



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΜΗΜΑ : ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ : ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



REGULATORY IMPACT ASSESSMENT

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

**Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ:
ΤΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ : ΙΩΑΝΝΑ ΜΠΑΞΕΒΑΝΑΚΗ (ΑΜ 161110)

ΑΘΗΝΑ - 2018

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην περίοδο πολυεπίπεδης κρίσης που διανύουμε, η βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων δύναται να συμβάλει με καθοριστικό τρόπο στη στήριξη και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, την τόνωση της ανταγωνιστικότητας, καθώς και την ενίσχυση της κοινωνικής πρόνοιας. Με τον νόμο 4048/2012 υιοθετήθηκε η πολιτική της καλής νομοθέτησης, χωρίς, όμως, αυτή να καταφέρει να αποτελέσει στις μέρες μας ένα από τα κεντρικά θέματα της πολιτικής ατζέντας. Η εφαρμογή των εργαλείων της πολιτικής καλής νομοθέτησης, όπως η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, δεν είναι έως τώρα ικανοποιητική. Στην παρούσα εργασία μελετήθηκε η ανάλυση συνεπειών των ρυθμίσεων, η οποία έχει εισαχθεί σε περισσότερες από εξήντα χώρες παγκοσμίως. Η παρούσα προσέγγιση περιλαμβάνει αρχικά την ανασκόπηση της πορείας της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, ο ΟΟΣΑ και η ΕΕ έδωσαν έμφαση από πολύ νωρίς στην ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων με στόχο την οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα. Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι διεθνείς καλές εμπειρίες και πρακτικές των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου στο πεδίο της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. Σε αυτές προστίθεται και η Ολλανδία, καθώς εισήγαγε το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους και θέσπισε με επιτυχία τον ρυθμιστικό φύλακα. Στη συνέχεια της εργασίας, αναλύεται η πορεία της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα στο πλαίσιο της πολιτικής της καλής νομοθέτησης, η οποία και κορυφώθηκε με τη θέσπιση του ν.4048/2012. Επομένως, ακολουθεί η ποσοτική και ποιοτική αξιολόγηση της εφαρμογής του εργαλείου αυτού. Τα εμπόδια που συναντά η διαδικασία της εκ των προτέρων ανάλυσης παρουσιάζονται τελευταία, ενώ παράλληλα προτείνονται βελτιώσεις και τρόποι αντιμετώπισής τους.

Σχετικοί όροι:

Καλύτερη νομοθέτηση, ρύθμιση, κανονιστική μεταρρύθμιση,
ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, διαβούλευση

ABSTRACT

In a multilevel crisis period, improving the quality of regulation is capable of making a significant contribution to supporting and promoting economic growth, boosting competitiveness, and strengthening social welfare. The law 4048/2012 has adopted the policy of better regulation, without, however, being at the top of the government's political agenda nowadays. The implementation of better regulation policy tools, such as regulatory impact assessment, is not yet satisfactory. This paper studies the implications of regulatory impact assessment, which has been introduced in more than sixty countries worldwide. This approach involves initially reviewing the regulatory impact assessment at international and European level. In particular, the OECD and the EU have emphasized very early on the need to improve the quality of regulation with a view to economic growth and competitiveness. In the second chapter, the international experiences and practices of the United States and the United Kingdom in the field of Regulatory Impact Analysis are presented. The Netherlands is added to these countries, as they introduced the Standard Cost Model and successfully introduced the Regulatory Guardian. Next, the analysis of the consequences of regulation in the Greek political and administrative system is examined in the framework of the policy of better regulation, which culminated in the adoption of law 4048/2012. Furthermore, the quantitative and qualitative assessment of the implementation of this tool follows. Finally, the obstacles encountered by the ex-ante analysis process are presented, and improvements and ways of dealing with them are proposed.

Relevant Terms:

Better regulation, regulation, regulatory reform,
regulatory impact assessment, consultation

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	2
ABSTRACT	3
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ & ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	11
Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.....	11
ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.....	11
1.1 Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	11
1.2 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	13
1.3 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	16
1.3.1 ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ.....	16
1.3.2 Η ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ	17
1.3.3 Η ΕΞΥΠΝΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ	22
1.3.4 ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	25
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	25
2.1 ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΑΜΕΡΙΚΗΣ	25
2.1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	25
2.1.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.....	27
2.2 ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	29
2.2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	29
2.2.2 ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ.....	30
2.2.3 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.....	31
2.3 ΟΛΛΑΝΔΙΑ.....	32
2.3.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	32
2.3.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	35
Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ.....	35
3.1 ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ	35
3.2 Η ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ.....	37
3.3 Ο Ν.4048/2012.....	40

3.3.1 ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ	40
3.3.2 ΟΙ ΔΟΜΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ	46
3.3.3 ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν.4048/2012	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	49
ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΑΣΥΡ	49
4.1 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΝΟΜΩΝ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΑΣΥΡ	52
4.1.1 ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΑΣΥΡ	53
4.2 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	54
4.2.1 ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΑΣΥΡ	59
4.3 ΣΧΕΣΗ ΑΣΥΡ ΜΕ ΥΠΟΛΟΙΠΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ.....	60
4.3.1 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ.....	61
4.3.2 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΑΣΥΡ ΜΕ ΤΙΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	62
4.4 ΑΣΥΡ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΥΝ ΜΕΓΑΛΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ.....	64
4.4.1 ΑΣΥΡ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΑ.....	65
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	66
ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΜΕΣΟ ΜΕΛΛΟΝ	66
5.1 ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ	69
5.2 ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΓΙΑ ΤΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ	70
5.3 ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΑΣΥΡ.....	72
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	74
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	76
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....	81
Πίνακας 6: Νόμοι που δε συνοδεύονται από ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017.....	81
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ	83
Εικόνα 1: Επεξεργασμένη προτεινόμενη ιστοσελίδα του διαδικτυακού τόπου της Βουλής.....	83

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Πίνακες

Πίνακας 1: Η πορεία της ατζέντας της εκ των προτέρων αξιολόγησης στην Ελλάδα

Πίνακας 2: Συνολικός αριθμός νόμων που συνοδεύονται από ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017

Πίνακας 3: Αριθμός σελίδων των ΑΣΥΡ και μέσος όρος σελίδων ανά ΑΣΥΡ της περιόδου 2012 - 7/2017

Πίνακας 4: Δεκτές υπουργικές τροπολογίες για την περίοδο 2012 - 8/2017

Πίνακας 5: Συνολικός αριθμός ΑΣΥΡ και ΕΔΔ για την περίοδο 2012 - 7/2017

Πίνακας 6: Νόμοι που δε συνοδεύονται από ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Η νομοθεσία από το έτος 2012 έως και τον Ιούλιο 2017

Διάγραμμα 2: Χρονική εξέλιξη νόμων χωρίς ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017

Διάγραμμα 3: Μέσος όρος σελίδων ανά ΑΣΥΡ της περιόδου 2012 - 7/2017

Διάγραμμα 4: Ποσοστό καταγραφής των στοιχείων επικοινωνίας σε κάθε ΑΣΥΡ για την περίοδο 2012 - 7/2017

Διάγραμμα 5: Σύγκριση αριθμού ΑΣΥΡ και ΕΔΔ της περιόδου 2012 - 7/2017

Σχήματα

Σχήμα 1: Διαδικασία αποστολής νομοσχεδίων στη ΓΓΚ κατά το προκοινοβουλευτικό στάδιο

Σχήμα 2: Προτεινόμενο μοντέλο διαδικασίας για τα σημαντικά νομοσχέδια

Εικόνες

Εικόνα 1: Επεξεργασμένη προτεινόμενη ιστοσελίδα του διαδικτυακού τόπου της Βουλής

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ & ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΣΥΡ	Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΚΝ	Γραφείο Καλής Νομοθέτησης
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΝΠ	Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας
ΕΔΔ	Έκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ν.	Νόμος
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Actal	Advisory Board on Administrative Burden
BEIS	Business, Energy and Industrial Strategy
BRE	Better Regulation Executive
CCA	Compliance Cost Assessment
ΙΑ	Impact Assessment
ΙΑΒ	Impact Assessment Board
ΙΑΚ	Integrated Assessment Framework for Policy and Legislation
ΙΑΑ	Integrated Impact Assessment
ΟΙΡΑ	Office of Information and Regulatory Affairs
ΟΜΒ	Office of Management and Budget
REFIT	Regulatory Fitness and Performance
ΡΙΑ	Regulatory Impact Assessment
SCM	Standard Cost Model

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τις σημαντικότερες υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος στην κοινωνία αποτελεί η θέσπιση και υλοποίηση νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.¹ Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η περίοδος της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας που διανύουμε χαρακτηρίζεται από την υπερπαραγωγή ρυθμίσεων η οποία έλαβε διαστάσεις πλημμυρίδας. Η υπερβολική ρύθμιση παράλληλα με τον υπερβολικό και αναποτελεσματικό κρατικό παρεμβατισμό οδήγησαν σε παθολογικά φαινόμενα όπως η πολυνομία, η κακονομία, η γραφειοκρατία, η κακοδιοίκηση, η διαφθορά και η έλλειψη διαφάνειας. Κατ' επέκταση, τα παραπάνω φαινόμενα εν μέρει οφείλονται, αλλά και επιδεινώνονται από την αναποτελεσματική διαδικασία ελέγχου της ποιότητας των ρυθμίσεων στο προκοινοβουλευτικό στάδιο.²

Μέχρι την ψήφιση του ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» δεν υπήρχε σαφής νομοθετική πρόβλεψη σχετικά με τις απαραίτητες αρχές και διαδικασίες για τη διασφάλιση της ποιότητας των ρυθμίσεων, καθώς αυτές ήταν αποσπασματικές και διάσπαρτες. Η πολιτική καλής νομοθέτησης, που υλοποιήθηκε με τη θέσπιση του εν λόγω νόμου, προέκυψε από τη βαθμιαία εισχώρηση των διεθνών και ευρωπαϊκών κανόνων δικαίου στο εθνικό δίκαιο. Σήμερα είναι αναγκαία η τήρηση των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης, η οποία προκαθορίζει την εφαρμογή και την ποιότητα των θεσπιζόμενων νόμων.³

Το στάδιο μετά από την υλοποίηση της πολιτικής καλής νομοθέτησης είναι η αξιολόγησή της. Στην παρούσα εργασία μελετάται ένα από τα βασικότερα εργαλεία

¹ Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας ο ορισμός της ρύθμισης προέρχεται από το ν.4048/2012, σύμφωνα με τον οποίο «*Ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας*».

² Βλ. επ' αυτού Μακρυδημήτρης Αν., «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης» στο Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2008, σελ 141-145 και Μακρυδημήτρης Αν., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ 63-72.

³ Βλ. Μουκίου Χρ., «Το Ζήτημα της κανονιστικής Μεταρρύθμισης: η διεύδυση του διεθνούς soft law σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων» στο Μακρυδημήτρης Αν., Σαμάτας Μ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ 165-178.

της πολιτικής καλής νομοθέτησης, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η οποία αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα ανεπαρκούς εφαρμογής του υπόψη νόμου.

Η αξιολόγηση των προτεινόμενων ρυθμίσεων, η οποία στηρίζεται σε στοιχεία και δεδομένα, ο τρόπος παρουσίασής τους, ακόμη και το στάδιο κατάρτισης και επεξεργασίας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων μπορούν να επηρεάσουν ουσιαστικά την κρίση των πολιτικών για τη λήψη αποφάσεων. Αυτή η δυνατότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων να προσανατολίσει, να επηρεάσει, ακόμη και να μετατοπίσει την τελική απόφαση των πολιτικών, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι συμβάλλει ουσιαστικά στη διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής.⁴ Ωστόσο, η διαδικασία ανάλυσης συνεπειών των ρυθμίσεων δεν υποκαθιστά την πολιτική, απλά βοηθάει έμμεσα τη διαμόρφωσή της.⁵

Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων αναδεικνύεται σε ένα σημαντικό μέσο ή εργαλείο που χρησιμοποιεί η κυβέρνηση και η διοίκηση για την εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων των προτάσεων πολιτικής. Επομένως, η ποιότητα των εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων συνιστά ζήτημα νευραλγικής σημασίας στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής της καλής νομοθέτησης και αποτέλεσε την πηγή έμπνευσης της παρούσας εργασίας. Επιπλέον κίνητρο για τη συγγραφή της εργασίας ήταν το ενδιαφέρον να αναζητηθεί εάν οι εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων αναλύουν όντως τις ενδεχόμενες διακινδυνεύσεις, τις εναλλακτικές επιλογές και το πιθανό κόστος και όφελός τους, όπως εξάλλου αυτό προβλέπεται νομοθετικά. Πρωταρχική επιδίωξη αποτελεί η κατανόηση της σημασίας τής εκ των προτέρων αξιολόγησης των ρυθμίσεων, η οποία θεσμοθετήθηκε στη χώρα μας το 2012. Από τότε μέχρι σήμερα έχει παρέλθει μια πενταετία, διάστημα που κρίνεται ικανό για να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα για την ποιότητα των εκπονηθεισών εκθέσεων.

Κατά την προσέγγιση του θέματος προέκυψαν τα ακόλουθα ερωτήματα:

Συντάσσει η διοίκηση σε συστηματική βάση εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και σε ποιο βαθμό συνοδεύονται οι νόμοι από αυτές;

⁴ Βλ. Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου, Ε., «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ.12/2006, εκδ. Αν.-Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ 62.

⁵ Βλ. EU Commission, SWD 111, *Better Regulation Guidelines*, Strasbourg, 2015.

Οι εκθέσεις συντάσσονται με ενιαία κριτήρια, δηλαδή ακολουθούν κάποιο υπόδειγμα, και σε ποιο βαθμό;

Ποιά είναι τα αδύναμα χαρακτηριστικά τους και πού οφείλονται αυτά;

Συνεργάζονται οι αρμόδιοι φορείς και τί συμβαίνει με τα νομοσχέδια που περιέχουν πολλές διαφορετικές ρυθμίσεις;

Ποιές παρεμβάσεις είναι αναγκαίο να προωθηθούν στο άμεσο μέλλον;

Στο πλαίσιο της παρούσης διπλωματικής εργασίας έγινε προσπάθεια να αξιοποιηθούν οι εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων που εκδόθηκαν την τελευταία πενταετία, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα ως προς τα γενικά χαρακτηριστικά τους, την ποιότητα του περιεχομένου τους και την περαιτέρω συμβολή τους στην βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της χώρας. Η μελέτη εμπλουτίζεται με την καταγραφή αριθμητικών στοιχείων, χρησιμοποιείται δηλαδή τόσο η ποιοτική όσο και η ποσοτική ανάλυση.

Η μεθοδολογία της εργασίας συνδυάζει την επεξεργασία πρωτογενών πηγών (εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων), τη μελέτη βιβλιογραφίας και την αξιολόγηση άτυπων συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν στις δομές καλής νομοθέτησης. Η συνδυαστική μέθοδος επελέγη, προκειμένου να σχηματιστεί μια πληρέστερη εικόνα όσον αφορά στη διαδικασία της ex ante αξιολόγησης κατά το προκοινοβουλευτικό στάδιο, λαμβανομένης μάλιστα υπόψη και της οπτικής άμεσα εμπλεκόμενων δημοσίων φορέων, όπως είναι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

1.1 Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η κανονιστική μεταρρύθμιση και η θεωρία της διακυβέρνησης (Governance) αποτελούν μεταρρυθμιστικές τάσεις της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Οι τελευταίες προέκυψαν από το ρεύμα της απορρύθμισης και του Νέου Δημόσιου Management (New Public Management) και στόχο έχουν να μεριμνούν όχι μόνο για την απόσυρση του κράτους από τις αγορές, αλλά κυρίως για την εξασφάλιση του υψηλότερου επιπέδου της λογοδοσίας και διαφάνειάς του.⁶ Η κανονιστική μεταρρύθμιση επηρεάστηκε από την οικονομική, τη νομική και τη διοικητική επιστήμη και αναφέρεται σε μεταβολές που ενισχύουν την ποιότητα των ρυθμίσεων βελτιώνοντας την αποδοτικότητα και την οικονομική αποτελεσματικότητα ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων.⁷

Ο όρος «κανονιστική μεταρρύθμιση» (“Regulatory Reform”) και ο όρος «καλή νομοθέτηση» ή ακριβέστερα «καλύτερη νομοθέτηση» (“Better Regulation”) δύναται να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά, καθώς το περιεχόμενό τους δεν διαφέρει. Ο πρώτος όρος εμφανίζεται στις ευρωπαϊκές χώρες, ενώ ο δεύτερος στις αγγλοσαξωνικές.⁸

Έτσι, η καλή νομοθέτηση ορίζεται ως η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους.⁹ Η πολιτική της καλής νομοθέτησης στοχεύει στην ενίσχυση της νομοπαρασκευαστικής - ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και τη μείωση της

⁶ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα - Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2017, σελ 29.

⁷ Βλ. Λαδή Στ., Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2016, σελ. 228-233.

⁸ Βλ. Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου, Ε., *όπ.π.*, σελ 54.

⁹ Άρθρο 1, παρ.2, εδ.β του ν.4048/2012 (ΦΕΚ 34/τ.Α'/2012).

πολυνομίας.¹⁰ Σύμφωνα με την προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης,¹¹ η καλή νομοθέτηση βασίζεται στις αρχές της αναγκαιότητας, αναλογικότητας, επικουρικότητας, διαφάνειας, λογοδοσίας, προσβασιμότητας και απλοποίησης, καθώς και στη χρήση των εργαλείων της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και της διαβούλευσης. Πιο συγκεκριμένα, α) η αρχή της αναγκαιότητας υποχρεώνει τις Αρχές να εκτιμούν εάν απαιτείται η θέσπιση νέων ρυθμίσεων, β) η αρχή της αναλογικότητας εγγυάται την εξασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ των μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού, μέσω της υιοθέτησης του λιγότερου επαχθούς μέτρου, γ) η αρχή της επικουρικότητας επιτάσσει ότι οι αποφάσεις και οι ρυθμίσεις βρίσκονται όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη, δ) η αρχή της διαφάνειας σημαίνει ότι έχει προηγηθεί συμμετοχή και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν την κατάθεση οποιασδήποτε προτεινόμενης ρύθμισης, ε) η αρχή της λογοδοσίας σημαίνει ότι τα εμπλεκόμενα μέρη ενημερώνονται και γνωρίζουν τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις που τους αφορούν, περαιτέρω, στ) η αρχή της προσβασιμότητας κατοχυρώνει το δικαίωμα των εμπλεκόμενων μερών να έχουν πρόσβαση σε όλες τις ρυθμίσεις και τέλος, ζ) η αρχή της απλοποίησης δεσμεύει τα θεσμικά όργανα ότι οι ρυθμίσεις που θεσπίζουν είναι σαφείς και κατανοητές από το ευρύ κοινό.¹²

Βασικό εργαλείο της πολιτικής αυτής αποτελεί η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων (regulatory impact assessment).¹³ Η ανάλυση συνεπειών των άμεσων και έμμεσων ρυθμίσεων περιλαμβάνει τη διακινδύνευση που αναλαμβάνεται με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις καθώς και το κόστος και όφελος που συνεπάγονται. Η διακινδύνευση αναφέρεται στις ενδεχόμενες επιπτώσεις της ρύθμισης στο περιβάλλον, τον καταναλωτή, την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων, τα πνευματικά δικαιώματα και το ηλεκτρονικό εμπόριο. Το όφελος προσδιορίζεται μέσα από πέντε στάδια: α) τον προσδιορισμό των ομάδων που ωφελούνται, β) την εξειδίκευση του οφέλους σε κάθε τομέα, γ) τον προσδιορισμό των επιχειρήσεων/οργανώσεων που ωφελούνται, δ) τον προσδιορισμό του έμμεσου οφέλους και των έμμεσα επωφελούμενων ομάδων και ε) την ποσοτικοποίηση και αξιολόγησή του. Το ίδιο ισχύει και για τον υπολογισμό του κόστους που αναλαμβάνεται. Για το τελευταίο στάδιο, δηλαδή της

¹⁰ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ. (2017), όπ.π., σελ 29.

¹¹ Βλ. EU Commission, *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report of 13 November 2001.

¹² Βλ. Λαδή Στ., Νταλάκου Β., όπ.π., σελ 228-233.

¹³ Για την παρούσα εργασία ο όρος «ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων», ο οποίος προέρχεται από την αγγλική ορολογία “Regulatory Impact Assessment”, χρησιμοποιείται σημασιολογικά το ίδιο με τον όρο «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων» ή «αξιολόγηση συνεπειών ρυθμίσεων».

ποσοτικοποίησης του κόστους και οφέλους χρησιμοποιούνται διάφορες μεθοδολογίες με πιο δημοφιλή το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους.¹⁴

1.2 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) επεσήμανε ήδη από το 1995 την σημαντική επιρροή της καλής νομοθέτησης στην ανάπτυξη των χωρών.¹⁵ Ο ΟΟΣΑ με το πρόγραμμα για την κανονιστική μεταρρύθμιση προσπάθησε να βοηθήσει τις χώρες να ανταπεξέλθουν στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και τις ταχείες αλλαγές. Έτσι, το πρόγραμμα με τίτλο «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» στόχευε στην βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων των κρατών - μελών του τόσο μέσω του κοινωνικού διαλόγου και της διαφάνειας όσο και μέσω της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων.¹⁶

Περαιτέρω, το 2011 ο ΟΟΣΑ εκπόνησε έκθεση¹⁷ με την οποία εισήγαγε την έννοια της κανονιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης (Regulatory policy and governance). Παράλληλα, τόνισε ότι η ρυθμιστική πολιτική αποτελεί¹⁸ έναν από τους τρεις κύριους μοχλούς της επίσημης κρατικής εξουσίας (οι άλλοι δύο είναι η φορολογική και δημοσιονομική πολιτική) και μπορεί να θεωρηθεί ως η «απόλυτη» οριζόντια πολιτική καθώς δύναται να συμπληρώνει τη διατύπωση και εφαρμογή όλων των άλλων πολιτικών, με στόχο την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Με βάση τα παραπάνω επισημάνθηκε από τον ΟΟΣΑ, πως είναι αναγκαία η υιοθέτηση μιας ενιαίας πολιτικής από την κυβέρνηση στο σύνολό της με στόχο την αλληλεπίδραση μεταξύ των θεσμικών οργάνων, την αποτελεσματικότερη λειτουργία της κεντρικής κυβέρνησης και την ενίσχυση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Συνεπώς, οι κυβερνήσεις πρέπει αφενός να διασφαλίζουν την ποιότητα των ρυθμίσεων και αφετέρου να αξιολογούν τις υφιστάμενες ρυθμίσεις για τον περαιτέρω σχεδιασμό των

¹⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν.4048/2012 και Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., όπ.π. σελ 57.

¹⁵ Βλ. OECD, *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995.

¹⁶ Βλ. Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α., «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση: μια συγκριτική επισκόπηση της ανάλυσης επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο Μακρυδημήτρης Αν., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ 473.

¹⁷ Βλ. OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, 2011b.

¹⁸ Βλ. OECD, *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, 2012b.

νέων ρυθμίσεων. Το τελευταίο συνδέεται με την έννοια της ρυθμιστικής διακυβέρνησης (Regulatory Governance), η οποία θεμελιώνεται στις αρχές της δημοκρατικής διακυβέρνησης με την συμβολή περισσότερων δρώντων όπως ο νομοθέτης, τα δικαστήρια και διάφορα επίπεδα κυβέρνησης.

Σύμφωνα με την προσέγγιση του διεθνούς οργανισμού, η ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος περιλαμβάνει τρεις καθοριστικούς παράγοντες: τη ρυθμιστική πολιτική, τα ρυθμιστικά όργανα και τα εργαλεία. Η ρυθμιστική πολιτική αναφέρεται στη δέσμευση της κυβέρνησης να παράγει υψηλής ποιότητας ρυθμίσεις και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας σύνδεσης του πολιτικού στόχου με τη θέσπιση της ρύθμισης για την εφαρμογή του. Στη συνέχεια, για να εδραιωθεί η υψηλή ποιότητα των ρυθμίσεων απαιτούνται τα κατάλληλα ρυθμιστικά όργανα με κυριότερα, το όργανο κεντρικής εποπτείας (για το συντονισμό της ρυθμιστικής πολιτικής στο εσωτερικό της κυβέρνησης) και την ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή (oversight body). Τα όργανα αυτά στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, τη σταθερότητα, τη διαφάνεια και την εμπειρογνωμοσύνη. Τα ρυθμιστικά εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, περιλαμβάνουν την απλούστευση, την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, τη διαφάνεια, τη χρήση εναλλακτικών λύσεων, τη συμμόρφωση και επιβολή του κανονισμού, και τη λογοδοσία των αρχών.¹⁹

Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων (RIA) αποτελεί τόσο ένα εργαλείο όσο και μια διαδικασία λήψης αποφάσεων για την ενημέρωση των υπεύθυνων χάραξης πολιτικών αποφάσεων, σχετικά με τον τρόπο ρύθμισης για την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής.²⁰ Ο ΟΟΣΑ έχει χαρακτηρίσει τη RIA ως το σημαντικότερο από τα εργαλεία της ρυθμιστικής πολιτικής με τα υπόλοιπα να συμβάλλουν συμπληρωματικά και υποστηρικτικά.²¹ Σύμφωνα με τον ορισμό, η RIA αποτελεί μια συστηματική προσέγγιση αναγνώρισης, εκτίμησης και ποσοτικοποίησης των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων που είναι πιθανό να προκύψουν από την έγκριση μιας νέας ρύθμισης ή μιας προτεινόμενης μη ρυθμιστικής πολιτικής επιλογής. Η διαδικασία της RIA περιλαμβάνει διάφορες μεθόδους, όπως η ανάλυση κόστους - οφέλους, η ανάλυση κόστους -

¹⁹ Βλ. OECD, *Reviews of regulatory reform, Background document on regulatory reform in OECD countries* και OECD (2011b) όπ.π.

