ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Η ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ "Better Regulation" ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΦΟΡΤΟΥ στις ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3853/2010 ΠΕΡΙ «ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥΧΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

Επιμέλεια διπλωματικής εργασίας : Αράπης Δημήτριος Μ5/09

Επιβλέπων : Παπαδόπουλος Ιωάννης

Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2011

ΑΡΑΠΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ (Α.Μ. M5/09) mtqm095@uom.gr

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΟΨΗ……3

ΕΙΣΑΓΩΓΗ……4

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^{Ο}

Το τρίπτυχο Δημόσια Διοίκηση, Γραφειοκρατία, Εκσυγχρονισμός (εννοιολόγηση & ιστορική αναδρομή)

1.1 Δημόσια Διοίκηση και Γραφειοκρατία……7

1.2 Πρότυπα διοικητικής οργάνωσης και μεταρρύθμισης……14

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^{Ο}

Καλή Νομοθέτηση & Διοικητικά Βάρη

2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και Καλή Νομοθέτηση……..20

2.2. Η άλλη πλευρά του Ατλαντικού (Ο.Ο.Σ.Α και Κανονιστική Μεταρρύθμιση)……...25

2.3. Διοικητικά Βάρη (ορισμός - μέτρηση και μείωση)……..29

2.4. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (ως προϋπόθεση και συνέπεια της «καλής νομοθέτησης» και της άρσης των «διοικητικών εμποδίων»)…….33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^{ο}

Ελλάδα: Δημόσια Διοίκηση, Γραφειοκρατία και Επιχειρηματικότητα

3.1 Η εξέλιξη της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα…….37

3.2. Απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα…….43

3.3. Καλή Νομοθέτηση - Μέτρηση Διοικητικών Βαρών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα…….45

3.4. Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα……...…49

3.5. Επιχειρηματικότητα και ελληνική πραγματικότητα…….……..52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

Μελέτη περίπτωσης - Νόμος 3853/2010 «Απλούστευση των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών»

4.1. Εισαγωγή…….….59

4.2. Προπαρασκευαστικό Στάδιο……..61

4.3. Τι προβλέπει ο ν.3853/2010…….……62

4.4. Εμπλεκόμενοι Φορείς……...……66

4.5. Κόστος ρύθμισης…….66

4.6. Προσδοκώμενα Οφέλη ……..…….67

4.7. Η εφαρμογή του Ν.3853/2010 ……...….68

4.8. Αντιδράσεις στο ν.3853/2010 από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων..…71

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

Ο νόμος 3853/2010 υπό το πρίσμα της καλής νομοθέτησης και της ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας/ανταγωνιστικότητας……..77

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ…….120

ΠΗΓΕΣ……...……127

ΣΥΝΟΨΗ

Σκοπός της διπλωματικής αυτής εργασίας είναι - αφού συζητηθούν η σχέση δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικότητας, αναλυθούν οι όροι «καλή νομοθέτηση», «διοικητικά βάρη» και «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» και σκιαγραφηθεί το ελληνικό διοικητικό και ρυθμιστικό τοπίο και βασικά του προβλήματα - να εξεταστεί ο Ν. 3853/2010 περί «Απλοποίησης διαδικασιών σύστασης προσωπικών και των κεφαλαιουχικών εταιρειών και άλλες διατάξεις» ως προς την συνεισφορά του στη μείωση των διοικητικών βαρών για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις και να απαντήσει σε μία σειρά προβληματισμών όπως :

1. Γιατί αναπτύσσεται μια τέτοια ρύθμιση: ποια είναι η αιτιολογική της βάση, σε ποιο πρόβλημα απαντά, με τίνος/τίνων την πρωτοβουλία αναδύθηκε στην πολιτική και διοικητική ατζέντα, εάν σχετίζεται με προϋπάρχουσες πρωτοβουλίες – ρυθμίσεις
2. Ποια συλλογικά υποκείμενα εμπλέκονται: σε ποιους απευθύνεται, ποιοι εμπλέκονται στην υλοποίησή της, ποιους αφορά, ποιους στοχεύει και ποιοι άλλοι επηρεάζονται από την εφαρμογή της (stakeholders)
3. Ποια η φιλοσοφία της ρύθμισης και τα μέσα εφαρμογής της:
4. Ποιοι είναι οι κύριοι και δευτερεύοντες στόχοι της ρύθμισης.
5. Ποια είναι τα αναμενόμενα αποτελέσματα/οφέλη.

Η εργασία ολοκληρώνεται με αναφορά παρόμοιων ρυθμίσεων σε άλλες χώρες και την εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς την εκσυγχρονιστική συμβολή της εν λόγω νομοθετικής ρύθμισης.

Το υλικό για την εκπόνησή της αντλήθηκε κατά κύριο λόγο από βιβλιογραφική αναζήτηση αλλά και μέσα από επαφές με εμπλεκόμενους (συντελεστές και αποδέκτες) στην εν λόγω ρυθμιστική πρωτοβουλία.

Λέξεις κλειδιά: ανταγωνιστικότητα, επιχειρηματικότητα, δημόσια διοίκηση, γραφειοκρατία, συνθήκη της Λισαβόνας, Ελλάδα, εκσυγχρονισμός, ρυθμιστικό περιβάλλον, διοικητικά βάρη, καλή νομοθέτηση, κανονιστική μεταρρύθμιση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, Doing Business, σύσταση εταιρειών, υπηρεσίες μιας στάσης, καλή πρακτική

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εθνικές οικονομίες, σε παγκόσμια κλίμακα, αξιολογούνται και κατατάσσονται με βάση την ανταγωνιστικότητά τους. Η ανταγωνιστικότητα είναι μία δυναμική και πολυδιάστατη έννοια, το επίπεδο της προσδιορίζεται από τη θετική ή αρνητική αλληλεπίδραση πλήθους παραγόντων. Αυτό υποδηλώνει και η ποικιλία των ορισμών που έχουν δοθεί από διεθνείς οργανισμούς που ασχολούνται με την μέτρηση της. Ορίζεται ως «το πλέγμα εκείνο των παραγόντων, πολιτικών και θεσμών που προσδιορίζουν το επίπεδο της παραγωγικότητας μιας χώρας» (World Economic Forum), είναι «ο βαθμός, στον οποίο ένα κράτος μπορεί, υπό συνθήκες ελεύθερης και δίκαιης αγοράς, να προσφέρει αγαθά και υπηρεσίες, που πληρούν τα κριτήρια των διεθνών αγορών, διατηρώντας και αυξάνοντας, ταυτόχρονα, τα πραγματικά εισοδήματα των ανθρώπων, μακροχρόνια» (OECD) αλλά επίσης και «το πεδίο εκείνο της οικονομικής θεωρίας, που αναλύει τα στοιχεία και τις πολιτικές εκείνες, που διαμορφώνουν την ικανότητα μιας χώρας να δημιουργεί και να διατηρεί ένα περιβάλλον, που υποστηρίζει μεγαλύτερη παραγωγή αξίας για τις επιχειρήσεις και μεγαλύτερη ευημερία για τους πολίτες» (Institute for Management Development)[1]. Συστατικό στοιχείο της ανταγωνιστικότητας είναι η υγιής και δημιουργική επιχειρηματικότητα που παράγει υπηρεσίες και προϊόντα υψηλής καινοτομικής αξίας. Ικανή και αναγκαία συνθήκη για την ανάπτυξη μιας επιχειρηματικότητας με τέτοια χαρακτηριστικά είναι η ύπαρξη ενός φιλικού θεσμικού περιβάλλοντος.

