάδιο της επιστημονικής εξέτασης του υπό

¹⁹ Για περισσότερα στοιχεία βλ.. Λίστα Καλύτερων Πρακτικών ΑΚΕ στο: «OECD, 1997, Regulatory Impact Analysis:Best practices in OECD countries, Paris»

²⁰ Δρ Παν.Καρκατσούλη, Ειδ.Επιστήμονα ΥΠΕΣΔΔΑ, Εισήγηση στην Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης «Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων», Αθήνα 10/1/2001

ρύθμιση αντικειμένου και δεν αποτελούν βασικό, ξεχωριστό συστατικό στοιχείο ή στάδιο της διαδικασίας παραγωγής της ρύθμισης.

Έτσι στα πλαίσια του ελληνικού θεσμικού πλαισίου προβλέπεται βάσει των άρθρ.74,75Σ/τος ότι κάθε σχέδιο νόμου (ακόμη και μια τροπολογία) συνοδεύεται υποχρεωτικά από την αιτιολογική έκθεση και την έκθεση για τις δαπάνες που προκαλεί σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού. Στην μεν αιτιολογική έκθεση αναφέρονται αναλυτικά οι λόγοι που ωθούν και οι στόχοι θέσπισης του συγκεκριμένου νόμου Προετοιμάζεται από τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία στο τέλος της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και συχνά περιλαμβάνει μια ή δύο παραγράφους για τα γενικά οφέλη της προτεινόμενης ρύθμισης. Δεν προαπαιτείται για τις κατ'εξουσιοδότηση κανονιστικές πράξεις(προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις). Επίσης κάθε σχέδιο ή πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, συνοδεύεται υποχρεωτικά από έκθεση του Γεν. Λογιστηρίου του Κράτους (ΥΠΕΘΟ) για τον ακριβή καθορισμό της δαπάνης που θα προκαλέσει σε βάρος του ετήσιου προϋπολογισμού. Η διαδικασία εφαρμόζεται αυστηρά και φαίνεται να έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Γ. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Από την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος το 1974 στην Ελλάδα, δεν υπήρξε καμία συνολική συστηματική προσπάθεια εξέτασης και επικαιροποίησης της ελληνικής νομοθεσίας. Η αναθεώρηση και τροποίηση της νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής στις κοινοτικές επιταγές, επαφίεται μεμονωμένα στο καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο.

Το κύριο εργαλείο για το σκοπό αυτό υπήρξε η κωδικοποίηση των νόμων, διαδικασία ιδιαίτερα χρονοβόρα και εστιασμένη μόνο στη μεθοδική κατάταξη παρά στην προσαρμογή των νομοθετημάτων στις σύγχρονες καταστάσεις και απαιτήσεις. Έτσι εγκυρότερη πηγή πληροφόρησης για την κατάσταση της νομοθεσίας κατέστη ο Κώδικας Διαρκούς Νομοθεσίας, ο οποίος τηρείται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ και κυκλοφορεί σε έντυπη και σύντομα και σε ηλεκτρονική μορφή, καθώς ολοκληρώνεται η μηχανογράφηση των σχετικών αρχείων. Επίσης στο Εθνικό Τυπογραφείο καταβάλλεται προσπάθεια καταχώρησης σε ηλεκτρονική μορφή ολόκληρης της ελληνικής νομοθεσίας ενώ πολλά υπουργεία προχωρούν σε

μεμονωμένες κωδικοποιήσεις σε θέματα της αρμοδιότητάς τους, όπως π.χ. το ΥΠΕΣΔΔΑ, Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Όσον αφορά την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού που εμπλέκεται με τη νομοπαραγωγική διαδικασία, δεν υπάρχει εξειδικευμένη εκπαίδευση ή επαγγελματική ειδικότητα για τα διοικητικά στελέχη που ασχολούνται με το αντικείμενο. Στα τμήματα νομοθετικού έργου υπηρετούν συνήθως υπάλληλοι γενικών καθηκόντων και τα τμήματα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους- του αρμόδιου νομικού συμβούλου της διοίκησης- επανδρώνονται από δικηγόρους. Εξειδίκευση επιστημονική σε σχέση με το θέμα δίνεται μόνο σε σεμινάρια επιμόρφωσης που διοργανώνονται περιοδικά από επιμορφωτικούς φορείς της δημόσιας διοίκησης, όπως το ΕΚΔΔ, Σχολή Επιμόρφωσης υπαλλήλων Υπ.Οικονομικών κλπ.

Δ.2.2: ΚΕΦ.2: Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ²¹

Οι αρχές και η ανάλυση της πολιτικής ανταγωνισμού έχουν κεντρική σημασία για την κανονιστική μεταρρύθμιση, καθώς παρέχουν ένα μέτρο σύγκρισης για την εκτίμηση της ποιότητας των οικονομικών και κοινωνικών κανονισμών και ωθούν στην εφαρμογή ρυθμίσεων που προστατεύουν τον ανταγωνισμό.

Γενικά, η νομοθεσία περί ανταγωνισμού αναφέρεται σε προβλήματα δημιουργίας μονοπωλιακών δυνάμεων υπό 3 μορφές:

α) σύναψη σχέσεων ή συμφωνιών εναρμονισμένης πολιτικής μεταξύ ανεξάρτητων εταιριών. Διακρίνονται σε «οριζόντιες συμφωνίες» μεταξύ εταιριών του ίδιου κύκλου δραστηριοτήτων και «κάθετες συμφωνίες» μεταξύ εταιριών που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά στάδια παραγωγής και διανομής αγαθών.

β) ενέργειες μιας εταιρίας για τη δημιουργία «μονοπωλίου» ή «καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης στην αγορά» και

γ) δομικοί συνδυασμοί μεταξύ ανεξάρτητων εταιριών που απολήγουν σε «συγκεντρώσεις» ή «συγχωνεύσεις» εταιριών.

Τα θεμέλια και οι μεταρρυθμίσεις της πολιτικής ανταγωνισμού στην Ελλάδα

²¹ Αντιστοιχεί στο Chapter 3: «The role of Competition policy in Regulatory Reform» της τελικής έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση.

Παρόλο που η νομοθεσία περί ανταγωνισμού στην Ελλάδα υιοθετήθηκε στα πλαίσια της εναρμόνισης προς την ευρωπαϊκή, δεν χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο για την υποστήριξη ευρύτερης κλίμακας αλλαγών. Η προσέγγιση της Ελλάδος στην πολιτική ανταγωνισμού είναι παράγωγη της ευρωπαϊκής. Ο γενικός στόχος της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στην ενιαία αγορά, στη Νομισματική ένωση θα μπορούσαν να ήταν οδηγός για ουσσιωδέστερες αλλαγές. Γενικά όμως η έλλειψη μιας καθαρής αντίληψης για την πολιτική ανταγωνισμού και τους στόχους της κατέστησε την πολιτική ανταγωνισμού αναποτελεσματική ως ένα γενικό πλαίσιο για μια κανονιστική μεταρρύθμιση προσανατολισμένη στις ανάγκες της αγοράς.

Ο πρώτος γενικός νόμος περί ανταγωνισμού της Ελλάδας υιοθετήθηκε το 1977: ν.703/77(ΦΕΚ 278/Α) “Για τον έλεγχο των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού”, όπου προβλεπόταν η ίδρυση μιας Επιτροπής Ανταγωνισμού με γνωμοδοτικές και κανονιστικές αρμοδιότητες. Εκτός από το γενικό στόχο της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο νόμος δεν ανταποκρινόταν σε κανένα εγχώριο πρόβλημα πολιτικής και δεν στηρίχθηκε σε προϋπάρχοντες νόμους ή θεσμούς.

Όταν η κυβέρνηση άλλαξε στις αρχές το 1981, οι εξουσίες της ιδρυθείσας με το ν.703/77 Επιτροπής Ανταγωνισμού μειώθηκαν, λόγω του υπερσυγκεντρωτικού χαρακτήρα και τάσεων της νέας πολιτικής ηγεσίας. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού κατέστη ένα γνωμοδοτικό όργανο και οι αποφάσεις λαμβάνονταν από τον Υπουργό Εμπορίου κατόπιν παροχής συμβουλευτικής γνώμης της Επιτροπής.

Η απελευθέρωση των αγορών και η ιδέα των ιδιωτικοποιήσεων, έφεραν αλλαγές στη δεκαετία του 1990. Το 1991, με τη νέα αλλαγή της κυβέρνησης, η Επιτροπή Ανταγωνισμού ανάκτησε δυνάμει του ν.2000/1991(ΦΕΚ 206/Α) την εξουσία έκδοσης αποφάσεων. Αλλά και αυτή η εξουσία της ασκούνταν με φειδώ. Έτσι μέσα σε 2 χρόνια η Επιτροπή εξέδωσε μόνο 10 αποφάσεις, χωρίς καμία από αυτές να εμποδίσει τις συγκεντρώσεις που πραγματοποιήθηκαν εκείνη την περίοδο²².

Οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1995 με το ν.2296/1995 (ΦΕΚ 43/Α), στόχευαν στην ενίσχυση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού στις αγορές, μέσω της εγκατάλειψης παραδοσιακών μεθόδων κρατικού παρεμβατισμού- ιδίως έλεγχος των τιμών. Με το ν.2296/95 θεσμοθετήθηκε η ανεξαρτησία της Επιτροπής με τη μετατροπή

²² OECD, Committee on Competition Law and Policy, 1998

της σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή και ενισχύθηκαν οι κανονιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητές της. Έτσι αυτονομήθηκε διοικητικά από την Δ/νση Έρευνας της Αγοράς και Ανταγωνισμού του Υπουργείου Εμπορίου, όπου υπαγόταν μέχρι τότε και υποστηρίχθηκε λειτουργικά από αυτόνομη Γραμματεία, ενώ ο προϋπολογισμός της εντασσόταν σε ιδιαίτερο φορέα του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εμπορίου.

Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις του 1995 δεν ενίσχυσαν την πολιτική ανταγωνισμού αλλά μάλλον την αποδυνάμωσαν. Ο ν.2296/95 υποχρέωνε την Επιτροπή να αφιερώνει όλους τους πόρους της στον έλεγχο των συγκεντρώσεων των επιχειρήσεων μέσα από μια διαδικασία δύο σταδίων: προληπτικός έλεγχος των γνωστοποιήσεων περί συγκεντρώσεως και έκδοση εγκριτικής ή απαγορευτικής απόφασης), χωρίς να την καθιστά λειτουργικά και οικονομικά ανεξάρτητη από το εποπτεύον Υπουργείο, το οποίο δεν είχε σαφείς στόχους πολιτικής ανταγωνισμού.

Με το νόμο 2837/2000(ΦΕΚ 178/Α) έγιναν σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της καλύτερης και πληρέστερης στελέχωσης της Αρχής, της αύξησης της δράσης της ίδια πρωτοβουλία και της γενικότερης προστασίας της Ανεξαρτησίας της(διοικητικής και οικονομικής²³).

Γενικά, στην Ελλάδα η αναγνώριση της βαρύνουσας σημασίας ρόλου μιας αποτελεσματικής πολιτικής ανταγωνισμού επήλθε αργά, αν και η επιχειρηματική δραστηριότητα ακολούθησε ανοδική πορεία τις τελευταίες δεκαετίες, στηριζόμενη κατά μεγάλο μέρος σε επιχειρήσεις μεταποίησης και παροχής υπηρεσιών μικρής κλίμακας.

Μέσα σε ένα οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον που χαρακτηριζόταν από εκτενείς κρατικές ρυθμίσεις, άμεσο έλεγχο των τιμών και σημαντικό αριθμό επιχειρήσεων κρατικής ιδιοκτησίας, η πολιτική ανταγωνισμού δεν υπήρξε υψηλής προτεραιότητας. Ενδεικτικά στοιχεία των παραπάνω είναι:

α)Παρά τις μακροχρόνιες πολιτικές πρακτικές συμμόρφωσης προς τα ευρωπαϊκά πρότυπα, υπήρξαν συχνές καθυστερήσεις και περίοδοι εξαιρέσεων (προθεσμιών αναστολής) από τις ευρωπαϊκές οδηγίες .

β)Παραδοσιακά κρατική λειτουργία υπήρξε ο προγραμματισμός και έλεγχος των τιμών. “Συμφωνίες κυρίων” οι οποίες τίθενται για τη συγκράτηση της απελευθέρωσης των τιμών, συνεχίζουν να ενθαρρύνονται με στόχο τη συγκράτηση του πληθωρισμού,

²³ Δημιουργία ειδικού λογαριασμού που διαχειρίζεται η ίδια η Επιτροπή με πόρους προερχόμενους από ανταποδοτικά τέλη που καταβάλλουν οι Α.Ε. κατά την ίδρυση ή αύξηση του κεφαλαίου τους.

ως κριτηρίου για την ΟΝΕ, παρόλο που μια καλύτερη προσέγγιση για το μετριασμό των αυξήσεων των τιμών θα μπορούσε να συμβεί μέσω της προαγωγής του ανταγωνισμού σε προστατευόμενες τομείς.

γ) Ένα παράδειγμα της προσπάθειας καθυστέρησης μάλλον παρά ώθησης του ανταγωνισμού υπήρξε η διανομή σε εταιρείες τοπικού χαρακτήρα, το Δεκέμβριο του 1997 ενός τεράστιου πακέτου μακροπρόθεσμων συμβάσεων προμηθειών –που αντιστοιχούσαν σε 3,5% του ΑΕΠ- λίγο πριν την υιοθέτηση μιας κοινοτικής οδηγίας που απαιτούσε τη διενέργεια ανοικτού διαγωνισμού για την σύναψή τους²⁴.

δ) Πολλοί παρατηρητές αναφέρουν ότι είναι κοινή τακτική η σύναψη δημόσιων συμφωνιών μεταξύ εταιριών για την εναρμόνιση πρακτικών που αφορούν τις τιμές τους, ώρες λειτουργίας και είδος υπηρεσιών, παρόλες τις απαγορεύσεις του νόμου περί ανταγωνισμού²⁵.

ε) Οι δημόσιες επιχειρήσεις, κεντρικής σημασίας για την έκταση και ένταση του ανταγωνισμού της αγοράς, έχουν χρησιμοποιηθεί κατά κόρο ως μέσα επίτευξης πολιτικών στόχων, όπως αύξηση της απασχόλησης, συγκράτηση του πληθωρισμού κ.α., άσχετων όμως προς τον αντικειμενικό σκοπό μιας επιχείρησης για κερδοφόρα λειτουργία.

Μόλις τα τελευταία χρόνια έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται με αυξανόμενη δυναμικότητα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων και απελευθέρωσης των αγορών όπου μέχρι πρότινος κυριαρχούσαν μονοπωλιακοί κρατικοί οργανισμοί(π.χ.ΟΤΕ, ΔΕΗ).

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι η Ελλάδα έχει σημειώσει σχετικά μικρή πρόοδο εν συγκρίσει προς τις λοιπές χώρες της ΕΕ, από την άποψη της μεταρρύθμισης των οικονομικών κανονισμών για την εξάλειψη των περιορισμών του ελεύθερου ανταγωνισμού. Κατα την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που επέτασσε η ΕΕ, η Ελλάδα δεν χρησιμοποίησε δικά της εργαλεία πολιτικής ανταγωνισμού, προσαρμοσμένα στις ανάγκες της, αλλά αντιμετώπισε μάλλον κάθε τομέα και θέμα μεμονωμένα, καθώς πρυτάνευσε η λογική της προστασίας παγιωμένων συμφερόντων. Το καθεστώς των προϋπαρχόντων συμφερόντων συνιστάμενο από ένα δίκτυο συμμαχιών μεταξύ πολιτικών συμφερόντων, συνδικάτων, οργανώσεων του δημόσιου τομέα, αξιωματούχων της γραφειοκρατίας και προμηθευτών του δημοσίου

²⁴ OECD, Economic Surveys : Greece, 1998

²⁵ OECD, Committee on Competition Law and Policy, “The Greece Country Review: Chapter 3”, May 2000.