²⁰ Βλ. OECD (2011b) όπ.π.

²¹ Βλ. OECD, *Reviews of regulatory reform, Background document on regulatory reform in OECD countries*.

αποτελεσματικότητας και η ανάλυση επιχειρηματικών επιπτώσεων.²² Ωστόσο, μέχρι και σήμερα δεν υπάρχει κάποια μέθοδος που χρησιμοποιείται ως διεθνές πρότυπο RIA, καθώς αυτό εξαρτάται από τις ιδιομορφίες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συστήματος κάθε χώρας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη του ΟΟΣΑ, η οποία κατέγραψε ένα σύνολο βέλτιστων πρακτικών στην εφαρμογή της εκ των προτέρων αξιολόγησης, ως εξής:

- α) Μεγιστοποίηση της πολιτικής δέσμευσης στην RIA.
- β) Προσεκτική ανάθεση ευθυνών για τα στοιχεία του προγράμματος RIA.
- γ) Εκπαίδευση των νομοθετών.
- δ) Χρησιμοποίηση μιας συνεπούς αλλά ευέλικτης αναλυτικής μεθόδου.
- ε) Ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικών συλλογής δεδομένων.
- στ) Στόχευση των προσπαθειών της RIA.
- ζ) Ενσωμάτωση της RIA στη διαδικασία χάραξης πολιτικής, όσο το δυνατόν νωρίτερα.
- η) Επικοινωνία με τα αποτελέσματα.
- θ) Διευρυμένη συμμετοχή του κοινού.
- ι) Εφαρμογή της RIA τόσο σε υπάρχουσες όσο και σε νέες ρυθμίσεις.²³

Η χρησιμότητα της RIA γίνεται εμφανής μέσα από τον κατάλογο αυτό, οποίος παραμένει παγκόσμιο σημείο αναφοράς. Όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ, οι χώρες - μέλη του έχουν βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα της νομοθεσίας, μέσω της χρήσης της RIA, όμως, παρατηρείται η έλλειψη μιας μακροπρόθεσμης και περιεκτικής στρατηγικής για να διατηρηθεί η διαδικασία ανάλυσης επιπτώσεων εντός της πολιτικής διαδικασίας. Για το λόγο αυτό, απαιτείται η διαρκής δέσμευση της

²² Βλ. EU Commission & OECD, *Better Regulation in Europe: An OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original member states of the EU, Project Glossary*.

²³ Βλ. OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997.

κυβέρνησης στο υψηλότερο επίπεδο. Τέλος, σύμφωνα με κανονιστική έρευνά του, το έτος 2014, 32 από τις 35 χώρες - μέλη του οργανισμού είχαν υιοθετήσει μια επίσημη RIA.²⁴

1.3 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1.3.1 ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) προωθεί την πολιτική για την καλύτερη νομοθέτηση εδώ και πολλά χρόνια και ως εκ τούτου έχει θεσπίσει ένα σύνολο εργαλείων και διαδικασιών για τη βελτίωση της νομοθεσίας της. Η πρώτη εμφάνιση της αξιολόγησης επιπτώσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων στην ΕΕ πραγματοποιήθηκε υπό βρετανική προεδρία το 1986, όταν εισήχθη το σύστημα «αξιολόγηση επιπτώσεων για τις επιχειρήσεις» (Business Impact Assessment - BIA). Το εν λόγω σύστημα, το οποίο εμφάνιζε αρκετές ομοιότητες με το βρετανικό Compliance Cost Assessment, είχε ως στόχο την αξιολόγηση των οικονομικών επιβαρύνσεων των επιχειρήσεων που προέκυπταν από την υποχρέωσή τους για συμμόρφωση με τις νέες κοινοτικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, η διαδικασία αξιολόγησης επιπτώσεων των επιχειρήσεων επικρίθηκε έντονα λόγω του περιορισμένου εύρους της, καθώς εξέταζε μόνο το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων και δεν εξέταζε περιβαλλοντικές ή άλλες επιπτώσεις. Επιπλέον, με αυτήν τη διαδικασία, δεν προσδιοριζόταν ουδεμία άλλη εναλλακτική επιλογή για τις νέες ρυθμίσεις πέρα από την προτεινόμενη.²⁵

Λόγω του περιορισμένου εύρους της BIA εμφανίστηκαν σταδιακά νέες πρωτοβουλίες και δράσεις, όπως τα προγράμματα SLIM και BEST. Το πρόγραμμα «απλούστερη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά» (Simpler Legislation for the Internal Market - SLIM)²⁶ έθεσε στόχο για την απλούστευση της νομοθεσίας μέσω της εκ των υστέρων αξιολόγησης. Παρόμοια πρωτοβουλία αποτέλεσε και η «ειδική ομάδα για την

²⁴ Βλ. OECD, *Regulatory Reform Efficient Markets, Effective Government* και OECD, *Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook*, 2015b και OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook* 2015, Paris, 2015a. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

²⁵ Βλ. για περισσότερα Renda A., *Impact Assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, Brussels Centre of European Policy Studies, 2006, σελ 43-46.

²⁶ Βλ. EU Commission, COM 204, *Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM) - A Pilot Project*, Brussels, 1996.

απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος» (Business Environment Simplification Task Force - BEST),²⁷ ένα ειδικό πρόγραμμα για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και τη λήψη μέτρων διευκόλυνσης και ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ).

Παράλληλα, την 20^ή Δεκεμβρίου 1994²⁸ πραγματοποιήθηκε η πρώτη Διοργανική Συμφωνία μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή), η οποία αναφερόταν στην κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων και η επόμενη στις 22 Δεκεμβρίου 1998²⁹ περιλάμβανε τις κατευθυντήριες οδηγίες για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας.³⁰

1.3.2 Η ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

Ως επακόλουθο των ανωτέρω δράσεων, προέκυψε η δημιουργία ενός συγκεχυμένου και ανεπαρκούς πλαισίου για την αξιολόγηση του αντίκτυπου των προτεινόμενων ρυθμίσεων της ΕΕ. Λίγο αργότερα, το 2001, εκδόθηκε η Λευκή Βίβλος³¹ για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η οποία τόνισε την αναγκαιότητα εδραίωσης της δημοκρατικής διακυβέρνησης σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής. Οι αρχές αυτές συμβάλλουν, περαιτέρω, στην ενίσχυση των αρχών της αναλογικότητας και επικουρικότητας.

Λίγους μήνες αργότερα, το Νοέμβριο του 2001, η ομάδα Mandelkern³², η οποία είχε ιδρυθεί με στόχο την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης στην πολιτική της καλύτερης νομοθέτησης, δημοσίευσε την τελική της αναφορά. Η συγκεκριμένη ομάδα, με έμφαση στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, παρουσίασε τις θεμελιώδεις αρχές της καλύτερης νομοθέτησης και εισήγαγε ένα νέο μοντέλο

²⁷ Βλ. EU Commission, *Report of the business environment simplification task force BEST*, 1998.

²⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή, C 102/2, *Διοργανική Συμφωνία της 20.12.1994 που αφορά στη ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων*.

²⁹ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή, C 73, *Διοργανική Συμφωνία της 22.12.1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας*.

³⁰ Ο αγγλικός όρος "Inter-institutional" έχει αποδοθεί ως «Διοργανική» στην επίσημη μετάφραση της συμφωνίας στα ελληνικά. Ενδεχομένως, πιο εύστοχη θα ήταν η απόδοσή του ως «Διαθεσμική».

³¹ Βλ. EU Commission, COM 428, *European governance - A white paper*, 2001.

³² Βλ. EU Commission, *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report of 13 November 2001.

αξιολόγησης επιπτώσεων όλων των ρυθμίσεων της ΕΕ. Ως εργαλεία για την αποτελεσματική εφαρμογή της διαδικασίας της εκ των προτέρων αξιολόγησης προτάθηκε η περιγραφή του προβλήματος, οι εναλλακτικές επιλογές ρύθμισης, η ανάλυση επιπτώσεων, η διαβούλευση, η πρόσβαση στις ρυθμίσεις, η απλούστευση και η εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων. Παρόλο που υπήρχαν ορισμένα κενά και ασάφειες, οι συστάσεις αποτέλεσαν σημαντική συμβολή για την εισαγωγή μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων.³³

Παράλληλα, σημαντικό βήμα αποτέλεσε η Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας (31.12.2003), όπου τα τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ δεσμεύτηκαν να βελτιώσουν την ποιότητα της νομοθεσίας με μια σειρά πρωτοβουλιών και διαδικασιών δίνοντας έμφαση στα κριτήρια της σαφήνειας, απλότητας και αποτελεσματικότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Επίσης, στο πλαίσιο της συμφωνίας αυτής, αναφέρεται ότι τόσο η βελτίωση της διαδικασίας διαβούλευσης στο προνομοθετικό στάδιο όσο και οι εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεις των επιπτώσεων θα συμβάλουν θετικά στην βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας.³⁴

Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έπειτα από τις αντιδράσεις στις διατάξεις της Λευκής Βίβλου και λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις της διακυβερνητικής ομάδας Mandelkern, διατύπωσε το «Σχέδιο Δράσης για την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος».³⁵ Το Σχέδιο αυτό στόχευε στην απλούστευση και βελτίωση της νομοθέτησης και την ενίσχυση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας της ΕΕ. Υπό αυτές τις συνθήκες, εισήχθη το νέο μοντέλο για την ολοκληρωμένη αξιολόγηση επιπτώσεων (Integrated Impact Assessment - IIA), το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2003 και αντικατέστησε την προηγούμενη μεμονωμένη και τομεακή διαδικασία αξιολόγησης επιπτώσεων. Η διαδικασία IIA διεξαγόταν σύμφωνα με την προσέγγιση των δύο σταδίων, της προκαταρκτικής (Preliminary Impact Assessment - PIA) και εκτεταμένης (Extended Impact Assessment - ExIA) αξιολόγησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων, σε όλες τις πρωτοβουλίες με σημαντικό αντίκτυπο.³⁶ Πιο συγκεκριμένα, με το σύστημα IIA διεξάγονταν προκαταρκτική

³³ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 43-46.

³⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, και Επιτροπή, C 321, *Διοργανική Συμφωνία της 31.12.2003 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου*.

³⁵ Βλ. EU Commission, COM 278, *Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, 2002.

³⁶ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 43-46.

αξιολόγηση επιπτώσεων σε όλες τις σημαντικές πολιτικές πρωτοβουλίες και νομοθετικές προτάσεις που περιλαμβάνονταν στο Ετήσιο Πρόγραμμα Νομοθεσίας και Εργασίας (Annual Legislative and Work Programme - CLWP) και έπειτα προέβαιναν εάν ήταν απαραίτητη σε εκτεταμένη αξιολόγηση επιπτώσεων.³⁷ Παράλληλα με την διαδικασία ΙΙΑ, υιοθετήθηκαν και πραγματοποιούνται και οι υποχρεωτικές διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και έπειτα δημοσιεύονται οι εκθέσεις ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη διαφάνεια. Από τότε, το σύστημα της αξιολόγησης επιπτώσεων κατέστη ο ακρογωνιαίος λίθος για τη βελτίωση και την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος για τους ευρωπαίους πολίτες και τις επιχειρήσεις.³⁸

Έπειτα, πραγματοποιήθηκαν στο αρχικό σύστημα ΙΙΑ³⁹ σταδιακές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες συνέβαλαν στην περαιτέρω διεύρυνση των ρυθμίσεων που πρέπει να αξιολογηθούν, καθώς και τη δέσμευση του Συμβούλιου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να διεξάγουν αξιολόγηση επιπτώσεων, όταν τροποποιούν με καθοριστικό τρόπο τις προτάσεις της Επιτροπής. Το πεδίο εφαρμογής της εκτίμησης επιπτώσεων περιλαμβάνει πλέον όλες τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές συνέπειες και μπορεί να είναι νομοθετικές προτάσεις, είτε μη νομοθετικές πρωτοβουλίες (όπως προγράμματα χρηματοδότησης), εκτελεστικές πράξεις και πράξεις κατ' εξουσιοδότηση. Επιπλέον, το σύστημα διπλού σταδίου ΙΙΑ αντικαταστάθηκε από ένα ενιαίο έγγραφο (ΙΑ) και υιοθετήθηκαν οι χάρτες πορείας (Roadmaps). Οι τελευταίοι περιγράφουν το πρόβλημα, τους στόχους, την ανάγκη ανάληψης δράσης από την πλευρά της ΕΕ, τις εναλλακτικές πολιτικές επιλογές καθώς και τα κύρια χαρακτηριστικά της σχετικής διαβούλευσης.⁴⁰

³⁷ Βλ. Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α., «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση: μια συγκριτική επισκόπηση της ανάλυσης επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο Μακρυδημήτρης Αν., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ 476.

³⁸ Βλ. Craig Robertson, *Impact Assessment in the European Union*, 2008, διαθέσιμο στο http://aei.pitt.edu/11037/1/20080905132533_SCOPE2008-2_3_CraigRobertson.pdf.

³⁹ Βλ. EU Commission, SEC 126, *Impact Assessment Board Report for 2010*, Brussels, 2011 και European Court of Auditors, Special Report no. 3/2010, *Impact assessments in the EU institutions: do they support decision-making*, διαθέσιμο στο <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

⁴⁰ Βλ. www.ec.europa.eu/info/law-making-process.

Παράλληλα, το 2006 θεσμοθετήθηκε η επιτροπή αξιολόγησης επιπτώσεων (Impact Assessment Board - IAB)⁴¹ για την εξασφάλιση ανεξάρτητου έλεγχου ποιότητας και υποστήριξης όλων των εκτιμήσεων αντικτύπου. Το έργο της Επιτροπής ήταν η εξέταση της ποιότητας των ΙΑ και η δημοσιοποίηση της γνώμης της στο ευρύ κοινό.

A. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων πραγματοποιείται κατά τη διαδικασία της προετοιμασίας, προτού να διατυπώσει την πρόταση για νέα νομοθεσία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να παρέχει στοιχεία που αξιοποιούνται κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Εντός της Επιτροπής, κάθε γενική διεύθυνση (Directorate General - DG) είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία της ΙΑ και αποφασίζει ποιες πρωτοβουλίες θα πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση επιπτώσεων. Για τις πρωτοβουλίες που υπόκεινται σε εκτίμηση επιπτώσεων εκδίδεται μια αρχική ΙΑ η οποία υπόκειται σε δημόσια διαβούλευση για δώδεκα εβδομάδες, ενώ τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να διατυπώσουν παρατηρήσεις (στην ιστοσελίδα της Επιτροπής https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en). Έπειτα συλλέγονται και αναλύονται όλα τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία και δεδομένα. Μετά τη δημόσια διαβούλευση και τη συλλογή σχετικών στοιχείων ακολουθεί η σύνταξη της έκθεσης ΙΑ, η οποία μόλις ολοκληρωθεί υποβάλλεται στην Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου και πραγματοποιείται ο έλεγχός της.⁴² Η θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου είναι απαραίτητη πριν προχωρήσει μια πρωτοβουλία, ενώ μετά τη γνωμοδότηση ακολουθεί η αναθεώρηση του σχεδίου της ΙΑ από την αρμόδια γενική διεύθυνση. Η τελική έκθεση ΙΑ και η γνωμοδότηση της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου δημοσιεύονται μαζί με τις νομοθετικές προτάσεις ή πρωτοβουλίες που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και διαβιβάζονται στους νομοθέτες της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) μαζί με δύο σελίδες σύνοψης.⁴³

Εξαιτίας της ευρέως διαφορετικής φύσης των πρωτοβουλιών της Επιτροπής, ο τρόπος διενέργειας των ΙΑ και η παρουσίαση των αποτελεσμάτων τους ποικίλλουν

⁴¹ Βλ. EU Commission, SEC 126, όπ.π.

⁴² Η Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board) αντικατέστησε την Επιτροπή Αξιολόγησης Επιπτώσεων (Impact Assessment Board). Βλ. European Commission, COM 3262, *Regulatory Scrutiny Board: Mission, tasks and staff*, Strasbourg, 19.5.2015.

⁴³ Η σύνοψη μεταφράζεται σε όλες τις γλώσσες της ΕΕ. Βλ. EU Commission, SWD 111, όπ.π.

ανάλογα με την κάθε περίπτωση. Ωστόσο, όλες οι αξιολογήσεις επιπτώσεων πρέπει αρχικά να εντοπίσουν το πρόβλημα, τις ομάδες που επηρεάζονται, ενώ στη συνέχεια πρέπει να διαπιστωθεί τόσο εάν μόνο τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να επιλύσουν επαρκώς το πρόβλημα όσο και εάν υπάρχει η νομική βάση για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα σε ενωσιακό επίπεδο. Έπειτα, προσδιορίζονται οι στόχοι της πολιτικής δράσης και οι πιο σχετικές εναλλακτικές πολιτικές επιλογές για την επίτευξη του στόχου με την αξιολόγηση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως και των ομάδων που επηρεάζονται. Όλες οι σχετικές επιπτώσεις πρέπει να αξιολογηθούν ποιοτικά και ποσοτικά όποτε είναι δυνατόν, ώστε να συγκριθούν οι διαφορετικές επιλογές όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνοχή τους, καθώς και τη συμμόρφωσή τους με την αρχή της αναλογικότητας. Στο τέλος αυτής της διαδικασίας η ΙΑ θέτει ένα πλαίσιο για μελλοντική παρακολούθηση και αξιολόγηση.⁴⁴

B. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μία από τις σημαντικότερες έρευνες που πραγματοποιήθηκαν για το σύστημα αξιολόγησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων της ΕΕ διενεργήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, δημοσιεύτηκε το 2010, και επεσήμανε ότι η διαδικασία αξιολόγησης επιπτώσεων αποτελεί μια κεντρική διαδικασία για την προετοιμασία των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ αποδείχτηκε ιδιαίτερα χρήσιμη προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε και κάποιες αδυναμίες του συστήματος ΙΑ, όπως η μη περαιτέρω αξιολόγηση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων της αρχικής νομοθετικής πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και σύστησε την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσής τους.⁴⁵

Συνεπώς, στο πλαίσιο της πολιτικής για την καλύτερη νομοθέτηση, σημειώθηκαν σπουδαίες αλλαγές στον τρόπο χάραξης πολιτικής της Επιτροπής και τη θέσπιση ρυθμίσεων. Αναμφίβολα η Επιτροπή και τα υπόλοιπα όργανα της ΕΕ έχουν πολλαπλά οφέλη από το σύστημα αξιολόγησης επιπτώσεων, καθώς οι εκθέσεις ΙΑ συνδράμουν στη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων, τη σχεδίαση και παροχή

⁴⁴ Βλ. EU Commission, SWD 111, όπ.π.

⁴⁵ Βλ. European Court of Auditors, όπ.π.

συνεκτικών πολιτικών, τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, και την ανάλυση του κόστους και του οφέλους.⁴⁶

1.3.3 Η ΕΞΥΓΙΝΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

Όλες οι ανωτέρω δράσεις συνέβαλαν στην κατανόηση της καίριας σημασίας της βελτίωσης του κανονιστικού περιβάλλοντος. Από το 2010 εισάγεται η έννοια της έξυπνης νομοθέτησης, η οποία στοχεύει στη διασφάλιση υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων και τη συμμόρφωση με τις αρχές της αναλογικότητας και επικουρικότητας σε όλα τα στάδια του κύκλου της πολιτικής, από τη σχεδίαση και κατάρτιση έως την αξιολόγηση και αναθεώρηση των ρυθμίσεων. Ταυτόχρονα, η έξυπνη νομοθέτηση αποτελεί ευθύνη τόσο των οργάνων της ΕΕ όσο και των κρατών - μελών. Στο πλαίσιο της πολιτικής της έξυπνης νομοθέτησης, για την ισχύουσα νομοθεσία συνίσταται η βελτίωση του συνόλου της με τον συνδυασμό της απλούστευσης και της μείωσης του διοικητικού φόρτου της, καθώς και την εκ των υστέρων αξιολόγηση του κόστους και οφέλους της, τη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής ποιότητας της νέας νομοθεσίας, τη βελτίωση της εφαρμογής της και τη διευκόλυνση στην πρόσβασή της.⁴⁷

Το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (Regulatory Fitness and Performance - REFIT) εισήχθη το 2012 στο πλαίσιο της πολιτικής της έξυπνης νομοθέτησης και εξασφαλίζει ότι οι ρυθμίσεις της ΕΕ παρέχουν τα επιδιωκόμενα οφέλη για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και το σύνολο της κοινωνίας, απομακρύνοντας παράλληλα τη γραφειοκρατία και μειώνοντας το κόστος με ένα σύστημα ανάλυσης συνεπειών, αξιολογήσεων και διαβουλεύσεων.

⁴⁶ Βλ. EU Commission, SEC 126, όπ.π.

⁴⁷ Βλ. European Commission, COM 543, όπ.π.

1.3.4 ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Η νέα Επιτροπή με πρόεδρο τον Jean-Claude Juncker⁴⁸ εξέδωσε νέες ανακοινώσεις και κατευθύνσεις με ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση της νομοθεσίας ως εργαλείο για τη λήψη έγκαιρων και ορθών πολιτικών αποφάσεων.⁴⁹

Από την πρώτη Ιουλίου 2015 η Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board) αντικατέστησε την προηγούμενη Επιτροπή Αξιολόγησης Επιπτώσεων (Impact Assessment Board) και αποτελεί ανεξάρτητο όργανο της Επιτροπής με ευρύτερες αρμοδιότητες. Επιπλέον, η Επιτροπή ενίσχυσε το πρόγραμμα REFIT με τη συγκρότηση της πλατφόρμας REFIT. Στην πλατφόρμα αυτή μπορούν να συνδεθούν τόσο οι εθνικές αρχές των κρατών - μελών όσο και οι πολίτες τους. Οι τελευταίοι μπορούν να διατυπώσουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους σχετικά με τη μείωση των κανονιστικών και διοικητικών βαρών που επιφέρει η υλοποίηση του δικαίου της ΕΕ και σχετικά με τη βελτίωση της νομοθεσίας. Ακόμη, δημιουργήθηκε το πρόγραμμα “Lighten the Load - Have Your Say”, το οποίο αποτελεί ένα διαδικτυακό εργαλείο με στόχο οι ενδιαφερόμενοι να έχουν συνεχώς -πέραν των δημόσιων διαβουλεύσεων- τη δυνατότητα να διατυπώνουν δημόσια τις απόψεις και τα σχόλιά τους.⁵⁰

Η τελευταία Διοργανική Συμφωνία μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων της 13^{ης} Απριλίου 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου αντικατέστησε τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2003 και τη διοργανική κοινή προσέγγιση για την εκτίμηση των επιπτώσεων του 2005.⁵¹ Στη συμφωνία αυτή γίνεται ρητή αναφορά στη θετική συμβολή της αξιολόγησης επιπτώσεων στη βελτίωση της ποιότητας της ενωσιακής νομοθεσίας.

Συμπερασματικά, η αξιολόγηση επιπτώσεων των ρυθμίσεων διαδραματίζει καίριο ρόλο στην πολιτική της καλύτερης νομοθέτησης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αξιολόγηση επιπτώσεων βοηθάει στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων,

⁴⁸ Ανέλαβε καθήκοντα την 1^η Νοεμβρίου 2014.

⁴⁹ Βλ. EU Commission, COM 215, *Better regulation for better results - An EU agenda*, Strasbourg, 2015.

⁵⁰ Βλ. EU Commission, C 3261, *Establishing the REFIT Platform*, Strasbourg, 2015 και EU Commission, COM 215, όπ.π.

⁵¹ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, και Επιτροπή, L123, *Διοργανική Συμφωνία της 13.04.2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου*. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, και Επιτροπή, C321, *Διοργανική Συμφωνία της 31.12.2003 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου καθώς και European Parliament, Council and Commission, Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*, 2005.

καθώς προσφέρει τεκμηριωμένα στοιχεία και πληροφορίες σε αυτούς που λαμβάνουν τις αποφάσεις, χωρίς ωστόσο να υποκαθιστά τις πολιτικές πρωτοβουλίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Πολλές χώρες, και κυρίως πολλά κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ, έχουν υιοθετήσει την εκ των προτέρων αξιολόγηση, ως ένα από τα εργαλεία της πολιτικής καλής νομοθέτησης. Τα συστήματα ανάλυσης επιπτώσεων μεταξύ των χωρών παρουσιάζουν σημαντικές διαδικαστικές διαφορές. Ωστόσο, οι περισσότερες χώρες επικεντρώνονται στη μείωση του διοικητικού φόρτου ή την μείωση των δαπανών για τις επιχειρήσεις (ιδίως τις ΜΜΕ). Ορισμένες άλλες χώρες έχουν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της ανάλυσης επιπτώσεων με την ενσωμάτωση διάφορων τομέων όπως το περιβάλλον, η κοινωνία των πολιτών και η βιώσιμη ανάπτυξη.

Ανάμεσα στις χώρες που εισήγαγαν με επιτυχία την αξιολόγηση επιπτώσεων στις ρυθμιστικές διαδικασίες είναι οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Αυστραλία και η Ν. Ζηλανδία. Από τα πιο επιτυχημένα μοντέλα ανάλυσης συνεπειών είναι το αμερικάνικο και το βρετανικό, όπως περιγράφονται στη συνέχεια. Το αμερικάνικο σύστημα ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων βασίζεται στα εκτελεστικά διατάγματα που εκδόθηκαν από τους Πρόεδρους των ΗΠΑ. Τελευταίο, αναλύεται το μοντέλο αξιολόγησης επιπτώσεων της Ολλανδίας, στην οποία τέθηκε με επιτυχία το Standard Cost Model (SCM), ο ρυθμιστικός φύλακας ενώ πρόσφατα εισήχθη ένα πρωτότυπο σε απευθείας σύνδεση (online) εργαλείο αξιολόγησης επιπτώσεων.