Η ποιότητα του θεσμικού περιβάλλοντος είναι αποτέλεσμα μίας χρηστής διαχείρισης των δημοσίων πραγμάτων. Στον πυρήνα της χρηστής διακυβέρνησης βρίσκεται η καλή νομοθέτηση. Ως καλή ή έξυπνη νομοθέτηση θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα. Περιλαμβάνει την απλοποίηση και αποσαφήνιση του κανονιστικού πλαισίου (το σύνολο των νόμων, διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων) που ρυθμίζει την εσωτερική λειτουργία της Διοίκησης αλλά και τις διαδικασίες παροχής υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

---

[1] Υπουργείο Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία για την Ανταγωνιστικότητα, Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας και Ανάπτυξης, Ετήσια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2007, σελ. 33-34.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει, στο πλαίσιο της βελτίωσης της νομοθέτησης, μία φιλόδοξη στρατηγική για τη μέτρηση των διοικητικών δαπανών (κόστη συμμόρφωσης στις διάφορες διατάξεις) και τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ, η οποία περιλαμβάνει τη θέσπιση ενός κοινού ευρωπαϊκού στόχου για τη μείωση του φόρτου αυτού κατά 25% έως το 2012.

Τα υπερβολικά διοικητικά βάρη επιβαρύνουν τους συναλλασσόμενους με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις, με υπέρογκο διαχειριστικό κόστος. Προκαλούν στην ίδια την δημόσια διοίκηση σημαντικό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης γραφειοκρατικών διαδικασιών, ενώ ταυτόχρονα καθιστούν δύσκολη τη διασφάλιση της διαφάνειας προσφέροντας έδαφος για την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς.

Ειδικότερα για την επιχειρηματικότητα, το ρυθμιστικό και διοικητικό περιβάλλον εντός του οποίου αυτή αναπτύσσεται αποτελεί καθοριστική παράμετρο για την ανάπτυξή της. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις που αποτελούν τη ραχοκοκαλιά σχεδόν όλων των ευρωπαϊκών οικονομιών, η διασφάλιση της ικανότητάς τους να αναπτυχθούν και να καινοτομήσουν αποτελεί βασικό στόχο κάθε σχετικής πολιτικής για την ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη και την πλήρη απασχόληση. Θεωρείται, λοιπόν, ζωτικής σημασίας να αναπτυχθούν προσπάθειες και πρωτοβουλίες βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας σε ό,τι αφορά το σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη παρακολούθηση πολιτικών ενίσχυσης των παραμέτρων που ευνοούν την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.

Αυτό υπερτονίζει και η έκθεση «Doing Business 2010» της Παγκόσμιας Τράπεζας, η οποία κατατάσσει τις οικονομίες 183 χωρών αποτιμώντας ουσιαστικά τις επιπτώσεις (θετικές ή αρνητικές) των εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων στην οικονομική δραστηριότητα των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων. Η ενιαύσια αυτή έκθεση αξιολογεί τη συνεισφορά του θεσμικού περιβάλλοντος στην ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας και υπό την έννοια αυτή η έκθεση, εκτός από έναν επενδυτικό οδηγό, συνιστά και ένα εργαλείο benchmarking (συγκριτικής αξιολόγησης βάσει δεικτών) και benchlearning (μάθηση από καλές πρακτικές ομοτίμων) για την βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των εθνικών κυβερνήσεων και την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων.

Ειδικότερα η Ελλάδα καταλαμβάνει μία από τις τελευταίες θέσεις στην κατάταξη αυτή και είναι ευρέως αποδεκτό ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση, τόσο σε επίπεδο εσωτερικών διαδικασιών λειτουργίας όσο και στις υπηρεσίες της προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εμφανίζει γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και παθογένειες. Ταυτόχρονα το πολυδαίδαλο νομοθετικό πλαίσιο επιβαρύνει τη σχέση πολιτών/επιχειρήσεων με το διοικητικό μηχανισμό, προκαλώντας οικονομικό και χρονικό κόστος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

Το τρίπτυχο Δημόσια Διοίκηση – Γραφειοκρατία – Εκσυγχρονισμός (εννοιολόγηση & ιστορική αναδρομή)

1.1 Δημόσια Διοίκηση και Γραφειοκρατία

Στις κοινωνίες της ύστερης νεωτερικότητας, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί σημαντικό μέρος του κρατικού μηχανισμού και κεντρικό εργαλείο της εκτελεστικής εξουσίας. Περιλαμβάνει το σύνολο των μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους, με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής τις οποίες παρακολουθεί και εφαρμόζει[2]. Η κεντρική σημασία της Δημόσιας Διοίκησης έγκειται αφενός στο γεγονός ότι αποτελεί τον μονοπωλιακό εκπρόσωπο του κρατικού καταναγκασμού και προσλαμβάνει την αποκλειστικότητα της μονομερούς επιβολής αποφάσεων ασχέτως αν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των αντισυμβαλλόμενων. Αφετέρου, στο γεγονός ότι διασφαλίζει μία συνέχεια στη λειτουργία του κράτους και των δημοσίων πραγμάτων παρά την περιοδική εναλλαγή διαφορετικών κυβερνητικών σχημάτων – τουλάχιστον όσον αφορά στις αστικές κοινοβουλευτικές δημοκρατίες δυτικού τύπου.

Η σχέση Δημόσιας Διοίκησης και πολίτη συνδέεται επίσης με τη Δημοκρατία, στο βαθμό που η τελευταία αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη και ευημερία μιας οργανωμένης κοινωνίας. Η αντιπροσωπευτική Δημοκρατία, βέβαια, δεν εκφράζει απόλυτα την έννοια της συλλογικής βούλησης, εφόσον η συμμετοχή του πολίτη στα κοινά έχει μετριαστεί - τουλάχιστον εν μέρει - ενώ ο ρόλος του περιορίζεται στη στήριξη των διαδικασιών νομιμοποίησης της εξουσίας, χωρίς να παίρνει μέρος άμεσα σε αυτήν[3]. Σε αυτό το πλαίσιο, η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί ως μέσο διαδικαστικό προκειμένου να εκπληρώνονται οι στόχοι και να καλύπτονται οι ανάγκες μιας οργανωμένης κοινωνίας. Επιπλέον, ο οικονομικός ορθολογισμός που από τον 19ο αιώνα έχει αναχθεί σε βασικό χαρακτηριστικό του Κράτους, ως ρυθμιστή της κοινωνίας στο πλαίσιο της αγοράς, επηρέασε σημαντικά τη μορφή και το χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης και της σχέσης της με τον πολίτη. Ας θυμηθούμε επ' αυτού

[2] Βικιπαίδεια, λήμμα Δημόσια Διοίκηση.

[3] Καλλιόπη Σπανού, Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ.59.

την Εγελιανή ιδέα του Κράτους ως ηθικής οντότητας, και το μεταγενέστερο ιδανικό των ωφελιμιστών που προβληματίστηκαν με το ζήτημα της παραγωγής του μέγιστου δυνατού καλού για το μέγιστο αριθμό ανθρώπων. Ωστόσο, η πρακτική στα πλαίσια της καπιταλιστικής κοινωνίας είναι διαφορετική: ήδη από το 1942, ο Schumpeter προτάσσει μία οικονομική θεώρηση των πολιτικών διαδικασιών, σύμφωνα με την οποία η μεγιστοποίηση του ατομικού οφέλους και η ελαχιστοποίηση του κόστους επηρεάζει και καθοδηγεί τόσο τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας, όσο και τους εφαρμοστές της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και τους ίδιους τους πολίτες[4]. Εκεί εντοπίζεται άλλωστε η καταγωγή της ουσιαστικής μετάβασης που συντελείται κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η οποία αποδίδει μέρος των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης στην αγορά, ενώ παράλληλα επαναφέρει τον πολίτη στο προσκήνιο πλέον ως πελάτη και καταναλωτή με πρόταγμα το κριτήριο της επιλογής. Προκειμένου να ανταπεξέλθει στο ρόλο της μέσα στο νέο αυτό και υπό διαμόρφωση περιβάλλον, η Δημόσια Διοίκηση αναπόφευκτα αποτελεί σήμερα αντικείμενο ευρείας κλίμακας αναδιάρθρωσης και αναδιοργάνωσης. Τα επιχειρήματα σχετικά με την αναγκαιότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων εστιάζουν, μεταξύ άλλων, στην προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις νέες απαιτήσεις και στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς της μέσω του περιορισμού της γραφειοκρατίας.