υπεραμύνθηκε των κεκτημένων του και αρνήθηκε κάθε αλλαγή. Η προστασία των ομάδων αυτών, οι οποίες θα μπορούσαν να ζημιωθούν κατά τη μετάβαση σε πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον, έχει καθυστερήσει αρκετά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης στο χώρο.

Παρόλα αυτά, το παραπάνω σύστημα φαίνεται να αποδυναμώνεται τα τελευταία χρόνια, λόγω των σύγχρονων αναγκών αλλά και της εισόδου στην αγορά νέων επιχειρηματικών και ακαδημαϊκών ιδεών και ατόμων, οι οποίοι απαιτούν πειστικά νέες ευκαιρίες επενδύσεων και εισόδου στις αγορές.

Μετά και την ενδυνάμωση του ρόλου και της δομής της Επιτροπής Ανταγωνισμού, η οποία λειτουργεί με αυξημένη ανεξαρτησία και διευρυμένες αρμοδιότητες, φαίνεται να υπάρχει πλέον η συναίνεση μεταξύ των πολιτικών ιθυνόντων για την ενσωμάτωση των αρχών του ανταγωνισμού στο κανονιστικό σύστημα, αν και η πορεία προς την μεταρρύθμιση διαφαίνεται μακρά και σταδιακή.

Δ.2.3: ΚΕΦ.3: Η ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΟΥ ΑΝΟΙΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ²⁶

Η παγκοσμιοποίηση της παραγωγής και η συνακόλουθη εμβάθυνση της ενοποίησης των εθνικών αγορών, έχουν ενισχύσει τη διασύνδεση μεταξύ των εθνικών πολιτικών απελευθέρωσης των εμπορικών συναλλαγών. Μειώνοντας τα ρυθμιστικά εμπόδια για το εμπόριο και τις επενδύσεις δίνεται η δυνατότητα στις χώρες στα πλαίσια μιας παγκοσμιοποιημένης αγοράς να επωφεληθούν καλύτερα των συγκριτικών πλεονεκτημάτων τους και καινοτομιών. Με την προοδευτική απαλοιφή των παραδοσιακών εμποδίων στις οικονομικές συναλλαγές, οι εθνικές ρυθμίσεις εκτίθενται σε μια άνευ προηγουμένου διεθνή λεπτομερή εξέταση από τους συναλλασσόμενους. Η κανονιστική ποιότητα παύει σε κάθε περίπτωση να αποτελεί αποκλειστικά εθνική υπόθεση.

Δ. 2.3.1 Το οικονομικό περιβάλλον στην Ελλάδα- Ο ρόλος των ξένων επενδύσεων

Η Ελλάδα είναι μια μικρή, κατά βάση εισαγωγική οικονομία. Το 65% περίπου του συνολικού ελληνικού εμπορίου διεξάγεται με τα άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ ενώ οι συναλλαγές με τα Βαλκάνια και ιδίως τη Βουλγαρία και Αλβανία, έχουν αναπτυχθεί

²⁶ Αντιστοιχεί στο Chapter 4: «Enhancing market Openness through Regulatory Reform» της τελικής έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση

αξιόλογα τα τελευταία χρόνια και αντιπροσωπεύουν περί το 15%. Σε σύγκριση με τις λοιπές οικονομίες του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα έχει ένα μικρό βιομηχανικό και ένα σημαντικό αγροτικό τομέα. Το 1998 ο αγροτικός τομέας αντιπροσώπευε το 8,1% του ΑΕΠ, ενώ στην ΕΕ ο μέσος όρος κυμαινόταν στο 2,1% και στις ΗΠΑ στο 1,6%. Ο δευτερογενής τομέας (μεταποίηση, ορυχεία, κατασκευές) αντιπροσώπευε το 22,4% του ΑΕΠ έναντι του μέσου όρου 30,4% στην ΕΕ, 25,2% στις ΗΠΑ και 35,6% στην Ιαπωνία. Ο τριτογενής τομέας των υπηρεσιών, ανερχόμενος στο 69,5% του ΑΕΠ, πλησιάζει το μέσο όρο της ΕΕ με προεξέχουσες τις τουριστικές και μεταφορικές δραστηριότητες. Ο ρόλος του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα είναι πολύ μεγάλος καθώς το 1997 ο δημόσιος τομέας αντιπροσώπευε το 49% του ΑΕΠ²⁷.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ έπαιξε σπουδαίο ρόλο για τη στροφή των κυβερνητικών αποφάσεων προς την ανάληψη δεσμεύσεων για οικονομικές μεταρρυθμίσεις προσανατολισμένες σε μια απελευθερωμένη διεθνή αγορά.

Πολύμερείς εμπορικές συμφωνίες έχουν καταλήξει σε ιστορικά χαμηλούς δεσμούς για τα προϊόντα και στη δρομολόγηση του εμπορίου υπηρεσιών προς μια προοδευτική απελευθέρωση. Η εγκαθίδρυση της Ενιαίας Αγοράς οδήγησε στην απομάκρυνση των κανονιστικών εμποδίων για το εμπόριο μεταξύ των μελών της ΕΕ. Δασμοί, ποσοτώσεις και άλλα περιοριστικά μέτρα στα αγαθά μεταποίησης, τα οποία αντιστοιχούσαν σε ποσοστό 45% της κρατικής προστασίας πριν την είσοδο στην ΕΕ το 1981²⁸, εξαλείφθηκαν οριστικά από τις αρχές της δεκαετίας 1990. Με την υιοθέτηση μιας σειράς προγραμμάτων σύγκλισης από το 1994 για τη συμμόρφωση προς τα κριτήρια σύγκλισης της ΟΝΕ, μειώθηκε ο πληθωρισμός και το δημόσιο χρέος μέσω μιας αυστηρότερης νομισματικής πολιτικής, της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης και ενός καλύτερου συστήματος συλλογής φόρων, ελέγχου της απασχόλησης και του ύψους των μισθών στο δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα την επιβεβαίωση τον Ιούνιο του 2000 (Συνδιάσκεψη Κορυφής του Porto) της εισόδου της χώρας στην ΟΝΕ από το 2001.

Ο ρόλος των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις έχουν παίξει ένα σχετικά περιορισμένο ρόλο για τη νελληνική οικονομία., κυρίως λόγω του μικρού μεγέθους των αγορών της χώρας. Από την άλλη, κύριος λόγος επενδύσεων στην Ελλάδα υπήρξε η απόκτηση πρόσβασης σε

²⁷ ΚΕΠΕ: «Το μέγεθος και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες», Αθήνα, 1999

άλλες, ευρύτερες αγορές, όπως της ΕΕ ή της ευρύτερης περιοχής των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, γεωπολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στη νεοπροχρή επέφεραν αλλαγές αυτής της κατεύθυνσης: βάσει ερευνών, το 1992 42% των επενδυτών θεωρούσαν την Ελλάδα ως σημείο εισόδου στις αγορές της ΕΕ και 23% στόχευαν πρωταρχικά στα Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη, ενώ το 1997 τα αντίστοιχα ποσοστά ανέρχονταν σε 3% και 80%²⁹.

Οι τρεις(3) πιο σημαντικοί παράγοντες που περιορίζουν την προσέλωση ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα, όπως αναφέρθηκαν στις παραπάνω έρευνες, είναι: α) αδύναμες μακροοικονομικές αποδόσεις, β) χαμηλές υποδομές, ιδίως στις τηλ/νίες και μεταφορές, γ) η χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.

Οι πρόσφατες βελτιώσεις της μακροοικονομικής απόδοσης και των υποδομών, καθώς και στρατηγικές παροχής φορολογικών κινήτρων και κρατικών επιχορηγήσεων για εγκατάσταση σε συγκεκριμένες χωρικές ζώνες της Ελλάδας ή για την δραστηριοποίηση σε συγκεκριμένους τομείς υψηλής τεχνολογίας, περιβαλλοντικής προστασίας κ.α., έχουν συμβάλει αποφασιστικά στην άυξηση των ξένων άμεσων επενδύσεων κατά τα τελευταία χρόνια..

ΠΙΝΑΚΑΣ 3:Συνολικές εισροές Άμεσων Ξένων Επενδύσεων σε χώρες του ΟΟΣΑ

| 1990-1998 (σε εκατομ. US δολάρια) | | | |
|--|----------------|----------------------|---------------|
| 1. ΗΠΑ | 605.052 | 8. Καναδάς | 66.888 |
| 2. Ηνωμένο Βασίλειο | 240.513 | 9. Γερμανία | 60.260 |
| 3. Γαλλία | 178.323 | 10. Αυστραλία | 55.603 |
| 4. Κάτω Χώρες | 101.028 | 11. Ιταλία | 31.278 |
| 5. Ισπανία | 84.039 | 12. Ελλάδα* | 26.823 |
| 6. Μεξικό | 68.576 | 13. Δανία | 24.456 |
| 7. Σουηδία | 67.798 | | |

* έτη 1990-97

Πηγή: OECD: International Direct Investment Database (1999), στο OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 2 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

²⁸Economist Intelligence Unit 1999-2000, Country Profile Greece στο OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

Δ.2.3.2 Οι αρχές αποτελεσματικής μεταρρύθμισης του ΟΟΣΑ για το άνοιγμα των αγορών

Με τον όρο «άνοιγμα των αγορών» νοείται στα πλαίσια του ΟΟΣΑ η ικανότητα των αλλοδαπών προμηθευτών να συμμετέχουν ανταγωνιστικά σε μια εθνική αγορά χωρίς διακρίσεις ή υπερβολικά επαχθείς ή περιοριστικές προϋποθέσεις. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ του 1997 για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση οι βασικές αρχές, με την εφαρμογή των οποίων, κατά τη θέσπιση ρυθμίσεων, μπορεί να διασφαλισθούν τα παραπάνω, είναι:

- η διαφάνεια και ανοικτή επικοινωνία κατά τη λήψη των κανονιστικών αποφάσεων

- η αποφυγή μη αναγκαίων περιορισμών στις συναλλακτικές δραστηριότητες

- η χρήση διεθνώς εναρμονισμένων προτύπων

- η αναγνώριση της ισοτιμίας των κανονιστικών μέτρων που λαμβάνουν οι άλλες χώρες

- η εφαρμογή των αρχών του ανταγωνισμού από μια διεθνή προοπτική

Ακολούθως αναφέρονται οι πρακτικές, τα όργανα και οι διαδικασίες που έχουν ενεργοποιηθεί στην Ελλάδα για την εφαρμογή αυτών των αρχών.

i. Διαφάνεια και ανοικτή επικοινωνία για τη λήψη αποφάσεων

Η εξασφάλιση μιας διεθνούς ανοικτής αγοράς προϋποθέτει διαφανείς και ανοικτές διαδικασίες θέσπισης κανονισμών προς τις επιχειρήσεις και ιδιώτες που αναζητούν πρόσβαση ή επέκταση στην αγορά. Η διαφάνεια προσφέρει στους εταίρους μια καθαρή εικόνα των κανόνων λειτουργίας της αγοράς, επιτρέποντας στην παραγωγή και στις επενδύσεις να στηριχθούν σε ακριβείς εκτιμήσεις του αναμενόμενου κόστους, των κινδύνων και ευκαιριών. Η διαφάνεια ενδυναμώνει την ασφάλεια και προβλεψιμότητα της αγοράς, προστατεύοντας έτσι την ισότητα του ανταγωνισμού.

Όπως αναφέρθηκε και την ενότητα Δ.2.1.(Κεφ.1: Κυβερνητική ικανότητα θέσπισης υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων), γενικά στην Ελλάδα, δεν υφίστανται επίσημα

²⁹ Hassed J.: "Foreign Enterprises in Greece", Survey conducted for the American Chamber of Commerce in Greece, Sept. 1997

κανάλια ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους εγχώριους και ξένους εταίρους. Παρόλο που κάθε Υπουργείο προετοιμάζει ανά 3μηνο το πρόγραμμα των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων που θα εκδώσει και το απευθύνει στη Γεν.Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, τα προγράμματα αυτά δεν διατίθενται για την ενημέρωση του κοινού. Η ενημέρωση που προηγείται της έκδοσης των ρυθμίσεων, γίνεται μόνο μέσω άτυπων διόδων στηριζόμενων στην ιδιωτική πρωτοβουλία ή και σε προσωπικές γνωριμίες, όπως π.χ. η δημοσίευση των προτεινόμενων ρυθμίσεων στον καθημερινό και οικονομικό τύπο. Περαιτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένα Υπουργεία έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες προς αυτήν την κατεύθυνση, μέσω της δημοσίευσης σχεδιαζόμενων σημαντικών ρυθμίσεων στην ηλεκτρονική τους διεύθυνση, προσκαλώντας κάθε ενδιαφερόμενο μέρος σε συζήτηση εντός συγκεκριμένης χρονικής προθεσμίας. Τέτοιου είδους υπήρξε η δημοσίευση από το Υπουργείο Μεταφορών τον Ιούνιο του 1999 σχεδίου νόμου για την οργάνωση και λειτουργία των τηλεπικοινωνιών (μετέπειτα ν.2867/19-12-2000)

Η μόνη τελικά τυπική διαδικασία διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη κατά την προετοιμασία ή αναθεώρηση των κανονισμών παραμένει η ΟΚΕ, η οποία ιδρύθηκε με το ν.2232/94 κατά το πρότυπο του αντίστοιχου οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ρόλος της είναι η παροχή προς την κυβέρνηση των απόψεων των κοινωνικών εταίρων πάνω σε σημαντικά κοινωνικο-οικονομικά θέματα πριν την ενεργοποίηση των σχετικών νόμων. Η γνώμη της ΟΚΕ είναι υποχρεωτική πριν την έκδοση νόμων που αφορούν στις εργατικές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, μέτρα φορολογικής πολιτικής καθώς και γενικότερα θέματα κοινωνικο-οικονομικού ενδιαφέροντος, ιδιαίτερα στους τομείς της τοπικής ανάπτυξης, των εξαγωγών, προστασία των καταναλωτών και τον ανταγωνισμό. Η ΟΚΕ μπορεί επίσης ίδια πρωτοβουλία να παράσχει γνωμοδοτήσεις για άλλα θέματα ή κατόπιν εντολής του αρμόδιου Υπουργού. Σε κάθε περίπτωση η γνώμη της είναι συμβουλευτική.

Παράλληλα, με την ΟΚΕ, διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους λαμβάνει χώρα και κατά έναν άτυπο τρόπο, μέσω των άτυπων δικτύων επικοινωνίας κάθε Υπουργείου με διάφορες επαγγελματικές ενώσεις, επιμελητήρια ή σωματεία του πεδίου δράσης του. Έτσι, π.χ. το ΥΠΕΧΩΔΕ επεξεργάζεται το νομοπαραγωγικό έργο του μέσω δημιουργίας άτυπων ομάδων εργασίας συνιστάμενων από δημόσιους υπαλλήλους, ακαδημαϊκούς, αντιπροσώπους του ΤΕΕ και επαγγελματικών ενώσεων, όπως η Πανελλήνια Ένωση Διπλωματούχων Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων

Έργων(ΠΕΔΜΕΔΕ) ή το Σύνδεσμο Ανώνυμων Τεχνικών Εταιριών. Η συμμετοχή των ξένων επενδυτών στις παραπάνω διαδικασίες, γίνεται επίσης μέσω των εγχώριων επαγγελματικών ενώσεων, αν και επίσης συνηθισμένη είναι η απευθείας επικοινωνία με το αρμόδιο Υπουργείο, ιδίως όταν οι απόψεις των πρώτων απέχουν από τις απόψεις των εγχώριων ενώσεων.