2.1 ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΑΜΕΡΙΚΗΣ

2.1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Η πρωτοπόρος χώρα που εισήγαγε ένα σύστημα ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων ήταν οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ), το 1981. Ωστόσο, ήδη από τη δεκαετία του '70, διαδοχικές κυβερνήσεις εφάρμοσαν πολιτικές για την καλύτερη νομοθέτηση μέσω της αξιολόγησης των επιπτώσεων ορισμένων τομέων των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Ειδικότερα, στις 5.10.1971 η διοίκηση του Richard Nixon εισήγαγε το

“Quality of Review”, σύμφωνα με το οποίο αναλύονταν και λαμβάνονταν υπόψη εκ των προτέρων τα έξοδα των επιχειρήσεων που προέκυπταν από τη συμμόρφωση με τις νέες προτεινόμενες περιβαλλοντικές ρυθμίσεις. Η ρύθμιση αυτή, πολύ σύντομα αποδείχθηκε εις βάρος του περιβάλλοντος. Λίγα χρόνια αργότερα, με το εκτελεστικό διάταγμα (executive order) υπ’ αριθμό 11.821 που εκδόθηκε στις 27.11.1974, υπό τη διοίκηση του Gerald Ford, ανατέθηκε στις ομοσπονδιακές υπηρεσίες η εκτίμηση επιπτώσεων των νέων ρυθμίσεων στον πληθωρισμό. Η διαδικασία αυτή χαρακτηρίστηκε ως μία πρώτη μορφή αξιολόγησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων. Η επόμενη διοίκηση του Jimmy Carter, εισήγαγε ένα τεστ κόστους - αποτελεσματικότητας και σύστησε την Ομάδα Επιθεώρησης Νομοθετικής Ανάλυσης (Regulatory Analysis Review Group). Όλες οι ανωτέρω δράσεις προετοίμασαν το έδαφος και οδήγησαν στη θέσπιση του εκτελεστικού διατάγματος υπ’ αριθμό 12.291, το 1981, υπό τη διοίκηση του Ronald Reagan. Με το τελευταίο εισήχθη η διαδικασία αξιολόγησης κόστους και οφέλους των ρυθμίσεων και συστάθηκε το Γραφείο Πληροφοριών και Ρυθμιστικών Θεμάτων (Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA) εντός του Γραφείου Διαχείρισης και Προϋπολογισμού (Office of Management and Budget - OMB) του Λευκού Οίκου. Το OIRA αξιολογούσε τις αναλύσεις κόστους και οφέλους των ομοσπονδιακών υπηρεσιών και διέθετε την εξουσία να αποστέλλει τις ρυθμίσεις πίσω στην ομοσπονδιακή υπηρεσία, στις περιπτώσεις που έκρινε ότι η ανάλυση κόστους και οφέλους δεν ήταν ικανοποιητική.⁵²

Υπό την προεδρία του George Bush Sr, ιδρύθηκε το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας (Council on Competitiveness), με αρμοδιότητα την κατάργηση όλων των ομοσπονδιακών ρυθμίσεων που θα μπορούσαν να σταθούν εμπόδιο στην ανταγωνιστικότητα των αμερικάνικων εταιριών. Αυτή η προσπάθεια δημιούργησε αρκετές εντάσεις και επικρίθηκε έντονα. Έπειτα, το 1993, υπό την προεδρία Bill Clinton, εκδόθηκε το εκτελεστικό διάταγμα υπ’ αριθμό 12.866. Το διάταγμα αυτό, περιείχε κατευθυντήριες οδηγίες για τη διεξαγωγή αναλύσεων κόστους - οφέλους, με στόχο τη μείωση της γραφειοκρατίας. Σε περίπτωση διαφωνίας του OIRA με την ομοσπονδιακή υπηρεσία πάνω στις προτεινόμενες ρυθμίσεις, το OIRA μπορούσε να χειριστεί τη διαφωνία εντός ενενήντα ημερών. Εάν μετά την λήξη της προθεσμίας παρέμενε η σύγκρουση μεταξύ OIRA και ομοσπονδιακής υπηρεσίας, τότε

⁵² Για περισσότερα βλ. Renda A. (2006) όπ.π. σελ 8-25 και Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Αρ., όπ.π. σελ 471.

παρέμβαινε καθοριστικά ο Αντιπρόεδρος ή ο Πρόεδρος των ΗΠΑ. Τέλος, σύμφωνα με το διάταγμα αυτό, η αξιολόγηση επιπτώσεων των ρυθμίσεων, από τις ομοσπονδιακές υπηρεσίες, είναι υποχρεωτική όταν ο αναμενόμενος αντίκτυπος ξεπερνά τα 100 εκατομμύρια δολάρια. Έπειτα, υπό την προεδρία George W. Bush αφαιρέθηκαν οι εποπτικές εξουσίες για την αξιολόγηση επιπτώσεων από τον Αντιπρόεδρο και αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες του OIRA.⁵³

Τέλος, υπό την προεδρία του Barack Obama, εκδόθηκε το εκτελεστικό διάταγμα υπ' αριθμό 13.563 το οποίο επαναβεβαίωσε τις διατάξεις του εκτελεστικού διατάγματος 12.866, περιείχε συστάσεις που έγιναν από το OMB. Με το διάταγμα αυτό σηματοδοτήθηκε μια αλλαγή στην προσέγγιση της RIA. Σύμφωνα με αυτήν, το OIRA θα εστιάσει στο Συμπεριφορικό Δίκαιο και Οικονομικά (ΣΔΟ – Behavioral Law & Economics) και στην ανάλυση των επιμέρους κινήτρων καθώς και συμπεριφοράς των καταναλωτών. Το διάταγμα υπ' αριθμό 13.563 συμπληρώθηκε από το 13.579. Το τελευταίο τόνισε και πάλι ότι το κόστος και τα οφέλη για την κοινωνία πρέπει να εξεταστούν τόσο ποσοτικά, όσο και ποιοτικά, στην ανάλυση επιπτώσεων ρυθμίσεων, ακόμα κι αν είναι δύσκολη η ποσοτικοποίησή τους. Η πιο πρόσφατη εκτελεστική διαταγή υπ' αριθμό 13.610 θεσμοθέτησε τη διαδικασία τής εκ των υστέρων αξιολόγησης, προκειμένου να αποτιμηθεί αν επιτεύχθηκαν τα επιθυμητά αποτελέσματα και να επικυρωθεί η εκ των προτέρων ανάλυση.⁵⁴

2.1.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Σύμφωνα με το αμερικάνικο μοντέλο τής εκ των προτέρων αξιολόγησης, το οποίο εισήχθη με το εκτελεστικό διάταγμα 12.866, αρχικά η ομοσπονδιακή υπηρεσία εκδίδει λίστα με την προγραμματισμένη ρυθμιστική δράση. Στη συνέχεια, συντάσσει μια πρόχειρη προκαταρκτική αξιολόγηση επιπτώσεων, για την προτεινόμενη ρύθμιση, συγκρίνοντας τις διάφορες ρυθμιστικές επιλογές, συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής επιλογής. Παράλληλα, παρέχει μία εκτίμηση του κόστους και οφέλους κάθε εναλλακτικής επιλογής και τη σημασία του αναμενόμενου αντίκτυπου της προτεινόμενης ρύθμισης. Έπειτα, η αρχική RIA υποβάλλεται σε σχόλια και

⁵³ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 8-25.

⁵⁴ Βλ. OECD, *Sustainability in Impact Assessment: A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, 2011a και OECD (2015b), όπ.π.

προτάσεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη εντός εξήντα ημερών. Στη συνέχεια, συντάσσεται η τελική μορφή της RIA και υποβάλλεται μαζί με την τελική πρόταση για έγκριση στο OIRA. Το τελευταίο εγκρίνει ή απορρίπτει την προτεινόμενη ρύθμιση με βάση την ποιότητα της ανάλυσης, εντός ενενήντα ημερών. Αν εγκριθεί η πρόταση τότε υποβάλλεται στο Κογκρέσο, ενώ διαφορετικά εάν απορριφθεί τότε αρχίζουν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ OIRA και της αρμόδιας ομοσπονδιακής υπηρεσίας έως ότου η αξιολόγηση επιπτώσεων γίνει αρκετά λεπτομερής και ακριβής. Τέλος, το OMB δημοσιεύει κάθε χρόνο μια έκθεση σχετικά με τα κόστη και τα οφέλη των ομοσπονδιακών ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν το προηγούμενο έτος, το λεγόμενο “yearly report on the costs and benefits of federal regulations”.⁵⁵

Εν κατακλείδι, το μοντέλο αξιολόγησης επιπτώσεων στις Ηνωμένες Πολιτείες συγκαταλέγεται στα πιο πλήρη συστήματα ανάλυσης επιπτώσεων. Ειδικότερα, χαρακτηρίζεται από υψηλή διαφάνεια λόγω της πρόσβασης του κοινού στις RIAs και της δημοσίευσης των ετήσιων εκθέσεων σχετικά με τα κόστη και τα οφέλη των ομοσπονδιακών ρυθμίσεων. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων, αυτό είναι περιορισμένο, με την εφαρμογή τους μόνο στο παράγωγο δίκαιο, και σύμφωνα με το εκτελεστικό διάταγμα 12.866 μόνο όταν περιέχουν σημαντικές κανονιστικές δράσεις (“significant regulatory actions”). Ωστόσο, έχει επικριθεί για ορισμένα χαρακτηριστικά όπως η ισχυρή εποπτική δομή, ο μεγάλος αριθμός των εμπλεκόμενων φορέων και ο κίνδυνος επιρροής από μεγάλες ομάδες συμφερόντων. Τέλος, έχει υπογραμμιστεί η ανάγκη διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής των RIAs, για παράδειγμα στις ανεξάρτητες υπηρεσίες.⁵⁶

⁵⁵ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 8-25.

⁵⁶ Βλ. Porpora Maria Sole, *The introduction of Regulatory Impact Assessment in American Independent Regulatory Commissions*, 2014 και OECD (2011a), όπ.π.

2.2 ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

2.2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Ανάμεσα στις χώρες που εφάρμοσαν πρώτες τη διαδικασία αξιολόγησης επιπτώσεων είναι το Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, το βρετανικό σύστημα της εκ των προτέρων ανάλυσης επιπτώσεων έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά από το αμερικάνικο.

Τα πρώτα βήματα εισαγωγής της αξιολόγησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων πραγματοποιήθηκαν υπό τη συντηρητική διοίκηση της Margaret Thatcher. Το 1986, θεσπίστηκε η διαδικασία «Εκτίμηση Κόστους Συμμόρφωσης» (Compliance Cost Assessment - CCA), σύμφωνα με την οποία η διοίκηση αξιολογούσε υποχρεωτικά τις επιπτώσεις της προτεινόμενης νομοθεσίας που σχετίζονταν με τις οικονομικές επιβαρύνσεις στις επιχειρήσεις. Κύριος στόχος της διαδικασίας αυτής ήταν η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων. Έπειτα, το 1996, η διαδικασία CCA απέκτησε νέα ενοποιημένη μορφή και περιλάμβανε μια ευρύτερη ρυθμιστική αξιολόγηση των κινδύνων και την υποχρεωτική ποσοτική απεικόνιση του κόστους και οφέλους. Δύο χρόνια αργότερα, υπό την πρωθυπουργία Tony Blair, εισήχθη μια ολοκληρωμένη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων (Regulatory Impact Assessment - RIA), σύμφωνα με την οποία αναλύονταν το κόστος και το όφελος των διαφορετικών εναλλακτικών επιλογών, συμπεριλαμβανομένης της μη ρυθμιστικής εναλλακτικής λύσης.⁵⁷ Η διαδικασία ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων διεξαγόταν παράλληλα με άλλα συστήματα αξιολόγησης της πολιτικής, μέχρι το 2004, όταν η κυβέρνηση αντικατέστησε όλα τα τομεακά συστήματα αξιολόγησης σε μια ολοκληρωμένη μορφή αξιολόγησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων. Τέλος, το 2007 η αξιολόγηση κανονιστικών επιπτώσεων (RIA) μετονομάστηκε σε αξιολόγηση επιπτώσεων (Impact Assessment - IA).⁵⁸

⁵⁷ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 26-42.

⁵⁸ Βλ. OECD (2011a) όπ.π.

2.2.2 ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ

Η ανάλυση επιπτώσεων, στο Ηνωμένο Βασίλειο, αποτελεί το βασικό εργαλείο για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και τη μείωση των περιττών επιβαρύνσεων που υπόκεινται οι επιχειρήσεις. Η αξιολόγηση επιπτώσεων τέθηκε, υπό την τελευταία βρετανική κυβέρνηση, τον Ιούλιο του 2016, στην επιστασία του Υπουργείου Επιχειρήσεων, Ενέργειας και Βιομηχανικής Στρατηγικής (Department for Business, Energy and Industrial Strategy - BEIS). Οι αναλύσεις επιπτώσεων εκπονούνται με τη βοήθεια της Διεύθυνσης Καλής Νομοθέτησης (Better Regulation Executive - BRE), πρώην Τμήμα Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Unit). Η BRE είναι μια μονάδα στο BEIS, η οποία έχει την κύρια ευθύνη προώθησης της πολιτικής της καλής νομοθέτησης και στο πλαίσιο αυτό συνεργάζεται με τις κυβερνητικές υπηρεσίες για να παρακολουθεί τη μέτρηση του ρυθμιστικού φόρτου και να συντονίζει τη μείωσή του. Στο BEIS ανήκε και η Διεύθυνση Παροχής Καλύτερης Νομοθέτησης (Better Regulation Delivery Office - BRDO) η οποία τον Μάρτιο του 2016 συγχωνεύτηκε στην Κανονιστική Παράδοση (Regulatory Delivery) και έχει ως αρμοδιότητα τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος προκειμένου να αυξηθούν οι επενδύσεις των επιχειρήσεων και η προστασία της κοινωνίας και των πολιτών.⁵⁹ Επιπλέον, κάθε Υπουργείο έχει μια υπηρεσία καλύτερης νομοθέτησης (Better Regulation Unit - BRU) για την προώθηση των αρχών καλής νομοθέτησης και την παροχή συμβουλών στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.

Για τον έλεγχο της ποιότητας του βρετανικού συστήματος ΙΑ, υπάρχουν διάφοροι φορείς μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου (National Audit Office - NAO), ως εξωτερικό όργανο, το οποίο ελέγχει τις ΙΑs εκ των υστέρων και προτείνει διάφορους τρόπους για τη βελτίωσή τους. Επίσης, η Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής (Regulatory Policy Committee - RPC) αποτελεί μια ανεξάρτητη αρχή στελεχωμένη από εμπειρογνώμονες, η οποία αξιολογεί την ποιότητα των ΙΑs, εκ των προτέρων, με στόχο την αξιολόγηση και την πιστοποίηση της αξιοπιστίας των μετρήσεων και των προβλέψεων των επιμέρους αναλύσεων των υπουργείων.⁶⁰

⁵⁹ Βλ. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy>

⁶⁰ Βλ. OECD (2011a), όπ.π.

2.2.3 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η διαδικασία της αξιολόγησης επιπτώσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο περιλαμβάνει τα παρακάτω έξι στάδια.⁶¹

α) Το αρχικό στάδιο της ανάπτυξης υπογραμμίζει το πολιτικό πρόβλημα και το λόγο της κυβερνητικής παρέμβασης, προσδιορίζει τους στόχους πολιτικής και συγκεντρώνει αποδεικτικά στοιχεία. Σε αυτό το στάδιο η εκτίμηση των επιπτώσεων δεν χρειάζεται να δημοσιευθεί.

β) Κατά το στάδιο των επιλογών προσδιορίζονται και αναπτύσσονται οι εναλλακτικές επιλογές, μέσω της συνεργασίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν από την επίσημη διαβούλευση. Στο στάδιο αυτό, πρέπει να υπάρχουν αρχικές εκτιμήσεις κόστους και οφέλους, καθώς επίσης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη εναλλακτικές λύσεις της παραδοσιακής ρύθμισης, όπως π.χ. η αυτορρύθμιση ή διάφοροι προαιρετικοί κώδικες.

γ) Στη συνέχεια ακολουθεί το στάδιο της διαβούλευσης, το οποίο επικεντρώνεται στην ενίσχυση των εξεταζόμενων επιλογών, με τον μεγαλύτερο δυνατό ποσοτικό προσδιορισμό του κόστους και οφέλους κάθε επιλογής. Με τη δημόσια διαβούλευση δημοσιεύεται η εκτίμηση επιπτώσεων και διατυπώνονται οι απόψεις των ενδιαφερομένων στις προτεινόμενες ρυθμίσεις.

δ) Η τελική εκτίμηση επιπτώσεων δημοσιεύεται για πρώτη φορά στο τελικό στάδιο της πρότασης, όταν η κυβέρνηση ανακοινώνει τη σταθερή της θέση σε μια ενιαία πολιτική επιλογή, και για δεύτερη φορά όταν η πολιτική πρόταση εισέλθει στο Κοινοβούλιο.

ε) Το στάδιο της θέσπισης απαιτεί αναθεώρηση των επιπτώσεων της τελικής πρότασης αξιολόγησης, προκειμένου αυτή να αντικατοπτρίζει το τελικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων, στην περίπτωση που έχουν εισαχθεί αλλαγές κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

στ) Τελευταίο αποτελεί το στάδιο της επανεξέτασης, κατά το οποίο είναι υποχρεωτική η εκτίμηση επιπτώσεων ώστε να καταγραφεί ο πραγματικός αντίκτυπος της

⁶¹ Βλ. Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, July 2017, σελ 128.

εφαρμοζόμενης πολιτικής και να αξιολογηθούν τυχόν τροποποιήσεις στους στόχους της πολιτικής. Η αξιολόγηση επιπτώσεων που διενεργείται σε αυτό το στάδιο δημοσιεύεται.

Πέραν των προαναφερθέντων αξίζει να σημειωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο καταρτίζει εκθέσεις αξιολόγησης επιπτώσεων για σημαντικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκειμένου να ενισχύσει τη διαπραγματευτική του θέση.⁶²

Το βρετανικό σύστημα αξιολόγησης επιπτώσεων αδιαμφισβήτητα συγκαταλέγεται μεταξύ των βέλτιστων. Όλες οι κυβερνητικές παρεμβάσεις κανονιστικού χαρακτήρα που επηρεάζουν τον ιδιωτικό τομέα ή και την οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών ή τις δημόσιες υπηρεσίες υπόκεινται σε αξιολόγηση επιπτώσεων. Το βρετανικό μοντέλο αξιολόγησης επιπτώσεων, το οποίο βασίζεται στην ανάλυση κόστους - οφέλους (Cost - Benefit Analysis), χαρακτηρίζεται από υψηλή ακρίβεια εκτίμησης κόστους και οφέλους των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Ωστόσο, το σύστημα έχει επικριθεί ότι λαμβάνει υπόψη περιορισμένο εύρος επιπτώσεων καθώς εστιάζει σε δαπάνες και οφέλη και δεν καλύπτει το πλήρες φάσμα των κοινωνικών και περιβαλλοντικών πτυχών.⁶³

2.3 ΟΛΛΑΝΔΙΑ

2.3.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Στην Ολλανδία έχουν θεσμοθετηθεί διάφορες δράσεις για την βελτίωση της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η αξιολόγηση επιπτώσεων εισήχθη, το 1985, με μια απλοϊκή μορφή, η οποία επικρίθηκε ως αναποτελεσματική. Οι κυβερνητικές προσπάθειες για την εισαγωγή μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης επιπτώσεων συνεχίστηκαν όπως ενδεικτικά οι αξιολογήσεις στον τομέα του περιβάλλοντος. Έπειτα, το 1994, υιοθετήθηκαν τρία νέα εργαλεία αξιολόγησης για τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, στις επιχειρήσεις και τον ανταγωνισμό και την σκοπιμότητα και επιβολή των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

⁶² Βλ. European Court of Auditors, όπ.π.

⁶³ Βλ. OECD (2011a), όπ.π. και Renda A. (2006), όπ.π. σελ 26-42.

Σημαντική καινοτομία του ολλανδικού συστήματος αποτελεί η ίδρυση, το 2000, της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τη διοικητική επιβάρυνση (Advisory Board on Administrative Burden - Actal), η οποία αργότερα θεσμοθετήθηκε και σε άλλες χώρες του εξωτερικού. Ο φορέας αυτός αποτελεί μια συμβουλευτική υπηρεσία της κυβέρνησης, είναι ανεξάρτητος και ασχολείται με τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από τη νομοθεσία στις επιχειρήσεις, τους πολίτες, την κυβέρνηση και στο περιβάλλον. Ακόμη, η Actal διεξάγει ετησίως αξιολογήσεις του συστήματος της εκ των προτέρων αξιολόγησης.⁶⁴

Το 2001/2002 δημιουργήθηκε το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model - SCM) για τον υπολογισμό των διοικητικών επιβαρύνσεων που προκύπτουν από τη νομοθεσία. Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους από το 2003 και έπειτα υιοθετήθηκε από τα περισσότερα κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ, όπως ενδεικτικά τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Σουηδία, τη Νορβηγία κ.ά.⁶⁵

Το ολλανδικό σύστημα της εκ των προτέρων αξιολόγησης επιπτώσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων επικρίθηκε ως αδιαφάνες, αδύναμο, κατακερματισμένο και αναποτελεσματικό. Ειδικότερα, ο ΟΟΣΑ⁶⁶ διαπίστωσε την αδυναμία της ολλανδικής κυβέρνησης να εφαρμόσει μια αποτελεσματική πολιτική για την εκ των προτέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων των νέων κανονισμών και τόνισε την κεντρική θέση της ΙΑ στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Έτσι, η ολλανδική κυβέρνηση αναγνώρισε την ανάγκη ανάπτυξης μιας νέας ολοκληρωμένης διαδικασίας ΙΑ με ισχυρό θεσμικό πλαίσιο στήριξης, κατάρτισης, καθοδήγησης, μεθοδολογίας και με αναπόσπαστο μέρος της την διαβούλευση.

Το 2011 εφαρμόστηκε το νέο σύστημα ΙΑ με το πρωτότυπο σε απευθείας σύνδεση (online) εργαλείο ΙΑΚ (Integrated Assessment Framework for Policy and Legislation).⁶⁷ Το νέο εργαλείο ενσωματώνει όλες τις υποχρεωτικές αξιολογήσεις επιπτώσεων και είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του ολλανδικού Κέντρου γνώσης για την νομοθεσία και τις νομικές υποθέσεις (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken)⁶⁸, το οποίο βρίσκεται εντός του ολλανδικού Υπουργείου Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στο πλαίσιο του τομέα Νομικών Θεμάτων και Νομοθετικής Πολιτικής. Ο

⁶⁴ Βλ. OECD (2011a), όπ.π.

⁶⁵ Βλ. OECD (2011a), όπ.π.

⁶⁶ Βλ. OECD, *Better Regulation in Europe: Netherlands*, 2010.

⁶⁷ Το νέο εργαλείο είναι προσβάσιμο από το κοινό μέσω της ιστοσελίδας www.naarhetaik.nl.

⁶⁸ Βλ. www.kcwj.nl.

σκοπός του ΙΑΚ είναι η αύξηση της διαφάνειας και η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων. Το αρμόδιο για την προτεινόμενη ρύθμιση Υπουργείο είναι υπεύθυνο και για τη διεξαγωγή της αξιολόγησης επιπτώσεων, δηλαδή την κατάρτιση της ΙΑΚ. Τέλος, το Υπουργείο Ασφάλειας και Δικαιοσύνης επιβλέπει την όλη διαδικασία.⁶⁹

2.3.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η διαδικασία ανάλυσης επιπτώσεων του ολλανδικού συστήματος διακρίνεται σε τρεις φάσεις. Η αρχική φάση περιλαμβάνει την χαρτογράφηση του προβλήματος. Πιο συγκεκριμένα σε αυτή τη φάση διατυπώνεται το σημείο εκκίνησης κάθε πολιτικής ή νομοθετικής διαδικασίας (το θέμα, τα αίτια του κ.ά.), προσδιορίζονται τα εμπλεκόμενα μέρη, καθορίζεται το πρόβλημα, και έπειτα δικαιολογείται η κυβερνητική παρέμβαση από την παρουσία δημοσίου συμφέροντος. Στην επόμενη φάση, προσδιορίζεται η καλύτερη παρέμβαση που δύναται να χρησιμοποιηθεί, με την αξιολόγηση του καταλληλότερου εργαλείου. Επομένως, μετά τη σύνταξη ενός καταλόγου πιθανών παρεμβάσεων, το επόμενο βήμα είναι να επιλεγθεί μία ή περισσότερες από αυτές. Στην τελική φάση προσδιορίζεται ο αντίκτυπος της προτεινόμενης λύσης. Το αρμόδιο Υπουργείο με τη σωστή συμπλήρωση του ερωτηματολογίου της on-line ΙΑΚ, χαρτογραφεί τις συνέπειες των ρυθμίσεων για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, την κυβέρνηση, και το περιβάλλον.⁷⁰

Στην ΙΑΚ ενσωματώθηκαν οι οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές πτυχές χωρίς όμως να επιτευχθεί μια πιο διαφανή χάραξη πολιτικής, καθώς τα αποτελέσματα των αναλύσεων δεν είναι δημόσια διαθέσιμα. Το 2012 πραγματοποιήθηκε έρευνα στο ολλανδικό σύστημα της εκ των προτέρων αξιολόγησης από έναν ανεξάρτητο αξιολογητή και διαπιστώθηκε ότι η εφαρμογή της πρέπει να εντατικοποιηθεί.⁷¹

⁶⁹ Βλ. OECD (2011a), όπ.π.