Η γραφειοκρατική μορφή οργάνωσης αποτελεί το κατεξοχήν πρότυπο που εφαρμόστηκε τόσο αναφορικά με τις λειτουργίες του Κράτους όσο και σε επιχειρηματικά πλαίσια σε ολόκληρο τον κόσμο. Η έννοια της γραφειοκρατίας μελετήθηκε συστηματικά για πρώτη φορά από τον Γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber, που την αναγνώρισε ως τη συνηθέστερη μορφή οργάνωσης, τεχνικά υπέρτερη κάθε άλλης. Με τη σημερινή της μορφή εμφανίζεται στη Γηραιά Ήπειρο από την εποχή ακόμα που αρχίζει να εδραιώνεται το απολυταρχικό κράτος. Γενικότερα, σε όλη τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα, κυριάρχησε σε διάφορες εκδοχές της ως μια ιεραρχικά δομημένη διοικητική μηχανή που θεωρήθηκε από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσμάτων και πειθαρχίας, ενώ η εφαρμογή της εξαπλώθηκε σε όλες τις διαμεσολαβούμενες από το Κράτος κοινωνικές σχέσεις και τους θεσμούς.

[4] Καλλιόπη Σπανού, Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ.71.

Πολλοί θεωρητικοί ασχολήθηκαν με την μελέτη της γραφειοκρατικής μορφής οργάνωσης και διοίκησης του Κράτους. Μία κοινή θεματική που θα μας απασχολήσει εδώ αφορά στην επιρροή που ασκούν οι μεγάλες οργανωτικές δομές στους μηχανισμούς εξουσίας της κοινωνίας. Πιο συγκεκριμένα θα εξεταστεί κατά πόσο ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης αποτελεί έναν ουδέτερο μηχανισμό εφαρμογής εξουσίας ή αναπτύσσεται αυτόνομα και αυθαίρετα και μεταμορφώνεται σε κυρίαρχο όργανο. Το θεωρητικό υπόβαθρο της γραφειοκρατίας θα παρουσιαστεί μέσα από τις αναλύσεις του Karl Marx και του Max Weber.

Για τον Marx, η γραφειοκρατία αποτελεί εργαλείο, ένα όργανο του κράτους με το οποίο ή άρχουσα τάξη ασκεί επιρροή και εξουσία πάνω στις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες. Σε μία καπιταλιστική κοινωνία η πραγματική λειτουργία της συγκεκριμένης οργανωτικής μορφής έχει ως στόχο τη διαίρεση της κοινωνίας και τη σταθεροποίηση των διαφορετικών κοινωνικών τάξεων. Ωστόσο, ο Marx δεν ταυτίζει τη γραφειοκρατία με τον καπιταλισμό. Της αναγνωρίζει κάποιο βαθμό αυτονομίας, η οποία μάλιστα ενδέχεται να προκαλέσει συγκρούσεις με την κυρίαρχη τάξη[5]. Η σύγκρουση όμως δεν μπορεί να επεκταθεί σε μεγάλο βαθμό αφού η γραφειοκρατία δεν συνδέεται άμεσα με τον παραγωγικό τομέα της κοινωνίας οπότε δεν κατέχει πρωταρχική θέση στον κοινωνικό ιστό. Η βασική της λειτουργία είναι να διατηρεί την υπάρχουσα τάξη πραγμάτων μαζί και τα προνόμια της ελίτ. Σε εκπλήρωση του στόχου αυτού η εμφάνισή της κρίνεται απαραίτητη και αναπόφευκτη.

Η γραφειοκρατία, σύμφωνα με τον Marx, συνδέεται επίσης με το ζήτημα της αλλοτρίωσης. Οι κοινωνικές σχέσεις, οργανωμένες με τρόπο γραφειοκρατικό, ξεφεύγουν από το ανθρώπινο πλαίσιο που τις δημιούργησε και καταλήγουν να εναντιώνονται σε αυτό. Η γραφειοκρατία λειτουργεί ως αυτόνομη και καταπιεστική δύναμη και καλύπτεται από ένα πέπλο που της αποδίδει απόσταση και μυστήριο. Συμπεριφέρεται σαν κλειστή και επιμελώς περιφρουρημένη κάστα. Μέσα από την αυστηρή ιεραρχία και πειθαρχία τα ίδια τα μέλη της γραφειοκρατίας αυταπατώνται θεωρώντας ότι απώτερος στόχος του συστήματος τον οποίο συντηρούν είναι το γενικό συμφέρον. Εκτός όμως από την απόσταση που δημιουργείται μεταξύ γραφειοκρατών και τρίτων, παρουσιάζεται και σύγχυση στο εσωτερικό της

[5] Νίκος Π. Μουζέλης, Οργάνωση και γραφειοκρατία, Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 59.

οργανωτικής της δομής. Ο «χυδαίος υλισμός» της γραφειοκρατίας[6] εκφράζεται με την ενδοϋπηρεσιακή πάλη για την προαγωγή, την καριέρα και την προσκόλληση στις θέσεις. Τέλος, ο Marx συνδέει την γραφειοκρατία με την έλλειψη φαντασίας και πρωτοβουλίας και την φοβία απέναντι στην ευθύνη. Οι εφαρμοστές της καλύπτονται πίσω από έναν στιβαρό μηχανισμό που αυτοεπιβεβαιώνεται, αποφεύγοντας να στηριχτούν στις δικές τους προσωπικές δυνάμεις και ικανότητες.

Η Βεμπεριανή αντίληψη όμως ήταν αυτή που σφράγισε τη σημερινή αντίληψη και είχε τη μεγαλύτερη επιρροή στους μετέπειτα μελετητές. Ο Weber παρουσίασε τη γραφειοκρατία ως τη μορφή κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης που ανταποκρίνεται στις ανάγκες διοίκησης μαζικών κοινωνιών. Πίστευε ότι αποτελεί κυρίαρχο χαρακτηριστικό των σύγχρονων κοινωνιών, με διαρκώς αυξανόμενη σημασία για τη μεθοδική επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων πρακτικών σκοπών. Με τον όρο γραφειοκρατικοποίηση, ο Weber περιγράφει τη διαδικασία εξορθολογισμού της δυτικής κοινωνίας. Ωστόσο, η ανάλυσή του χαρακτηρίζεται από αντιφάσεις, κυρίως μεταξύ μιας ιδεατής μορφής και της πραγματικότητας. Τόνισε π.χ. ότι κάθε γραφειοκρατία έχει καθήκον να είναι αντικειμενική και ουδέτερη και να υπηρετεί την κοινωνία. Όμως αυτό δεν αποτελεί παρά μια κατασκευή, έστω μέσω εμπειρικών δεδομένων, όπου περιγράφεται μια λογικά ακριβής και συνεπής μορφή η οποία ωστόσο ποτέ δεν συναντάται στην πραγματικότητα σε αυτήν της την καθαρότητα[7].