Μια σειρά πρακτικών ενημέρωσης και διαβούλευσης έχουν επίσης αναπτυχθεί από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η οποία ιδρύθηκε το 1991(ν.1969/1991, ΦΕΚ 167/Α) ως ΝΠΔΔ υπό την εποπτεία του ΥΠΕΘΟ. Απολαμβάνει οικονομικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, έχει κανονιστική εξουσία επί της αγοράς κεφαλαίου, και μπορεί να εκδώσει και ανακαλέσει άδειες καθώς και να επιβάλει διοικητικές κυρώσεις και οικονομικές αμοιβές χωρίς υπουργική μεσολάβηση. Οι παραπάνω πρακτικές διαβούλευσης, οι οποίες απευθύνονται στο ενδιαφερόμενο κοινό, εγχώριο και ξένο, και συμπληρώνουν την ετήσια αναφορά που απευθύνει η Επιτροπή στο Κοινοβούλιο, περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων:

-εκτενείς διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς κατά το αρχικό στάδιο της επεξεργασίας ρυθμίσεων εντός των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Αρχικά η Επιτροπή εκδίδει ένα προσχέδιο της ρύθμισης και το διανέμει στις εμπλεκόμενες επαγγελματικές ενώσεις, όπως ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών, η Ένωση Χρηματιστών, η Ένωση θεσμικών Επενδυτών κ.α. Δίνεται ένα περιθώριο 30-45 ημερών για την κατάθεση σχολιασμών και παρατηρήσεων και εν συνεχεία συζητείται μεταξύ της Επιτροπής και των Ενώσεων ο τρόπος ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων /αντιρρήσεων αυτών εντός του τελικού κειμένου νόμου.

-δημοσίευση των αποφάσεων αδειοδότησης και επιβολής κυρώσεων. Οι αποφάσεις αυτές, οι οποίες βασίζονται σε προκαθορισμένα, γνωστά σε όλους κριτήρια, λαμβάνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της Επιτροπής και υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο από τα διοικητικά δικαστήρια.

-ανοικτή επικοινωνία και συνεκτίμηση των πληροφοριών, συστάσεων κλπ. που απευθύνουν ξένοι οργανισμοί και εταιρίες.

-επιπρόσθετα η Επιτροπή βρίσκεται στη διαδικασία θέσπισης ενός Διαμεσολαβητή για την Κεφαλαιοαγορά, επιφορτισμένου με την επίλυση των διαφωνιών (δαιτησία) μεταξύ επενδυτών και εισηγμένων στο ΧΑΑ εταιριών.

Όσον αφορά στη διαφάνεια στον τομέα των τεχνικών ρυθμίσεων και προτύπων η Ελλάδα παρέχει πληροφόρηση στους εμπορικούς εταίρους της και τους δίνει την ευκαιρία σχολιασμού ως μέρος της υποχρέωσης που έχει για γνωστοποίηση προς την ΕΕ και τον ΠΟΕ κάθε σχεδιαζομένου τεχνικού προτύπου το οποίο διαφέρει από τα διεθνή ή ευρωπαϊκά πρότυπα (Οδηγία 98/34ΕΕ). Το σύστημα αυτό της υποχρεωτικής ανακοίνωσης έχει ανυψώσει σημαντικά τη διαφάνεια της διαδικασίας και επιτρέπει την εξονυχιστική εξέταση των εθνικών κανονιστικών δραστηριοτήτων από τους εμπορικούς εταίρους, έτσι ώστε να προληφθούν έγκαιρα και μελλοντικά πιθανά εμπόδια στο εμπόριο.

Η ευθύνη για την άμεση αναγγελία των ελληνικών τεχνικών κανονισμών και προτύπων έχει ανατεθεί στον ΕΛΟΤ(βλ. και παρακάτω, ενότητα Δ.2.3.2iii) Βάσει των π.δ.206/87 και 523/88 όλα τα σχέδια νόμων, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις που εμπεριέχουν τεχνικές προδιαγραφές διαβιβάζονται στο Πληροφοριακό Κέντρο του ΕΛΟΤ, το οποίο λαμβάνει επίσης αντίστοιχες αναγγελίες από τις λοιπές χώρες-μέλη της ΕΕ και τις διαβιβάζει στις ελληνικές αρχές για εξέταση και σχολιασμό. Για την εξασφάλιση της γενικότερης πληροφόρησης του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ο ΕΛΟΤ έχει εγκαταστήσει δίκτυο πληροφόρησης με δημόσιες υπηρεσίες και ιδιωτικούς οργανισμούς. Η μετάδοση των πληροφοριών γίνεται ηλεκτρονικά καθώς και μέσω μιας 15ήμερης έκδοσης που ταχυδρομείται σε όλα τα μέλη του δικτύου. Η συμμετοχή στο δίκτυο ενημέρωσης είναι ανοικτή βάσει συνδρομής σε όλους.

Ένας ακόμη τομέας όπου η διαφάνεια των διαδικασιών έχει πρωτεύοντα ρόλο για την εξασφάλιση ενός υγιούς και διεθνούς ανταγωνισμού είναι ο τομέας των κρατικών προμηθειών.

Στην Ελλάδα έχουν αναληφθεί τα τελευταία χρόνια σημαντικές πρωτοβουλίες στον τομέα, πρωτίστως υπό την πίεση των κανονισμών της ΕΕ αλλά και λόγω των μέχρι πρότινος ομολογούμενων δυσλειτουργιών του συστήματος.

Οι αγορές κρατικών προμηθειών είναι ανοικτές στους ευρωπαϊούς προμηθευτές σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ , τους οποίους έχει υιοθετήσει η Ελλάδα με αρκετά όμως αργούς ρυθμούς (Π.Δ. 370/95 και Π.Δ.105/2000 σε προσαρμογή των οδηγιών 93/96 και 97/52ΕΕ αντίστοιχα, Π.Δ.57/2000 σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες 93/38 και 98/4 για τις προμήθειες στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας και των μεταφορών και ν. 2522/1997 και ν.2854/2000, για τη δικαστική προστασία των διαγωνιζομένων,

σε συμμόρφωση των οδηγιών 86/665 και 92/13 αντίστοιχα). Οι προμηθευτές των τρίτων χωρών απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα δυνάμει της Συμφωνίας για τις Κρατικές Συμβάσεις του ΠΟΕ, η οποία τέθηκε σε ισχύ από τις ΕΚ την 1η Ιανουαρίου 1996 και ενεργοποιήθηκε στην Ελλάδα το 2000.

Οι κρατικές προμήθειες στην Ελλάδα υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΥΠΕΧΩΔΕ για τα δημόσια έργα, στο Υπουργείο Ανάπτυξης (Γεν.Γραμματεία Εμπορίου) για τα υλικά και στο ΥΠΕΘΟ για τις υπηρεσίες. Αυτά τα Υπουργεία έχουν επίσης το ρόλο της επίβλεψης του γενικού συντονισμού των δραστηριοτήτων για τις προμήθειες και συμμόρφωσης προς τις διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης της αρχής της διαφάνειας. Πέραν αυτών των φορέων, αναθέσεις προμηθειών μπορούν να οργανώσουν μόνοι τους και άλλοι δημόσιοι φορείς, ΟΤΑ ή και επιχειρήσεις ιδιωτικού Δικαίου που ανήκουν ή χρηματοδοτούνται από το κράτος τουλάχιστον κατά 50%(π.χ. ΔΕΗ). Οι διακηρύξεις προμηθειών δημοσιεύονται σε ειδικό τεύχος του ΦΕΚ και διαβιβάζονται στο σχετικό Εμπορικό Επιμελητήριο καθώς και στην Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ (για προμήθειες αξίας άνω των 750.000ΕΥΡΩ σύμφωνα με το Π.Δ.394/96: «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου») Περιλήψεις των διακηρύξεων δημοσιεύονται επίσης σε οικονομικές εφημερίδες εθνικής και τοπικής εμβέλειας(για τοπικές προμήθειες) Σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων δημοσιότητας η σύμβαση είναι αυτοδικαίως άκυρη.

Ειδικά, για τις προμήθειες υλικών που διαχειρίζεται η Γεν.Δ/ση Κρατικών Προμηθειών της Γεν.Γραμματείας Εμπορίου (Υπουργείο Ανάπτυξης) γίνεται ετήσιος προγραμματισμός των αιτούμενων προμηθειών από όλους τους κρατικούς φορείς και συντάσσεται Ετήσιο Πρόγραμμα Προμηθειών, το οποίο, αφού εγκριθεί με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Ανάπτυξης δημοσιεύεται . Η παραπάνω Γ.Δ/ση φροντίζει για τη γενικότερη διάχυση των πληροφοριών στον τομέα μέσω της καταχώρησης στην ηλεκτρονική διεύθυνσή της:³⁰

Α)της ισχύουσας νομοθεσίας, του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών, όπως και των διακηρύξεων των διαγωνισμών,

Β)ανακοίνωση των υπογραφείσων συμβάσεων

Γ)των «προμηθειών ειδών που αναμένεται να προκηρυχθούν»(προανακοινώσεις)

³⁰ www.gge.gr

Δ)ανάπτυξη κόμβου ηλεκτρονικής επικοινωνίας με μικρές και μεγάλες επιχειρήσεις για την προαγωγή του θεσμού της υπεργολαβίας.

Γενικά οι διαδικασίες δημοσιότητας των συμβάσεων προμηθειών που επιβάλλονται από την Ευρωπαϊκή νομοθεσία παρακολουθούνται και εφαρμόζονται στενά τα τελευταία χρόνια από τις ελληνικές δημόσιες αρχές.

Στο παρελθόν η πρόσβαση στον τομέα παρεμποδίστηκε σοβαρά από τη χρήση «χαλαρά διατυπωμένων προδιαγραφών, οι οποίες υπόκεινταν σε διαφορούμενες ερμηνείες»³¹ (1999, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, European Union), ανεπαρκούς τεχνικής επεξεργασίας των τεχνικών προδιαγραφών και συχνά λανθασμένων προϋπολογιζόμενων εξόδων. Αυτή η κατάσταση μείωνε de facto τη διαφάνεια των συμβάσεων και έδινε αφορμή για διατύπωση κατηγοριών περί διαφθοράς. Επίσης, ενθάρρυνε λιγότερο ανταγωνιστικούς προμηθευτές να καταθέτουν υποκοστολογημένες προσφορές για την ανάθεση της σύμβασης, γνωρίζοντας ότι κατά τις επαναδιαπραγματεύσεις θα ανακτούσαν το απωλεσθέν κόστος.

Η επάρκεια των προδιαγραφών προοδευτικά βελτιώθηκε σημαντικά κατά τις τελευταίες τροποποιήσεις της νομοθεσίας, μέσω της αύξουσα χρήση διεθνώς εναρμονισμένων προτύπων, αυστηρότερων διαδικασιών πλήρωσης των κριτηρίων ανάθεσης καθώς και του σαφούς διαχωρισμού των τεχνικών από τις οικονομικές προδιαγραφές. Οι επιπτώσεις των θεσμικών αυτών αλλαγών στο άνοιγμα και στην οικονομική απόδοση της αγοράς των προμηθειών έχουν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται.

ii. Μέτρα αποφυγής μη αναγκαίων περιορισμών στο εμπόριο-Τα βάρη στην επιχειρηματική δραστηριότητα.

Στην Ελλάδα δεν υπάρχουν άμεσες κανονιστικές προβλέψεις ενθάρρυνσης του εμπορίου και των επενδύσεων. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή κανονιστικών και διοικητικών πρακτικών που δεν εμποδίζουν την ελεύθερη ροή του εμπορίου και των επενδύσεων εξαρτάται από το κάθε Υπουργείο και διοικητικό οργανισμό ξεχωριστά. Εντούτοις, ο παραδοσιακά παρεμβατικός και υπερρυθμιστικός χαρακτήρας του ελληνικού Κράτους δεν βοήθησε στην προαγωγή μεθόδων βασισμένων στην ανάπτυξη

³¹ 1999, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, European Union, στο OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

της αγοράς για τη θέσπιση κανόνων δικαίου. Οι περισσότερες κυβερνητικές πράξεις συνεχίζουν να ερείδονται σε νομικίστικες και διαδικαστικές προσεγγίσεις που δίνουν μικρή σημασία στις οικονομικές προοπτικές και αποδόσεις.

Μια από τις σημαντικότερες αδυναμίες των κανονιστικών ρυθμίσεων για το εμπόριο και τις επενδύσεις αποτελεί η μη ύπαρξη τυποποιημένων μηχανισμών για τη διενέργεια αναλύσεων κόστους –οφέλους ή για την εκτίμηση των αναμενόμενων κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων (Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, ΑΚΕ) της προτεινόμενης νομοθεσίας, πέραν της έκθεσης επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού του Γεν. Λογιστηρίου του Κράτους (ΥΠΕΘΟ) που προαπαιτείται πριν την κατάθεση κάθε σχεδίου νόμου ή τροπολογίας. (βλ. και ενότητα Δ.2.1.2 για ΑΚΕ)

Λόγω της απουσίας ενός επίσημου συστήματος εκτίμησης των κανονιστικών επιπτώσεων, η μοναδική δυνατότητα για τον εντοπισμό και αποφυγή περιοριστικών για το εμπόριο και τις επενδύσεις ρυθμίσεων, εναπόκειται στην παρέμβαση των ενδιαφερομένων Υπουργείων στα πλαίσια του ενδοϋπουργικού συντονισμού. Ο συντονισμός της κανονιστικής παραγωγής διενεργείται από τη Γεν. Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία συγκεντρώνει όλα τα σχέδια νόμων που προωθούν τα σχετικά/αντίστοιχα υπουργεία, για να εξετασθούν κι εγκριθούν από τα λοιπά μέλη της κυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, προτεινόμενες ρυθμίσεις οι οποίες εκτιμάται ότι μπορεί να επηρεάσουν τις διακρατικές οικονομικές σχέσεις και ιδιαίτερα την εφαρμογή των εθνικών υποχρεώσεων που απορρέουν από διεθνείς οικονομικές συμφωνίες ανήκουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Το ΥΠΕΘΟ έχει τη δυνατότητα να ζητήσει την απόσυρση μιας ρύθμισης η οποία παραβιάζει διεθνείς υποχρεώσεις ή την αναμόρφωση μιας ρύθμισης η οποία μπορεί να οδηγήσει σε δυσμενή εμπορικά αποτελέσματα.. Κάθε διαφωνία πρέπει να λυθεί από την ολομέλεια της κυβέρνησης. Ωστόσο η υπάρχουσα έλλειψη ενδοϋπουργικού συντονισμού η οποία οδηγεί σε απουσία τεκμηριωμένης πληροφόρησης για την αναγκαιότητα και αποδοτικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και των πιθανών εναλλακτικών, δημιουργεί δυσκολίες στην εκτίμηση και διόρθωση των κανονιστικών περιορισμών .