⁷⁰ Βλ. Government of the Netherlands, *The comprehensive impact assessment framework for policy and legislation a practical guide*, διαθέσιμο στο www.kcwj.nl/sites/default/files/iak_booklet_english.pdf.

⁷¹ Βλ. OECD (2015a), όπ.π.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

Η υιοθέτηση μιας πολιτικής για την βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αποτέλεσε ένα διαρκές ζητούμενο για το ελληνικό νομοπαραγωγικό σύστημα. Διαδοχικές κυβερνήσεις έκαναν αρκετές προσπάθειες με στόχο την βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων, δίνοντας έμφαση στην εισαγωγή της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. Ορόσημο όλων των προσπαθειών αποτελεί ο ν.4048/2012, ο οποίος εισήγαγε ένα πλαίσιο αρχών, μέσων και διαδικασιών της πολιτικής της καλής νομοθέτησης στη χώρα μας. Με το νόμο αυτό, θεσμοθετήθηκε η διαδικασία της εκ των προτέρων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων για πρώτη φορά σε πρωτογενές δίκαιο.

3.1 ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ

Η πρώτη αναφορά για την ανάλυση επιπτώσεων εντοπίζεται στην έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» η οποία εκπονήθηκε από επιτροπή υπό την προεδρία του καθηγητή κ. Ιωάννη Σπράου και επεσήμανε την ανάγκη βελτίωσης των ρυθμίσεων μέσω της καθιέρωσης της ανάλυσης επιπτώσεων και των διαβουλεύσεων.⁷² Στην κανονιστική μεταρρύθμιση αναφέρθηκε, έπειτα, το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης,⁷³ το οποίο προσπάθησε να αναπροσαρμόσει και να βελτιώσει τις διοικητικές λειτουργίες και μεθόδους με μέτρα όπως ο έλεγχος των παραγόμενων αποτελεσμάτων, η κωδικοποίηση και η απλούστευση της νομοθεσίας. Την ίδια χρονιά, τον Ιούνιο του 2001, συντάχθηκε σχέδιο νόμου, από μία ομάδα εμπειρογνομόνων, με πρόεδρο τον Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας κ.

⁷² Συναφώς, βλ. Μακρυδημήτρης Αν., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2000, για την Έκθεση του καθηγητή Willson σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κυβερνητικού μηχανισμού και την αναδιοργάνωση της γραφειοκρατίας, στην οποία πρότεινε τη σύσταση μιας κεντρικής μονάδας νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου με προληπτική δράση.

⁷³ Βλ. ν.2880/2001 (ΦΕΚ 9/τ. Α'/30.1.2001).

Μιχαήλ Βροντάκη, σχετικά με την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Το εν λόγω σχέδιο, περιείχε αρκετές μεταρρυθμίσεις, όπως η δημιουργία ειδικής κεντρικής μονάδας για τον έλεγχο της ποιότητας νέων ρυθμίσεων και τη σύσταση μονάδων σε κάθε Υπουργείο για τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων, τις οποίες θα έλεγε η κεντρική μονάδα, με δικαίωμα αρνησικυρίας και απόρριψης του προτεινόμενου νόμου. Το εν λόγω σχέδιο, κατατέθηκε στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης χωρίς ωστόσο να προωθηθεί εν τέλει προς ψήφιση από τη Βουλή.⁷⁴

Η έκθεση του ΟΟΣΑ το 2001 σχετικά με την «κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα»⁷⁵ εντόπισε το πρόβλημα της ποιότητας των ελληνικών ρυθμίσεων και περιείχε συστάσεις για την προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης, μέσω δράσεων για την βελτίωση της ποιότητας, τόσο των νέων ρυθμίσεων με την αξιολόγηση κανονιστικών επιπτώσεων, τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τη χρήση εναλλακτικών επιλογών όσο και των υφιστάμενων με την αναθεώρησή τους και τη μείωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Λίγο αργότερα, το 2004 συντάχθηκε σχέδιο νόμου, από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁷⁶ για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, με την εισαγωγή ενός συστήματος εκ των προτέρων αξιολόγησης των ρυθμίσεων σε οικονομικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό επίπεδο. Ωστόσο, και αυτό το σχέδιο νόμου δεν εισήχθη προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο. Ένα χρόνο αργότερα, συντάχθηκε δεύτερο σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση, το οποίο και πάλι δεν εισήχθη προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο, παρόλο που είχε εγκριθεί από την κυβερνητική επιτροπή.⁷⁷

Όλη αυτήν την περίοδο, πραγματοποιούνταν ανεπίσημες και διάσπαρτες διαδικασίες εκ των προτέρων αξιολόγησης των ρυθμίσεων, σε ορισμένους τομείς. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους η οποία αναλύει τις οικονομικές συνέπειες στον κρατικό προϋπολογισμό, αποτέλεσε ένα σημαντικό σταθμό για την εξέλιξη της εκ των προτέρων ανάλυσης.⁷⁸ Παράλληλα, ορισμένες από τις ανεξάρτητες αρχές και ειδικότερα η ανεξάρτητη αρχή για την ενέργεια και η ανεξάρτητη αρχή

⁷⁴ Βλ. για περισσότερα Μακρουδημήτρης Αν. (2008), όπ.π. σελ 149 και Xatzis A., Nalpantidou S., *From Nothing to Too Much Regulatory reform in Greece*, 2008.

⁷⁵ Βλ. OECD, *Reviews of regulatory reform: Regulatory reform in Greece*, 2001.

⁷⁶ Ο τότε Υπουργός ήταν ο νυν Πρόεδρος της Δημοκρατίας κ. Προκόπης Παυλόπουλος.

⁷⁷ Βλ. OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, 2011c.

⁷⁸ Βλ. OECD, *Reviews of regulatory reform, Background document on regulatory reform in OECD countries*.

τηλεπικοινωνιών, εφαρμόζαν άτυπες μεθόδους και διαδικασίες αποτίμησης κόστους - οφέλους. Τέλος, εκθέσεις περιβαλλοντικής και χωροταξικής μελέτης εκπονούνταν πριν τη χορήγηση αδειών σε μεγάλα δημόσια και ιδιωτικά σχέδια επενδύσεων, τα οποία ενδεχομένως θα προκαλούσαν επιπτώσεις στο περιβάλλον.⁷⁹

3.2 Η ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ

Ορόσημο για την εισαγωγή της κανονιστικής πολιτικής στην Ελλάδα αποτέλεσε η εγκύκλιος από το γραφείο του Πρωθυπουργού, η οποία εκδόθηκε στις 18 Ιουλίου 2006 (Αρ. Πρωτ. Υ190/18 Ιουλ 2006/Πρωθυπ. Εγκ). Η πρωθυπουργική εγκύκλιος με τίτλο «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» εισήγαγε το σύστημα της εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων για πρώτη φορά, επισημαίνοντας την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη πολιτική στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης, με την βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και τη διασφάλιση της ποιότητας των νομοθετημάτων. Στο προοίμιό της έγινε αναφορά τόσο στις αντίστοιχες προσπάθειες άλλων κρατών, την προσπάθεια του ΟΟΣΑ και των κοινών δεσμεύσεων της Διοργανικής Συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας του 2003, όσο και στην ανάγκη ενίσχυσης του οικονομικού τομέα της χώρας. Ο κύριος στόχος της εγκυκλίου ήταν η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και περιλάμβανε την υιοθέτηση των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης, την υποχρεωτική σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων σχετικά με τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις, την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διατάξεων και την κωδικοποίηση.

Σύμφωνα με την εγκύκλιο, η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων συντάσσεται από τα αρμόδια υπουργεία, τα οποία εποπτεύει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ). Για τον σκοπό αυτό, στις 2 Φεβρουαρίου 2007, η ΓΓΚ απέστειλε στις αρμόδιες για τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων αρχές, ένα πρότυπο «έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων», ένα εγχειρίδιο οδηγιών και δόθηκε η εντολή να συνοδεύεται κάθε προτεινόμενη ρύθμιση που

⁷⁹ Βλ. Dellis G., Can you teach an old public law system new tricks ? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a *deus ex machine*, 2013 και v.1650/1986.

αποστέλλεται στην ΓΓΚ από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων.⁸⁰ Η διαδικασία αξιολόγησης συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων ξεκίνησε στις 1 Μαρτίου 2007 και για την παρακολούθηση της εφαρμογής της υπ' αριθμό Υ190/18.7.2006 Πρωθυπουργικής Εγκυκλίου συστάθηκε η Επιτροπή Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών Ρυθμίσεων, αποτελούμενη από δέκα μέλη. Η επιτροπή είχε ως έργο α) την επεξεργασία και εκτίμηση των Εκθέσεων Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων και των Εκθέσεων Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής, β) την παροχή βοήθειας στην κατάρτισή τους, γ) την υποβολή εισηγήσεων προς τον Πρωθυπουργό, δ) τη συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία, ε) τη διατύπωση προτάσεων και την παροχή κατευθυντηρίων γραμμών για την εφαρμογή της κανονιστικής μεταρρύθμισης, και στ) την παρακολούθηση των διεθνών και ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης και της αξιολόγησης των ρυθμίσεων.⁸¹

Ταυτόχρονα, το 2009 συστάθηκε το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης υπαγόμενο στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, σύμφωνα με το π.δ.17/2009 (ΦΕΚ 33/τ.Α'/27.2.2009). Το Γραφείο αυτό στόχευε στην υλοποίηση της πολιτικής καλής νομοθέτησης με τη μέριμνα και υποστήριξη στην τήρηση των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης κατά την θέσπιση των ρυθμίσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων.

Η εγκύκλιος αυτή παρόλο που προετοίμασε το έδαφος για τις επόμενες μεταρρυθμίσεις παρουσίασε και αρκετά αδύναμα χαρακτηριστικά, μερικά από τα οποία επισημάνθηκαν και από την έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική κυβέρνηση. Αρχικά, η εισαγωγή της αξιολόγησης συνεπειών των ρυθμίσεων με εγκύκλιο και όχι με νόμο, είχε μια «συμβολική» αξία καθώς οι εγκύκλιοι στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο δεν είναι δεσμευτικές. Επιπλέον, επικρίθηκε ως πολύ φιλόδοξο και ευρύ το σύστημα της εκ των προτέρων αξιολόγησης καθώς δεν περιείχε κάποιο περιορισμό στη σύνταξη των Εκθέσεων. Τέλος, η μη υποχρεωτική δημοσίευση της αξιολόγησης οδήγησε σε εκθέσεις χαμηλής ποιότητας με αρκετές ελλείψεις στοιχείων και δεδομένων.⁸²

⁸⁰ Βλ. Xatzis A., Nalpantidou S., όπ.π.

⁸¹ ΦΕΚ 373/τ.Β'/16.3.2007.

⁸² Βλ. Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α., όπ.π. σελ 479 και Dellis G., όπ.π. καθώς και OECD (2011c) όπ.π.

Το επόμενο βήμα για την καθιέρωση και τον εμπλουτισμό της εκ των προτέρων αξιολόγησης στο ελληνικό σύστημα πραγματοποιήθηκε με την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 85 παρ.3),⁸³ σύμφωνα με την οποία όλα τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και από έκθεση δημόσιας διαβούλευσης, η οποία έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Εξαιρούνται από την υποχρεωτική έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και την έκθεση δημόσιας διαβούλευσης όσα νομοσχέδια εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111–112 και 114–123 του Κανονισμού της Βουλής, και ειδικότερα αφορούν:

- Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τη σύσταση ειδικών επιτροπών σύνταξης και κύρωσης Κωδίκων.
- Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για την κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων.
- Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που έχουν ψηφισθεί και αναπέμπονται στη Βουλή.
- Προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.
- Πρόταση της Κυβέρνησης για την κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας.
- Προτάσεις για τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής.
- Προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος.
- Προϋπολογισμό των εξόδων και ισολογισμό - απολογισμό της Βουλής.
- Κατάθεση και εξέταση του προϋπολογισμού και του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του κράτους από την αρμόδια επιτροπή.
- Συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού και του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του κράτους από την Βουλή.

Ταυτόχρονα, τα κατεπείγοντα νομοσχέδια εξαιρούνται από την υποχρεωτική συνοδευτική έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης, με την υποχρεωτική σύνταξη συνοπτικής έκθεσης αξιολόγησης.

⁸³ Η τροποποίηση έλαβε χώρα στις 16.7.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139/τ.Α'/10.8.2010).

3.3 Ο Ν.4048/2012

Η μεταρρυθμιστική δράση, η οποία εισήλθε με το ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», στοχεύει στη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και πιο συγκεκριμένα στην τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων της καλής νομοθέτησης. Συνολικά, όλες οι διάσπαρτες ρυθμίσεις για την καλή νομοθέτηση περιλήφθηκαν στο ν.4048/2012, ο οποίος ορίζει τις αρχές, τα μέσα και τις διαδικασίες για την καλή νομοθέτηση, συμπεριλαμβανομένης της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων.

3.3.1 ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΣΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Στο νόμο παρατίθενται οι βασικές αρχές καλής νομοθέτησης, οι οποίες περιλαμβάνουν, α) την αναγκαιότητα, β) την αναλογικότητα, γ) την απλότητα και σαφήνεια, δ) την αποφυγή άσχετων ρυθμίσεων, ε) την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, στ) τη διαφάνεια, ζ) την επικουρικότητα και λογοδοσία, η) την ασφάλεια δικαίου, θ) την προσβασιμότητα, ι) τη δημόσια διαβούλευση, ια) την ισότητα των φύλων και ιβ) τη δημοκρατική νομιμοποίηση.

Στη συνέχεια, προβλέπονται ως μέσα καλής νομοθέτησης η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων. Πέραν των ανωτέρω, ο νόμος εισήγαγε νέες ρυθμίσεις όπως η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού της κυβέρνησης. Σύμφωνα με αυτόν, οι υπουργοί υποχρεούνται στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου να ενημερώσουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που πρόκειται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή, με την πρόβλεψη υπέρβασης του αριθμού αυτού σε ελάχιστες περιπτώσεις. Στη συνέχεια, παρατίθενται αναλυτικά τα τρία από τα μέσα καλής νομοθέτησης και συγκεκριμένα η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων.

A. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Η διαβούλευση δύναται να πραγματοποιηθεί με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να ενημερωθούν έγκαιρα και κυρίως να συμμετάσχουν στη διαμόρφωση των νομοσχεδίων οι διαβουλευτικοί φορείς, σε εθνικό καθώς και σε τοπικό επίπεδο, όπως τα πολιτικά κόμματα, οι ομάδες πίεσης, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα επιμελητήρια και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Τόσο ο κοινωνικός διάλογος όσο και η ηλεκτρονική διαβούλευση αποτελούν μια ενιαία διαδικασία η οποία οριστικοποιείται με την κατάθεση του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο.⁸⁴

Όσον αφορά τη διαδικασία της ηλεκτρονικής διαβούλευσης μέσω του διαδικτυακού τόπου www.opengov.gr, αυτή διεξάγεται από το αρμόδιο Υπουργείο και ολοκληρώνεται σε δύο φάσεις οι οποίες μπορούν να πραγματοποιηθούν και ταυτόχρονα. Η πρώτη φάση διαρκεί τουλάχιστον δύο εβδομάδες. Στην φάση αυτή, οι ενδιαφερόμενοι ενημερώνονται και έχουν τη δυνατότητα να σχολιάσουν το στόχο και το επιθυμητό αποτέλεσμα της υπό κατάρτιση ρύθμισης, τις εναλλακτικές επιλογές, το ενδεχόμενο κόστος, όφελος και τους πιθανούς κινδύνους. Στη δεύτερη φάση, η οποία διαρκεί τουλάχιστον τρεις εβδομάδες, οι ενδιαφερόμενοι σχολιάζουν κατ'άρθρο τις διατάξεις του νομοσχεδίου. Στην περίπτωση που το σχέδιο διατάξεων είναι έτοιμο, η πρώτη φάση παραλείπεται, με την παράλληλη αύξηση της διάρκειας της δεύτερης φάσης κατά μία εβδομάδα. Όταν λήξει η διαβούλευση, η αρμόδια υπηρεσία του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, με την ομαδοποίηση και περιγραφή των σχολίων των ενδιαφερόμενων μερών και την ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση αυτή αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο της Βουλής, αποστέλλεται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου σε εκείνους οι οποίοι διατύπωσαν σχόλια και τέλος, κατατίθεται μαζί με το νομοσχέδιο στην Βουλή. Σημαντικό ρόλο σε όλη τη διαδικασία της διαβούλευσης διαδραματίζει η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του

⁸⁴ Για περισσότερα βλ. Μέλισσας Δημ., «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στην βελτίωση της νομοθεσίας;» στο Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2011, σελ 173-180 και Βαρειά Μ., «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ.19/2013, εκδ. Αν.-Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ),⁸⁵ η οποία συνδράμει τεχνικά στην ομαλή διεξαγωγή της.

B. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Βασική καινοτομία του εν λόγω νόμου αποτελεί η θεσμοθέτηση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων (ΑΣΥΡ), η οποία ενισχύει τόσο την διαφάνεια όσο και την εφαρμογή των ρυθμίσεων. Η ΑΣΥΡ συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία όπως επίσης κάθε κανονιστική απόφαση μεγάλης οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας και περιγράφει το όφελος, το κόστος και τη διακινδύνευση που αναλαμβάνεται με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις.⁸⁶ Το περιεχόμενο της ΑΣΥΡ περιλαμβάνει την τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης, τον σαφή προσδιορισμό του προβλήματος, την περιγραφή των αρνητικών επιπτώσεων της μη ρύθμισης, τη στάθμιση των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών, το ενδεχόμενο κόστος και όφελος και τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές, ιδίως στην ανάπτυξη των νησιών συνέπειες. Με τροποποίηση του εν λόγω νόμου θεσπίστηκε ότι για τις συνέπειες στην περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών διατυπώνει τη γνώμη της η Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.⁸⁷ Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες συντάσσει την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων του προτεινόμενου νομοσχεδίου και την υποβάλλει μαζί με το σχέδιο νόμου στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Έπειτα, η σύμφωνη γνώμη του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης αποτελεί προϋπόθεση για την κατάθεση της ρύθμισης στην Βουλή.⁸⁸

Η διαδικασία σύνταξης της έκθεσης ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων εντάσσεται στο στάδιο της προκοινοβουλευτικής διαδικασίας (τα άλλα δύο στάδια είναι η κοινοβουλευτική διαδικασία και το στάδιο της εφαρμογής). Σε αυτή τη φάση, το αρμόδιο Υπουργείο, μετά τη σύνταξη του προσχεδίου, διενεργεί διαβούλευση είτε άτυπη με τις άμεσα επηρεαζόμενες ομάδες είτε δημόσια στον διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr. Στη συνέχεια, συντάσσει την έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, η οποία περιέχει τόσο τα σχόλια και τις προτάσεις όσων έλαβαν

⁸⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 68 του ν.4002/2011 (ΦΕΚ 180/ τ.Α'/22.8.2011).

⁸⁶ Όπως αναλύθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο.

⁸⁷ Με το ν.4150/2013 (ΦΕΚ 102/τ.Α'/29.4.2013).

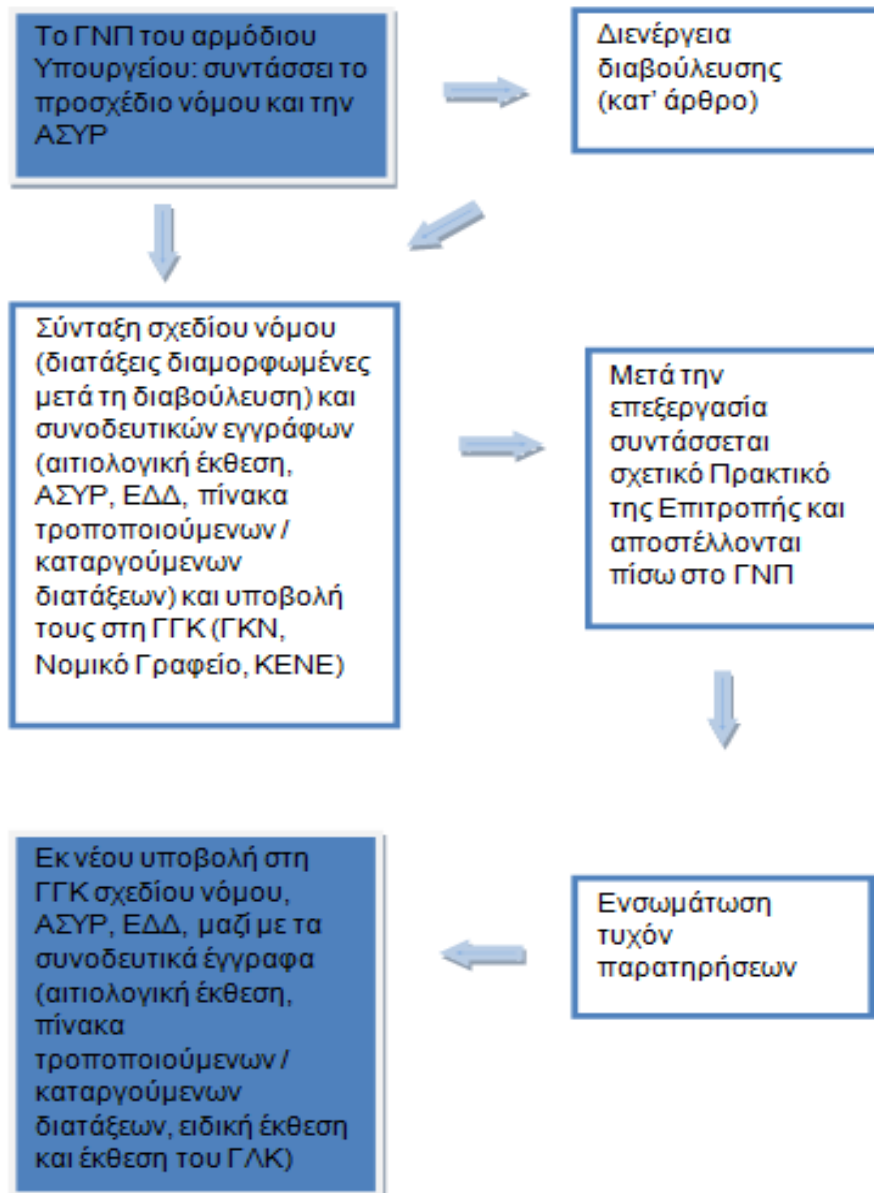
⁸⁸ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4048/2012.

μέρος σε αυτήν όσο και την τεκμηρίωση για την ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Μετά τις αναγκαίες τροποποιήσεις στο σχέδιο νόμου και την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, υποβάλλονται όλα, μαζί με τα συνοδευτικά έγγραφα στη ΓΓΚ. Τα συνοδευτικά έγγραφα είναι η αιτιολογική έκθεση, ο πίνακας τροποποιούμενων/καταργούμενων διατάξεων και, ανάλογα με το αντικείμενο των ρυθμίσεων, η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής επί της Έκθεσης. Κατόπιν προωθούνται για επεξεργασία από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ)⁸⁹ και επιστρέφονται συνοδευόμενα από το σχετικό Πρακτικό της Επιτροπής στο επισπεύδον Υπουργείο, το οποίο επεξεργάζεται το νομοσχέδιο με τις τυχόν διορθώσεις. Τέλος, το τελικό σχέδιο νόμου μαζί με την ΑΣΥΡ, την ΕΔΔ, την αιτιολογική, την ειδική και την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), καθώς και τον πίνακα τροποποιούμενων διατάξεων, υποβάλλονται εκ νέου στη ΓΓΚ, με σκοπό την κατάθεσή τους στη Βουλή προς ψήφιση.⁹⁰

⁸⁹ Η ΚΕΝΕ υπάγεται στη ΓΓΚ και έχει ως αρμοδιότητα την επεξεργασία των σχεδίων νόμων, των υπουργικών τροπολογιών, των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, των σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και των σχεδίων κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων, εφόσον παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης. Βλ. σχετικά π.δ.63/2005 και Υ152/1.4.2015 (ΦΕΚ 499/τ.Β'/2015).

⁹⁰ Βλ. Εγκύκλιος Υ636/15.4.2016/Γραφ. Πρωθυπουργού.

Σχήμα 1: Διαδικασία αποστολής νομοσχεδίων στη ΓΓΚ
κατά το προκοινοβουλευτικό στάδιο



Γ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Επιπρόσθετα, απαιτείται η σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων. Σύμφωνα με το νόμο, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας μετά την πάροδο τριετίας και πριν την πάροδο πενταετίας από την επιβολή της τήρησης των ρυθμίσεων πρέπει να αξιολογούν τα κόστη, τις συνέπειες και τα οφέλη της εφαρμογής τους, ώστε να διατυπώνουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησής τους. Στο τέλος Νοεμβρίου κάθε έτους, πρέπει να υποβάλλουν κατάλογο με τις ρυθμίσεις που θα αξιολογηθούν κατά το επόμενο έτος στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Στην πρωθυπουργική εγκύκλιο, η σύνταξη της εν λόγω έκθεσης προβλεπόταν μετά την πάροδο ενός έτους, χωρίς να είχε τεθεί σε εφαρμογή. Ωστόσο, οι εκθέσεις αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων δεν είναι προσβάσιμες για το κοινό και η σύνταξή τους μέχρι σήμερα δεν αποτελεί παγιωμένη πρακτική. Κάποιες φορές τηρείται από τα αρμόδια Υπουργεία στο προβλεπόμενο χρονικό διάστημα και άλλοτε εκτός χρονικού περιθωρίου. Τέλος, κάποιες πραγματοποιούνται όταν εισάγεται νέα νομοθεσία.⁹¹ Ήτοι, ορισμένες από τις ΑΣΥΡ θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποτελούν ταυτόχρονα και εκθέσεις αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων, καθώς περιγράφουν τις αδυναμίες που παρουσίασε το προηγούμενο ρυθμιστικό πλαίσιο και προτείνουν την τροποποίηση ή αντικατάστασή του. Ένα πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η ΑΣΥΡ του ν.4441/2016 σχετικά με την απλοποίηση των διαδικασιών σύστασης επιχειρήσεων μέσω των Υπηρεσιών Μιας Στάσης (One Stop Shop). Πιο αναλυτικά, στην ΑΣΥΡ του ν.4441/2016 αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των ρυθμίσεων του ν.3853/2010, ο οποίος καθιέρωσε για πρώτη φορά τις Υπηρεσίες Μιας Στάσης και προτείνεται η κατάργηση και αντικατάστασή του από τις νέες βελτιωμένες ρυθμίσεις του ν.4441/2016.