Μολαταύτα, ο Weber αποσαφήνισε εννοιολογικά τη γραφειοκρατία και συνέβαλε στην κατανόησή της σημασίας της ως κυρίαρχης οργανωτικής μορφής διοίκησης. Ως τέτοια, διαθέτει ένα επαγγελματικό προσωπικό το οποίο τηρεί αρχεία και αποστέλλει γενικούς κανόνες και κατευθύνσεις, ενώ στην κορυφή της θα πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε ένα στοιχείο το οποίο να μην είναι καθαρά γραφειοκρατικό, αλλά να δίνει κατευθύνσεις πολιτικής. Κύρια γνωρίσματά της είναι οι απρόσωπες σχέσεις μεταξύ των μελών που απαρτίζουν την οργάνωση, ο υψηλός βαθμός ειδίκευσης, η κατοχή τεχνικών γνώσεων για συγκεκριμένα θέματα και καταστάσεις, καθώς και η ευδιάκριτη ιεραρχική δομή που διέπεται από ρητούς κανόνες με περιορισμένες ζώνες ελέγχου και ευθύνης. Το υψηλό επίπεδο μόρφωσης που κατά τον Weber (πρέπει να)

[6] Νίκος Π. Μουζέλης, Οργάνωση και γραφειοκρατία, Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 59.

[7] Ομοίως.

χαρακτηρίζει τα στελέχη της συνδέεται τόσο με τη φύση των θεμάτων που διευθετεί, όσο και με την ανάγκη συντονισμού των στελεχών και των διάφορων τομέων μεταξύ τους. Σε έναν τέτοιον διοικητικό μηχανισμό οι θέσεις εργασίας καταλαμβάνονται με τρόπο αξιοκρατικό, διαυγή και αντικειμενικό από ανθρώπους πλήρους απασχόλησης έτσι ώστε να λειτουργούν πειθαρχημένα και ανεπηρέαστα. Είναι φανερό ότι αυτό το σύστημα βασίζεται σε ορθολογικούς κανόνες με απώτερο στόχο την άρτια αποτελεσματικότητα. Εν ολίγοις, η γραφειοκρατία είναι συνώνυμη με την ορθολογική άσκηση καθηκόντων και ελέγχου με βάση την γνώση. Ως ταυτόχρονα, κατά τον Weber, προϊόν και προϋπόθεση μιας ορθολογικής οργάνωσης της Κοινωνίας, η γραφειοκρατία ταυτίστηκε με την αποτελεσματική διοίκηση επαναλαμβανόμενης φύσης κρατικών λειτουργιών και συναλλαγών μεταξύ Κράτους και πολίτη. Αιτήματα πολιτών που διακρίνονται από ομοιότητα, σταθερότητα, ομοιογένεια και επανάληψη μπορούν να αντιμετωπιστούν με επάρκεια από τις γραφειοκρατικά σχεδιασμένες διοικητικές δομές[8].

Βέβαια, στη σύγχρονη και υπαρκτή μορφή της η γραφειοκρατία εξελίσσεται σε αυτόνομο και κυρίαρχο όργανο. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα του πόσο δημοκρατικός μπορεί να είναι ένας τέτοιος διοικητικός μηχανισμός. Ο Weber προέβλεψε την αναπόφευκτη επικράτηση της γραφειοκρατίας, καταλήγοντας στο ότι είναι επωφελής για την δημοκρατία καθώς χαρακτηρίζεται από απρόσωπους, ρητούς νομικούς κανόνες στα πλαίσια των οποίων ασκείται η εξουσία. Η νομιμοποίηση της τελευταίας συντελείται έμμεσα, αφού ελέγχεται από την εκάστοτε κυβέρνηση κατόπιν εκλογής από το λαό. Αποτελεί όμως πράγματι ένα ουδέτερο διοικητικό εργαλείο που εφαρμόζει και υλοποιεί δημοκρατικά επιλεγμένες αποφάσεις;

Ο ίδιος ο Weber ανησυχούσε για τις μακροπρόθεσμες συνέπειες της γραφειοκρατίας όσον αφορά στο ενδεχόμενο εξασθένησης της δημοκρατίας. Εντόπισε τον κίνδυνο αυτό στο πολύ βασικό γνώρισμα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, την ιεραρχία, βάσει της οποίας η εξουσία, ο έλεγχος, η διακριτική ευχέρεια και η ευθύνη διαμοιράζονται από τα ψηλότερα στρώματα της οργάνωσης προς τα κατώτερα, δημιουργώντας έναν καλά στεγανοποιημένο σκελετό που είναι αποκλεισμένος από εξωτερικούς παράγοντες και επικοινωνεί μόνο με την κορυφή, εξασφαλίζοντας

[8] Νίκος Μιχαλόπουλος, Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ.32.

ομοιογένεια στο εσωτερικό του. Μπορούμε να διακρίνουμε τουλάχιστον δύο εμφανείς πλευρές αυτού του κινδύνου στις σημερινές εκδοχές της γραφειοκρατίας, ιδιαίτερα ορατές στην περίπτωση της Ελλάδας. Αφενός, ο γραφειοκρατικός μηχανισμός λαμβάνει τελικά εντολές μόνο από το εσωτερικό του, περιορίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ανταπόκρισή του στις ανάγκες των πολιτών. Αφετέρου, διασφαλίζει την ομοιογένειά του μέσω ενός συστήματος πρόσληψης που αποκλείει όσους δεν έχουν πρόσβαση π.χ. στην εκπαίδευση και τους μηχανισμούς συγκέντρωσης αποδεικτικών γνώσεων, ή σε διαπροσωπικά δίκτυα που ενδέχεται αν ευνοήσουν διορισμούς με εκλογικά ανταλλάγματα. Γενικότερα, η αυξανόμενη ισχύ και ανεξαρτησία της γραφειοκρατίας στις σύγχρονες κοινωνίες τείνει συχνά να διαφύγει τον πολιτικό έλεγχο, περιορίζοντας τη δημοκρατία.

Σύμφωνα με την Σπανού, «η γραφειοκρατία στηρίζει τη δημοκρατία αλλά η ίδια δεν είναι απαραίτητα δημοκρατική ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της. Η δημοκρατικότητά της οφείλεται στον εργαλειακό της χαρακτήρα τον οποίο στοχεύει να εξασφαλίσουν οι αξίες και οι οργανωτικές αρχές βάσει των οποίων λειτουργεί» και διασφαλίζεται π.χ. από τη νομιμοποίηση της εξουσίας, τη λογοδοσία, την ανταπόκριση στις ανάγκες της κοινωνίας, κλπ[9]. Ωστόσο η λειτουργία της στη δημοκρατία χαρακτηρίζεται από ένα εγγενές παράδοξο[10]. Η γραφειοκρατία απαιτείται να είναι ανεξάρτητη και ανυπότακτη αλλά και εξαρτημένη και υποταγμένη στην πολιτική ηγεσία, να ακολουθεί εντολές, να είναι νομιμοποιημένη βάσει εξειδικευμένης γνώσης και όχι βάση εκλογής, να μην είναι πολιτικοποιημένη αλλά ταυτόχρονα να είναι!

Στη σφαίρα του πραγματικού πεδίου, ιδιαίτερα στην ελληνική περίπτωση, η γραφειοκρατία αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα και παρουσιάζει σοβαρές ελλείψεις[11]. Ένα από τα βασικά ζητήματα είναι αυτό της εφαρμογής: είτε γιατί οι πολιτικές που πρέπει να ακολουθηθούν δεν εφαρμόζονται την κατάλληλη χρονική στιγμή, είτε επειδή τα μέτρα που παίρνονται δεν τηρούν συγκεκριμένο προϋπολογισμό και δεν έχουν την επιθυμητή αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα,

[9] Καλλιόπη Σπανού, Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ.142.