Τα βάρη στην επιχειρηματική δραστηριότητα

Έρευνες που διενεργήθηκαν το 1997 μεταξύ αλλοδαπών επιχειρήσεων στην Ελλάδα απέδειξαν ότι η γραφειοκρατία και γενικότερα η προβληματική επικοινωνία με την κεντρική διοίκηση και τις τοπικές αρχές θεωρείται ως ένα από τα σπουδαιότερα

προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι λειτουργούσες στην Ελλάδα εταιρείες, παράλληλα με την ανεπαρκή υποδομή, φορολογική, εργατική και ασφαλιστική νομοθεσία.³². Σύμφωνα με τις έρευνες αυτές, οι γραφειοκρατικά επιβαρύνσεις συνδέονταν περισσότερο με την έλλειψη λειτουργικής ευελιξίας της διοίκησης και τις σημαντικές καθυστερήσεις στο χειρισμό θεμάτων, προβλήματα που σχετίζονται άμεσα με τον ανεπαρκή συντονισμό μεταξύ εμπλεκομένων υπηρεσιών ή μεταξύ κέντρου και περιφέρειας. Περιοδικά επαναλαμβανόμενα παράπονα αφορούν επίσης την έμφαση που δίνεται κατά τις διοικητικές διαδικασίες στον τύπο παρά στο περιεχόμενο/στην ουσία καθώς και η έλλειψη μιας κουλτούρας ικανοποίησης του πολίτη-πελάτη από τη δημόσια διοίκηση. Επιπρόσθετα η απουσία μακροπρόθεσμων προοπτικών και οι συχνές αλλαγές στις διαδικασίες και στις εφαρμοζόμενες οικονομικές πολιτικές, κρίθηκαν ως σοβαροί περιορισμοί στην προβλεψιμότητα και στη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού των επιχειρήσεων.

70% των ερωτηθέντων εταιριών έκριναν ότι ο τύπος και ο βαθμός των προβλημάτων δεν διαφέρει σημαντικά μεταξύ εγχώριων και αλλοδαπών εταιριών, αν και οι δυσκολίες για τις νεοεισερχόμενες μπορεί να είναι μεγαλύτερες καθώς συχνά παρατηρείται επιλεκτική εφαρμογή του νόμου κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, με αποτέλεσμα την ευνοϊκότερη μεταχείριση για κάποιες εγχώριες επιχειρήσεις.

Μια προσπάθεια τμηματικής αποτίμησης του κόστους των μη παραγωγικών, γραφειοκρατικών εξόδων που απαιτούνται για την είσοδο των νέων εγχώριων και αλλοδαπών εταιριών στην αγορά, διεξήχθη στα πλαίσια μιας έρευνας που έλαβε χώρα το 1999 μεταξύ εμπορικών ΜΜΕ 6 μεγάλων ελληνικών πόλεων υπό την επίβλεψη της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου (ΕΣΕΕ 1999, Η αύξηση των λειτουργικών εξόδων μιας εμπορικής επιχείρησης εξαιτίας των προβλεπόμενων γραφειοκρατικών διαδικασιών, Αθήνα, στο: OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform») Η έρευνα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι αναγκαίες τυπικές διατυπώσεις απαιτούσαν την ανάλωση έως και 30 εργασίμων ωρών ανά μήνα και μπορούν ακόμη και να διακόψουν την οικονομική δραστηριότητα για ορισμένες μικρές εταιρείες. Η κατάσταση φαίνεται να έχει

³² Hassid Joseph: «Strategies for the Attraction of Foreign Investment in Greece», μελέτη που ανατέθηκε από το Υπουργείο Ανάπτυξης στο Πανεπ/μιο Πειραιώς τον Ιούλιο 1997, και «Foreign Enterprises in Greece», έρευνα που διεξήχθη από το Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο Ελλάδος το Σεπτέμβριο 1997 στο: OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

βελτιωθεί ικανοποιητικά στο φορολογικό τομέα με τη θέση σε πλήρη λειτουργία, από το Μάιο 2000, του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας, TAXIS (Πρόγραμμα μηχανοργάνωσης του Υπουργείου Οικονομικών στα πλαίσια του συγχρηματοδοτούμενου από την ΕΕ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» (Πρόγραμμα Κλεισθένης), το οποίο συνέβαλε στην επιτάχυνση των διαδικασιών και στη μείωση των λειτουργικών εξόδων μέσω της απο-υλοποίησης (χρήση φαξ, Ιντερνετ, κινητών τηλεφώνων) των επαφών μεταξύ πολιτών και δημόσιων οικονομικών αρχών.

Ειδικότερα, ένας από τους τομείς που έχουν τεθεί στο στόχαστρο της κριτικής κατ’επανάληψη είναι η αδειοδότηση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων, όπου χρονοβόρες και πολυδαίδαλες νόμιμες διατυπώσεις και διαδικασίες παρεμποδίζουν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες.

Ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ) έχει υπολογίσει ότι απαιτούνται έως 45 διαφορετικά στάδια για την έναρξη μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας. Κάποια από αυτά αφορούν στην έκδοση ταυτόσημων από άποψη περιεχομένου αδειών από διαφορετικές αρχές, ενώ άλλα αφορούν στη συγκέντρωση διαφόρων πιστοποιητικών από τον αιτούντα. Επιπλέον, κάθε στάδιο θεωρείται συνήθως ως προϋπόθεση για τη μετάβαση στο επόμενο, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η επιτάχυνση των διαδικασιών μέσω της παράλληλης διενέργειάς τους.

Ένα πρόσφατο ερευνητικό πρόγραμμα υπό τη διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Αυστριακό Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών WIFO, Benchmarking licensing, Permits and Authorisations for Industry, emphasizing SMEs” εισηγητικό έγγραφο για το Συμβούλιο Βιομηχανίας της 18ης Μαΐου 2000 αναφέρεται στο: OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform”) κατέληγε στη διαπίστωση ότι ο αριθμός των προβλεπόμενων αδειών για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας κυμαίνεται από 2-8 άδειες και ο αριθμός των εμπλεκόμενων δημόσιων αρχών από 3-9. Ο διαδραμών χρόνος μεταξύ της υποβολής των αιτήσεων για αδειοδότηση μέχρι τη λήψη των αδειών κυμαινόταν από 4 μήνες για τις απλούστερες υποθέσεις, έως τους 33 μήνες για τις πιο περίπλοκες.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών η ελληνική κυβέρνηση έχει καταβάλει προσπάθειες για τον περιορισμό των γραφειοκρατικών εμποδίων, με σπουδαιότερη την

ίδρυση του ΕΛΚΕ το 1996 και την ψήφιση του νόμου 2516/1997 για την εγκατάσταση και λειτουργία των βιομηχανικών δραστηριοτήτων.

Μια αξιόλογη προσπάθεια πληροφόρησης σχετικά με το κανονιστικό και οικονομικό περιβάλλον στην Ελλάδα, έγινε με την ίδρυση του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων (ΕΛΚΕ). Το ΕΛΚΕ ιδρύθηκε το 1996(ν.2372/1996, ΦΕΚ29/Α), ως ανώνυμη εταιρία, για την υποστήριξη και προαγωγή της ξένης επένδυσης στην Ελλάδα που συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ελληνική κυβέρνηση. Το ΕΛΚΕ λειτουργεί υπό την επίβλεψη του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και προσφέρει τις υπηρεσίες του δωρεάν. Κύριος σκοπός του είναι να διευκολύνει και υποστηρίζει τους υποψήφιους επενδυτές, κατά το στάδιο της υπαγωγής της επένδυσής τους στους αναπτυξιακούς νόμους και τη διαδικασία χορήγησης των σχετικών αδειών. Το ΕΛΚΕ προσφέρει εις βάθος πληροφόρηση για το ελληνικό κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο επενδύσεων, επισημαίνει τις ευκαιρίες, αναζητεί εταίρους και τοποθεσίες εγκατάστασης των εταιριών που επιθυμούν να αποκτήσουν έδρα στην Ελλάδα. Τέλος, προσφέρει και συμβουλευτικές υπηρεσίες νομικού και οικονομικού χαρακτήρα αλλά μόνον προς τους μεγάλους ξένους επενδυτές. Ωστόσο, το ΕΛΚΕ δεν αποτελεί ένα μηχανισμό συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όπως π.χ. αδειοδοτήσεις, αρμοδιότητα η οποία ανήκει αποκλειστικά στο Υπουργείο Ανάπτυξης. Παρά το γεγονός αυτό, μέσω του εντοπισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας για τις επιδοτήσεις κεφαλαίου, οι οποίες συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον των μεγάλων επενδυτών, το ΕΛΚΕ έχει οδηγήσει στη μείωση κατά το μισό του απαιτούμενου χρόνου για την έγκριση αυτών των επιδοτήσεων. Από την άλλη, όμως, μικρότεροι επενδυτές, οι οποίοι δεν δικαιούνται παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών από το ΕΛΚΕ, αναγκάζονται να καταφεύγουν σε ιδιωτικές συμβουλευτικές εταιρίες για την ενημέρωσή τους σχετικά με τις νόμιμες προϋποθέσεις και διαδικασίες εγκατάστασής τους, επιβαρυνόμενοι έτσι της αμοιβής των εταιριών αυτών.

Ενδεικτικά, το έργο που έχει παραγματοποιήσει το ΕΛΚΕ, όσον αφορά στην εξυπηρέτηση των επενδυτών φαίνεται στον Πίνακα 4, που ακολουθεί:

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΛΗΘΗΣΑΝ ΣΤΟ
ΕΛΚΕ 1996-99**

| ΕΤΟΣ | ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΟΒΛΗΘΕΝΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ | ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ | ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΣΕ ΔΙΣ ΔΡΧ.) | ΝΕΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ |
|--------|--|------------------------------------|--|-------------------------|
| 1996 | 36 | 7 | 16,66 | 317 |
| 1997 | 67 | 47 | 147,18 | 1977 |
| 1998 | 58 | 28 | 111,23 | 1329 |
| 1999 | 36 | 22 | 69,07 | 630 |
| ΣΥΝΟΛΟ | 197 | 104 | 356,08 | 4253 |

Πηγή: Απάντηση ερωτηματολογίου ΟΟΣΑ από ΥΠΕΣΔΔΑ, Μάρτιος 2000

Από την άλλη, ο νόμος 2516/1997 στόχευε στην απλούστευση των βιομηχανικών αδειοδοτικών διαδικασιών και στην προαγωγή της βιομηχανικής ανάπτυξης σε συνδυασμό με την περιβαλλοντική προστασία.. Προέβλεπε την συγχώνευση αδειών για την εγκατάσταση βιομηχανικών εταιριών σε μια γενική, η οποία εκδίδεται από την οικεία περιφερειακή υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας του Υπουργείου Ανάπτυξης, στην οποία και ενσωματώνονται υποχρεωτικά οι αποφάσεις εγκρίσεων των αρχών περιβαλλοντικών και χωροταξικών αρμοδιοτήτων. Η αρμόδια αυτή υπηρεσία της Περιφέρειας υποχρεούται να εκδώσει ή να απορρίψει το αίτημα παροχής της άδειας εντός μιας περιόδου 40-60 ημερών .Σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών η ευθύνη έκδοσης ή μη χορήγησης της άδειας ανήκει στο Υπουργείο Ανάπτυξης. Σε περίπτωση μη λήψης απόφασης και από το Υπουργείο πέραν της προθεσμίας 3 μηνών, η διαδικασία μεταφέρεται στα διοικητικά δικαστήρια (για το λόγο παράλειψης έκδοσης νόμιμης πράξης από τη δημόσια διοίκηση).

Παρά την εισαγωγή της παραπάνω εκσυγχρονιστικής διαδικασίας, ο νόμος δεν έχει ακόμη αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα για το λόγο ότι οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες δεν κατέστη δυνατό να εφαρμόσουν τις προβλεπόμενες αποκλειστικές προθεσμίες και προϋποθέσεις. Από την άλλη η δικαστηριακή οδός επίλυσης των προβλημάτων σπάνια έχει υπάρξει αποτελεσματική, καθώς οι χρονικές καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης(διοικητικής) είναι ακόμη μεγαλύτερες από τις

καθυστερήσεις των αδειοδοτήσεων. Πέραν τούτων, ο νόμος δεν προέβλεπε για μια απλοποίηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Για να αντιμετωπιστούν τα παραπάνω προβλήματα το Υπουργείο Ανάπτυξης ξεκίνησε το Μάιο 2000 ένα πρόγραμμα επικοινωνίας και πληροφόρησης για το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο στην πράξη. Το πρόγραμμα περιελάμβανε την κωδικοποίηση όλων των απαραίτητων δικαιολογητικών, ενεργειών, εγκρίσεων αδειοδότησης εγκατάστασης νέων επιχειρήσεων και επενδυτικών δραστηριοτήτων και την προβολή τους στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Υπουργείου μέσω Internet³³. Επιπλέον εφαρμόστηκε πιλοτικά για τις παραπάνω διαδικασίες τον Ιούνιο του 2000 ένα πρόγραμμα λειτουργίας υπηρεσιών μιας στάσης(one-stop-shop) στις δ/νσεις της Γεν.Γραμματείας Βιομηχανίας 5 περιφερειών με στόχο την επέκταση του σε εθνική βάση.

Ένας άλλος κρίσιμος τομέας όπου μπορούν να δημιουργηθούν εμπόδια στο διεθνές εμπόριο είναι ο τελωνειακός. Οι τελωνειακές διαδικασίες οι οποίες περικλείουν διατυπώσεις και διαδικασίες με πολλαπλούς στόχους- όπως η συλλογή εσόδων, η συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, η εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία της ανθρώπινης ασφάλειας, του περιβάλλοντος, η καταπολέμηση της απάτης κλπ. συμβάλλουν αποφασιστικά στην ελεύθερη λειτουργία των αγορών, όταν αυτές είναι εναρμονισμένες, απλοποιημένες, σταθερές και μη χρονοβόρες .

Το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών έχει αναλάβει μέτρα για την απλοποίηση των τελωνειακών διαδικασιών μέσα στα πλαίσια των ευρωπαϊκών κανόνων που έχουν τεθεί από τον Κοινό Τελωνειακό Κώδικα της ΕΕ. Η Ελλάδα δεν έχει προσχωρήσει στην αναθεωρημένη Σύμβαση του Κιότο³⁴(Ιούνιος 1999) για την Απλοποίηση και Εναρμόνιση των Τελωνειακών Διαδικασιών του Παγκόσμιου Οργανισμού Δασμών , καθώς παραμένει η επίλυση νομικών και τεχνικών θεμάτων από την πλευρά της ΕΕ. Εντούτοις, καθώς και άλλες χώρες της ΕΕ, έχει εφαρμόσει κάποια μέτρα διευκόλυνσης του εμπορίου που προβλέπονται από τη διεθνή αυτή σύμβαση, με συνέπεια τη βελτίωση της διαφάνειας των σχετικών ρυθμίσεων και διαδικασιών και τη γρηγορότερη διεκπεραίωση των τελωνειακών διασαφηνίσεων.

³³ www.ypan.gr

³⁴ Διεθνής Σύμβαση για τη ν Απλοποίηση και Εναρμόνιση των Τελωνειακών Διαδικασιών ή Σύμβαση του Κιότο, Ιούνιος 1974, και Αναθεώρηση της Σύμβασης τον Ιούνιο 1997.