⁹¹ Τα στοιχεία αυτά προέρχονται από συνέντευξη με μέλος του ΓΚΝ.

3.3.2 ΟΙ ΔΟΜΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Πέραν των μέσων της καλής νομοθέτησης ο νόμος προβλέπει τη σύσταση βελτιωμένων ρυθμιστικών δομών. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπει τη δημιουργία:

α) του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης το οποίο λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης,

Με την εφαρμογή του ν.4048/2012 μετονομάστηκε το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης σε Γραφείο Καλής Νομοθέτησης με κύρια αρμοδιότητα την υποστήριξη και τον συντονισμό των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Ένα χρόνο αργότερα εκδόθηκε το π.δ.149/2013 (ΦΕΚ 232/τ.Α'/30-31.10.2013) το οποίο περιγράφει την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία του. Η λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης κρίνεται καίριας σημασίας καθώς η εναρμόνιση και η ενιαία μεθοδολογία αποτίμησης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων αποτελεί ένα διαρκές ζητούμενο.

β) του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε κάθε Υπουργείο

Τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό και συνεργάζονται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων. Παράλληλα, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων είναι αρμόδια για τη συμμετοχή στο σχεδιασμό των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, την κατάρτιση των νομοσχεδίων που ανατίθενται σε αυτά από τον Υπουργό και την μέριμνα για την καλή ποιότητα των ρυθμίσεων. Με μια σειρά προεδρικών διαταγμάτων συστάθηκαν τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας εντός των Υπουργείων.

γ) της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου.

Η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (ΕΚΑΔ) συστάθηκε με το άρθρο 17 του ν.4048/2012, σε αντικατάσταση της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (ΚΕΚ)⁹², όμως δεν συγκροτήθηκε και τελικά καταργήθηκε ένα χρόνο μετά, με το άρθρο 5 του ν.4142/2013.

⁹² Η ΚΕΚ ιδρύθηκε με το ν.3133/2003 και η ΚΕΝΕ ιδρύθηκε με την υπ' αριθμό 177/28.12.2005 Απόφαση Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 1856/τ.Β'/2005).

Επιπλέον, με το ν.4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της περιλαμβάνεται και η συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τον έλεγχο της νομοτεχνικής ορθότητας και ποιότητας των νέων ρυθμίσεων. Ακόμη, μπορεί να διατυπώσει υποδείξεις στο αρμόδιο Υπουργείο σχετικά με την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων πριν αυτή υποβληθεί στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, χωρίς όμως να έχουν διευκρινιστεί οι αρμοδιότητες της περαιτέρω. Εν προκειμένω τίθεται ζήτημα αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, το οποίο είναι το καθ' ύλην αρμόδιο γραφείο για ζητήματα καλής νομοθέτησης, χωρίς να διευκρινίζεται ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ τους και επίλυσης ενδεχόμενης διαφωνίας.⁹³

3.3.3 ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν.4048/2012

Τελευταίες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης αποτελούν οι εγκύκλιοι του Πρωθυπουργού Υ155/1.4.2015 και Υ636/15.4.2016, με τις οποίες δόθηκαν οδηγίες προσεκτικής εφαρμογής των διαδικασιών καλής νομοθέτησης προς τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Επίσης, στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι το 2016 ολοκληρώθηκε η οικονομική έρευνα για την Ελλάδα στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ και ως προς το πεδίο της νομοθέτησης επισημάνθηκε ότι η συστηματική χρήση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων θα συνέβαλλε στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων από τις επιχειρήσεις και τους πολίτες πριν τεθούν σε εφαρμογή. Έπειτα, και το 2017 σε αντίστοιχη έρευνα του διεθνούς οργανισμού, τονίσθηκε η ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων με την καλύτερη και εκτεταμένη χρήση της αξιολόγησης των επιπτώσεων.⁹⁴

⁹³ Βλ. Πραβίτα Μ.-Η., «Όψεις συλλογικότητας στη λειτουργία της κυβέρνησης: η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του Μνημονίου», στο 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ 451-452.

⁹⁴ Βλ. OECD, *Economic Surveys Greece*, 2016 και OECD, *Economic Policy Reforms Going for Growth*, 2017.

Στον ακόλουθο πίνακα αποτυπώνεται με χρονολογική σειρά η πορεία της ατζέντας της εκ των προτέρων αξιολόγησης στην Ελλάδα, σύμφωνα με την ανάλυση του παρόντος κεφαλαίου.

Πίνακας 1: Η πορεία της ατζέντας της εκ των προτέρων αξιολόγησης στην Ελλάδα

ΕΤΟΣ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
2001	Σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση	Δεν κατατέθηκε προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο
2004	Σχέδιο νόμου για την ποιότητα της νομοθεσίας	Δεν κατατέθηκε προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο
2005	Δεύτερο σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση	Δεν κατατέθηκε προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο
2006	Εγκύκλιος Υ190/18.7.2006/ Γραφ. Πρωθυπουργού	Εισαγωγή της «Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων»
2007	Εγχειρίδιο και πρότυπο ΑΣΥΡ ΦΕΚ 373/τ. Β'/16.3.2007	Αποστολή στις αρμόδιες υπηρεσίες οδηγιών συμπλήρωσης και πρότυπο έκθεσης ΑΣΥΡ Θεσμοθέτηση της επιτροπής για την καλή νομοθέτηση
2009	π.δ.17/2009	Σύσταση του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης
2010	Τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής	Όλα τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών των ρυθμίσεων και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης
2012	ν.4048/2012	Εισαγωγή της πολιτικής της καλής νομοθέτησης
2013	i. π.δ.149/2013 ii. ν.4109/2013 iii. ν.4150/2013	i. Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης ii. Σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού iii. Τροποποίηση ν.4048/2012 με την διατύπωση γνώμης από την Γ.Γ. Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής στην έκθεση όταν αξιολογούνται ζητήματα ανάπτυξης των νησιών
2015	Εγκύκλιος Υ155/1.4.2015/ Γραφ. Πρωθυπουργού	Αρχές και διαδικασίες για την άσκηση της κυβερνητικής νομοθετικής πρωτοβουλίας
2016	Εγκύκλιος Υ636/15.4.2016/ Γραφ. Πρωθυπουργού	Αποστολή νομοσχεδίων και τροπολογιών στην ΓΓΚ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΑΣΥΡ

Όπως έγινε αντιληπτό από τα προηγούμενα κεφάλαια, τα εργαλεία καλής νομοθέτησης, με κυριότερο την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, συμβάλλουν στην βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων. Η παρούσα μελέτη αφορά την ποιότητα και το περιεχόμενο των εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων που συνοδεύουν τα νομοσχέδια και συντάσσονται από τα αρμόδια Υπουργεία. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με τον συνδυασμό των μεθόδων αναζήτησης αρχείου, μελετών και βιβλιογραφίας καθώς και άτυπων συνεντεύξεων με προσωπικό των Μονάδων Καλής Νομοθέτησης. Στην αρχή, αναζητήθηκε και καταγράφηκε ο συνολικός αριθμός των τευχών Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως μαζί με τις συνοδευτικές ΑΣΥΡ και στη συνέχεια εντοπίστηκαν τα πιο συνήθη χαρακτηριστικά τους, τόσο μέσα από τη μελέτη τους όσο και μέσα από την σχετική βιβλιογραφία. Αξίζει να σημειωθεί ότι μελετήθηκαν μόνο οι ΑΣΥΡ που συνοδεύουν τα ψηφισθέντα νομοσχέδια, καθώς οι ΑΣΥΡ οι οποίες συνοδεύουν κανονιστικές ρυθμίσεις δεν είναι δημόσια διαθέσιμες και, επιπλέον, δεν έχουν θεσπιστεί σαφή και συγκεκριμένα κριτήρια κατηγοριοποίησης των κανονιστικών αποφάσεων «μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας».

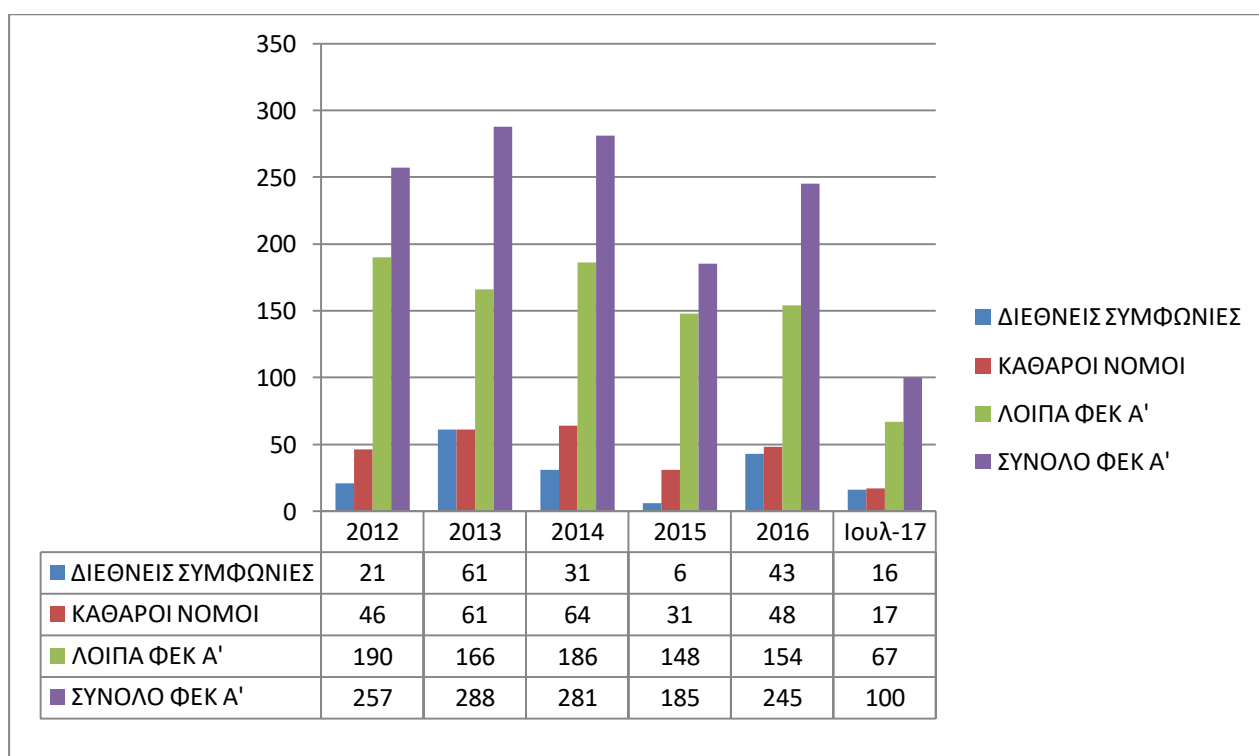
Η δημοσίευση των ΑΣΥΡ κατέστη υποχρεωτική με τις διατάξεις του ν.4048/2012. Τα προηγούμενα χρόνια η δημοσιοποίησή τους δεν ήταν υποχρεωτική, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα που θα οδηγήσουν στην βελτίωση της ποιότητας των ΑΣΥΡ.⁹⁵ Με αυτό το δεδομένο, στην παρούσα εργασία εξετάζεται η περίοδος από την αρχή του έτους 2012 μέχρι τον Ιούλιο 2017 (συγκεκριμένα έως και το ΦΕΚ 100/τ.Α'/2017). Πρόκειται περίπου για μια πενταετία, η οποία είναι άμεσα συνδεδεμένη με την έντονη οικονομική και δημοσιονομική κρίση και στο πλαίσιο της νομοθέτησης συνδέεται ιδίως με την θέσπιση νόμων που περιλαμβάνουν μνημονιακές δεσμεύσεις.

⁹⁵ Για την ποιότητα των ΑΣΥΡ τα προηγούμενα χρόνια δες Dellis G., όπ.π.

Επομένως, ο συνολικός αριθμός των τευχών Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, για αυτή τη χρονική περίοδο είναι 1.356, εκ των οποίων τα 445 αποτελούν νόμους και τα υπόλοιπα 911 αποτελούν παράπλευρη ρυθμιστική παραγωγή (διατάγματα και αποφάσεις). Το σύνολο των νόμων χωρίζεται στους «καθαρούς» νόμους οι οποίοι είναι 267⁹⁶ και μελετούνται στην παρούσα εργασία, καθώς και στις Διεθνείς Συμφωνίες - Συμβάσεις, οι οποίες είναι συνολικά 179.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται αναλυτικά τα τεύχη Α' της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως:

Διάγραμμα 1: Η νομοθεσία από το έτος 2012 έως και τον Ιούλιο 2017



⁹⁶ Σύμφωνα με τον χαρακτηρισμό τους στον διαδικτυακό τόπο της Βουλής ως «νόμος». Πρέπει να επισημανθεί ότι τέσσερις νόμοι δεν ελήφθησαν υπόψη στον αριθμό αυτό καθώς παρόλο που χαρακτηρίζονταν ως «νόμοι» στον διαδικτυακό τόπο, ο τίτλος και οι διατάξεις τους παρέπεμπαν σε Διεθνή Συμφωνία - Σύμβαση.

Επίσης, στο έτος 2014 και 2016 παρατηρήθηκε μια διαφορά με την έρευνα του Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα – Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2017, σελ 101, που υπολόγισε τους καθαρούς νόμους σε 63 και 47, αντίστοιχα.

Ο όρος «καθαρός» νόμος προέρχεται από την ίδια έρευνα, σελ 100-101 και περιλαμβάνει όλους τους νόμους χωρίς τις Διεθνείς Συμφωνίες - Συμβάσεις.

Στο σημείο αυτό, είναι αναγκαίες οι παρακάτω εισαγωγικές επισημάνσεις σχετικά με τη σύνταξη και το περιεχόμενο των ΑΣΥΡ:

- το πεδίο εφαρμογής των ΑΣΥΡ ορίζεται σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 7 του ν.4048/2012 όπως αυτή τροποποιήθηκε από το άρθρο 32 του ν.4150/2013. Ειδικότερα, κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μεγάλης οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύεται από ΑΣΥΡ.
- Η ΑΣΥΡ χωρίζεται σε δύο τμήματα: το πρώτο περιλαμβάνει την αξιολόγηση της κύριας ρύθμισης και το δεύτερο την αξιολόγηση των άλλων διατάξεων του νομοσχεδίου.
- Η απάντηση όλων των ενοτήτων της κάθε ΑΣΥΡ δεν είναι υποχρεωτική, αλλά το αρμόδιο Υπουργείο προσαρμόζει τις ερωτήσεις ανάλογα με το ρυθμιστικό αντικείμενο του σχεδίου νόμου.⁹⁷

Βάσει των παραπάνω παρατηρήσεων και της ανάλυσης που ακολουθεί, θα αποτυπωθεί η ποιότητα των εκπονηθεισών ΑΣΥΡ με την παράθεση ενδεικτικών χαρακτηριστικών παραδειγμάτων. Συγκεκριμένα, η παρούσα μελέτη σχετικά με τη σύνταξη και το περιεχόμενο των ΑΣΥΡ επικεντρώθηκε:

- στην καταγραφή του αριθμού των ψηφισθέντων νομοσχεδίων που συνοδεύονται από εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και την έκτασή τους,
- στην καταγραφή των γενικών αδύναμων χαρακτηριστικών του περιεχομένου των ΑΣΥΡ, καθώς επίσης την εξέταση των ΑΣΥΡ οι οποίες συνοδεύουν τις τροπολογίες,
- στη μελέτη της σχέσης των ΑΣΥΡ με τις υπόλοιπες εκθέσεις και, συγκεκριμένα, ως προς την αλληλοεπικάλυψη περιεχομένου με τις αιτιολογικές εκθέσεις και τις Εκθέσεις Δημόσιας Διαβούλευσης, και τέλος
- στην εξέταση του περιεχομένου των ΑΣΥΡ που συνοδεύουν νομοσχέδια με πολλές διαφορετικές ρυθμίσεις, και την μελέτη των ΑΣΥΡ που εκπονήθηκαν για τα Μνημόνια.

⁹⁷ Βλ. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα: Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, 1^η Έκδοση, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2013, σελ 85.

4.1 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΝΟΜΩΝ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΑΣΥΡ

Κατά τη διάρκεια της περιόδου που εξετάζεται, οι ΑΣΥΡ είχαν δυνατό θεσμικό υπόβαθρο και η δημοσίευσή τους ήταν υποχρεωτική. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε μέσω της ιστοσελίδας της Βουλής, η οποία έχει δημιουργηθεί για την ανάρτηση των νομοσχεδίων και των συνοδευτικών εγγράφων, και πληροί τις προϋποθέσεις διαφάνειας. Μέσω της έρευνας προέκυψε ο συνολικός αριθμός των νόμων που συνοδεύονται από ΑΣΥΡ και συγκεκριμένα 237 ΑΣΥΡ. Αυτά αποτυπώνονται αναλυτικά στον πίνακα που ακολουθεί.

Στη συνέχεια, υπολογίστηκε ανά έτος και συνολικά το ποσοστό των ψηφισθέντων νομοσχεδίων που συνοδεύονται από ΑΣΥΡ. Για την εξεύρεση του ποσοστού αυτού, αφαιρέθηκαν όσα νομοσχέδια εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111–112 και 114–123 του Κανονισμού της Βουλής, τα οποία αναφέρθηκαν στο Τρίτο Κεφάλαιο αναλυτικά.

Τέλος, υπολογίστηκε ο αριθμός των νόμων που δεν συνοδεύονται από ΑΣΥΡ, την περίοδο 2012 - 7/2017. Οι νόμοι αυτοί είναι δεκατρείς, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι από το σύνολο των νόμων αυτών οι επτά προέρχονται από το Υπουργείο Οικονομικών. Στο Παράρτημα 2 αναγράφονται αναλυτικά οι παραπάνω νόμοι.

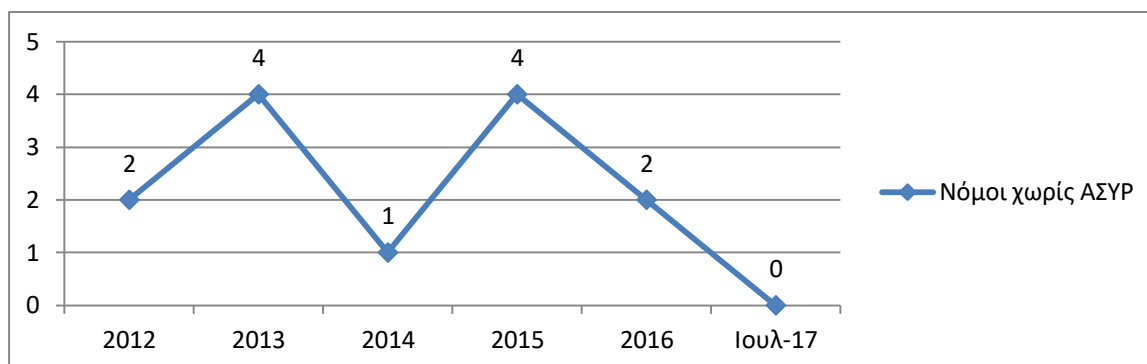
Πίνακας 2: Συνολικός αριθμός νόμων που συνοδεύονται από ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017

ΕΤΟΣ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	ΣΥΝ
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΘΑΡΩΝ ΝΟΜΩΝ	46	61	64	31	48	17	267
ΝΟΜΟΙ ΜΕ ΑΣΥΡ	41	53	60	24	42	17	237
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ ΧΩΡΙΣ ΑΣΥΡ	5	8	4	7	6	-	30
ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ	3	4	3	3	4	-	17
ΝΟΜΟΙ ΧΩΡΙΣ ΑΣΥΡ	2	4	1	4	2	-	13
ΠΟΣΟΣΤΟ ΝΟΜΩΝ ΜΕ ΑΣΥΡ (%)	95	93	98	86	96	100	95

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η χρονική εξέλιξη των νόμων που δεν συνοδεύονται από ΑΣΥΡ. Αυτό που γίνεται άμεσα αντιληπτό από το διάγραμμα είναι ότι το έτος 2014 η διοίκηση συμμορφώθηκε σε μεγάλο ποσοστό με τις διατάξεις του ν.4048/2012 όμως, η αλλαγή κυβέρνησης μετά την εκλογική αναμέτρηση τον Ιανουάριο του 2015 επηρέασε αρνητικά το ποσοστό των ψηφισθέντων νομοσχεδίων που συνοδεύονται από ΑΣΥΡ. Αυτό συνδέεται άμεσα με μια βασική παθογένεια του

ελληνικού διοικητικού συστήματος, την έλλειψη θεσμικής μνήμης και συνέχειας της δημόσιας διοίκησης.

Διάγραμμα 2: Χρονική εξέλιξη νόμων χωρίς ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017



Σύμφωνα με το άρθρο 85 παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής, για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια⁹⁸ συντάσσεται συνοπτική έκθεση ΑΣΥΡ. Ωστόσο, ο κατεπείγων χαρακτηρισμός ενός νομοσχεδίου άλλοτε υπάρχει και άλλοτε όχι στον ιστότοπο της Βουλής, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα για τον ακριβή αριθμό των συνοπτικών ΑΣΥΡ, που οφείλουν να συνοδεύουν τα κατεπείγοντα νομοσχέδια. Από τον δειγματοληπτικό έλεγχό τους διαπιστώθηκε ότι οι συνοπτικές ΑΣΥΡ, οι οποίες συνοδεύουν τα νομοσχέδια που ψηφίζονται με κατεπείγουσες διαδικασίες και γράφονται εσπευσμένα, είτε περιέχουν ελάχιστες παραγράφους, (όπως η ΑΣΥΡ του ν.4334/2015) είτε αποτελούν αντιγραφή του μεγαλύτερου μέρους της αιτιολογικής έκθεσης (όπως η ΑΣΥΡ του ν.4346/2015).

4.1.1 ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΑΣΥΡ

Στον πίνακα που ακολουθεί, αποτυπώνεται ο αριθμός σελίδων των συνολικά 237 ΑΣΥΡ και ο μέσος όρος σελίδων ανά ΑΣΥΡ κάθε έτος και συνολικά. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2014, ενώ το ποσοστό των νόμων που συνοδεύονταν από ΑΣΥΡ ήταν υψηλό (98%), ο μέσος όρος των σελίδων ανά ΑΣΥΡ ήταν αρκετά χαμηλός σε

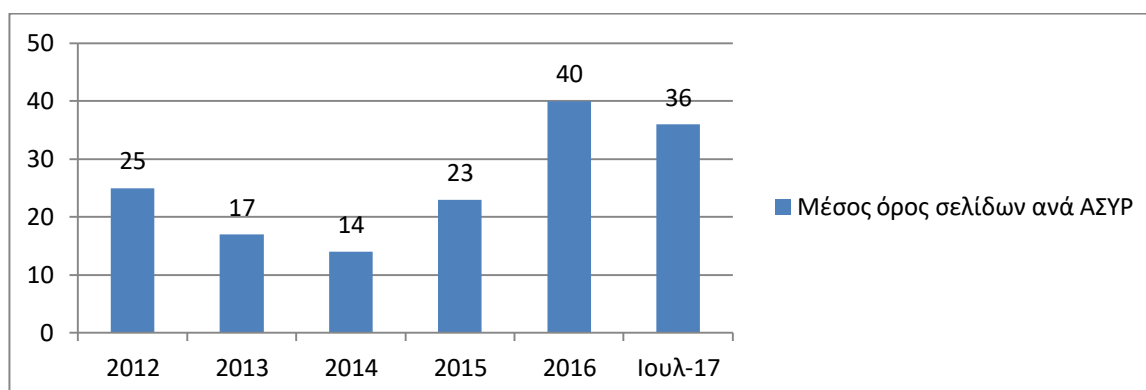
⁹⁸ Η διαδικασία ψήφισης ενός νομοσχεδίου διακρίνεται σε κανονική, επείγουσα και κατεπείγουσα. Από το 2009 μέχρι το 2012 το ποσοστό των «καθαρών» νομοσχεδίων που ψηφίστηκαν με κατεπείγουσες διαδικασίες ήταν 6,2% ενώ από το 2012 μέχρι το 2014 ανήλθε σε 10%. Για περισσότερα δεξ Παπαϊωάννου Θ., *Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια*, Ιούλιος 2014, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=604703>.

σχέση με τα υπόλοιπα έτη. Ο μέσος όρος των σελίδων ανά ΑΣΥΡ παρατηρείται ότι αυξήθηκε ιδιαίτερα τα τελευταία δύο χρόνια.