[10] Ομοίως, σελ.158.

[11] Αντώνης Μακρυδημήτρης, Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006, σελ. 229.

είτε τέλος λόγω του ότι συχνά αυτά που τελικά εφαρμόζονται αποτελούν μέρος μόνον των αρχικών σχεδιασμών. Αναπαράγεται με αυτόν τον τρόπο μια πολιτική που ακυρώνεται στην πράξη, κι ενώ το εφαρμοστικό κενό δεν αφορά μόνο τον γραφειοκρατικό διοικητικό μηχανισμό (σχετίζεται επίσης με το πολιτικό σύστημα, την πολιτική κουλτούρα, κλπ.), σίγουρα όμως υποθάλπει τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και τη νομιμοποίησή του. Μια τέτοια ανορθολογική οργάνωση και λειτουργία υπογραμμίζει ο χαρακτηρισμός της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης ως παράδειγμα "μη-Βεμπεριανής" γραφειοκρατίας[12]. Η βαρύτητα που δίνεται σήμερα στην έννοια της εφαρμογής υποδηλώνει την ανάγκη σύγκλισης μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης. Πώς δηλαδή να διαμορφώνει η εκτελεστική εξουσία τον μηχανισμό διοίκησης και τι αποτελέσματα αναμένει μέσω του μηχανισμού αυτού.

Εκτός του παραπάνω γενικού πλαισίου, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι γεμάτη «γκρίζες ζώνες». Η αδιαφάνεια του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί ο διοικητικός μηχανισμός, η έλλειψη σαφούς κατανομής και λεπτομερούς περιγραφής καθηκόντων των υπαλλήλων, καθώς και η σύγχυση που προκύπτει από τη διάχυση ευθύνης, δημιουργούν ένα περιβάλλον προβληματικό στον τρόπο δράσης των πολυπληθών δημόσιων οργανισμών και φορέων. Η διακριτική ευχέρεια που θεωρητικά δίνει την δυνατότητα μιας αυτονομίας στη λήψη αποφάσεων για την διευθέτηση προβλημάτων με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τελικά αποβαίνει μοιραία στην λειτουργικότητα του όλου συστήματος. Ο έλεγχος και η αξιολόγηση τέτοιων ενεργειών κρίνεται εξαιρετικά δύσκολος και υποκειμενικός. Παρόμοια προβλήματα σχετίζονται επίσης με την ιεραρχία στον Δημόσιο τομέα. Σύνηθες είναι το φαινόμενο κατά το οποίο συντεχνιακά συμφέροντα δημιουργούν αόρατες συνδέσεις με αποτέλεσμα να παρακωλύεται η χρηστή επικοινωνία και η αγαστή συνεργασία μεταξύ των ιεραρχημένων δομών στον εκάστοτε δημόσιο φορέα. Από την άλλη, η πλήρης απασχόληση, η μονιμότητα και η σταθερότητα που προσφέρει ο Δημόσιος τομέας δεν συνάδει απαραίτητα με την ανιδιοτελή προσφορά εργασίας και αφοσίωσης εκ μέρους του εργαζόμενου. Έτσι, οι προσωπικές και κλαδικές σειρήνες απαξιώνουν σε σημαντικό βαθμό την όποια έστω ουδετερότητα θα έπρεπε να υποδεικνύει το

[12] Αργύρης Γ. Πασσάς και Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Εθνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση - Η ελληνική εμπειρία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ.118.

εργατικό δυναμικό. Οι συμπεριφορές αυτές οδηγούν σε αύξηση κόστους διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού αφού κρίνεται απαραίτητο από την διοίκηση, προκειμένου να διατηρηθεί ο έλεγχος, η καθιέρωση δράσεων εποπτείας, αξιολόγησης, λογοδοσίας και τιμωρίας των εργαζομένων. Και από την μεριά της διοίκησης όμως παρουσιάζεται ασάφεια ως προς την στοχοθεσία και πολιτική απροσδιοριστία. Η έλλειψη επακριβώς προσδιορισμένων στόχων προκύπτει πολλές φορές από το ίδιο το περιεχόμενο των δράσεων του Δημόσιου τομέα (υγεία, παιδεία κλπ) που είναι περισσότερο αξιακό παρά δεκτικό μέτρησης και αξιολόγησης[13]. Όλα τα παραπάνω συνοψίζονται στη χρόνια ανοχή προβληματικών καταστάσεων, στην έλλειψη αποτελεσματικότητας και στη δυσαρέσκεια των πολιτών, σημεία τα οποία επικαλείται η επιχειρηματολογία για την ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης.

1.2 Πρότυπα διοικητικής οργάνωσης και μεταρρύθμισης

Στα όρια της Ευρωπαϊκής Ηπείρου αλλά και πέρα από αυτά, αποκρυσταλλώθηκαν δύο βασικά υποδείγματα διοικητικής οργάνωσης: το «κανονιστικό» και το «επιχειρησιακό»[14]. Πρόκειται βεβαίως για ιδεοτυπικά υποδείγματα, με βάση τα κεντρικά χαρακτηριστικά και τη φιλοσοφία διοικητικής οργάνωσης, τα οποία φυσικά δεν τα συναντούμε πουθενά στην απόλυτή τους μορφή. Το «κανονιστικό» πρότυπο διοικητικής συγκρότησης αναπτύχθηκε στην ηπειρωτική Ευρώπη με άξονα τις λατινικές χώρες και πρωτίστως την Γαλλία αλλά και στην κεντρική ήπειρο με κατεξοχήν παράδειγμα την Γερμανία. Στον αντίποδα, το «επιχειρησιακό» πρότυπο, αναφερόμενο και ως αγγλοσαξονικό, εντοπίζεται σε χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία, οι Η.Π.Α. και χώρες τις κοινοπολιτείας όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Ν. Ζηλανδία. Στην Ευρώπη επίσης συναντάται σε σκανδιναβικά κράτη και στην Ολλανδία.

---

[13] Για την δυσχέρεια ποσοτικοποιήσεων και μετρήσεων των δημόσιων υπηρεσιών και την εισαγωγή εργαλείων αποτίμησης κόστους/ ωφέλειας βλ. Αντώνης Μακρυδημήτρης, Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006, σελ. 224-228 και Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο management" στη "διακυβέρνηση", Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 51-54 και 60-65.

[14] Αργύρης Γ. Πασσάς και Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Εθνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση - Η ελληνική εμπειρία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 95.

Αν η Βεμπεριανή απεικόνιση του διοικητικού μηχανισμού μπορεί να μεταφραστεί σε μεθοδική επίτευξη ενός σαφώς προσδιορισμένου πρακτικού σκοπού μέσω τυπικών κανόνων, τότε ο συγκεκριμένος μηχανισμός διοικητικής οργάνωσης ανήκει στο «κανονιστικό» ιδεοτυπικό υπόδειγμα. Η έμφαση στην ύπαρξη τυπικών κανόνων και η προσκόλληση στο δίκαιο είναι βασικά χαρακτηριστικά του υποδείγματος, γεγονός που το συνδέει με τη γραφειοκρατία. Η όλη λειτουργία του συστήματος πραγματοποιείται με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και οι εργαζόμενοι-εφαρμοστές του συστήματος καλούνται διαχειριστές δημόσιου συμφέροντος. Η νομική επιστήμη λαμβάνει κεντρική θέση, ενώ η παραγωγή νόμων, διοικητικών πράξεων, διατάξεων και κανόνων είναι ιδιαίτερα σημαντική. Ο διοικητικός χρόνος που απαιτείται για την διεκπεραίωση μιας διαδικασίας είναι ενδεικτικός και όχι συγκεκριμένος. Όσον αφορά στους εργαζόμενους, αυτό που τους χαρακτηρίζει είναι η κατοχή τυπικών προσόντων και η συμμόρφωση σε διατάξεις και κανονισμούς ενώ η εξέλιξή τους βασίζεται κατά κύριο λόγο στο θεσμό της αρχαιότητάς τους στην υπηρεσία τους. Οι διοικούμενοι, το εκλογικό σώμα αντιμετωπίζονται ως φορείς κατά βάση υποχρεώσεων.