Μέχρι πρόσφατα το τελωνειακό σύστημα έκανε μικρή χρήση των ηλεκτρονικών μέσων. Η μηχανοργάνωση του συστήματος οργανώθηκε και χρηματοδοτήθηκε μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και οδήγησε στη δημιουργία συστήματος ανταλλαγής ηλεκτρονικών δεδομένων μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνείων. Ως κύριοι στόχοι του συστήματος τέθηκαν η αποτροπή διαφυγόντων δασμών, η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πελάτες, η διευκόλυνση των συναλλαγών, η βελτίωση της προστασίας της δημόσιας υγείας μέσω της καλύτερης παρακολούθησης των αποστελλομένων εμπορευμάτων και η διευκόλυνση της συλλογής στατιστικών στοιχείων. Μέσω αυτού οι εισαγωγείς υποβάλλουν και παραλαμβάνουν τα αναγκαία δηλωτικά έγγραφα ηλεκτρονικά. Η εφαρμογή του συμβάλλει στην εναρμόνιση της ερμηνείας και εφαρμογής των τελωνειακών ρυθμίσεων από όλα τα συνοριακά σημεία και διασφαλίζει την ισότητα μεταχείρισης για όλους τους πελάτες. Η εγκατάσταση του υλικού εξοπλισμού στην Ελλάδα και η εκπαίδευση των τελωνειακών υπαλλήλων ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο 2000. Από το Μάιο 2000 το Πληροφοριακό Σύστημα άρχισε να λειτουργεί σε πιλοτική βάση και προοδευτικά επεκτάθηκε παράλληλα με τη διασύνδεσή του με ένα διαρκώς αυξανόμενο αριθμό μεγάλων εισαγωγικών εταιρειών. Μέχρι τα τέλη του α' εξαμήνου του 2001 αναμένεται ότι 90% των τελωνειακών υπηρεσιών θα έχει συνδεθεί με το σύστημα.

iii. Μέτρα ενθάρρυνσης της χρήσης διεθνώς εναρμονισμένων προτύπων

Η εφαρμογή διαφορετικών προτύπων και τεχνικών κανονισμών³⁵ για όμοια προϊόντα σε διαφορετικές χώρες – που οφείλονται σε φυσικούς και ιστορικούς λόγους σχετικούς με το κλίμα, τη γεωγραφία, τους φυσικούς πόρους ή τους τρόπους παραγωγής- προκαλούν στις εταιρείες που επιθυμούν να ενεργοποιηθούν στο διεθνές εμπόριο σημαντικά και μερικές φορές απαγορευτικά οικονομικά βάρη. Κατά συνέπεια, η υιοθέτηση εθνικών κανονισμών που στηρίζονται σε διεθνή εναρμονισμένα πρότυπα μπορούν να διευκολύνουν σημαντικά τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές.

³⁵ Σύμφωνα με την καθιερωμένη ορολογία της Συμφωνίας Τεχνικών Εμποδίων στο Εμπόριο του ΠΟΕ οι υποχρεωτικές τεχνικές προδιαγραφές αναφέρονται ως «τεχνικοί κανονισμοί» ενώ οι εθελούσιες τεχνικές προδιαγραφές αναφέρονται ως «πρότυπα»

Η ισχύουσα ελληνική πολιτική σε σχέση με τους τεχνικούς κανονισμούς διαμορφώνεται σε μεγάλη έκταση από τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται όχι μόνο μια σαφή δέσμευση προς την εναρμόνιση αλλά επίσης περιορίζει την κυβερνητική παρέμβαση μόνο στη θέσπιση των αναγκαίων προϋποθέσεων, αφήνοντας την επεξεργασία των τεχνικών λεπτομερειών στους φορείς της οικονομικής δραστηριότητας. Αυτή η αρχή αποτελεί μέρος και του θεσμικού πλαισίου για τις δραστηριότητες προτυποποίησης που περιγράφεται από το ν.372/1976, όπως τροποποιήθηκε ακολούθως σε συμμόρφωση των υποχρεώσεων της Ελλάδος προς τις ενωσιακές οδηγίες και τη Συμφωνία για τα Τεχνικά Εμπόδια στο Εμπόριο του ΠΟΕ.

Με το ν.372/1976(ΦΕΚ 166/Α) ιδρύθηκε ο Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης (ΕΛΟΤ) ο οποίος αποτελεί το εθνικό όργανο ανάπτυξης, προαγωγής και εφαρμογής των ελληνικών Προτύπων, καθώς και ελέγχου και πιστοποίησης της ποιότητας προϊόντων και υπηρεσιών κατά τα εθνικά, διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Ο ΕΛΟΤ είναι μια κρατική, μη κερδοσκοπική ανώνυμη εταιρεία(βάσει του π.δ. 155/1997, ΦΕΚ 131/Α) εποπτευόμενη από Γεν.Γραμματεία Βιομηχανίας του Υπουργείου Ανάπτυξης. Οι λειτουργίες του διεκπεραιώνονται από 155 τεχνικές επιτροπές και ομάδες εργασίας που συνίστανται σε παραγωγούς, καταναλωτές, επιστημονικά ιδρύματα και εκπροσώπους της δημόσιας διοίκησης. Ο ΕΛΟΤ χρηματοδοτείται μέσω των εισφορών των μελών-συνδρομητών του, της πώλησης των προτύπων και των αμοιβών που λαμβάνει για τις διενέργεια ελέγχων ποιότητας και παροχή υπηρεσίες πιστοποίησης καθώς και από την ελληνική κυβέρνηση. Με την προοδευτική αύξηση των δραστηριοτήτων, ο ΕΛΟΤ αύξησε τους ίδιους πόρους του, από 29% του συνολικού προϋπολογισμού του το 1995 στο 59% το 1999.

Οι δραστηριότητες τυποποίησης του ΕΛΟΤ είναι πλήρως προσαρμοσμένες στα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα, με αποτέλεσμα την ευκολότερη πρόσβαση των ξένων προϊόντων στην εγχώρια αγορά καθώς και την όξυνση του ανταγωνισμού για τους Έλληνες παραγωγούς. Αυτή η δέσμευση ενυπήρχε ήδη στον ιδρυτικό νόμο 372/1976, όπου προβλεπόταν ότι: «τα ελληνικά πρότυπα και προδιαγραφές θα εναρμονισθούν όπου κρίνεται απαραίτητο με τα αντίστοιχα των ενωσιακών και διεθνών οργανισμών». Η ανάλυση των δραστηριοτήτων του αποδεικνύει τον διεθνή προσανατολισμό του. Έτσι, στα τέλη του 1999 ο ΕΛΟΤ είχε δημοσιεύσει 8.7772 οριστικοποιημένα πρότυπα εκ των οποίων μόνο 1594 αφορούσαν αμιγώς εθνικά πρότυπα. Τα υπόλοιπα συνιστούσαν μεταφορές είτε από πρότυπα ευρωπαϊκών οργανισμών (Ευρωπαϊκή

Επιτροπή Τυποποίησης , CEN, Ευρωπαϊκή Επιτροπή για Ηλεκτροτεχνικά Πρότυπα CENELEC, και Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Τυποποίησης Τηλεπικοινωνιών, ETSI) ή διεθνών οργανισμών (Διεθνή Ηλεκτροτεχνική Επιτροπή IEC, Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης, ISO) που δεν έχουν ακόμη υιοθετηθεί από την ΕΕ. Ο αριθμός των εθνικών προτύπων περιέρχεται σταθερά σε ύφεση τα τελευταία χρόνια, καθώς το εύρος εναρμόνισης προς τα ευρωπαϊκά πρότυπα έχει αυξηθεί και περιορίσει την ανάγκη για εθνικά πρότυπα. Ομοίως, ο ΕΛΟΤ έχει περιορισμένο έργο εναρμόνισης προς τα διεθνή ισχύοντα πρότυπα καθώς αυτό εναπόκειται κατά κύριο λόγο στα ευρωπαϊκά όργανα τυποποίησης.

Παράλληλα, ο ΕΛΟΤ σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο συμμετέχει ενεργά στις εργασίες αντίστοιχων ξένων οργάνων (συμπεριλαμβανομένων πολλών βαλκανικών χωρών) και διεθνών οργανισμών (CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC) θέσπισης προτύπων και συνεργάζεται για την εκπλήρωση των σχετικών διεθνών υποχρεώσεων της Ελλάδας. Επιπλέον είναι ο αρμόδιος διάυλος επικοινωνίας για την ανακοίνωση των σχεδίων τεχνικών προτύπων και κανονισμών προς την ΕΕ (δυνάμει της Οδηγίας 98/34/ΕΕΚ) και τον ΠΟΕ (δυνάμει της Συμφωνία για τα Τεχνικά Εμπόδια στο Εμπόριο του ΠΟΕ)

Επίσης δραστηριοποιείται στον τομέα των ελέγχων και πιστοποίησης υπηρεσιών και αγαθών σε εθνικό επίπεδο, αλλά λόγω της ανεπαρκούς υποδομής του συνεργάζεται παράλληλα με διάφορους ιδιωτικούς οργανισμούς και εργαστήρια στο εξωτερικό και εσωτερικό. Η ανάπτυξη ενός επαρκούς αριθμητικά δικτύου εργαστηρίων ελέγχου και η ίδρυση και λειτουργία του Ελληνικού Ινστιτούτου Μετρολογίας (το οποίο προβλεπόταν προβλεπόταν θεσμικά από το ν.2231/1994) το 1999 υπήρξαν 2 από τους κύριους άξονες του συγχρηματοδοτούμενου Επιχειρησιακού Προγράμματος από το 2ο ΚΠΣ(1994-99) για τη Βιομηχανία, που υλοποίησε το Υπουργείο Ανάπτυξης.

Η σημασία της πιστοποίησης αυξάνεται τα τελευταία χρόνια ολοένα και περισσότερο τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στο δημόσιο. Οι αρχές ανάθεσης προμηθειών μόλις πρόσφατα υιοθέτησαν της συστηματική χρήση της πιστοποίησης ως πρόσθετη ή απαραίτητη προϋπόθεση για την σύναψη σύμβασης προμηθειών, καθώς στο παρελθόν κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε με τη de facto εξάλειψη των ελληνικών εταιρειών από τις διαδικασίες. Μια σειρά προγραμμάτων για την προώθηση της ιδέας της ποιότητας μεταξύ των ελληνικών εταιρειών έχει αναπτυχθεί από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Έως το 1999 υπήρχαν στην Ελλάδα 1685 εταιρείες πιστοποιημένες με

ISO9000 διοικητικών συστημάτων (από 20 το 1993) και 21 εταιρείες πιστοποιημένες με ISO14000. Από το 1998 ένας μικρός αριθμός δημοσίων υπηρεσιών υπέβαλε αίτηση πιστοποίησης ISO9000, αλλά ο αριθμός των πιστοποιημένων υπηρεσιών είναι ακόμη πολύ μικρός .

iv. Η αναγνώριση της ισοδυναμίας των κανονιστικών μέτρων άλλων χωρών.

Στην περίπτωση που η εναρμόνιση των κανονιστικών προτύπων δεν θεωρείται εφικτή ή απαραίτητη, η αναγνώριση της ισοδυναμίας των κανονιστικών μέτρων των άλλων χωρών που στοχεύουν στην εκπλήρωση των ίδιων αντικειμενικών στόχων μπορεί να είναι ο πιο κατάλληλος τρόπος για τη μείωση των τεχνικών εμποδίων που προέρχονται από τις κανονιστικές αποκλίσεις. Η αναγνώριση της ισοδυναμίας των διαφορετικών προτύπων μπορεί να συνεισφέρει σε αξιόλογη μείωση των επιπρόσθετων δαπανών που προκαλούνται από την υποχρεωτική διενέργεια διαδικασιών ελέγχου συμμόρφωσης των εισαγόμενων προϊόντων προς τα πρότυπα της χώρας εισαγωγής.

Εντός της ΕΕ, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης η οποία ισχύει μεταξύ των μελών, έχει συμβάλλει στην προοδευτική οικοδόμηση της Ενιαίας Αγοράς , αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι απομένουν πολλά ακόμη να γίνουν και έχει αναπτύξει μηχανισμούς καλύτερης παρακολούθησης και εντατικής εφαρμογής της αρχής³⁶ . Η Ελλάδα είναι μια από τις λίγες χώρες της ΕΕ που έχει συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις παρακολούθησης καθώς οι επιδόσεις της σχετικά με τις υποθέσεις παραβίασης της αμοιβαίας αναγνώρισης είναι μάλλον καλή (10 υποθέσεις σε σύνολο 228 για την περίοδο 1996-98)

Οι παραπάνω δραστηριότητες της ΕΕ ευνοούν ταυτόχρονα και τους παραγωγούς τρίτων κρατών καθώς δεν αντιμετωπίζουν πια την ανάγκη συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις κάθε κράτους-μέλους ξεχωριστά. Η πρόσβαση στις ευρωπαϊκές αγορές υποβοηθείται περαιτέρω από τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αναγνώριση της ισοδυναμίας των κανονιστικών μέτρων και αποτελεσμάτων ελέγχων συμμόρφωσης τρίτων χωρών. Αυτές οι πολιτικές αναπτύσσονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και η εφαρμογή τους ανήκει μερικώς στις εθνικές αρχές ή οργανισμούς. Βασίζονται στη διαπραγμάτευση και υιοθέτηση Συμφωνιών Αμοιβαίας Αναγνώρισης (Mutual Recognition Agreements/MRA), οι οποίες προς το παρόν περιορίζονται στην

αναγνώριση των αποτελεσμάτων ελέγχων συμμόρφωσης που διενεργούνται σε τρίτα κράτη. Από το 1992 έως το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υπογράψει υπό την κατεύθυνση οδηγιών διαπραγμάτευσης που εξέδωσε το Συμβούλιο, 44 συμφωνίες αυτού του είδους με τις ΗΠΑ, Ν.Ζηλανδία, Αυστραλία, Ελβετία, Ισραήλ και ορισμένες ανατολικοευρωπαϊκές χώρες για προϊόντα όπως: αγροτικά οχήματα, μηχανοκίνητα δίκυκλα, ηλεκτρολογικός εξοπλισμός, χημικά, φαρμακευτικά προϊόντα, ιατρικός εξοπλισμός κλπ.)

Στα πλαίσια της αμοιβαίας αναγνώρισης των κανονιστικών μέτρων άλλων χωρών, χρησιμοποιείται και η διαδικασία της διαπίστευσης, κατά την οποία ένα εξουσιοδοτημένο όργανο εγκρίνει επίσημα την ικανότητα ενός άλλου οργάνου ή προσώπου για τη διενέργεια συγκεκριμένων καθηκόντων³⁷. Οι μηχανισμοί διαπίστευσης χρησιμοποιούνται για την εξέταση και εκτίμηση σε τακτικά χρονικά διαστήματα των τεχνικών ικανοτήτων εργαστηρίων και οργάνων πιστοποίησης και ελέγχων από ένα τρίτο μέλος βάσει δημοσιευμένων κριτηρίων. Με αυτήν την έννοια η διεθνής συνεργασία επάνω στις διαδικασίες διαπίστευσης κρίνεται ως ένα σπουδαίο βοηθητικό μέτρο για την προαγωγή της αναγνώρισης της ισοδυναμίας των κανονιστικών συστημάτων.