Πίνακας 3: Αριθμός σελίδων των ΑΣΥΡ και μέσος όρος σελίδων ανά ΑΣΥΡ της περιόδου 2012 - 7/2017

ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΣΥΡ	ΣΕΛΙΔΕΣ	Μ.Ο. ΣΕΛΙΔΩΝ /ΑΣΥΡ
2012	41	1.018	25
2013	53	920	17
2014	60	872	14
2015	24	543	23
2016	42	1.664	40
7/2017	17	614	36
ΣΥΝ	237	5.631	24

Διάγραμμα 3: Μέσος όρος σελίδων ανά ΑΣΥΡ της περιόδου 2012 - 7/2017



4.2 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

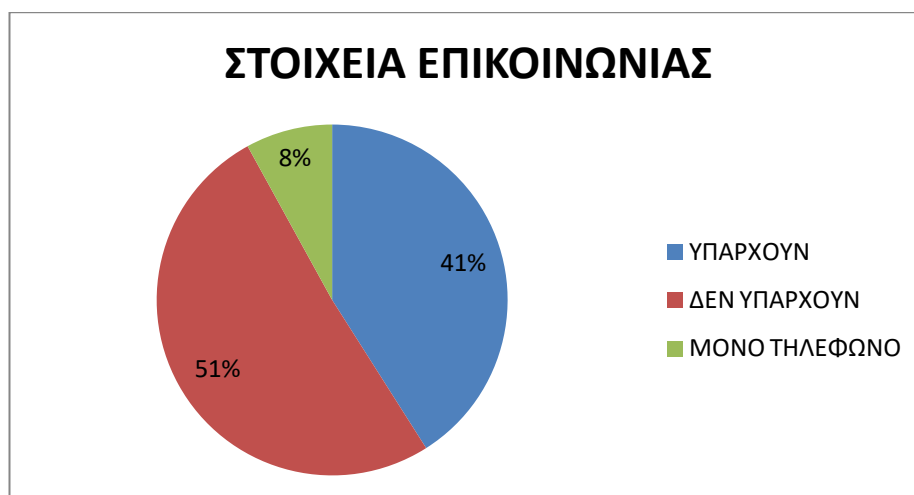
Αρχικά, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ονομασία της ΑΣΥΡ. Στην πρωθυπουργική εγκύκλιο του 2006 αναφέρεται ως «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων», ενώ έπειτα με το ν.4048/2012 ορίζεται ως «Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων». Ωστόσο, στις Εκθέσεις που συντάσσονται από τις δομές καλής νομοθέτησης αναγράφεται ως έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων λόγω του γενικού υποδείγματος του 2009.

Σχετικά με τη δομή των ΑΣΥΡ, το πρώτο στοιχείο που συνάγεται από την εξέτασή τους είναι ότι δεν ακολουθούν όλες το υπόδειγμα του 2009, το οποίο βέβαια

βασίζεται στην πρωθυπουργική εγκύκλιο του 2006, χωρίς ωστόσο να έχει επικαιροποιηθεί μετά την ψήφιση του νόμου του 2012. Το κύριο χαρακτηριστικό που παρατηρήθηκε σε αρκετές ΑΣΥΡ ήταν η αναγραφή μόνο των ενοτήτων του Υποδείγματος χωρίς τα ερωτήματά τους (όπως η ΑΣΥΡ του ν.4081/2012, ν.4173/2013, ν.4186/2013, ν.4279/2014, ν.4355/2015, ν.4375/2016, ν.4408/2016, ν.4479/2017 κ.ά.). Άμεσο επακόλουθο είναι η επιλεκτική απάντηση στις ερωτήσεις, η παράλειψη άλλων ερωτήσεων, καθώς επίσης η μη αιτιολόγηση της κρίσης του συντάκτη στις ερωτήσεις που δεν απαντάει, όπως προβλέπεται σύμφωνα με τις οδηγίες συμπλήρωσης του Υποδείγματος.⁹⁹

Επίσης, διαπιστώθηκε ήδη από την αρχή η πλημμελής καταγραφή των στοιχείων του υπεύθυνου επικοινωνίας, της υπηρεσίας, της θέσης και του τηλεφώνου επικοινωνίας με τη σταδιακή παράλειψη καταγραφής τους και την απλή αναγραφή του Υπουργείου και έπειτα κατευθείαν του τίτλου του προτεινόμενου νομοσχεδίου. Ειδικότερα, μόνο 98 ΑΣΥΡ περιλαμβάνουν πλήρη στοιχεία του υπεύθυνου επικοινωνίας (41%), 18 ΑΣΥΡ περιλαμβάνουν μόνο το τηλέφωνο επικοινωνίας (8%) και οι υπόλοιπες 121 ΑΣΥΡ παραλείπουν την καταγραφή των στοιχείων αυτών (51%).

Διάγραμμα 4: Ποσοστό καταγραφής των στοιχείων επικοινωνίας σε κάθε ΑΣΥΡ για την περίοδο 2012 - 7/2017



⁹⁹ Επίσης, η ΑΣΥΡ του ν.4115/2013 και του ν.4310/2014 αναφέρονται ως «έκθεση ωφελειών» και «εκτίμηση επιπτώσεων», αντίστοιχα.

Ακόμη ένα χαρακτηριστικό είναι η ανάρτηση των ΑΣΥΡ όχι σε επεξεργάσιμη μορφή pdf αλλά με φωτογραφία αρχείου pdf. Αυτό έχει ως επακόλουθο ο πολίτης να μην μπορεί να βρει τις ΑΣΥΡ με μια απλή αναζήτηση στο διαδίκτυο, αλλά να πρέπει να γνωρίζει τη διαδικασία εύρεσής τους μέσω του διαδικτυακού τόπου της Βουλής.

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, το περιεχόμενο της ΑΣΥΡ περιλαμβάνει:

α) την τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης (σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.1α του ν.4048/2012),

β) τον σαφή προσδιορισμό του προβλήματος που επιβάλλει την ρύθμιση (σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1α του ν.4048/2012),

γ) την περιγραφή των αρνητικών επιπτώσεων της μη ρύθμισης (σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1β του ν.4048/2012),

δ) τη στάθμιση των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών (σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1γ του ν.4048/2012),

ε) το ενδεχόμενο κόστος και όφελος (σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1δ του ν.4048/2012) και

στ) τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές -ιδίως στην ανάπτυξη των νησιών- συνέπειες (σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.1α του ν.4048/2012).

Από τη μελέτη του περιεχομένου των ΑΣΥΡ, τα δύο πρώτα χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται στις περισσότερες ΑΣΥΡ. Ωστόσο, παρατηρήθηκαν ελλείψεις στα υπόλοιπα χαρακτηριστικά και πιο συγκεκριμένα:

❖ Δεν εξετάζονται συχνά οι εναλλακτικές προς τη ρύθμιση προτάσεις και επιλογές, καθώς επίσης ούτε το κόστος και όφελός τους. Για την τήρηση της αρχής της καταλληλότητας, η οποία εξετάζεται στο δεύτερο ερώτημα σε κάθε ΑΣΥΡ, πρέπει να προσδιορίζονται οι διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις και, κατ' επέκταση, να παρατίθεται η συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητάς τους να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους. Ο εντοπισμός των εναλλακτικών επιλογών κρίνεται μείζονος σημασίας για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, καθώς διασφαλίζει την ορθότερη κρίση του νομοθέτη.¹⁰⁰ Ωστόσο, παρατηρήθηκε η έλλειψη

¹⁰⁰ Βλ. Καρκατσούλης Π. (2004), όπ.π. σελ 148.

εξέτασης των εφικτών και εφαρμόσιμων εναλλακτικών επιλογών, των λόγων που δεν επιλέχθηκαν, καθώς και ενδεχόμενων επιπτώσεων τους σε περίπτωση που είχαν επιλεγθεί.

❖ Κατ' επέκταση, πέρα από την απουσία παράθεσης εναλλακτικών επιλογών παρατηρήθηκε και η απουσία παράθεσης των ενδεχόμενων συνεπειών στην επιλογή της μη ρύθμισης. Στην πρώτη ενότητα, μεταξύ των άλλων, ο συντάκτης της ΑΣΥΡ πρέπει να εξετάσει και να αιτιολογήσει την αναγκαιότητα των ρυθμίσεων προσδιορίζοντας τις πιθανές συνέπειες που θα επέλθουν στην περίπτωση της μη ρύθμισης. Στο περιεχόμενο των ΑΣΥΡ παρατηρήθηκε η μη αιτιολόγηση των πιθανών συνεπειών σε περίπτωση μη πραγματοποίησης της προτεινόμενης ρύθμισης.

Ενόψει των ανωτέρω, η Παγκόσμια Τράπεζα καταγράφει σχετικά με τις εναλλακτικές λύσεις έναντι των προτεινόμενων ρυθμίσεων ότι δεν είναι υποχρεωτική η εξέτασή τους από τις ελληνικές ρυθμιστικές αρχές.¹⁰¹

❖ Η ποσοτική αποτίμηση του κόστους που συνεπάγονται οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν πραγματοποιείται σε μεγάλο βαθμό.¹⁰² Όπως φάνηκε από την εξέταση των ΑΣΥΡ, οι περισσότερες από αυτές δεν περιέχουν ικανοποιητικά ποσοτικά στοιχεία υπολογισμού του ενδεχόμενου κόστους των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Ενδεικτικά, αναφέρεται η ΑΣΥΡ του ν.4110/2013. Ο υπόψη νόμος περιέχει διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες αναμορφώνεται το φορολογικό σύστημα και επηρεάζονται άμεσα διάφορες κοινωνικές και οικονομικές ομάδες, όπως οι φορολογούμενοι. Στη συνοδευτική ΑΣΥΡ δεν υφίστανται ποσοτικοποιημένα στοιχεία της επιβάρυνσης των ομάδων αυτών.

Επίσης, το ίδιο ισχύει και για τα οφέλη, τα οποία ποσοτικοποιούνται σπάνια. Για παράδειγμα ο ν.4179/2013 και ο ν.4276/2014 έχουν παρόμοιο αντικείμενο καθώς αναφέρονται στην απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων και εκδόθηκαν μέσα σε ένα έτος. Οι ΑΣΥΡ των νόμων αυτών παρουσιάζουν τις άμεσα θετικές οικονομικές συνέπειες της προτεινόμενης ρύθμισης στην ανάπτυξη

¹⁰¹ Διαθέσιμο στο http://rulemaking.worldbank.org/data/explorecountries/greece#cer_transparency.

¹⁰² Πρέπει να σημειωθεί ότι οι επιβαρύνσεις του κρατικού προϋπολογισμού και ο τρόπος κάλυψής τους καθορίζονται στην έκθεση του ΓΛΚ και την ειδική έκθεση.

του τουρισμού και την αναβάθμιση των παροχών των τουριστικών υπηρεσιών τόσο για τον κρατικό προϋπολογισμό όσο και για τους επενδυτές, ιδιοκτήτες και εργαζομένους σε τουριστικές επιχειρήσεις, όμως καμία από τις δύο δεν τις ποσοτικοποιεί.

Λογικό επακόλουθο της έλλειψης υπολογισμού κόστους και οφέλους είναι το γεγονός ότι συνδυαστικά το κόστος και οι ωφέλειες δεν συγκρίνονται συχνά. Τα παραδείγματα είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρεται η βασική προτεινόμενη ρύθμιση του ν.4452/2017 με την οποία θεσμοθετήθηκε το σύστημα ηλεκτρονικής εξέτασης για την απόκτηση του Κρατικού Πιστοποιητικού Γλωσσομάθειας. Η καθιέρωση ενός τέτοιου εργαλείου επιφέρει αδιαμφισβήτητα συνέπειες σε ευρύ φάσμα πολιτών. Ωστόσο, η ΑΣΥΡ του υπόψη νόμου δεν αξιολογεί και συνεπώς, δεν συγκρίνει το πιθανό κόστος και τα οφέλη που θα προκύψουν από την εφαρμογή αυτού του εργαλείου.

❖ Τέλος, οι περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις δεν υπολογίζονται συχνά και ισομερώς με τις οικονομικές συνέπειες. Ακόμη πιο σπάνια είναι η αξιολόγηση των συνεπειών στην περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών που πρέπει να συνοδεύεται με την ειδική γνωμοδότηση της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.¹⁰³ Ενδεικτικά, αναφέρεται ο ν.4423/2016 σύμφωνα με τον οποίο βελτιώνεται η οργάνωση και λειτουργία των δασικών συνεταιριστικών οργανώσεων (ΔΑΣΟ) και επεκτείνεται το πεδίο δραστηριοποίησης των συνεταιρισμών. Οι ρυθμίσεις αυτές συνεπάγονται άμεσες επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον, χωρίς όμως αυτές να αξιολογούνται εκτενώς στην αντίστοιχη ενότητα. Επίσης, ο ν.4146/2013 περιελάμβανε ρυθμίσεις για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, οι συνέπειες των οποίων δεν αξιολογήθηκαν στη συνοδευτική ΑΣΥΡ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι παρόμοιες ελλείψεις διαπιστώθηκαν και στη scorecard ανάλυση που πραγματοποιήθηκε για τις RIA της ΕΕ από τον Andrea Renda.¹⁰⁴

¹⁰³ Απαιτείται ειδική τεκμηρίωση και αξιολόγηση και γι' αυτό γνωμοδοτεί η Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.

¹⁰⁴ Βλ. Renda A. (2006), όπ.π. σελ 62-66.

4.2.1 ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΑΣΥΡ

Από ΑΣΥΡ συνοδεύονται και οι υπουργικές τροπολογίες, οι οποίες, μετά την υπογραφή τους από τον αρμόδιο υπουργό, κατατίθενται στη Βουλή προκειμένου να συζητηθούν, να ψηφιστούν και να ενσωματωθούν στο τελικό κείμενο του νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 74 του Συντάγματος και τα άρθρα 87-88 του ΚΤΒ οι υπουργικές τροπολογίες πρέπει να κατατεθούν τουλάχιστον τρεις ημέρες (ο περιορισμός αυτός παρακάμπτεται συχνά) πριν ξεκινήσει στη Βουλή η συζήτηση του νομοσχεδίου στο οποίο αναφέρονται. Ακόμη πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, εάν συνεπάγονται κάποια επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού και να σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου.

Ο αριθμός των τροπολογιών (σύνολο υπουργικών και βουλευτικών) έχει αυξηθεί από το έτος 2014¹⁰⁵ με τη συμπερίληψη της κατάθεσης και εισχώρησης τροπολογιών, οι οποίες περιέχουν άσχετες διατάξεις από τις κύριες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου. Οι τροπολογίες αυτές παραβιάζουν άμεσα τις αρχές καλής νομοθέτησης, συνιστούν μια σοβαρή παθολογία του ελληνικού νομοπαραγωγικού συστήματος και συμβάλλουν ιδιαίτερα στην κακονομία.¹⁰⁶ Στον επόμενο πίνακα αποτυπώνεται ο αριθμός των δεκτών υπουργικών τροπολογιών κάθε έτους από το 2012 μέχρι τον Αύγουστο 2017.

Πίνακας 4: Δεκτές Υπουργικές Τροπολογίες για την περίοδο 2012 - 8/2017

ΕΤΟΣ	Δεκτές υπουργικές τροπολογίες
2012	60
2013	138
2014	274
2015	96
2016	308
2017	169

Πηγή: Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα: Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2017.

¹⁰⁵ Για περισσότερα δεξ Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ. όπ.π. σελ 75-79, με δείκτη τροπολογιών ανά νόμο.

¹⁰⁶ Οι νόμοι δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες με το αντικείμενό τους καθώς συνιστά παράβαση του Συντάγματος (άρ.74 παρ.5 εδ γ' και δ') και του Κανονισμού της Βουλής (άρ.87 παρ.2 και άρ.88 παρ.3).

Οι ΑΣΥΡ που συνοδεύουν τις υπουργικές τροπολογίες, οι οποίες συνήθως περιλαμβάνουν μόνο το δεύτερο μέρος της έκθεσης και συντάσσονται εσπευσμένα μέσα σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα, μελετήθηκαν ενδεικτικά, λόγω του αυξημένου αριθμού τους. Σε όλα τα έτη, παρατηρήθηκε η μη σύνταξη ΑΣΥΡ σε αρκετές τροπολογίες, όπως η τροπολογία υπ' αριθμό 283 του ν.4374/2016, υπ' αριθμό 269, 273, 276 του ν.4370/2016, υπ' αριθμό 1083 του ν.4235/2014 κ.ά. Ενδεικτικά παραδείγματα τροπολογιών που περιείχαν ρυθμίσεις άσχετες προς τις κύριες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου και ταυτόχρονα δεν συνοδεύονταν από ΑΣΥΡ αποτελούν τροπολογίες που συνόδευσαν το ν.4213/2013 (τροπολογία υπ' αριθμό 941/57) και το ν.4218/2013 (τροπολογία υπ' αριθμό 9553/77). Ειδικότερα, με τον πρώτο νόμο ρυθμίζονται θέματα του Υπουργείου Υγείας και προστέθηκαν με τροπολογία ρυθμίσεις σχετικά με τις μαθητικές κατασκηνώσεις Βερίνου, την ανανέωση αδειών εργασίας του προσωπικού ιδιωτικών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών ασφαλείας και τα θέματα λειτουργίας της Μονάδας Υποβρυχίων Αποστολών του Λιμενικού Σώματος. Ομοίως, με το ν.4218/2013 κυρώθηκε πράξη νομοθετικού περιεχομένου του Υπουργείου Οικονομικών και σε αυτόν προστέθηκαν με τροπολογία ρυθμίσεις του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Τέλος, οι ΑΣΥΡ ορισμένων τροπολογιών ήταν αρκετά αναλυτικές, καθώς περιείχαν απαντήσεις σε όλο το μέρος Α' του Υποδείγματος της ΑΣΥΡ, όπως ενδεικτικά η τροπολογία υπ' αριθμό 255, 256 του ν.4139/2013 και η υπ' αριθμό 282 του ν.4374/2016.

4.3 ΣΧΕΣΗ ΑΣΥΡ ΜΕ ΥΠΟΛΟΙΠΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Σε αυτήν την ενότητα θα συγκριθούν οι ΑΣΥΡ με τις υπόλοιπες εκθέσεις που συνοδεύουν τους νόμους, ώστε να διαπιστωθεί αν είναι κατάλληλα και ολοκληρωμένα προετοιμασμένες ή περιγράφουν τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές συνέπειες με γενικότητες επαναλαμβάνοντας το περιεχόμενο των υπόλοιπων εκθέσεων. Συγκεκριμένα θα εξεταστεί:

- (α) η αλληλοεπικάλυψη περιεχομένου των ΑΣΥΡ με τις αιτιολογικές εκθέσεις και
- (β) η σχέση των ΑΣΥΡ με τις Εκθέσεις Δημόσιας Διαβούλευσης (στο εξής ΕΔΔ).

4.3.1 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει κάθε ρύθμιση συνήθως χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την περιγραφή των επιδιωκόμενων σκοπών και τις πραγματικές αιτίες που επιβάλλουν τη θέσπιση της προτεινόμενης ρύθμισης και το δεύτερο μέρος είναι πιο επεξηγηματικό, καθώς αιτιολογούνται οι διατάξεις κάθε άρθρου. Οι αιτιολογικές εκθέσεις είναι γενικές και συχνά επαναλαμβάνουν την πολιτική βούληση του νομοθέτη χωρίς να περιέχουν αναλυτικά στοιχεία.¹⁰⁷

Οι περισσότερες περιληπτικές αναφορές στο περιεχόμενο της κύριας αξιολογούμενης ρύθμισης που αποτυπώνονται στην αρχή των ΑΣΥΡ αποτελούν αναδιατύπωση ή και συχνά αντιγραφή του πρώτου μέρους της αιτιολογικής έκθεσης. Αυτό είναι ως ένα βαθμό κατανοητό, καθώς και οι δύο εκθέσεις περιγράφουν το σκοπό θέσπισης της ρύθμισης. Πέρα, όμως, από την περιληπτική αναφορά, ορισμένες ΑΣΥΡ, στο σύνολο του περιεχομένου τους, είτε περιλαμβάνουν αρκετά κοινά σημεία είτε ακόμη αποτελούν «ακριβές αντίγραφα» των αιτιολογικών εκθέσεων. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι κάποιες ΑΣΥΡ ακολουθούν τη δομή και το ύφος των αιτιολογικών εκθέσεων, καθώς δεν περιέχουν τις ενότητες του υποδείγματος του 2009, αλλά αξιολογούν το σχέδιο νόμου κατ' άρθρο. Τέτοια παραδείγματα εντοπίστηκαν σε όλα τα έτη της καλυπτόμενης περιόδου. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ΑΣΥΡ των ν.4132/2013, ν.4138/2013, ν.4150/2013, ν.4272/2014, ν.4337/2015 και ν.4375/2016 κ.ά.

Αξίζει να σημειωθεί ότι είναι εν μέρει προφανές πως οι δύο εκθέσεις περιέχουν κάποια κοινά σημεία, καθώς στο ν.4048/2012 περιγράφεται το περιεχόμενό τους με κοινά χαρακτηριστικά την αναγκαιότητα της ρύθμισης και την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 4, στην ΑΣΥΡ περιλαμβάνεται *«ο εντοπισμός και η οριοθέτηση του προβλήματος το οποίο επιβάλλει την ρύθμιση»*, φράση η οποία παραπέμπει στην αναγκαιότητά της και αναλύεται στην αιτιολογική έκθεση σύμφωνα με το άρθρο 8. Επιπρόσθετα, και στις δύο εκθέσεις περιλαμβάνεται η τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του υπόψη νόμου.

Στις παραπάνω παρατηρήσεις προστίθεται το γεγονός ότι η αιτιολογική έκθεση συχνά επαναλαμβάνει τις διατάξεις του νομοσχεδίου με αποτέλεσμα στο

¹⁰⁷ Βλ. Καρκατσούλης Π. (2004), όπ.π. σελ 147.

περιεχόμενο του νομοσχεδίου, της αιτιολογικής έκθεσης και της ΑΣΥΡ να αναφέρονται τα ίδια πράγματα με διαφορετική διατύπωση.¹⁰⁸

4.3.2 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΑΣΥΡ ΜΕ ΤΙΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

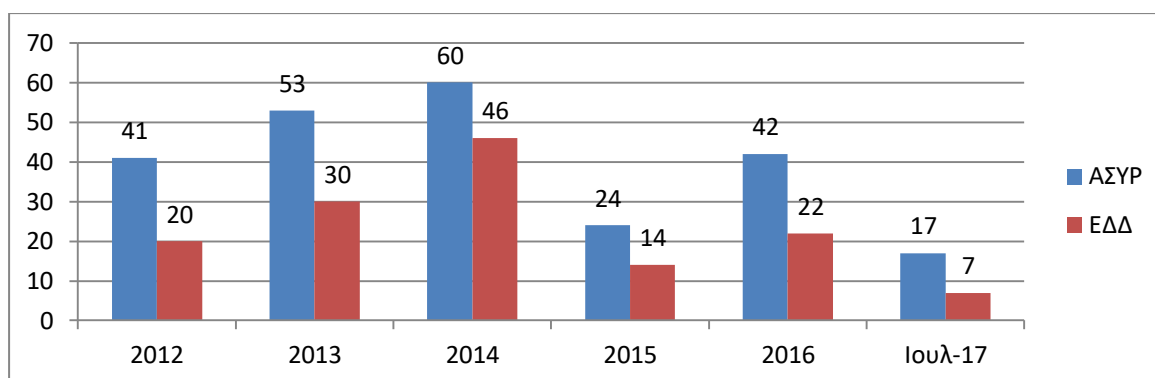
Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται ανά έτος και συνολικά ο αριθμός των ΑΣΥΡ και των ΕΔΔ που συντάχθηκαν την περίοδο 2012 - 7/2017.

Πίνακας 5: Συνολικός αριθμός ΑΣΥΡ και ΕΔΔ για την περίοδο 2012 - 7/2017

ΕΤΟΣ	2012	2013	2014	2015	2016	7/2017	ΣΥΝ
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΘΑΡΩΝ ΝΟΜΩΝ	46	61	64	31	48	17	267
ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΩΝ ΜΕ ΑΣΥΡ	41	53	60	24	42	17	237
ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΩΝ ΜΕ ΕΔΔ	20	30	46	14	22	7	139

Στο επόμενο διάγραμμα γίνεται η σύγκριση του αριθμού των ΑΣΥΡ με τον αριθμό των ΕΔΔ. Αξίζει να σημειωθεί ότι το πεδίο εφαρμογής της δημόσιας διαβούλευσης είναι πιο περιορισμένο.¹⁰⁹

Διάγραμμα 5: Σύγκριση αριθμού ΑΣΥΡ και ΕΔΔ της περιόδου 2012 - 7/2017



¹⁰⁸ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ. (2017), όπ.π. σελ 181.

¹⁰⁹ Για περισσότερα βλ. τρίτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Βασικά χαρακτηριστικά της ενότητας της διαβούλευσης της ΑΣΥΡ (ερωτήματα 10.1 - 10.4) αποτελούν τα εξής:

α) η απλή και σύντομη καταγραφή της περιόδου διεξαγωγής της διαβούλευσης

Αρκετές ΑΣΥΡ αναφέρουν απλά την περίοδο της διαβούλευσης χωρίς άλλα στοιχεία, δηλαδή, χωρίς να καταγράφουν τις σημαντικότερες απόψεις και τον σχεδιασμό για κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση στο στάδιο εφαρμογής της προτεινόμενης ρύθμισης (ενδεικτικά η ΑΣΥΡ του ν.4429/2016 αναφέρει απλά ότι πραγματοποιήθηκε διαβούλευση).