Από την άλλη μεριά, το «επιχειρησιακό» υπόδειγμα διοικητικής συγκρότησης είναι εμφανώς προσανατολισμένο προς την επίτευξη αποτελέσματος. Δεν είναι προσκολλημένο σε τυπικούς κανόνες χωρίς αυτό βέβαια να σημαίνει ότι αγνοείται το δίκαιο ως μέσο καθορισμού του πλαισίου άσκησης διοικητικών δράσεων. Στόχος ενός τέτοιου διοικητικού συστήματος είναι η παραγωγή και παροχή κοινωνικών χρησιμοτήτων. Θέτονται στρατηγικοί και επιχειρησιακοί ποσοτικοί στόχοι, ενώ καθιερώνεται η οργανωτική μεθοδολογία και μετρούνται επίσης ποσοτικά και τα αποτελέσματα των δράσεων. Ο έλεγχος πραγματοποιείται συνεχώς με πληθώρα παραμέτρων (νομικού, οικονομικού, οργανωτικού και ανθρώπινου χαρακτήρα), βάσει των εννοιών της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Ο χρόνος εκπλήρωσης μιας πράξης είναι δεσμευτικός και μάλιστα αποτελεί και σημαντικό ποιοτικό εργαλείο. Το ανθρώπινο δυναμικό απαιτείται να εξελίσσει διαρκώς τις γνώσεις του και αξιολογείται με βάση πραγματοποιήσιμους στόχους. Οι διοικούμενοι έχουν δικαιώματα και αντιμετωπίζονται με σεβασμό, χαρακτηρίζονται δε χρήστες, συναλλασσόμενοι και τις τελευταίες δεκαετίες πελάτες.

Μέχρι και τη δεκαετία του ’70 παγκοσμίως και ιδίως στον Ευρωπαϊκό χώρο τα διοικητικά συστήματα ήταν σαφώς επηρεασμένα από το «κανονιστικό» μοντέλο και χαρακτηρίζονταν από γραφειοκρατικές δομές διοίκησης. Υπήρξαν βεβαίως πολλές

διαφοροποιήσεις στα επιμέρους κράτη, ωστόσο σε όλα η γραφειοκρατία αποτέλεσε κοινό χαρακτηριστικό. Επί χρόνια ήταν το σύστημα που θεωρητικά ανταποκρινόταν στα κοινωνικά αιτήματα του λαού, βασισμένο αυστηρά στο δίκαιο και στους νόμους. Τα τελευταία 30 χρόνια όμως ξεκίνησε να εκφράζεται ποικιλοτρόπως δυσαρέσκεια και δριμεία κριτική απέναντι στο διοικητικό σύστημα και συγκεκριμένα στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί λειτουργούσαν. Υπήρξαν αντιδράσεις απέναντι στον καθιερωμένο τρόπο διοίκησης, καθώς άρχισε να γίνεται φανερό ότι όχι μόνον δεν μπορούσε να επιλύσει τα νέα θέματα που ανέκυπταν με το πέρασμα του χρόνου, αλλά ούτε πλέον επαρκώς τα κλασικά ζητήματα. Αφενός η πολυπλοκότητα νέων ζητημάτων και προκλήσεων ήταν τέτοια που απέκλειε τη δυνατότητα να αντιμετωπιστούν με τα απαρχαιωμένα υφιστάμενα διοικητικά εργαλεία. Αφετέρου, ακόμα δυσκολότερο κατέστη το ουσιώδες ζήτημα του κεντρικού ελέγχου αφού τα πλοκάμια της δημόσιας διοίκησης συνεχώς αυξανόταν και αυτονομούνταν.

Τα άλματα των νέων τεχνολογιών σε πληροφοριακά συστήματα, επικοινωνία και πληροφόρηση έκαναν ορατή την αδυναμία ενσωμάτωσής τους στο υπάρχον σύστημα και ουσιαστικά προλόγισαν την ανάγκη αλλαγής του. Οι τάσεις απελευθέρωσης των αγορών παγκοσμίως και η αυξανόμενη διεθνοποίηση των οικονομιών προκάλεσαν επίσης διάχυτη αμφισβήτηση της ποιότητας των δημόσιων παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών και ανέδειξε ως ανάγκη τη συμπόρευση του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα. Η αδυναμία του διοικητικού συστήματος των κρατών πρόνοιας να αντιμετωπίσουν και να επιλύσουν κοινωνικά προβλήματα, σηματοδοτεί και συνοδεύει μια ολόκληρη πολιτική μετάβαση, καθώς οδήγησε στην κρίση διακυβέρνησης και νομιμοποίησης της πολιτικής των κομμάτων στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης στη δεκαετία του ’80[15]. Η παρεμβατική λογική του Κράτους θεωρήθηκε ότι αναχαίτιζε την οικονομική ανάπτυξη, αλλά και το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής των πολιτών. Η Δημόσια Διοίκηση είχε υπερφορτωθεί με τη διαχείριση ποικίλων ζητημάτων και τη δημιουργία δεκάδων δημόσιων οργανισμών και ιδρυμάτων. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα αυξάνονταν, με αποτέλεσμα τη σταδιακή

[15] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο management” στη “διακυβέρνηση”, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ.27.

διόγκωση του δημοσίου χρέους, με αποτέλεσμα το Κράτος να καταστεί αντιπαραγωγικό και ασθενικό, επιβαρύνοντας τον Ιδιωτικό τομέα.

Σε γενικές γραμμές, σημειώθηκε παγκοσμίως μια αδυναμία να επαναπροσδιοριστούν οι έννοιες του Κράτους, του Συντάγματος, της Δημοκρατίας, κ.α. και η πρακτική της Δημόσιας Διοίκησης στη νέα συγκυρία, έναντι των συνεχώς εξελισσόμενων κοινωνικών ζητημάτων. Οι οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές στο προσκήνιο απαιτούσαν διαφορετική αντιμετώπιση, η οποία όμως δεν μπορούσε πια να εκφραστεί μέσα στο υπάρχον σύστημα. Καθώς ένα βασικό στοιχείο που έλειπε ανέκαθεν από την "παραδοσιακή" οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης ήταν ο λογικό–επαγωγικός τρόπος λειτουργίας της, η πρόκριση σαφών κατευθύνσεων και προτάσεων για αποτελεσματικότερη λειτουργία άνοιξε το δρόμο για γενικές μεταρρυθμίσεις. Τα κελεύσματα για γενικευμένη διοικητική μεταρρύθμιση βρήκαν πρόσφορο έδαφος στην οικονομική κρίση των μέσων της δεκαετίας του '70 και στο νέο διεθνές οικονομικό περιβάλλον που διαμορφώθηκε έκτοτε, καθώς αναδείχθηκαν οι ανεπάρκειες των υφισταμένων οργανωτικών δομών και εντάθηκε η στενότητα οικονομικών πόρων του Κράτους.