Τέτοιοι μηχανισμοί έχουν αναπτυχθεί μόνο πρόσφατα στην Ελλάδα. Το 1994 θεσπίστηκε βάσει του ν.2231/1994(ΦΕΚ 139/Α) το Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ), το οποίο όμως, άρχισε να λειτουργεί το 1999. Έτσι οι διαδικασίες διαπίστευσης είχαν αναληφθεί αποκλειστικά από ξένα ινστιτούτα και ο ίδιος ο ΕΛΟΤ πιστοποιήθηκε το 1997 από το Ιταλικό Όργανο Διαπίστευσης που φέρει την επωνυμία SINCERT (Systema per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione). Τον Ιούνιο του 2000 το ΕΣΥΔ εξέδωσε το πρώτο πιστοποιητικό διαπίστευσης για εργαστήριο ελέγχου χρήσης φαρμάκων που θα χρησιμοποιηθεί στους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, ενώ έξι ακόμη εργαστήρια παρέλαβαν πιστοποιητικό διαπίστευσης πριν το τέλος του 2000. Από την άλλη, ο ΕΛΟΤ είναι μέλος του Διεθνούς Δικτύου Πιστοποιητών Συστημάτων Πιστοποίησης, το οποίο λειτουργεί για την αμοιβαία αναγνώριση των πιστοποιητικών ποιότητας που εκδίδονται από οποιαδήποτε από τα 29

³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης: Δουλεύοντας προς μια πιο αποτελεσματική εφορμογή», Single Market News, no 17, Ιούλιος 1999 στο OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

³⁷ ISO/IEC Guide 2, EN45020 OECD(2000): The Greece Country Review, Chapter 4 «Enhancing market Openness through Regulatory Reform»

συμμετέχοντα σε αυτόν εθνικά όργανα πιστοποίησης στον κόσμο. Η έλλειψη μηχανισμών διαπίστευσης έχει αποδειχθεί σοβαρό εμπόδιο στις δραστηριότητες πιστοποίησης, καθώς η αξιοπιστία των μη διαπιστευμένων εργαστηρίων είχε τεθεί σε σοβαρή αμφισβήτηση από τον ιδιωτικό τομέα. Η ενδυνάμωση των μηχανισμών διαπίστευσης είναι απαραίτητο για τη βελτίωση της επιχειρηματικής εμπιστοσύνης.

Δ.2.4: ΚΕΦ.4: Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ³⁸

Σε αυτόν τον ζωτικής σημασίας τομέα, η κανονιστική μεταρρύθμιση θα πρέπει να στοχεύει στην ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς και παράλληλα στην ικανοποίηση δημόσιων συμφερόντων που αφορούν στην εξασφάλιση της ποιοτικής και ποσοστικής ικανοποίησης των ενεργειακών αναγκών της χώρας, στην προστασία των καταναλωτών και στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Αυτοί οι στόχοι προϋποθέτουν εξίσου την απορρύθμιση όσο και την προσεκτική δόμηση νέων διαφανών κανονιστικών συστημάτων, προσπάθειες που η Ελλάδα έχει αναλάβει.

Στην οικονομική έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα του 1998³⁹, αναφερόταν ότι σχεδόν όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις παρουσίαζαν προβλήματα κακοδιαχείρισης και συχνά χρησιμοποιούνταν για την εξυπηρέτηση πολιτικών στόχων άσχετων προς τον πρωταρχικό λειτουργικό τους σκοπό- την αποδοτική παροχή ποιοτικών αγαθών και υπηρεσιών- με αποτέλεσμα τη μη αποδοτική λειτουργία των περισσότερων από αυτές, τις χαμηλής ποιότητας παρεχόμενες υπηρεσίες και τα αυξανόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα. Ωστόσο, από το 1996 η ανάγκη αλλαγής σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ενιαίας αγοράς, των Οδηγιών της ΕΕ και των οικονομικών κριτηρίων σύγκλισης του Μάαστριχ, ώθησε στην υιοθέτηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα..

Στον τομέα της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας μέχρι σήμερα κυριαρχούσε μια αμιγής κρατική επιχείρηση: η ΔΕΗ (ιδρυτικός νόμος 1468/1950) Επρόκειτο για μια καθετοποιημένη επιχείρηση με αποκλειστικά δικαιώματα για όλους τους τομείς της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας: την παραγωγή, τη μεταφορά, τη διανομή και την προμήθεια της ηλεκτρικής ενέργειας.

³⁸ αντιστοιχεί στο Chapter 5: “Regulatory Reform in electricity” της τελικής έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση

³⁹ OECD Economic Surveys, Greece 1998

Η μεταρρύθμιση στον τομέα επήλθε με το ν.2773/22-12-99(ΦΕΚ286/Α) «Για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και άλλες ρυθμίσεις ενεργειακής πολιτικής», ο οποίος εξεδόθη σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 96/92ΕΚ σχετικά με το πλαίσιο απελευθέρωσης και προστασίας του ανταγωνισμού στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Βάσει του νέου θεσμικού καθεστώτος, το αποκλειστικό προνόμιο της ΔΕΗ για παραγωγή και προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας καταργήθηκε και από 19-2-2001 όλοι οι καταναλωτές/πελάτες που συνδέονται στην Υψηλή και Μέση τάση(επιλέγοντες καταναλωτές) αποκτούν το δικαίωμα επιλογής του προμηθευτή τους (πέραν της ΔΕΗ). Η απελευθέρωση αυτή αφορά 6.500 περίπου καταναλωτές οι οποίοι αντιπροσωπεύουν περί το 34% της συνολικά καταναλισκόμενης ηλεκτρικής ενέργειας, ποσοστό που προβλέπεται να αυξηθεί σταδιακά μέχρι το 2003. Τους μη επιλέγοντες πελάτες, δηλ. προς το παρόν τους συνδεόμενους με τη χαμηλή τάση, εξακολουθεί να προμηθεύει η ΔΕΗ.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο της αγοράς προβλέπει τα εξής:

- Βάσει του ν.2773/99 και του ν.2837/2000 ιδρύθηκε και λειτουργεί από τον Ιούλιο του 2000 η **Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας(ΡΑΕ)** ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Η ΡΑΕ έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και εποπτεύεται ως προς τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεών της από τον Υπουργό Ανάπτυξης. Η ΡΑΕ έχει γνωμοδοτικό, εισηγητικό και εποπτικό ρόλο σε όλους τους τομείς της ενέργειας. Σκοπός της είναι να διευκολύνει τον ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό στην ενεργειακή αγορά με σκοπό την καλύτερη και οικονομικότερη εξυπηρέτηση του καταναλωτή(ιδιώτη και επιχείρησης). Στα πλαίσια αυτά, παρακολουθεί, εισηγείται για τις τιμές , τη λειτουργία της αγοράς και τις αδειοδοτήσεις.

Παράλληλα, καλείται να εξυπηρετήσει στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς τους στρατηγικούς στόχους της ενεργειακής πολιτικής και την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Τέτοιοι στόχοι είναι η επαρκής, αξιόπιστη και ισότιμη τροφοδοσία όλων των καταναλωτών, η ασφάλεια τροφοδοσίας της χώρας, η προστασία του περιβάλλοντος, η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η χρήση των νέων τεχνολογιών και η εξασφάλιση επαρκούς υποδομής για την ενέργεια. Τέλος η ΡΑΕ αναλαμβάνει διεθνείς συνεργασίες τόσο με τις χώρες των Βαλκανίων και της Ευρασίας, όσο και στα πλαίσια της ΕΕ, όπου συντελούνται μεγάλες θεσμικές αλλαγές με στόχο την ενιαία ανταγωνιστική εσωτερική αγορά ενέργειας.

-Βάσει του ν.2773/1999 και του π.δ. 328/12-12-2000(ΦΕΚ 268/Α) ιδρύθηκε και θα αναλάβει πλήρως τις λειτουργίες του, στις 27 Απριλίου 2001, ο Διαχειριστής του

Συστήματος Μεταφοράς. Ο Διαχειριστής είναι Ανώνυμη Εταιρία του Ελληνικού Δημοσίου και υπεύθυνος για το Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας της χώρας(το οποίο εξακολουθεί να ανήκει στη ΔΕΗ) και των διασυνδέσεων, παρέχοντας ισότιμη πρόσβαση σε όλους τους παραγωγούς και χρήστες του Συστήματος.

Ο Διαχειριστής λειτουργεί, εκμεταλλεύεται, διασφαλίζει τη συστήρηση και μεριμνά για την ανάπτυξη του Συστήματος σε ολόκληρη της χώρα, καθώς και των διασυνδέσεων με σκοπό να διασφαλίζεται ο εφοδιασμός της χώρας σε ηλεκτρική ενέργεια με τρόπο επαρκή, ασφαλή, οικονομικά αποδοτικό και αξιόπιστο. Επιπλέον καταρτίζει και δημοσιεύει τουλάχιστον κάθε δύο έτη τακτικές προβλέψεις, όσον αφορά το δυναμικό παραγωγής και μεταφοράς που ενδέχεται να συνδεθεί με το σύστημα, τις ανάγκες διασύνδεσης με άλλα Συστήματα ή Δίκτυα, τις δυνατότητες μεταφοράς και τη ζήτηση ηλεκτρικής ενέργειας. Οι προβλέψεις αυτές καλύπτουν την επόμενη πενταετία.

Τέλος, με το π.δ.333/20-12-2000(ΦΕΚ 278/Α), η ΔΕΗ μετατράπηκε σε Ανώνυμη Εταιρία από τις αρχές του 2001 και αναμένεται η μερική μετοχοποίησή της (εισαγωγή στο ΧΑΑ τον Ιούνιο 2001), ενώ το κράτος παραμένει ο κύριος μέτοχος κατά ποσοστό όχι κατώτερο του 51%.

Η ΔΕΗ παραμένει καθετοποιημένη επιχείρηση αλλά διαχωρίζεται λογιστικά σε μονάδες Παραγωγής, Μεταφοράς, Διανομής και Ορυχείων. Έχει σημαντικό θεσμικό ρόλο ως αποκλειστικός ιδιοκτήτης του συστήματος μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας(το οποίο πλέον θα διαχειρίζεται ο Διαχειριστής) καθώς και του συστήματος διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, το οποίο διαχειρίζεται επίσης η ίδια.

Η χορήγηση των αδειών προς ιδιώτες για την παραγωγή και προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας, γίνεται σύμφωνα με όσα προβλέπει ο ν.2773/99 και ο ήδη εκδοθείς Κανονισμός Αδειών (Υ.Α.1498/8-12-2000), από τον Υπουργό Ανάπτυξης κατόπιν γνωμοδότησης της ΡΑΕ ενώ η χρησιμοποίηση του Συστήματος Μεταφοράς σε ισότιμη βάση από όλους του παραγωγούς και προμηθευτές διασφαλίζεται από το Διαχειριστή σύμφωνα με τους όρους και τις τιμές που ορίζει στον Κώδικα Διαχείρισης του Συστήματος επίσης ο Υπουργός Ανάπτυξης κατόπιν γνώμης της ΡΑΕ.

Στο πλαίσιο αυτό της ελεύθερης αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας οι εμπορικές πράξεις θα γίνονται μέσω των συμβολαίων προμήθειας που συνάπτουν οι (επιλέγοντες καταρχήν) πελάτες με τους Προμηθευτές. Τα συμβόλαια αυτά έχουν εμπορικό χαρακτήρα, περιλαμβάνουν τίμημα, ποσότητα και άλλους όρους. Η φυσική παράδοση του ηλεκτρισμού γίνεται μέσω του Συστήματος που λειτουργεί ο Διαχειριστής.

Αναφορικά με τις τιμές, αυτές διαμορφώνονται ελεύθερα στο πλαίσιο των εμπορικών συμβολαίων των προμηθευτών με τους πελάτες. Όμως για όσους πελάτες δεν υπάρχει δυνατότητα επιλογής άλλου προμηθευτή (δηλ. οι δεσμευμένοι πελάτες, οι οποίοι για το 2001 θα είναι όσοι συνδέονται με τη χαμηλή τάση) ή για όσους δεν επιλέξουν άλλον προμηθευτή από τη ΔΕΗ, οι τιμές ηλεκτρικής ενέργειας εγκρίνονται από τον Υπουργό Ανάπτυξης μετά από γνώμη της ΡΑΕ.

Γενικά, ο ν.2773 δίνει στον Υπουργό Ανάπτυξης την αποφασιστική αρμοδιότητα για τη χορήγηση των αδειών Παραγωγής και Προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και για τις άδειες του Διαχειριστή του Συστήματος Μεταφοράς και της ΔΕΗ ως Διαχειριστή του Δικτύου διανομής, περιορίζοντας τη ΡΑΕ στην παροχή γνωμοδότησης.

Επιπλέον, ο Υπουργός εκδίδει μετά από γνώμη της ΡΑΕ, τις κανονιστικές διατάξεις που περιλαμβάνουν:

- τον Κανονισμό Αδειών (Υπ.Απ.1498/8-12-2000)
- τον Κανονισμό Προμηθειών σε Πελάτες
- τον Κώδικα Συναλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας
- τον Κώδικα Διαχείρισης Συστήματος Μεταφοράς
- τον Κώδικα Διαχείρισης Δικτύου Διανομής.

Συμπερασματικά, ο ν.2773/99 επέφερε τις πρώτες σπουδαίες αλλαγές για την εισαγωγή του ανταγωνισμού στο πεδίο της ηλεκτρικής ενέργειας. Η απελευθέρωση της παραγωγής και προμήθειας του 34% της αγοράς με την επικείμενη προοπτική της μετοχοποίησης ποσοστού 49% της ΔΕΗ, όλα αυτά υπήρξαν θετικά πρώτα βήματα για μια δυναμική μεταρρύθμιση. Ωστόσο, η ανάπτυξη του ανταγωνισμού στο μέλλον είναι σίγουρο ότι απαιτεί περαιτέρω αποφασιστικές αλλαγές στη δομή της αγοράς και στο νεοθεσπισθέν κανονιστικό καθεστώς.

Δ.2.5: ΚΕΦ. 5: ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ⁴⁰.

Ο χώρος των τηλεπικοινωνιών χαρακτηρίζεται από εξαιρετική δυναμικότητα, καθώς οι ραγδαίες εξελίξεις στις τεχνολογίες έχουν ανατρέψει ολοσχερώς μέσα σε λίγα χρόνια τα προηγούμενα δεδομένα πάνω στα οποία δομήθηκαν αγορές και κανονιστικά συστήματα .

⁴⁰ αντιστοιχεί στο Chapter 6: “Regulatory Reform in thw Telecommunications” της τελικής έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Ήδη 24 χώρες του ΟΟΣΑ έχουν απελευθερώσει μέσα στην τελευταία δεκαετία πλήρως τις αγορές του για όλα τα είδη τηλεπικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένης της φωνητικής τηλεφωνίας, των επενδύσεων υποδομών και των επενδύσεων από ξένες εταιρίες. Τα όρια της αγοράς γίνονται δυσδιάκριτα και συγχέονται με αυτά άλλων αγορών, όπως των υπηρεσιών αναμετάδοσης και πληροφορικής.

Ισχυρές πολιτικές ανταγωνισμού και κανονιστικών ρυθμίσεων που προάγουν την αποδοτικότητα στα πλαίσια δυναμικών και παγκοσμιοποιημένων αγορών κρίνονται απαραίτητες για τη λειτουργία και μελλοντική ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιακών αγορών.

Το κύριο βάρος στη θέσπιση ρυθμίσεων πρέπει να δοθεί στην ενδυνάμωση του ανταγωνισμού στις τοπικές αγορές, με την παράλληλη προστασία άλλων δημοσίων συμφερόντων όπως η αξιοπιστία, οι παγκόσμιες υπηρεσίες και τα συμφέροντα των καταναλωτών. Η ελεύθερη είσοδος σε αγορές όπου θεσμοθετημένα μονοπώλια του παρελθόντος παραμένουν κυρίαρχα, πρέπει να προαχθεί ενεργά και ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί για τη σύγκλιση των διαφορετικών κανονιστικών συστημάτων που αφορούν τις τηλεπικοινωνίες, τις υποδομές αναμετάδοσης και των υπηρεσιών πληροφορικής.