β) η μη αναπροσαρμογή της ΑΣΥΡ μετά τη σύνταξη της ΕΔΔ

Οι ΑΣΥΡ συντάσσονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες πριν ή κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης και έπειτα αναπροσαρμόζονται βάσει των σχολίων και των παρατηρήσεων που διατυπώνονται. Ωστόσο, διαπιστώθηκε ότι ορισμένες ΑΣΥΡ δεν αναπροσαρμόστηκαν μετά τις ΕΔΔ. Για παράδειγμα, η ΑΣΥΡ του ν.4081/2012 αναφέρει ότι δεν έγινε διαβούλευση, ενώ πραγματοποιήθηκε και διατυπώθηκαν και σχόλια. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η ΑΣΥΡ συντάχθηκε πριν την διενέργεια της διαβούλευσης και δεν αναπροσαρμόστηκε μετά. Επίσης, σε ελάχιστους νόμους (όπως στο ν.4386/2016, ν.4399/2016) διαπιστώθηκε ότι, ενώ πραγματοποιήθηκε διαβούλευση στον ιστότοπο www.opengov.gr, δεν αναρτήθηκε η συνοδευτική Έκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης με τα αποτελέσματα, τις προτάσεις και τα σχόλια στην ιστοσελίδα της Βουλής.

γ) η παράλειψη αναφοράς του λόγου μη διενέργειας δημόσιας διαβούλευσης.

Σε αρκετές ΑΣΥΡ δεν αναφέρεται ο λόγος μη διενέργειας δημόσιας διαβούλευσης, όπως για παράδειγμα για εξειδικευμένα θέματα κατά τα οποία διενεργείται άτυπη διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς (π.χ. η ΑΣΥΡ του ν.4118/2013, ν.4173/2013).

4.4 ΑΣΥΡ ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΟΥΝ ΜΕΓΑΛΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ΑΣΥΡ που συνοδεύουν νομοσχέδια τα οποία περιλαμβάνουν πολλές ρυθμίσεις είτε ενός Υπουργείου είτε περισσοτέρων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι απαντήσεις του συντάκτη ή των συντακτών όταν πρόκειται για πολυνομοσχέδιο, είναι επιλεκτικές και διάσπαρτες. Χαρακτηριστικό αποτελεί συνήθως η μεγάλη έκταση των νομοσχεδίων, τα οποία δεν συνοδεύονται απαραίτητα από μεγάλης έκτασης ΑΣΥΡ.

Ενδεικτικό παράδειγμα της παραπάνω διαπίστωσης αποτελεί ο ν.4386/2016, οι διατάξεις του οποίου ρυθμίζουν ανομοιογενή μεταξύ τους θέματα, των Υπουργείων Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Παιδείας, Έρευνας & Θρησκευμάτων, Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής, Υγείας, Εθνικής Άμυνας, Οικονομικών, Εξωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας. Ο υπόψη νόμος συνοδεύεται από δεκαοχτώ τροπολογίες. Η συνοδευτική ΑΣΥΡ αρχίζει από το κεφάλαιο Α', το οποίο περιλαμβάνει ρυθμίσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης και αποτελεί επανάληψη της αιτιολογικής έκθεσης. Το Κεφάλαιο Β' περιλαμβάνει ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, οι οποίες αναλύονται ξεχωριστά σε τρεις κατηγορίες: α) άρθρα 10-35 και 38-39, β) άρθρο 36 και γ) άρθρο 37. Το ίδιο με τα προηγούμενα δύο Κεφάλαια παρατηρήθηκε και στο τρίτο Κεφάλαιο, το οποίο περιέχει επανάληψη του περιεχομένου της αιτιολογικής έκθεσης και εξετάζει ξεχωριστά κάποια άρθρα που αφορούν διατάξεις του ίδιου Υπουργείου. Ωστόσο, το κεφάλαιο Ε' έχει προετοιμαστεί πιο προσεκτικά, καθώς εξετάζει ρυθμίσεις του Υπουργείου Υγείας, περιέχει αριθμητικά στοιχεία από την ΕΛΣΤΑΤ και από άλλες πηγές δεδομένων. Τέλος, δεν καταγράφεται κανένα στοιχείο του υπεύθυνου επικοινωνίας και παρατηρείται η επανάληψη του περιεχόμενου της αιτιολογικής έκθεσης σε ορισμένα από τα υπόλοιπα κεφάλαια με την πλήρη αντιγραφή των δύο τελευταίων άρθρων (άρθρο 119-120).

Ακόμη ένα παράδειγμα νόμου με τον οποίο εισήχθησαν πολλές ρυθμίσεις αποτελεί ο ν.4049/2012 με τίτλο «Αντιμετώπιση της βίας στα γήπεδα, του Ντόπινγκ, των προσυνηνοημένων αγώνων και λοιπές διατάξεις». Με τον εν λόγω νόμο θεσπίστηκε ένα πλήθος ρυθμίσεων, όπως η ανασυγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Αθλητικού Σχεδιασμού, της Διαρκούς Επιτροπής για την Αντιμετώπιση της Βίας, η ποινική

αντιμετώπιση της βίας στα γήπεδα, στο ντόπινγκ και στους προσυεννοημένους αγώνες, το ηλεκτρονικό εισιτήριο στα γήπεδα, τα γυμναστήρια σε εργασιακούς χώρους κ.ά. Η ΑΣΥΡ του υπόψη νόμου έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς σχολιάζει συνοπτικά και γενικά την αναγκαιότητα, καταλληλότητα και τις επιπτώσεις του αθλητισμού, της αντιμετώπισης της βίας και του ντόπινγκ, χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο.¹¹⁰

4.4.1 ΑΣΥΡ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΑ

Η περίοδος που εξετάζεται συνδέεται με νομοσχέδια που περιλαμβάνουν μεγάλες μνημονιακές δεσμεύσεις, καθώς επίσης με τα δύο εκ των τριών Μνημονίων. Τα τρία Μνημόνια (Memorandum of Understanding) ψηφίστηκαν με τους νόμους ν.3845/2010, ν.4046/2012 και ν.4336/2015. Τα δύο πρώτα δεν συνοδεύτηκαν από ΑΣΥΡ, χωρίς ωστόσο να είχε τεθεί σε ισχύ ακόμη ο ν.4048/2012. Στη συνέχεια, το τελευταίο Μνημόνιο με τίτλο «Συνταξιοδοτικές Διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και Ρυθμίσεις για την Υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» συνοδεύτηκε από συνοπτική ΑΣΥΡ δεκατεσσάρων σελίδων, παρόλη την έκταση του νόμου, που αριθμούσε 108 σελίδες. Αποτελεί σίγουρα κάποια εξέλιξη από τα προηγούμενα Μνημόνια για τα οποία δεν είχαν συνταχθεί καθόλου ΑΣΥΡ, όμως με μια προσεκτική ανάγνωση διαπιστώνεται ότι ακολουθεί τη δομή της αιτιολογικής έκθεσης και περιέχει πολλά κοινά στοιχεία με αυτή.

¹¹⁰ Εν προκειμένω αξίζει να σχολιαστεί το νομοσχέδιο με τίτλο «Αναδιοργάνωση Υπουργείων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», το οποίο δεν εμπίπτει στο πεδίο της παρούσας έρευνας καθώς κατατέθηκε στη Βουλή αλλά δεν ψηφίστηκε τελικά λόγω λήξης της κοινοβουλευτικής περιόδου. Το εν λόγω σχέδιο νόμου, το οποίο περιλάμβανε στο πρώτο μέρος δώδεκα κεφάλαια που αντιστοιχούσαν στα ρυθμιζόμενα με το υπόψη σχέδιο νόμου Υπουργεία και στο δεύτερο μέρος μεταβατικές και τελικές διατάξεις, αριθμούσε 983 σελίδες ενώ η συνοδευτική ΑΣΥΡ μόνο 9. Βλ. http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7c760af2-ed16-4d41-9238-378ab52ed20e.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΜΕΣΟ ΜΕΛΛΟΝ

Το θεσμικό πλαίσιο του ν.4048/2012 κρίνεται επαρκές τόσο ως προς τα εργαλεία που θεσμοθετεί όσο και ως προς τις αρμοδιότητες των δομών καλής νομοθέτησης. Πιο συγκεκριμένα, έχουν ενσωματωθεί στις ελληνικές διατάξεις τα μέσα εφαρμογής της πολιτικής καλής νομοθέτησης και έχουν ανατεθεί στις δομές καλής νομοθέτησης ουσιώδεις αρμοδιότητες, οι οποίες καλύπτουν όλο τον κύκλο πολιτικής. Αυτό που διαπιστώνεται είναι η ελλιπής και αναποτελεσματική υλοποίηση του νόμου με χαρακτηριστικό παράδειγμα την ανεπαρκή χρήση της ΑΣΥΡ. Σύμφωνα με τα παραπάνω στοιχεία συνάγεται ότι η διοίκηση έχει συμμορφωθεί σε μεγάλο ποσοστό όσον αφορά την κατάρτιση των ΑΣΥΡ, και ιδιαίτερα το σύνολο της νομοθεσίας του έτους 2017 συνοδεύεται από ΑΣΥΡ. Ωστόσο, εντοπίστηκαν αρκετές αδυναμίες στο περιεχόμενό τους και παραμένουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης.

Όπως έγινε κατανοητό, η βελτίωση της ποιότητας των ΑΣΥΡ θα συμβάλει στην αναγκαία βελτίωση της ποιότητας του υφιστάμενου ρυθμιστικού περιβάλλοντος, την απλοποίηση των ρυθμίσεων και την προώθηση της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση. Επίσης, η βελτίωση της ποιότητας των ΑΣΥΡ και η συνακόλουθη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος θα οδηγήσουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Για να επιτευχθεί, όμως, αυτό πρέπει να ξεπεραστούν ορισμένες δυσκολίες και εμπόδια στο άμεσο μέλλον. Κατά το προκοινοβουλευτικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η προχειρότητα στη σύνταξη των ΑΣΥΡ μπορεί να αποδοθεί στην έλλειψη κατάρτισης και εκπαίδευσης των αρμόδιων υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, την απουσία ενιαίων κανόνων και κριτηρίων από όλα τα υπουργεία και την ανυπαρξία ενός μηχανισμού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων ή έστω καθοριστικής παρέμβασης κατά την κατάρτιση των ΑΣΥΡ. Παράλληλα, το ελάχιστο χρονικό διάστημα προετοιμασίας των νομοσχεδίων που αναπτύσσονται αποτελεί από τα κυριότερα εμπόδια στη βελτίωση της ποιότητας των ΑΣΥΡ.

Μείζονες προκλήσεις εξακολουθούν να υπάρχουν με την εφαρμογή και το περιεχόμενο των ΑΣΥΡ. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται θα συμβάλουν καθοριστικά στην βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού, καθώς και την ενίσχυση του επιπέδου λογοδοσίας.

Οι αρμόδιες για τη σύνταξη και τον έλεγχο των ΑΣΥΡ μονάδες καλής νομοθέτησης είναι υποστελεχωμένες. Ωστόσο, το πρόβλημα εστιάζεται κυρίως στις περιορισμένες γνώσεις και τη μη επαρκή επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τη σημασία της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. Το πρόγραμμα σπουδών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει ως υποχρεωτικό μάθημα την καλή νομοθέτηση¹¹¹ ενώ από τον Ιούλιο του 2017 έχουν ξεκινήσει σεμινάρια επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων με γνωστικό πεδίο την καλή νομοθέτηση στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης. Προτείνεται, λοιπόν, η ένταξη του γνωστικού πεδίου της καλής νομοθέτησης στο πρόγραμμα σπουδών σε ΑΕΙ, όπως για παράδειγμα σε οικονομικές σχολές για την εκμάθηση της εφαρμογής του τυποποιημένου μοντέλου κόστους, καθώς και η παγίωση των σεμιναρίων που υλοποιούνται στο ΕΚΔΔΑ. Κατά συνέπεια, τα επιμορφωτικά προγράμματα σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης θα συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, καθώς θα στελεχώνονται οι μονάδες με επιστήμονες και έμπειρα διοικητικά στελέχη.

Επόμενο εμπόδιο στα επαρκή αποτελέσματα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί η έλλειψη συντονισμού και κοινής προσέγγισης από όλα τα Υπουργεία. Εξάλλου, η εναρμόνιση της δράσης των επιμέρους Υπουργείων συνιστά έναν συνεχή στόχο.¹¹² Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαία η ενίσχυση των οριζόντιων μηχανισμών συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και η καθιέρωση ενιαίων κανόνων και κριτηρίων κατά το στάδιο διαμόρφωσης της ΑΣΥΡ. Η διαρκής επαφή και συνεργασία με τα αρμόδια γραφεία, όπως επίσης η αναζήτηση στοιχείων από τον Συνήγορο του Πολίτη και άλλους φορείς της διοίκησης, θα εμπλουτίσει το περιεχόμενο των ΑΣΥΡ με στατιστικές πληροφορίες και δεδομένα, προκειμένου η ανάλυση συνεπειών να είναι ανάλογη προς το μέγεθος και τη σημασία των πολιτικών επιλογών που

¹¹¹ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα - Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2016, σελ 103.

¹¹² Βλ. Πραβίτα Μ.-Η., «Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα στη λειτουργία της κυβέρνησης», στο *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου II*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, 271-295.

διακυβεύονται. Παράλληλα, όπως διαπίστωσε ο ΟΟΣΑ, είναι αναγκαία η συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών για την αποτελεσματικότερη ποσοτική εκτίμηση του κόστους των προτεινόμενων πολιτικών και ρυθμιστικών παρεμβάσεων.¹¹³

Περαιτέρω, ένα μέρος της ανεπαρκούς ποιότητας της ΑΣΥΡ οφείλεται στην έλλειψη ενός μηχανισμού και μιας ουσιαστικής διαδικασίας ελέγχου στο σύστημα της εκ των προτέρων αξιολόγησης. Συνεπώς, τόσο η απουσία μηχανισμών ελέγχου όσο και η ανεπάρκειά τους, οδηγούν στην αδιαφάνεια, την έλλειψη υπευθυνότητας και λογοδοσίας, όπως και στην αδυναμία εντοπισμού των σφαλμάτων και της διόρθωσής τους.¹¹⁴ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4048/2012, η σύμφωνη γνώμη του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης αποτελεί προϋπόθεση για την κατάθεση της ρύθμισης στην Βουλή, χωρίς εντούτοις αυτό να γίνεται στην πράξη. Η περιορισμένη παρέμβαση της ΓΚ στις ΑΣΥΡ μπορεί να οφείλεται στην γενικότερη τάση της *«απροθυμίας του Πρωθυπουργού να συμμετέχει το επιτελείο του (σύμβουλοι και συνεργάτες) στη διαμόρφωση των αποφάσεων επί των διαφόρων τομέων δημόσιας πολιτικής, επικεφαλής των οποίων έχουν τεθεί οι Υπουργοί, αποφεύγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο περαιτέρω συγκρούσεις»*.¹¹⁵

Μια λύση, πέρα από την θεσμοθέτηση ενός ρυθμιστικού φύλακα, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, αποτελεί η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του ΓΚΝ, στο πλαίσιο του προκοινοβουλευτικού σταδίου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, με τροποποίηση του ν.4048/2012. Συνεπώς, προτείνεται ο καθορισμός των συνεπειών της μη συμμόρφωσης ήτοι της δυνατότητας αποστολής πίσω στην αρμόδια υπηρεσία των νομοσχεδίων που συνοδεύονται από ανεπαρκή ΑΣΥΡ. Βέβαια απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της πρότασης αυτής αποτελεί η ουσιαστική άσκηση των ανατεθέντων αρμοδιοτήτων από το ΓΚΝ. Επίσης, έχουν μελετηθεί και άλλοι θεσμοί οι οποίοι θα συνέβαλλαν στην βελτίωση της επεξεργασίας και κατάρτισης των ρυθμίσεων, όπως η λειτουργία ενός Σώματος Προβούλων με κύρια αρμοδιότητα την εξέταση και γνωμοδότηση ως προς τη νομιμότητα, ποιότητα και καταλληλότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων.¹¹⁶ Περαιτέρω, έχει προταθεί η

¹¹³ Βλ. OECD, *Better Regulation in Europe: Greece*, 2012a.

¹¹⁴ Βλ. Σπανού Κ., «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική» στο Σηλιωτόπουλος Επ., Μακροδημήτρης Αν. (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αν. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ 174.

¹¹⁵ Βλ. Πραβίτα Μ.-Η., όπ.π. σελ 278.

¹¹⁶ Βλ. για περισσότερα Μακροδημήτρης Αν., «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση και ένα Σώμα Προβούλων;» στο Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (επιμ.), *Το*

μετεξέλιξη της KENE σε ανεξάρτητη υπαγόμενη στον Πρωθυπουργό Επιτροπή, η οποία θα γνωμοδοτεί προς αυτόν και προς το Υπουργικό Συμβούλιο σχετικά με την ποιότητα του νομοσχεδίου και της συνοδευτικής ΑΣΥΡ, θα έχει δε τη δυνατότητα αναπομπής του νομοσχεδίου στην αρμόδια υπηρεσία.¹¹⁷

Παρόλα αυτά, η επιτυχής υλοποίησή της είναι διοικητικά και τεχνικά δύσκολη όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά στα περισσότερα κράτη. Σε διεθνές επίπεδο, παρατηρήθηκε ένα κενό μεταξύ της εισαγωγής και της υλοποίησης του συστήματος αξιολόγησης επιπτώσεων. Έχει διαπιστωθεί πως σε σύγκριση με άλλα εργαλεία της πολιτικής καλής νομοθέτησης, όπως είναι η διαβούλευση και η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η εφαρμογή της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων απαιτεί μια ριζική αλλαγή στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης και των γραφειοκρατών. Αντίστοιχη μελέτη του ΟΟΣΑ επεσήμανε ότι η σύνταξη της ΑΣΥΡ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από παρεμβάσεις πολιτικών παραγόντων και πολλές φορές θεωρείται ως πρόσκομμα στη διαδικασία έγκρισης νέων ρυθμίσεων.¹¹⁸

5.1 ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Στις αρμοδιότητες της κεντρικής μονάδας καλής νομοθέτησης συμπεριλαμβάνεται και η σύνταξη ετήσιων εκθέσεων σχετικά με την πορεία της καλής νομοθέτησης. Αυτές οι εκθέσεις υποβάλλονται στον Πρωθυπουργό και γνωστοποιούνται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Η δημοσιοποίηση της ετήσιας έκθεσης θα συμβάλει ουσιαστικά στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου διαφάνειας, την προώθηση της πολιτικής καλής νομοθέτησης και τη βελτίωση της ποιότητας των ΑΣΥΡ.¹¹⁹ Με τον τρόπο αυτό, θα εξασφαλιστεί μια γενική εικόνα της πορείας της καλής νομοθέτησης και θα δημιουργηθεί ένα σύστημα αξιολόγησής της. Συμπληρωματικά, θα συνέβαλλε θετικά η κατάρτιση και δημοσιοποίηση ετήσιων εκθέσεων των

μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2011, σελ 170-172 και Μακρυδημήτρης Αν. (2013), όπ.π. σελ 63-72.

¹¹⁷ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ. (2017), όπ.π. σελ 194-195.

¹¹⁸ Βλ. Renda A., *The development of RIA in European countries: an overview*, 2010, διαθέσιμο στο <http://ssrn.com/abstract=1679764> και <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> καθώς και OECD (2011a), όπ.π.

¹¹⁹ Σύμφωνα με την άτυπη συνέντευξη με το ΓΚΝ, εξετάζεται το συγκεκριμένο ενδεχόμενο, από την ΓΓΚ.

Υπουργείων σχετικά με τη δράση τους για την βελτίωση της νομοθεσίας, σύμφωνα με το πρότυπο της βρετανικής μεθόδου.¹²⁰

5.2 ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΓΙΑ ΤΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ

Προτείνεται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε ορισμένα νομοσχέδια για να καταστεί δυνατή η μεγαλύτερη συλλογή δεδομένων και στοιχείων και η εκτενέστερη ανάλυσή τους. Τα νομοσχέδια τομέων πολιτικής με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, τα οποία επιφέρουν σημαντικές συνέπειες, χρήζουν μεγαλύτερης διερεύνησης των συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων, καθώς και διαβούλευσης στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο. Ως «σημαντικά» νομοσχέδια, μπορούν να χαρακτηριστούν όσα συνεπάγονται οικονομικές συνέπειες πάνω από ένα ορισμένο ποσό είτε επηρεάζουν το σύνολο ή μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας είτε επιβάλλουν κάποιον περιορισμό στον ανταγωνισμό ή αποκλίνουν από τα διεθνή πρότυπα.¹²¹ Για τη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής αξιολόγησης των συνεπειών των «σημαντικών» νομοσχεδίων προτείνεται το ακόλουθο μοντέλο επεξεργασίας τους.

Η διαδικασία θα ολοκληρώνεται σε πέντε στάδια. Σε πρώτο επίπεδο, θα καταρτίζεται μια προκαταρκτική ΑΣΥΡ με στόχο την αρχική αξιολόγηση και θα περιλαμβάνει¹²²:

- την ανάδειξη των στόχων και την περιγραφή του προτεινόμενου θέματος της σχεδιαζόμενης πολιτικής,
- την ανάδειξη των κοινωνικών ομάδων που επηρεάζονται,
- τις έμμεσες επιπτώσεις που θα επέλθουν,
- μια πρώτη εκτίμηση κόστους - οφέλους,
- τη σύσταση τρόπων διασφάλισης ευρύτερης συμμόρφωσης και
- την προβολή τόσο των πλεονεκτημάτων όσο και των μειονεκτημάτων της προτεινόμενης ρύθμισης.

Παράλληλα, η προκαταρκτική ΑΣΥΡ θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη δημόσια διαβούλευση (Α' φάση διαβούλευσης επί της αρχικής ιδέας ρύθμισης ενός τομέα πολιτικής, όπως προβλέπεται από το ν.4048/2012).

¹²⁰ Βλ. OECD (2012a), όπ.π.

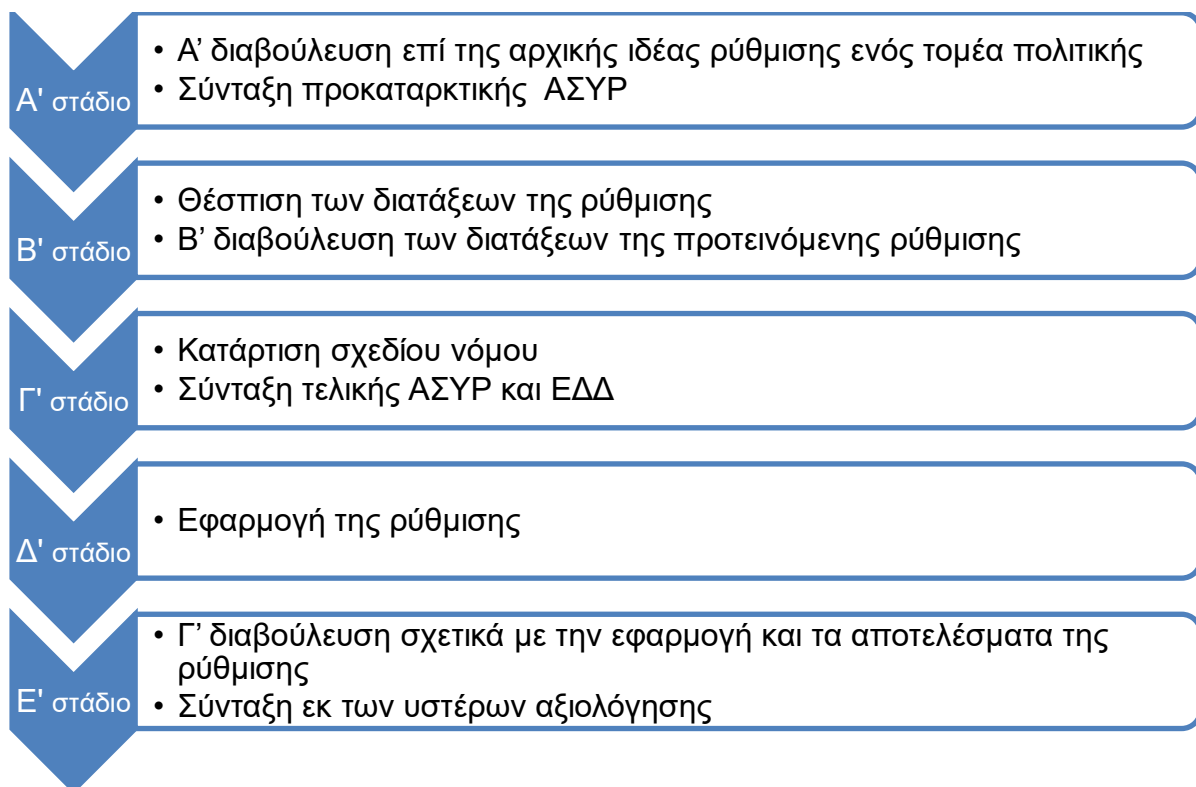
¹²¹ Βλ. OECD, *Reviews of regulatory reform, Background document on regulatory reform in OECD countries*.

¹²² Βλ. Καρκατσούλης Π. (2004), όπ.π. σελ 143

Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει τη θέσπιση των διατάξεων των ρυθμίσεων και τη διενέργεια της Β' φάσης διαβούλευσης, δηλαδή, την διαβούλευση των πολιτών στις διατάξεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου. Στη συνέχεια, το τρίτο επίπεδο περιλαμβάνει την κατάρτιση του νόμου και τη σύνταξη της Έκθεσης επί της δημόσιας διαβούλευσης (ΕΔΔ), καθώς και της τελικής ΑΣΥΡ (το περιεχόμενο της οποίας αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια). Οι εκθέσεις αυτές συνοδεύουν το νομοσχέδιο μαζί με τις υπόλοιπες προβλεπόμενες εκθέσεις κατά την εισαγωγή του προς ψήφιση από το Κοινοβούλιο. Μετά την ψήφιση του νομοσχεδίου και την θέση του σε ισχύ σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες, ακολουθεί η εφαρμογή του (Δ' στάδιο).