Στη διάρκεια αυτής της μακράς μεταβατικής περιόδου επικράτησε έντονος προβληματισμός ως προς την εγκατάλειψη παλιών μεθόδων και υιοθέτηση νέων. Από τη δεκαετία του '60, γενικεύεται η επικράτηση των αρχών της διοικητικής επιστήμης (management) στον κόσμο της αγοράς και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Αυτές συνίστανται στις λειτουργίες του Προγραμματισμού (Planning), της Οργάνωσης (Organizing), της Διοίκησης/Διεύθυνσης "ανθρωπίνων πόρων" (Leading) και του Ελέγχου (Controlling). Σταδιακά, η φιλοσοφία του οικονομικού ορθολογισμού μεταπήδησε από τον ιδιωτικό χώρο στο Δημόσιο με στόχο να ανατρέψει παγιωμένες σταθερές. Κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, προκρίνεται η μεταφορά κάποιων μεθόδων και πρακτικών του επιχειρησιακού μάνατζμεντ ως λύσεις στα προβλήματα του Δημόσιου Τομέα που περιγράφηκαν συνοπτικά παραπάνω.

Προκρίνονται αποκεντρωμένες δομές, που θεωρείται ότι θα συμβάλλουν στον περιορισμό της γραφειοκρατίας, της εσωστρέφειας και της αναποτελεσματικότητας. Δίνεται έμφαση στις διαδικασίες των δημόσιων λειτουργιών, υιοθετώντας τη λογική της οργάνωσης και δράσης μέσω αποτελεσμάτων και στόχων, πάντα με βάση τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, τους πολίτες-πελάτες. Τονίζεται η προσωπική ευθύνη

των υπαλλήλων, οι οποίοι αξιολογούνται και επιβραβεύονται στη βάση των ατομικών τους επιδόσεων. Γενικά, το ανθρώπινο δυναμικό αντιμετωπίζεται εξατομικευμένα, τόσο ως προς τις ανάγκες του όσο και ως προς τις απαιτήσεις που έχει ο φορέας απέναντί του.

Η νέα λογική για τη διαχείριση των δημόσιων θεμάτων θεμελιώθηκε πάνω σε τρεις κεντρικές έννοιες που περιγράφουν και οριοθετούν το πεδίο μέτρησης της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας. Βασική αρχή παραμένει η *αποτελεσματικότητα* των δράσεων του Δημόσιου φορέα, που συνοψίζεται στο βαθμό επίτευξης των προγραμματισμένων στόχων. Εξίσου αξιόλογη θέση κατέχει και η έννοια της *αποδοτικότητας*, που εμπεριέχει την μέτρηση και αξιολόγηση του πόσο οικονομικός ήταν ο τρόπος, με τον οποίο οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν ως εισροές (κεφάλαια, τεχνογνωσία, χρόνος κ.τ.λ.) οδήγησαν στα επιθυμητά αποτελέσματα, δηλαδή πόσο λογική ήταν η επιλογή και διαμόρφωση του κόστους έναντι του οφέλους. Τέλος εισάγεται και η έννοια της *παραγωγικότητας* που έρχεται να συνδυάσει την αποτελεσματικότητα μιας δράσης ως προς την αποδοτικότητά της μεταξύ των προϊόντων/υπηρεσιών και της δαπάνης για την παραγωγή τους.

Οι παραπάνω αρχές εισάγουν δύο νέους παράγοντες στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Ο πρώτος είναι η *οικονομικότητα* η οποία κυριαρχεί στην διαμόρφωση των δράσεων που πρέπει πια να λαμβάνει υπόψη το κόστος σε σχέση με το όφελος. Ο προγραμματισμός των δράσεων, η ύπαρξη δυναμικής στοχοθεσίας και η αξιολόγηση αποτελεσμάτων αποτελούν σημαντικές λειτουργίες του τρόπου με τον οποίο (οφείλει να) λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση. Εφαρμόζεται η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης και με δεδομένο το κλίμα του ανταγωνισμού ακόμα και στα δημόσια προϊόντα επιλέγονται οι πιο αποδοτικές δραστηριότητες. Οι στόχοι παύουν να αφορούν βραχυπρόθεσμες περιόδους και εφαρμόζονται με σκοπό την κάλυψη μεγάλων χρονικά περιόδων. Η δομή της οργάνωσης είναι απέριττη και ευέλικτη και σημειώνεται εκχώρηση εξουσίας στην λήψη αποφάσεων σε όλα τα τμήματα που την απαρτίζουν. Ο δεύτερος παράγοντας αφορά την *ποιότητα* του παραγόμενου δημόσιου προϊόντος, το οποίο (θα πρέπει να) είναι απόρροια του προσδοκώμενου από τους πολίτες-πελάτες αποτελέσματος και όχι μονοπωλιακό προϊόν μέσα από εσωτερικές διεργασίες, όπως γινόταν στο παρελθόν. Η συμβολή της ποιότητας δεν αφορά μόνο στην αξία των προϊόντων και υπηρεσιών αλλά και στις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν, τα εσωτερικά συστήματα, την διαφάνεια, την καλή επικοινωνία και

συνεργασία των τμημάτων και σίγουρα στην αξιοποίηση με τον καλύτερο τρόπο του ανθρώπινου δυναμικού.

Η δημόσια διοικητική μεταρρύθμιση, που σε πολλές περιπτώσεις αποδόθηκε με τον όρο New Public Management, στη βάση των παραπάνω αρχών αρχίζει να εφαρμόζεται τη δεκαετία του ’80 και έκτοτε εξαπλώνεται σε χώρες με εντελώς διαφορετική διοικητική διάρθρωση. Το παράδοξο αυτό ερμηνεύεται ίσως εν μέρει από το γεγονός ότι κατάφερε να αποτελέσει μια νέα συνολική πρόταση οργάνωσης των σχέσεων κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών που ανταποκρίνεται στις παγκόσμιες και τοπικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις. Η κάθε χώρα μπορεί να ενσωματώσει εκείνα τα στοιχεία των πολιτικών εφαρμογών που της ταιριάζουν και που μπορούν να αποδειχθούν χρήσιμα και λειτουργικά. Επιπλέον, ιδιαίτερο ρόλο έπαιξαν βέβαια διεθνείς οργανισμοί όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), οι οποίοι διέδωσαν τις αρχές του νέου υποδείγματος και υποκίνησαν την πρακτική εφαρμογή των νέων πολιτικών με τη βοήθεια του θεσμικού και ελεγκτικού τους ρόλου, ασκώντας πίεση για την ενσωμάτωσή τους στα τοπικά διοικητικά συστήματα. Σήμερα διαποτίζει το πνεύμα της διοικητικής μεταρρύθμισης που επιχειρείται στην Ελλάδα και αλλού, ενώ αποτυπώνεται σε πανεπιστημιακά συγγράμματα και προγράμματα σπουδών, σε έρευνες και συνέδρια σε όλο τον κόσμο. Ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνει στον Ο.Ο.Σ.Α. όπου ο περιορισμός της πληθωριστικής ρυθμιστικής δράσης του κράτους καταγράφεται ως κοινή συνιστώσα των ποικίλων προγραμμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόζονται ή/και προωθούνται στα κράτη–μέλη. Μέσω διοργάνωσης συνεδρίων, ημερίδων, της εκπόνησης ερευνών και στατιστικών μελετών, κλπ. χαράσσονται οι κατευθυντήριες πολιτικές που προωθούν τη συνεργασία κυβερνήσεων, ιδιωτικών επιχειρήσεων και διεθνών οργανισμών με στόχο την αντιμετώπιση των σύγχρονων δημόσιων προβλημάτων. Η εικόνα της κάθε χώρας απεικονίζεται με δείκτες που μετρούν την ανταγωνιστικότητα, την επιχειρηματικότητα και κάθε επιμέρους στοιχείο της σύνθεσης «οικονομική και κοινωνική ευημερία».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