Η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η πολιτική της ποίας προσδιορίζει και την αντίστοιχη της Ελλάδος, θεωρείται κεντρικής σημασίας για την ανάπτυξη του τομέα μέσω της εισαγωγής και ενίσχυσης του ανταγωνισμού, ώστε να δημιουργηθούν νέες υπηρεσίες και ευνοϊκότερες συνθήκες για τους χρήστες. Με τον τρόπο αυτό, άλλωστε αναμενόταν να επιτευχθεί και ο ερχομός της κοινωνίας της πληροφορίας με τις συνεπαγόμενες ευεργετικές επιδράσεις του στην συνολική οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και συνοχή των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο προβληματισμός για την απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε περί τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και η υλοποίηση ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1990 με την ταυτόχρονη έκδοση δύο κοινοτικών Οδηγιών (90/388/ΕΚ της Επιτροπής και 90/387/ΕΚ του Συμβουλίου), με τις οποίες καθορίζονταν οι βασικοί άξονες της νέας πολιτικής για τις τηλεπικοινωνίες.

Με βάση τις αρχικές αυτές Οδηγίες καθώς και μια σειρά επόμενων (91/263/ΕΚ, 93/97/ΕΚ, 98/13/ΕΚ) επήλθε σταδιακά η ολοκληρωτική απελευθέρωση του τομέα στις περισσότερες χώρες-μέλη της ΕΕ την 1-1-1998 (φωνητική τηλεφωνία, μισθωμένες

γραμμές, διασύνδεση των τηλεπικοινωνιακών δικτύων, παροχή καθολικής υπηρεσίας, διάθεση τηλεπικοινωνιακού τερματικού εξοπλισμού κλπ). Σε 5 κράτη-μέλη, όμως, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα δόθηκαν πρόσθετοι περίοδοι για την υλοποίηση της πλήρους απελευθέρωσης και για την προετοιμασία των πρώην μονοπωλιακών τηλεπικοινωνιακών οργανισμών που υπήρχαν στις περισσότερες χώρες-μέλη. Για την Ελλάδα η παράταση αυτή έληξε την 31-12-2000, οπότε ο ΟΤΕ απώλεσε και το τελευταίο αποκλειστικό προνόμιο του, της παροχής υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας.

Στην Ελλάδα, η απελευθέρωση του τομέα άρχισε το 1992 με την ψήφιση του ν.2075/1992(ΦΕΚ 129/Α), ενώ την ίδια χρονιά δόθηκαν δύο άδειες για την παροχή υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας (στις εταιρίες Panafon και StetHellas). Βάσει του ν.2075/92 ιδρύθηκε σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις παραπάνω Οδηγίες, ως Εθνική Ρυθμιστική Αρχή για τον τομέα, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ), η οποία είχε ως βασική αρμοδιότητα την επίβλεψη και εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Ο νόμος θέσπιζε την ΕΕΤ ως μια πανίσχυρη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, εξοπλισμένη με κανονιστικές, γνωμοδοτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές αρμοδιότητες. Η ΕΕΤ είχε ιδίως την αρμοδιότητα να χορηγεί, να ανανεώνει, να τροποποιεί και να ανακαλεί τις άδειες των τηλεπικοινωνιακών επιχειρήσεων.

Ελλείπει, όμως πολιτικής βουλήσεως, ο νόμος δεν επέφερε τις αναμενόμενες αλλαγές, καθώς αδρανοποιήθηκε ουσιαστικά η λειτουργία της ΕΕΤ, ενώ παράλληλα δεν προχώρησε και η αντίστοιχη δέσμευση για αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ.

Τελικά η ΕΕΤ επανιδρύθηκε με το ν.2246/1994 στον οποίο ενσωματώθηκαν οι δύο βασικές Οδηγίες για την απελευθέρωση της αγοράς(90/387/ΕΚ και 90/388/ΕΚ), και άρχισε να λειτουργεί το καλοκαίρι του 1995.

Ο νέος νόμος επανίδρυε την ΕΕΤ ως Εθνική Ρυθμιστική Αρχή, αποφεύγοντας τον χαρακτηρισμό της ως Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, με διοικητική αυτοτέλεια και οικονομική ανεξαρτησία, εποπτευόμενη από τον Υπουργό Μεταφορών. Οι νέες αρμοδιότητες της παρουσίαζαν υποχώρηση σε σχέση με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο καθώς εξακολουθούσε μεν να διατηρεί τις ελεγκτικές της αρμοδιότητες έναντι των τηλεπικοινωνιακών επιχειρήσεων καθώς και τις γνωμοδοτικές, με μείωση όμως από την άλλη των κανονιστικών της αρμοδιοτήτων. Τόσο οι άδειες όσο και οι εγκρίσεις χορηγούνταν εφεξής από τον Υπουργό Μεταφορών κατόπιν εισηγήσεως της ΕΕΤ.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο τελικά οδήγησε στην σταδιακή απελευθέρωση συγκεκριμένων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών ήδη πριν το 2001, όπως:

- μετάδοση δεδομένων (π.χ. Internet)
- παροχή κινητών και προσωπικών επικοινωνιών
- παροχή σταθερών δορυφορικών επικοινωνιών
- παροχή υπηρεσιών φωνής σε κλειστές ομάδες χρηστών και εικονικά ιδιωτικά δίκτυα
- χρήση των εναλλακτικών δικτύων για παροχή απελευθερωμένων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.

Παράλληλα, προχώρησε το σχέδιο αποκρατικοποίησης του 49% του ΟΤΕ, οποίος μετατράπηκε σε Ανώνυμη εταιρία, με τη διενέργεια τεσσάρων μετοχοποιήσεων του (η τελευταία διενεγήθηκε τον Ιούλιο του 1999) .

Ως αποτέλεσμα των θεσμικών αυτών αλλαγών, το σύνολο των δραστηριοποιούμενων εταιριών στην ελληνική τηλεπικοινωνιακή αγορά ανερχόταν κατά τα τέλη του 2000 σε 200 περίπου επιχειρήσεις, μη συνυπολογιζόμενων των εταιριών παροχής υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας (Panafon, Telestet και Cosmote)⁴¹.

Με την πλήρη απελευθέρωση και κατάργηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων των εθνικών τηλεπικοινωνιακών οργανισμών που επήλθε και για τη χώρα μας από 1-1-2001, προέκυψε η ανάγκη για τη διαμόρφωση ενός νέου θεσμικού πλαισίου, το οποίο τελικώς θεσπίστηκε με την ψήφιση του ν.2867/19-12-2000(ΦΕΚ273/Α'), "Για την Οργάνωση και Λειτουργία των τηλεπικοινωνιών".

Βάσει του νέου αυτού νόμου, η Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων ή ΕΕΤΤ, -όπως μετονομάστηκε με το ν.2668/1998 και την ανάθεση σε αυτήν της εποπτείας και της αγοράς των ταχυδρομείων-, αναγνωρίζεται ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με πληθώρα αρμοδιοτήτων ελεγκτικής, κανονιστικής, γνωμοδοτικής καθώς και διαιτητικής φύσης, όπως: κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Αριθμοδότησης, ρύθμιση, χορήγηση ή ανάκληση Γενικών και Ειδικών Αδειών, έκδοση κανονισμών για τις αρχές τιμολόγησης των τηλεπικοινωνιακών οργανισμών, παρακολούθηση της τήρησης της νομοθεσίας και των ανακυπτόντων θεμάτων ανταγωνισμού, διαχείριση του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων, συνεργασία με διεθνείς φορείς, επίλυση διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων και Δημοσίου ή χρηστών ή ιδιωτών.

⁴¹ ΕΕΤΤ: Έκθεση πεπραγμένων, Δεκέμβριος 1999

Από την άλλη, το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών περιορίζεται στη χάραξη των κατευθυντήριων γραμμών της πολιτικής στον τομέα και λαμβάνει τις απαιτούμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες κατόπιν γνωμοδότησης της ΕΕΤΤ.

Ο ν.2867/2000 προτάσσει ως βασικές αρχές λειτουργίας των αρμόδιων εθνικών αρχών για τη ρύθμιση και εποπτεία της αγοράς την αρχή της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των επιχειρήσεων, υπό τον όρο ότι διασφαλίζονται σπουδαία δημόσια συμφέροντα, όπως η ασφάλεια της λειτουργίας του δικτύου, η προστασία των δεδομένων καθώς και η προστασία του περιβάλλοντος.

Σημαντική καινοτομία του νέου νόμου για τη βελτίωση των χρόνων έκδοσης των απαιτούμενων αδειών αποτελεί η πρόβλεψη σε αυτόν, ότι η χορήγηση των Γενικών και των Ειδικών Αδειών γίνεται μετά την παρέλευση 15 ημερών και 6 εβδομάδων αντίστοιχα από την υποβολή της σχετικής αίτησης της ενδιαφερόμενης επιχείρησης.

Με το νέο νόμο φαίνεται ότι θεσπίζεται το απαιτούμενο θεσμικό πλαίσιο για την πλήρη απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών και τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής ως συνδιαμορφωτή και ρυθμιστή της πολιτικής τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα παράλληλα με το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, αν και απομένει η συμπλήρωση του από τα απαραίτητα κανονιστικά κείμενα για να αρχίσει η πραγματική εφαρμογή του.

Παράλληλα, η μέχρι σήμερα λειτουργία της ΕΕΤΤ ως ρυθμιστικής αρχής στον τομέα έχει συντελέσει σημαντικά στην επίλυση αρκετών προβλημάτων με τρόπο καινοφανή για τα ελληνικά πράγματα (τουλάχιστον ως προς τις ακολουθούμενες μεθόδους), κάτι που έχει αναγνωρισθεί στην αγορά. Η άυξηση των ανθρωπίνων πόρων της βάσει του νέου νόμου (από 70 σε 180 υπαλλήλους, εκ των οποίων οι 120 ειδικοί επιστήμονες) καθώς και η ενδυνάμωση της οικονομικής αυτοτέλειάς της, μέσω της διαχείρισης δικού της λογαριασμού, όπου θα συγκεντρώνονται τα τέλη που θα καταβάλουν οι επιχειρήσεις του τομέα, συμβάλλει αποφασιστικά στην αποτελεσματική τέλεση του έργου της.

Από την πλευρά, τέλος, της ασκούμενης κριτικής για μη θεσμικά κατοχυρωμένη διεύρυνση της συμμετοχής διαφόρων κοινωνικο-οικονομικών εταίρων στις ρυθμιστικές αποφάσεις, η ΕΕΤΤ έχει ήδη αναλάβει πρωτοβουλίες διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, σε δύο περιπτώσεις τον Ιούνιο του 2000: για την παροχή μιας τέταρτης άδειας κινητής τηλεφωνίας και για την αδειοδότηση φορέων που προσφέρουν

σταθερή ασύρματη πρόσβαση στον τοπικό βρόχο, ενώ με πιο πρόσφατη δημόσια ανακοίνωσή της (Μάρτιο 2001) καλεί σε διαβούλευση (μέσω και της ηλεκτρονικής της διεύθυνσης: www.eett.gr). σχετικά με τις προδιαγραφές προμήθειας και εγκατάστασης ενός ολοκληρωμένου Εθνικού Συστήματος Διαχείρισης και Επιτήρησης του Φάσματος Ραδιοσυχνοτήτων.

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Α. Ως προς το Πρόγραμμα Κανονιστικής Μεταρρύθμισης του ΟΟΣΑ

Παρόλες τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ, στην έκταση και στους τρόπους δράσης του κράτους, υπάρχει μια σημαντική σύγκλιση απόψεων ως προς τα αντιμετωπιζόμενα προβλήματα και τους επιθυμητούς στόχους των επιβεβλημένωςήμερα μεταρρυθμίσεων.

Στα πλαίσια μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας που έχει οδηγήσει σε ένα διαρκώς αυξανόμενο ανταγωνιστικό περιβάλλον, η σύγχρονη τάση είναι η δημιουργία ενός μικρότερου και αποτελεσματικότερου επιτελικού κράτους που θα αποτρέπει την υπερβολική παρεμβατική λειτουργία του στις οικονομικές δραστηριότητες και θα αποκεντρώνει τις υψηλά συγκεντρωτικές ιεραρχικές δομές μέσα από αποκεντρωμένα συστήματα διαχείρισης.

Αποκέντρωση και ευελιξία στον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας, αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, ενίσχυση της ελεγχσιμότητας και της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης, προσανατολισμός προς ένα δημόσιο τομέα με κύριο στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη, αύξηση της διεθνούς συνεργασίας και τέλος μείωση των μη αναγκαίων περιορισμών στις οικονομικές δραστηριότητες που επιβάλλουν οι κανονιστικές ρυθμίσεις, όλα αυτά αποτελούν χαρακτηριστικά του μεταβαλλόμενου, σύγχρονου περιβάλλοντος για την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Στα πλαίσια αυτά, το Πρόγραμμα Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που προωθεί ο ΟΟΣΑ, με βασικά κείμενα τη Σύσταση του Συμβουλίου του 1995 και την Έκθεση προς τους Υπουργούς του 1997, τα οποία έγιναν ευρέως αποδεκτά από τα κράτη μέλη του, θέτει ως θεμελιώδη αντικειμενικό σκοπό του τη βελτίωση της απόδοσης των εθνικών οικονομιών και της ικανότητάς τους να ανταποκρίνονται έγκαιρα και αποτελεσματικά στις αλλαγές του περιβάλλοντος, ώστε να διατηρούν την ανταγωνιστικότητά τους. Η

μεταρρύθμιση που στοχεύει στη μείωση των κανονιστικών περιορισμών και αυξάνει τη διαφάνεια των κανονιστικών συστημάτων με την έννοια της συμμετοχικότητας των πολιτών στις διαδικασίες θέσπισης και αναθεώρησης των κανόνων δικαίου, απελευθερώνει πολύτιμο χρόνο και χρήμα για τους ιδιώτες, ενισχύει την ασφάλεια και προβλεψιμότητα για την επιχειρηματική δράση και συνεπώς υποστηρίζει την οικονομική ανάπτυξη. Ακολούθως, δημιουργούνται πιο παραγωγικές, καινοτόμες και ευέλικτες οικονομίες, οι οποίες εκ των πραγμάτων έχουν αυξημένη δυνατότητα να ικανοποιήσουν άλλα δημόσια συμφέροντα και να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις στην επίλυση θεμάτων όπως η κοινωνική συνοχή, η περιβαλλοντική προστασία και η ραγδαία γήρανση του πληθυσμού.

Οι αρχές και οι προτάσεις κανονιστικών αλλαγών που προτείνει ο ΟΟΣΑ δεν αποτελούν καινοτομία –εκτός ίσως των προτεινόμενων πρακτικών και εργαλείων-, αλλά εντάσσονται και νομιμοποιούνται εντός των χαρακτηριστικών του φιλελεύθερου Κράτους Δικαίου που αντιστοιχεί στη φιλελεύθερη καπιταλιστική κοινωνία των σύγχρονων δημοκρατικών χωρών.

Το σύγχρονο φιλελεύθερο κράτος Δικαίου, το οποίο έχει τις ρίζες του στις πρώτες οικονομίες αγοράς που δημιουργήθηκαν κατά την προβιομηχανική περίοδο, αναγνωρίζεται πριν από όλα ως η κανονιστικά περιορισμένη και θεσμικά αντισταθμισμένη κρατική εξουσία, η εξουσία που γνωρίζει και συναντά φραγμούς στην άσκησή της, με πρώτο και καλύτερο «φραγμό» την αναγνώριση ατομικών δικαιωμάτων-προεξέχοντος του δικαιώματος της ιδιοκτησίας- και την εγκαθίδρυση ελεγκτικών μηχανισμών ή διαδικασιών για την εγγύησή τους.