Η ολοκλήρωση των ενεργειών για την βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων πραγματοποιείται με την ex post αξιολόγηση της νομοθεσίας. Επομένως, στο τελικό στάδιο, προτείνεται η διενέργεια διαβούλευσης σχετικά με τα αποτελέσματα και η εκπόνηση της θεσμοθετημένης έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής.

Σχήμα 2: Προτεινόμενο μοντέλο διαδικασίας για τα σημαντικά Νομοσχέδια



5.3 ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΑΣΥΡ

Παράλληλα, η καθιέρωση ενός ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής¹²³ και ελέγχου των ΑΣΥΡ θα συνέβαλλε καθοριστικά τόσο στην ενίσχυση της λογοδοσίας των αρμόδιων θεσμικών οργάνων όσο και στην προώθηση του οριζόντιου συντονισμού εντός της κυβέρνησης. Στόχος της διαδικασίας σύνταξης ηλεκτρονικής ΑΣΥΡ είναι η εφαρμογή ενός ενιαίου υποδείγματος, ώστε τα αρμόδια όργανα να μην παρεκκλίνουν από αυτό.

Στο πλαίσιο τούτο, προτείνεται η δημιουργία ενός πιλοτικού προγράμματος εφαρμογής ηλεκτρονικής ΑΣΥΡ για νομοσχέδια τα οποία περιέχουν ρυθμίσεις από περισσότερα Υπουργεία. Για το σκοπό αυτό, θα μπορούσε να δημιουργηθεί στον ιστοχώρο της Βουλής των Ελλήνων (<http://www.hellenicparliament.gr/>), στο μενού του «Νομοθετικού έργου», μία επιλογή η οποία θα ονομάζεται «ΑΣΥΡ». Με την είσοδο στην «ΑΣΥΡ», στο κεντρικό σώμα της σελίδας θα είναι αναρτημένο το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει τόσο το εθνικό (π.χ. ν.4048/2012) όσο και το διεθνές (π.χ. συστάσεις ΟΟΣΑ, ΕΕ Guidelines). Σε αυτό το πλαίσιο θα μπορεί να ανατρέχει ο ενδιαφερόμενος για πληροφορίες σχετικά με την πολιτική της καλής νομοθέτησης, την υιοθέτηση της ΑΣΥΡ και τη συμβολή της στην βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων.¹²⁴ Στη συνέχεια, στα δεξιά της σελίδας θα υπάρχει ένα πεδίο με τίτλο «ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ» και θα απαιτεί ένα είδος πιστοποίησης (username, password) για την είσοδο στη δικτυακή εφαρμογή. Εκεί θα συνδέονται μόνο οι μονάδες καλής νομοθέτησης, ήτοι οι εμπλεκόμενοι στα αρμόδια Υπουργεία και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Μετά την είσοδο στην δικτυακή εφαρμογή, θα υπάρχει το υπόδειγμα της ΑΣΥΡ που θα πρέπει να συμπληρωθεί από το επισπεύδον Υπουργείο. Η συμπλήρωση όλων των πεδίων του ηλεκτρονικού υποδείγματος θα είναι υποχρεωτική για την υποβολή του, ώστε να επιτευχθεί η αιτιολόγηση της κρίσης του συντάκτη να μην απαντήσει ορισμένες από τις ερωτήσεις. Μετά την σύνταξη των ηλεκτρονικών «ΑΣΥΡ», θα υποβάλλονται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, στο Νομικό Γραφείο και την ΚΕΝΕ της ΓΓΚ. Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης θα γνωμοδοτεί για κάθε επιμέρους ΑΣΥΡ (οι οποίες αφορούν ρυθμίσεις του ίδιου νομοσχεδίου αλλά διαφορετικών υπουργείων), θα τις ενοποιεί σε

¹²³ Βλ. Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., όπ.π., σελ 67-72.

¹²⁴ Αυτό υπάρχει ήδη στην ιστοσελίδα του ΓΚΝ της ΓΓΚ και ενημερώνεται συνεχώς με την προσθήκη νέων εγγράφων σχετικά με την καλή νομοθέτηση.

ένα τελικό ηλεκτρονικό αρχείο «ΑΣΥΡ» (υπό τη μορφή pdf) και θα τις αναρτά στην προηγούμενη ιστοσελίδα (όπως φαίνεται στην εικόνα του Παραρτήματος II). Τέλος, η ξεχωριστή καρτέλα με την ονομασία «ΑΣΥΡ» στον υφιστάμενο διαδικτυακό χώρο θα προωθήσει τη σημασία της ΑΣΥΡ, καθώς οι εν λόγω εκθέσεις θα είναι συγκεντρωμένες, προσιτές και προσβάσιμες για το ευρύ κοινό.

Μέσα από την προτεινόμενη ηλεκτρονική διαδικασία σύνταξης ΑΣΥΡ, θα μπορούσε να υλοποιηθεί σε βάθος χρόνου η ενοποίηση όλων των υπόλοιπων εκθέσεων σε αυτήν. Για να επιτευχθεί αυτό επιβάλλεται η τροποποίηση της υφιστάμενης ΑΣΥΡ, ώστε η νέα να συμπεριλαμβάνει την αιτιολογική, την έκθεση ΓΛΚ και την ΕΔΔ ως ξεχωριστές ενότητες της. Η νέα προσεκτικά σχεδιασμένη και περιεκτική ΑΣΥΡ θα αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο συνοδευτικό κείμενο του νομοσχεδίου, καθώς θα περικλείει τεκμηριωμένα δεδομένα και στοιχεία.¹²⁵

¹²⁵ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ. (2017), όπ.π. σελ 179-183.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτέλεσε η εξέταση του εργαλείου της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων στο πλαίσιο της πολιτικής της καλής νομοθέτησης. Ο ρόλος της ανάλυσης συνεπειών στη διαμόρφωση των επιμέρους πεδίων της δημόσιας πολιτικής αποτέλεσε το έναυσμα για τη μελέτη του περιεχομένου τους. Αναζητήθηκε κατά πόσον στις εκθέσεις ΑΣΥΡ αποτυπώνεται με σαφήνεια το ζήτημα που πρόκειται να ρυθμιστεί, εάν διατυπώνονται σχετικά εναλλακτικές προτάσεις αντιμετώπισής του και εάν αξιολογούνται το κόστος και τα πιθανά οφέλη των προωθούμενων ρυθμίσεων. Διερευνήθηκε, εξάλλου, η συστηματικότητα με την οποία συντάσσονται οι εν λόγω εκθέσεις, η ενότητα ή μη του περιεχομένου και τυχόν αδυναμίες τους. Ενώ, διατυπώθηκαν και προτεινόμενοι τρόποι παρέμβασης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ως άνω μέσου καλής νομοθέτησης.

Ειδικότερα, διεξήχθη έρευνα για την περίοδο 2012 - Ιούλιο του 2017 επί των ΑΣΥΡ που συνοδεύαν ψηφισμένα σχέδια νόμου, η οποία κατέληξε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- α) οι ΑΣΥΡ που συνοδεύουν τα νομοσχέδια ανέρχονται σε ποσοστό 95%,
- β) δεν ακολουθούν όλες οι ΑΣΥΡ το Υπόδειγμα του 2009 και το ποσοστό των ΑΣΥΡ που περιλαμβάνει πλήρη στοιχεία του υπεύθυνου επικοινωνίας ανέρχεται σε 41%,
- γ) στο περιεχόμενό τους παρατηρήθηκε ελλιπής παράθεση εναλλακτικών λύσεων, απουσία ποσοτικοποίησης κόστους και οφέλους καθώς και συγκριτικά πιο περιορισμένη αξιολόγηση των περιβαλλοντικών και κοινωνικών επιπτώσεων,
- δ) σχετικά με τις ΑΣΥΡ οι οποίες συνοδεύουν υπουργικές τροπολογίες δεν συντάχθηκαν σε ορισμένες περιπτώσεις,
- ε) ένας σημαντικός αριθμός ΑΣΥΡ επαναλαμβάνει το περιεχόμενο και περιέχει αρκετά κοινά στοιχεία με τις αιτιολογικές εκθέσεις,
- στ) όσον αφορά την ενότητα της διαβούλευσης διαπιστώθηκε η απλή και σύντομη καταγραφή της περιόδου διεξαγωγής της διαβούλευσης, η μη αναπροσαρμογή της

ΑΣΥΡ μετά τη διαβούλευση καθώς και η παράλειψη αναφοράς του λόγου μη διενέργειάς της, και τέλος

ζ) αναφορικά με τις ΑΣΥΡ των νομοσχεδίων που περιέχουν πολλές ρυθμίσεις (πολυνομοσχέδια), περιέχουν διάσπαρτες και επιλεκτικές απαντήσεις στις ερωτήσεις χωρίς περιεκτική και συνεκτική δομή.

Ως κυριότεροι λόγοι για την ανεπαρκή ποιότητα των ΑΣΥΡ, όπως επιβεβαιώνεται μεταξύ άλλων και από τις απαντήσεις των αρμοδίων που δόθηκαν στο πλαίσιο της πραγματοποίησης άτυπων συνεντεύξεων, ανακύπτουν η μη κατάλληλη επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τις αρχές, τα μέσα και τις διαδικασίες της πολιτικής της καλής νομοθέτησης, η έλλειψη συνεργασίας και κοινής προσέγγισης μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων, η απουσία ενός μηχανισμού ελέγχου και το ελάχιστο χρονικό διάστημα προετοιμασίας των νομοσχεδίων από τη διοίκηση.

Συνολικά, από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε και την επεξεργασία των ΑΣΥΡ, διαπιστώθηκε ότι από το 2012 μέχρι σήμερα έχει γίνει μια σημαντική προσπάθεια για την καθιέρωση της χρήσης της ΑΣΥΡ. Ωστόσο, υπάρχουν αρκετά περιθώρια διορθωτικών κινήσεων που μπορούν να γίνουν, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητά τους. Οι κύριες αλλαγές που προτείνονται στοχεύουν στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων, τη θέσπιση ενιαίων κανόνων και την ηλεκτρονική συμπλήρωση της ΑΣΥΡ, τη δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης σχετικά με την πορεία της καλής νομοθέτησης καθώς και τη θέσπιση μιας ευρύτερης διαδικασίας για τα «σημαντικά» νομοσχέδια, προκειμένου να διασφαλιστεί η πιο λεπτομερής και πληρέστερη αξιολόγηση των ενδεχόμενων επιπτώσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεών τους. Το ζητούμενο είναι η καλύτερη εφαρμογή της πολιτικής της καλής νομοθέτησης που θα οδηγήσει στη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της χώρας. Η χρήση βέβαια της εκ των προτέρων αξιολόγησης δεν συνιστά πανάκεια αλλά συμβάλλει σε μια πιο διαφανή και αξιόπιστη διαδικασία διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής. Εν κατακλείδι, η εξασφάλιση της ποιότητας των ΑΣΥΡ κρίνεται όχι μόνο επιθυμητή αλλά και αναγκαία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, July 2017, διαθέσιμο στο [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide to Making Legislation Jul 2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf)

Craig Robertson, *Impact Assessment in the European Union*, 2008, διαθέσιμο στο http://aei.pitt.edu/11037/1/20080905132533_SCOPE2008-2_3_CraigRobertson.pdf.

Dellis G., *Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a deus ex machine*, 2013.

EU Commission, COM 204, *Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM) - A Pilot Project*, Brussels, 1996.

EU Commission, *Report of the business environment simplification task force BEST*, 1998.

EU Commission, COM 428, *European governance - A white paper*, 2001.

EU Commission, *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report of 13 November 2001.

EU Commission, COM 278, *Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, 2002.

EU Commission & OECD, *Better Regulation in Europe: An OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original member states of the EU*, Project Glossary.

EU Commission, COM 543, *Smart Regulation in the European Union*, Brussels, 2010.

EU Court of Auditors, Special Report no. 3/2010, *Impact assessments in the EU institutions: do they support decision-making*, διαθέσιμο στο <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

EU Commission, SEC 126, *Impact Assessment Board Report for 2010*, Brussels, 2011.

EU Commission, COM 215, *Better regulation for better results - An EU agenda*, Strasbourg, 2015.

EU Commission, SWD 111, *Better Regulation Guidelines*, Strasbourg, 2015.

EU Commission, C 3261, *Establishing the REFIT Platform*, Strasbourg, 2015.

EU Commission, COM 3262, *Regulatory Scrutiny Board: Mission, tasks and staff*, Strasbourg, 19.5.2015.

EU Parliament, Council and Commission, *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*, 2005.

Government of the Netherlands, *The comprehensive impact assessment framework for policy and legislation a practical guide*, διαθέσιμο στο https://www.kcwj.nl/sites/default/files/iak_booklet_english.pdf

National Audit Office, *A short guide to regulation*, 2015.

Nalpantidou S., Xatzis A., *From Nothing to Too Much Regulatory reform in Greece*, 2008, διαθέσιμο στο <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>

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

OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997.

OECD, *Reviews of regulatory reform: Regulatory reform in Greece*, 2001.

OECD, *Better Regulation in Europe: Netherlands*, 2010.

OECD, *Sustainability in Impact Assessment: A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, 2011a.

OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, 2011b.

OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, 2011c.

OECD, *Better Regulation in Europe: Greece*, 2012a.

OECD, *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, 2012b.

OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, 2015a. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> .

OECD, *Regulatory Policy in Perspective A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook*, 2015b.

OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems*, 2015c, διαθέσιμο στο www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Indicators-RMS.htm .

OECD, *Economic Surveys Greece*, 2016.

OECD, *Economic Policy Reforms Going for Growth*, 2017.

OECD, *Regulatory Reform Efficient Markets, Effective Government*.

OECD, *Reviews of regulatory reform, Background document on regulatory reform in OECD countries.*

Porpora Maria Sole, *The introduction of Regulatory Impact Assessment in American Independent Regulatory Commissions*, 2014.

Renda A., *Impact Assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, Centre of European Policy Studies, Brussels, 2006.

Renda A., *The development of RIA in European countries: an overview*, 2010, διαθέσιμο στο <http://ssrn.com/abstract=1679764>.

Renda A., *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, No. 108, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2015.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΗ

Βαρεία Μ., «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ.19/2013, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

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

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή, C 102/2, *Διοργανική Συμφωνία της 20.12.1994 που αφορά στη ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή, C 73, *Διοργανική Συμφωνία της 22.12.1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας.*

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, και Επιτροπή, C 321, *Διοργανική Συμφωνία της 31.12.2003 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.*

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, και Επιτροπή, L 123, *Διοργανική Συμφωνία της 13.04.2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.*

Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου, Ε., «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ.12/2006, εκδ. Αν. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.

Καρκατσούλης Π., *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2010.

Λαδή Στ., Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2016.

Μακρουδημήτρης Αν., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2000.

Μακρουδημήτρης Αν., «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης» στο Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2008.

Μακρουδημήτρης Αν., «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση και ένα Σώμα Προβούλων» στο Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2011.

Μακρουδημήτρης Αν., Πραβίτα Μ.-Η., *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλας, Ε΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.

Μακρουδημήτρης Αν., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Μέλισσας Δημ., «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στην βελτίωση της νομοθεσίας» στο Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (επιμ.), *Το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2011.

Μουκίου Χρ., «Το Ζήτημα της κανονιστικής Μεταρρύθμισης: η διεσδυση του διεθνούς soft law σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων» στο Μακρουδημήτρης Αν., Σαμάτας Μ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α., «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση: μια συγκριτική επισκόπηση της ανάλυσης επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο Μακρουδημήτρης Αν., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

Παπαϊωάννου Θ., *Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια*, 2014, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=604703>.

Πραβίτα Μ.-Η., «Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα στη λειτουργία της κυβέρνησης», στο *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου II*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Πραβίτα Μ.-Η., «Όψεις συλλογικότητας στη λειτουργία της κυβέρνησης: η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του Μνημονίου», στο 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

Σπανού Κ., «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική» στο Σπηλιωτόπουλος Επ., Μακρυδημήτρης Αν. (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αν. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.

Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα - Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2016.

Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα - Ένα Σχέδιο Για Ένα Καλύτερο Και Αποτελεσματικότερο Κράτος*, εκδ. Διανέοσις, Αθήνα, 2017.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

www.ec.europa.eu/info/law-making-process

www.et.gr

www.eur-lex.europa.eu.com

www.ggk.gov.gr

www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy

www.hellenicparliament.gr

www.naarhetiak.nl

www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm

www.opengov.gr

www.rulemaking.worldbank.org

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Πίνακας 6: Νόμοι που δε συνοδεύονται από ΑΣΥΡ την περίοδο 2012 - 7/2017

Α/Α	ΦΕΚ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΤΙΤΛΟΣ
2012			
1	ΦΕΚ 28/ Τ.Α'/ 14.2.2012 Ν.4046/2012	Οικονομικών	Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας
2	ΦΕΚ 77/ Τ.Α'/ 9.4.2012 Ν.4065/2012	Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	Τροποποίηση του ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών, ιδιοκτητών ΜΜΕ και άλλων κατηγοριών προσώπων» και άλλες διατάξεις
2013			
1	ΦΕΚ 50/ Τ.Α'/ 28.2.2013 Ν.4127/2013	Οικονομικών	Έγκριση της επικαιροποίησης του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016
2	ΦΕΚ 52/ Τ.Α'/ 28.2.2013 Ν.4129/2013	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο
3	ΦΕΚ127/τ.Α'/ 4.6.2013 Ν.4159/2013	Υγείας	Κύρωση της Σύμβασης Δωρεάς μεταξύ του Υπουργείου Υγείας, του Αντικαρκινικού Νοσοκομείου Αθήνας «Ο Άγιος Σάββας» και της Άννας–Μαρίας–Λουίζας Λάτση και άλλες διατάξεις
4	ΦΕΚ256/τ.Α'/ 28.11.2013 Ν.4211/2013	Εθνικής Άμυνας	Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των εξαιρετικά επείγουσών και απρόβλεπτων αναγκών της “Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα Α.Ε.”»
2014			
1	ΦΕΚ 4/ Τ.Α'/ 7.1.2014 Ν.4227/2014	Υγείας	Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τροποποίηση της παρ. 1 του δεύτερου άρθρου του ν. 4163/2013 (Α' 219)»
2015			
1	ΦΕΚ 51/ Τ.Α'/ 14.5.2015 Ν.4328/2015	Οικονομικών	Κύρωση της από 27 Μαρτίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσα ρύθμιση για τη βιωσιμότητα της «Ελληνικής Βιομηχανίας Ζάχαρης Α.Ε.» και τις ληξιπρόθεσμες οφειλές» (Α' 35) και άλλες διατάξεις

2	ΦΕΚ 78/ τ.Α'/ 11.7.2015 Ν.4333/2015	Οικονομικών	Για τη διαπραγμάτευση και σύναψη δανειακής σύμβασης με τον ευρωπαϊκό μηχανισμό σταθερότητας (ESM)
3	ΦΕΚ131/τ.Α'/ 23.10.2015 Ν.4338/2015	Οικονομικών	Κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης του αποκλειστικού δικαιώματος διοργάνωσης και διεξαγωγής αμοιβαίου στοιχήματος επί ιπποδρομιών στην Ελλάδα για περίοδο είκοσι ετών
4	ΦΕΚ161/τ.Α'/ 30.11.2015 Ν.4350/2015	Οικονομικών	Κύρωση: α) της από 28 Ιουνίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τραπεζική αργία βραχείας διάρκειας» (Α' 65), β) της από 30 Ιουνίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τροποποίηση του άρθρου πρώτου της από 28 Ιουνίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τραπεζική αργία βραχείας διάρκειας»» (Α' 66), γ) της από 14 Ιουλίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Συμπλήρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 28ης Ιουνίου 2015 «Τραπεζική αργία βραχείας διάρκειας» (Α' 65), όπως τροποποιήθηκε με την από 30 Ιουνίου 2015 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 66) και ισχύει, αναφορικά με την παράταση διάρκειας τραπεζικής αργίας, ρύθμιση θεμάτων συναλλαγών κατά τη διάρκεια αυτής, περιοριστικών μέτρων, αναστολή πράξεων αναγκαστικής εκτέλεσης, καταβολής εγγυοδοσιών και πάσης φύσεως παραβολών, καθώς και της παράτασης της λύσης και εκκαθάρισης του ΟΔΙΕ» (Α' 79), δ) της από 18 Ιουλίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων και τις τροποποιήσεις των νόμων 4063/2012, 4172/2013, 4331/2015 και 4334/2015» (Α' 84), ε) της από 31 Ιουλίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τροποποιήσεις στις από 28 Ιουνίου 2015, 14 Ιουλίου 2015 και 18 Ιουλίου 2015 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και κατεπείγουσες ρυθμίσεις για αξιόγραφα και για την υποστήριξη της διαπραγμάτευσης της Ελληνικής Κυβέρνησης με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.)» (Α' 90), στ) της από 17 Αυγούστου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσες Ρυθμίσεις για την Αποκατάσταση των Ζημιών από Ακραία Καιρικά Φαινόμενα στην Περιφερειακή Ενότητα Έβρου» (Α' 97), ζ) της από 19 Αυγούστου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Προσθήκη διάταξης στο ν. 2292/1995 «Οργάνωση και λειτουργία του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, διοίκηση και έλεγχος των Ενόπλων Δυνάμεων και άλλες διατάξεις» (Α' 100), η) της από 22 Αυγούστου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης που έχει δημιουργηθεί σε νησιά του ανατολικού Αιγαίου λόγω της αιφνίδιας, απρόβλεπτης και μαζικής εισόδου μεγάλου αριθμού μεταναστών» (Α' 101), θ) της από 26 Αυγούστου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την ομαλή λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Α' 102), ι) της από 10 Σεπτεμβρίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την απρόσκοπτη έναρξη του σχολικού έτους 2015-2016 και την εύρυθμη λειτουργία των σχολικών μονάδων» (Α' 108), ια) της από 25 Σεπτεμβρίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τροποποίηση του άρθρου 13 του ν. 4111/2013» (Α' 119) και ιβ) της από 7.10.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων» (Α' 127) και άλλες διατάξεις
2016			
1	ΦΕΚ 18/ τ.Α'/ 15.2.2016 Ν.4366/2016	Οικονομικών	Κύρωση: α) της από 24.12.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Υγείας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Οικονομικών» (Α' 182) και β) της από 30.12.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Οικονομικών, Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Εθνικής Άμυνας, Υγείας και Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και της ΕΡΤ Α.Ε.» (Α' 184) και άλλες διατάξεις
2	ΦΕΚ 49/ τ.Α'/ 1.4.2016 Ν.4373/2016	Πολιτισμού & Αθλητισμού	Αναγκαίες ρυθμίσεις για την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με το νέο Κώδικα Αντιντόπινγκ του Παγκόσμιου Οργανισμού Αντιντόπινγκ και άλλες διατάξεις

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Εικόνα 1: Επεξεργασμένη προτεινόμενη ιστοσελίδα του διαδικτυακού τόπου της Βουλής



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Αναζήτηση

[Η Βουλή](#)
[Οργάνωση & Λειτουργία](#)
[Βουλευτές](#)
[Διοικητική Οργάνωση](#)
[Διεθνείς Δραστηριότητες](#)
[Ενημέρωση](#)

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΕΡΓΟ

- Νομοθετική Διαδικασία
- Ημερ. Διάταξη Ολομέλειας
- Εβδομαδιαίο Δελτίο
- Κατατεθέντα Σ/Ν ή Π/Ν
- Επεξεργασία στις Επιτροπές
- Συζητήσεις & Ψήφιση
- Ψηφισθέντα Σ/Ν
- Αναζήτηση
- ΑΣΥΡ

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

- Διαδικασίες
- Μέσα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου
- Ειδικές Διαδικασίες
- Εβδομαδιαίο Δελτίο
- Ημερήσιες Διατάξεις Επερωτήσεων
- Δελτίο Επίκαιρων Ερωτήσεων
- Δελτίο Αναφορών-Ερωτήσεων
- Ειδικές Ημερήσιες Διατάξεις

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ

- Κατηγορίες
- Συνεδριάσεις/Πρακτικά
- Εκθέσεις - Πορίσματα
- Δραστηριότητες
- Εβδομαδιαίο Δελτίο
- Μηνιαίο Δελτίο

ΠΡΑΚΤΙΚΑ

- Συνεδριάσεις Ολομέλειας
- Ευρετήρια Επίσημων Πρακτικών Ολομέλειας
- Αναθεωρήσεις Συντάγματος
- Διάσκεψη Προέδρων ΙΣΤ' Περ.
- Οπτικο-ακουστικό υλικό Ολομέλειας
- Οπτικο-ακουστικό υλικό Κοινοβουλευτικών Επιτροπών

Σύνδεσμοι

- ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ
- Γραφείο Τύπου
- ΒΟΥΛΗ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ
- ΥΕΠ

ΑΣΥΡ

ΑΣΥΡ

Η Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί συνοδευτικό κείμενο της ρύθμισης στο οποίο εκφράζονται οι επιπτώσεις της σε κόστη, οφέλη και διακινδυνεύσεις.

Είναι ένα από τα βασικότερα μέσα εφαρμογής της πολιτικής καλής νομοθέτησης.

Διέπεται από το ρυθμιστικό πλαίσιο του Ν. 4048/2012

ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Για να συνδεθείτε, καταχωρήστε το όνομα χρήστη και τον κωδικό πρόσβασης μοναδικής σύνδεσης.

Όνομα χρήστη

Κωδικός πρόσβασης

Απαγορεύεται η μη εξουσιοδοτημένη χρήση αυτής της τοποθεσίας, η οποία μπορεί να επιφέρει ποινική και πολιτική δίωξη.

Βρέθηκαν 1 Αποτελέσματα | Σελίδα 1 από 1

Ημ. Ψήφισης	Τίτλος	Σχετικό Έγγραφο
29/11/2017	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ.	ΑΣΥΡ(29/11/2017)

Πηγή εικόνας: Ιστοσελίδα του Διαδικτυακού τόπου της Βουλής