Θεμέλια και βασικά εργαλεία του οικοδομήματος αυτού εξακολουθούν να είναι οι δικαικές ρυθμίσεις που χαρακτηρίζονται από γενικότητα, θετικότητα και τυπικότητα. Η γενικότητα της ρύθμισης σημαίνει ότι αυτή απευθύνεται σε έναν αόριστο αντικειμενικά προσδιοριζόμενο αριθμό προσώπων ή περιπτώσεων, η θετικότητα σημαίνει τη γραπτή αποτύπωση και δημοσίευση της ρύθμισης προς γνώση και συμμόρφωση των πολιτών, ενώ η τυπικότητα σημαίνει την τήρηση προκαθορισμένης, τυπικής διαδικασίας για τη θέσπιση και τροποποίηση των ρυθμίσεων.

Τα χαρακτηριστικά αυτά τα οποία συνεχίζουν να επιβιώνουν στους κόλπους των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών, υπηρετούν θεμελιώδεις αξίες και ανάγκες κάθε σύγχρονης δικαιοκρατούμενης κοινωνικής συμβίωσης, όπως είναι: η ελευθερία, η ισότητα και η ασφάλεια Δικαίου. Εκείνο πάντως που κυρίως διασφαλίζεται με τις

δικαιικές αυτές ρυθμίσεις είναι η βεβαιότητα Δικαίου, η δυνατότητα δηλαδή πρόβλεψης και υπολογισμού των έννομων συνεπειών των πράξεων των κοινωτών Δικαίου⁴².

Β. Ως προς τα αποτελέσματα των πρόσφατων κανονιστικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα-Μελλοντικές επιλογές.

Η Ελλάδα από το 1974 και έπειτα, έχει πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα σε ό,τι αφορά στον εκσυγχρονισμό της οικονομικής της δομής και βρίσκεται σε διαδικασία σύγκλισης με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ⁴³. Η προσπάθεια για την εφαρμογή πολιτικών προανατολισμένων στην αγορά και στη θεσμοθέτηση διαφανών και αξιόπιστων θεσμών επιταχύνθηκε κατά την τελευταία δεκαετία και μέσω των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης της απορύθμισης, της ιδιωτικοποίησης και της απελευθέρωσης των αγορών, που επέβαλαν οι κοινοτικές απαιτήσεις και η ανάγκη συμμετοχής στην ΟΝΕ. Ωστόσο, προηγούμενες παγιωμένες πρακτικές και αντιλήψεις κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία έχουν καθυστερήσει τη δημιουργία ποιοτικών ρυθμίσεων, με συνέπεια να μειωθούν τα δυνατά οφέλη που θα μπορούσαν οι ποιοτικές ρυθμίσεις να προσφέρουν στους Έλληνες επιχειρηματίες και πολίτες που χρησιμοποιούν τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η πρόκληση η οποία έγινε αποδεκτή και προωθήθηκε από την πολιτική ηγεσία είναι ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων υπηρεσιών. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος δείχνει να παρεμποδίζεται από μια έλλειψη εμπιστοσύνης που υφίσταται στη δημόσια διοίκηση σχετικά με τις δυνατότητες των επιχειρήσεων και της κοινωνίας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υπερβολική ρύθμιση της ιδιωτικής επιχειρηματικής σφαίρας δραστηριοτήτων. Αυτή όμως η πολυνομία εμπόδισε την ανάπτυξη της δημιουργικότητας και το δυναμισμό στην οικονομία και την κοινωνία.

Προσπάθειες και πρωτοβουλίες κατά την τελευταία δεκαετία καταδεικνύουν ότι η πολιτική για την κανονιστική μεταρρύθμιση έχει ήδη αρχίσει να φαίνεται. Η αποπολιτικοποίηση και η εγκαθίδρυση αξιοκρατικού συστήματος προαγωγής των δημόσιων υπαλλήλων έχει ανυψώσει το κύρος και την ποιότητα των παρεχόμενων

⁴² Αντ. Μανιτάκης: «Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας, Ι» Εκδ.Σάκκουλα 1994, σελ.72-73

υπηρεσιών των δημόσιων υπηρεσιών και κατά συνέπεια την εμπιστοσύνη των πολιτών. Η συνεχής προσπάθεια για μεταφορά αρμοδιοτήτων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδεδεμένη με τη θέσπιση της άμεσης εκλογής τους σε κάθε επίπεδο, έχει συμβάλει στην επίλυση των προβλημάτων των πολιτών στο πιο κοντινό προς αυτούς επίπεδο διακυβέρνησης. Η διάχυση και διάδοση νέων πρωτοβουλιών της δημόσιας διοίκησης μαζί με τις προσπάθειες για καλύτερη συχνότερη επικοινωνία με τους πολίτες, έχουν αυξήσει τις προσδοκίες για μεγαλύτερη ανταποκριτικότητα της διοίκησης.

Παρόλα αυτά, δεν έχουν αναληφθεί μέχρι σήμερα συγκεκριμένες, μακροπρόθεσμες πρωτοβουλίες προσανατολισμένες προς τις νέες κανονιστικές πρακτικές του ΟΟΣΑ που στοχεύουν στην επανασύσταση των ρυθμιστικών σχέσεων της διοίκησης με την αγορά και την κοινωνία. Η έμφαση που δίνεται στη νομική διατύπωση καθώς και η παραμέληση εκτίμησης των οικονομικών επιπτώσεων κατά τη θέσπιση των ρυθμίσεων, αποκρύπτουν από τη διοίκηση το νέο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο στηρίζεται η σύγχρονη αγορά. Η χαμηλή ποιότητα των ισχυουσών ρυθμίσεων, η οποία έχει δημιουργηθεί κατά τη διάρκεια δεκαετιών «ρυθμιστικού πληθωρισμού», αποθαρρύνει τους πολίτες, ενθαρρύνει την ανυπακοή και τη «γκρίζα αγορά», τιμωρεί εκείνους που συμμορφώνονται στις ρυθμίσεις, μειώνει τον επιχειρηματικό ανταγωνισμό και δημιουργεί αντικίνητρα για το εμπόριο και τις επενδύσεις. Η μη παράλληλη ανάληψη αποφασιστικών δράσεων για τη μελέτη και εξορθολογισμό των ισχυουσών ρυθμίσεων θα καταστήσει αναποτελεσματική κάθε προσπάθεια για βελτίωση των νέων πρακτικών.

Η διαδικασία για την αποκέντρωση αποτελεί μια θετική μεταρρύθμιση για την ανάπτυξη των δυνατοτήτων και ικανοτήτων των τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης, αλλά η διαδικασία αυτή θα πρέπει να συνδυασθεί με το καλύτερο συντονισμό και συνεργασία κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική εξουσία, χωρίς τα οποία η κανονιστική μεταρρύθμιση θα θέσει επιπρόσθετα βάρη στις επιχειρήσεις και στους πολίτες. Ταυτόχρονα, αυστηρότερα μέτρα που θα ενισχύουν τη διαφάνεια και την ελεγχιμότητα, θα εμποδίσουν τα τοπικά συμφέροντα από το να κρατήσουν εκείνα τα οφέλη ου μπορεί αυτή η προσπάθεια να προσφέρει σε ολόκληρη την κοινωνία.

⁴³ (OECD, The Greece Country Review, Chapter2: Government Capacity to ensure High Quality Regulation, 2000, p.34)

Τέλος, οι προωθούμενες δομικές και οικονομικές αλλαγές οδήγησαν παράλληλα στη θεσμοθέτηση και λειτουργία νέων ή στην αναμόρφωση υφιστάμενων ρυθμιστικών Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η ΕΕΤΤ, η ΡΑΕ, το ΑΣΕΠ, ο Συνήγορος του Πολίτη με σκοπό την επίβλεψη του τρόπου και του βαθμού εφαρμογής των κανονιστικών πλαισίων σε συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο η εγκαθίδρυση τέτοιων αρχών σε τομείς όπου επιβάλλοντα διαδικασίες απορύθμισης και ιδιωτικοποίησης, δεν έχει γίνει μέσω ενός καλά σχεδιασμένου, συνεκτικού θεσμικού πλαισίου, ώστε να κατοχυρώνεται και η πραγματική οικονομική και λειτουργική ανεξαρτησία τους. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση μη εξασφάλισης αυτόνομων οικονομικών πόρων ή όπου η πραγματική κανονιστική αρμοδιότητα εξακολουθεί να είναι συγκεντρωμένη στο αρμόδιο εποπτεύον Υπουργείο. Τρανταχτό παράδειγμα είναι εδώ η πρόσφατα θεσμοθετημένη ΡΑΕ, η οποία δεν έχει κανονιστική αρμοδιότητα για τον καθορισμό τιμών ή για την παροχή των αδειών, παρά μόνο γνωμοδοτεί χωρίς να δεσμεύει το αρμόδιο για τα θέματα Υπουργείο Ανάπτυξης. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, παρά τις επικρίσεις που δέχονται για την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, τις αμφισβητούμενες κανονιστικές αρμοδιότητές τους, τον τρόπο στελέχωσής τους από την πολιτική εξουσία, έχουν συμβάλει -όπως έχει αποδείξει και η μακροχρόνια λειτουργία τους σε άλλες χώρες⁴⁴ - στην ενίσχυση του Κράτους δικαίου, στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και στην αποτελεσματική διαχείριση των τομέων όπου δραστηριοποιούνται.

Η Ελλάδα σήμερα, αντιλαμβανόμενη ότι η προσαρμογή στις νέες καταστάσεις είναι αδήριτη ανάγκη και ότι η εναντίωση στο διεθνή ανταγωνισμό και συνεργασία είναι αδύνατη, καλείται να δημιουργήσει ένα πιο διαφανές, συμμετοχικό και καλά δομημένο κανονιστικό περιβάλλον. Αυτό απαιτεί καταρχήν την υιοθέτηση σε κυβερνητικό επίπεδο μιας ευρείας στρατηγικής για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση με ξεκάθαρους στόχους και πλαίσιο εφαρμογής.

Η εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί των κανονιστικών, με στόχο τη μείωση του όγκου των προτεινόμενων ρυθμίσεων, η σταδιακή εφαρμογή του εργαλείου της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) για την αξιολόγηση των επιπτώσεων από τις νέες ρυθμίσεις, η ενίσχυση των διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης με τα

⁴⁴ Στις ΗΠΑ υφίστανται εδώ και 100 χρόνια περίπου και στη Γαλλία και Μ.Βρετανία εδώ και 50 χρόνια

ενδιαφερόμενα μέρη, η συνεχής κωδικοποίηση, αξιολόγηση και επανεξέταση της νομοθεσίας, ώστε να απαλειφθούν αναχρονιστικές ρυθμίσεις και η δημιουργία ενός κεντρικού αρχείου διοικητικών διαδικασιών αδειοδοτήσεων/εγκρίσεων για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες, όλα τα παραπάνω αποτελούν αναγκαίες μελλοντικές δράσεις προς τη σωστή κατεύθυνση.

Τέλος, απαραίτητη κρίνεται η περαιτέρω βελτίωση των μηχανισμών λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μέσω ώστε να παράγονται ποιοτικά αποτελέσματα για τους πολίτες, όπως: παροχή οικονομικών κινήτρων στους δημόσιους υπαλλήλους ανάλογα με την αποδοτικότητά τους, μεγαλύτερη ευελιξία στη μετακίνηση πόρων και αρμοδιοτήτων, καλύτερος συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.

Το έργο της πρόσφατα συσταθείσας Επιτροπής Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (βλ. Ενότητα Δ1) με την επικείμενη εισήγηση σχεδίου νόμου όπου θα πληρούνται πολλές από τις προτάσεις του ΟΟΣΑ για τη θέσπιση υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων, αποτελεί σίγουρα ένα πρώτο σημαντικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.

ΣΤ. ΠΗΓΕΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- OECD, Public Management Committee(PUMA): “Issues and Developments in Public Management”, Surveys 1996-97.
- OECD, 1995: “Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries”
- OECD, 1998: “Economic Survey of Greece”
- Στ. Λάχανη: “Παγκοσμιοποίηση: Νέα Ανάπτυξη για έναν νέο αιώνα», Εκδόσεις Σάκκουλα, 1999.
- Νίκος Μιχαλόπουλος: «το φαινόμενο της μεταρρύθμισης του διοικητικού κράτους: τάσεις και χαρακτηριστικά» στο «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός, ΚΕΙΜΕΝΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ» ΕΚΔΔ, ΙΝΕΠ, 1994.
- Βασ. Σκουρή: «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας:καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους», Εκδόσεις Σάκκουλα, 1987
- Αντ. Μανιτάκης: «Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας» Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής: «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση (Πρόταση Αλλαγών)», Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1998.

ΕΓΓΡΑΦΑ του ΟΟΣΑ

- OECD (1995): “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the quality of Government Regulation”, Paris, στο <http://www.oecd.org/subject/regreform/Products/report.htm>
- OECD (1997): “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report and Summary, Paris, στο <http://www.oecd.org/puma/regreform/pubs/rco.95.htm>
- OECD ANNUAL REPORT, 2000, p.68-71, στο <http://www.oecd.org/about/work/index.htm>
- Scott Jacobs, Head of OECD Programme for Regulatory Reform: “Regulating Governance: Improving the Institutional Basis for sectoral Regulation” Dec. 2000 (Background paper for the OECD experts meeting, “Regulatory Governance:Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulation” Febr. 2000

- OECD: The Greece Country Review: Chapter 2: Government Capacity to assure high quality regulation, PUMA Service, Public Management Committee, June 2000.
- OECD: The Greece Country Review: Chapter 3: The Role of Competition Policy on Regulatory Reform, DAFFE, Competition Law and Policy Committee, May 2000.
- OECD: The Greece Country Review: Chapter 4: Enhancing Market Openness through Regulatory Reform, Trade Directorate, Trade Committee, August 2000.
- OECD: The Greece Country Review: Chapter 5: Regulatory Reform in electricity, domestic ferries and trucking, DAFFE, Competition Law and Policy Committee, 2000.
- OECD, 2000: “Control and Management of Government Regulation” στο <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/con.95/index.htm>

ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

- Εισήγηση της Δ/ντριας Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της Γεν.Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού του ΥΠΕΣΔΔΑ προς την Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης με θέμα: “Εύρος αντικειμένου της Κεντρικής Αρχής Ποιότητας των Ρυθμίσεων”, 9/1/2001.
- Εισήγηση Δρ.Παν.Καρκατσούλη στην Επιτροπή Κανονιστική Μεταρρύθμισης με θέμα: “Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων”, Αθήνα 10/1/2001
- Το από 9/7/1999 Σημείωμα της Δ/νσης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της Γεν.Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού του ΥΠΕΣΔΔΑ προς την Υπουργό, Υφυπουργό και Γεν.Γραμματέα Δ.ημόσιας Διοίκησης, με θέμα: Μεταρρύθμιση των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων”.
- ΕΕΤΤ, Έκθεση πεπραγμένων, Δεκέμβριος 1999.

ΚΟΜΒΟΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ στο INTERNET

- <http://www.oecd.org/subject/regreform/>
- <http://www.yme.gr>(Υπουργείο Μεταφορών και Εικονωνιών)
- <http://www.ypan.gr> (Υπουργείο Ανάπτυξης)
- <http://www.gge.gr> (Γεν Γραμματεία Εμπορίου, Υπουργείο Ανάπτυξης)
- <http://www.elot.gr>
- <http://www.eett.gr>
- <http://www.rae.gr>

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

-Βάσω Τσελέντη, Προϊσταμένη της Δ/σης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της Γεν.Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού του ΥΠΕΣΔΔΑ-ΓΓΔΔ,

-Θωμά Ντίνη, υπάλληλος της Δ/σης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της Γεν.Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού του ΥΠΕΣΔΔΑ, Απόφοιτος ΕΣΔΔ.

Z.ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