Καλή Νομοθέτηση & Διοικητικά Βάρη

2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και Καλή Νομοθέτηση

Από τα μέσα της δεκαετίας του ‘90 οι ευρωπαϊκές οικονομίες παρουσιάζουν μια αναπτυξιακή υστέρηση σε σχέση με την οικονομία των Η.Π.Α. καθώς και με αυτές ανερχόμενων χωρών. Η υστέρηση αυτή ακολουθείται από μείωση της παραγωγικότητας και γενικά του οικονομικού ρυθμού ανάπτυξης. Πέρα από την οικονομική ύφεση διακριτή είναι και η σημαντικά ανεπαρκής επένδυση σε τομείς όπως είναι η έρευνα και η εκπαίδευση. Τον ίδιο δρόμο ακολουθεί και η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, της πληροφορικής και των επικοινωνιών. Η μεγαλύτερη διαφορά μεταξύ ευρωπαϊκών οικονομιών και των ΗΠΑ επισημαίνεται στο πεδίο των καινοτομιών, της έρευνας και ανάπτυξης και γενικά του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Βάση των παραπάνω γίνεται έκδηλο ότι η πολλά υποσχόμενη ένωση της Ευρώπης καλείται να αντιμετωπίσει την οικονομική της κόπωση για να επιστρέψει σε ανταγωνιστικούς ρυθμούς, στα πλαίσια μιας παγκοσμιοποιημένης πλέον οικονομίας. Η υστέρηση αυτή χρεώθηκε σε δομικές αδυναμίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και όλη αυτή η κατάσταση εκφράστηκε μέσα από τη σύνοδο των Ευρωπαίων ηγετών, τον Μάρτιο του 2000, στη Λισαβόνα. Η σύνοδος υπέγραψε την στρατηγική της Λισαβόνας σύμφωνα με την οποία επιδιώκεται «να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία, βασισμένη στη γνώση, παγκόσμια ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και ισχυρότερη κοινωνική συνοχή»[16]. Εν ολίγοις η στρατηγική της Λισαβόνας εξέφρασε το 2000 πώς θα ήθελε να είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση το 2010 και περιέγραφε τον τρόπο.

Πέντε χρόνια μετά και χωρίς να υπάρχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα, με έναυσμα τη μελέτη του Ολλανδού πολιτικού, που διετέλεσε και πρωθυπουργός, Wim Kok, στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αναθεωρήθηκε ο στόχος της στρατηγικής της Λισαβόνας και επικεντρώθηκαν όλες οι προσπάθειες της ένωσης στην επίτευξη

[16] Νίκος Μιχαλόπουλος, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000, Στρατηγική Λισαβόνας και δημόσια διοίκηση, Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010, σελ.21.

ισχυρότερης, βιώσιμης οικονομικής μεγέθυνσης καθώς και στη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων απασχόλησης. Ο προσανατολισμός της έθετε σε δεύτερη μοίρα περιβαλλοντικά και κοινωνικά ζητήματα και τοποθετήθηκε αποκλειστικά σε οικονομικά πλαίσια. Η αρχική στρατηγική επιδίωξη παρέμεινε ανέπαφη κι ο στόχος έγινε πιο συγκεκριμένος, πιο μικρός άρα κι εφικτός. Αυτό που περιέλαβε η υπογραφή της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισαβόνας ήταν να ενοποιήσει γνωστικά και όχι επιχειρησιακά τις διαφορετικές οπτικές της οικονομικής και κοινωνικής Ευρώπης. Λειτούργησε σαν νομιμοποιητικό πλαίσιο έτσι ώστε να αναδιαμορφωθούν οι δημόσιες πολιτικές των κρατών – μελών της Ένωσης μέσω δημιουργίας εθνικών προγραμμάτων μεταρρύθμισης. Έμφαση δόθηκε στην ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους η οποία συνεχίζει να υφίσταται αλλά πλέον το κράτος καλείται να νομοθετήσει καλύτερα σε σχέση με το παρελθόν. Η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών, ως αναγκαιότητα, έρχεται στο επίκεντρο της ατζέντας όχι μόνο στη στρατηγικής της Λισαβόνας αλλά γενικότερα στις επιδιώξεις της ίδιας της Ένωσης και ορίζεται ως «καλή νομοθέτηση».

Καλή νομοθέτηση (Better Regulation) είναι η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, των θεσμών και των διαδικασιών παραγωγής τους. Θεωρείται ότι μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην οικονομική ανάπτυξη, στην κοινωνική ισότητα, και στην ευημερία των πολιτών. Η σημαντικότητα της παραγωγής νόμων και κανόνων είναι αναμφισβήτητη. Θέτει το πλαίσιο συμπεριφοράς και λειτουργίας φυσικών προσώπων και οργανώσεων και τοποθετεί τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας. Υπέρμετρη ή άστοχη νομοθετική δράση μπορεί να αναστείλει την ανάπτυξη και να δυσχεράνει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και την επιχειρηματικότητα στο σύνολό της. Πολλές φορές οι σχέσεις μεταξύ κανονιστικής ρύθμισης και επιχειρηματικότητας καταλήγουν να είναι αρνητικές. Η στρατηγική της Λισαβόνας ενστερνίζεται την καλύτερη νομοθέτηση αναγνωρίζοντάς την ως μια σημαντική πτυχή της δημιουργίας ενός ανταγωνιστικού και επιχειρηματικά φιλικού περιβάλλοντος.

Η ευρωπαϊκή πολιτική της καλής νομοθέτησης αποσκοπεί στη βελτίωση του ευρωπαϊκού και εθνικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος καθιστώντας το απλούστερο και προσφορότερο για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι αρχές, βάσει των οποίων λειτουργεί και από τις οποίες εμφορείται είναι οι παρακάτω:

α. Η αναγκαιότητα

β. Η αναλογικότητα (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερου επαχθούς μέτρου)

γ. Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους (γλωσσική απλούστευση, φιλική ανταπόκριση)

δ. Η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων προς τους σκοπούς της ρύθμισης

ε. Η αρχή της διαφάνειας

στ. Η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής τους

ζ. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου

η. Η αρχή της προσβασιμότητας

θ. Η αρχή της ανοιχτής διαδικασίας (διαβούλευση)

Οι παραπάνω αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται τόσο κατά την κατάρτιση νόμων και κανονιστικών πράξεων όσο και κατά την αξιολόγηση και τροποποίησή τους. Η χρήση της νέας αυτής οριζόντιας ευρωπαϊκής πολιτικής αποσκοπεί στην βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κράτους.

Τα μέσα που χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου, όπως έχουν αποτυπωθεί μέχρι σήμερα[17] εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε γενικές γραμμές συγκλίνουν στα παρακάτω:

1. <u>Ανάλυση Επιπτώσεων</u> (Impact Assessment). Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας, πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση, όπου αναφέρονται οι συνέπειες των ρυθμίσεων στην οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον. Διαφοροποιείται από την ανάλυση κόστους-οφέλους αφού με τη χρήση της συνυπολογίζονται οι κανονιστικές συνέπειες όχι μόνο σε οικονομικούς όρους αλλά και σε κοινωνικές υποκατηγορίες. Παρόλα αυτά θα πρέπει να σημειωθεί ότι

[17] Mandelkern, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.

ενώ η Ανάλυση Επιπτώσεων αποτελεί το πιο διαδεδομένο εργαλείο όσον αφορά στην εκτίμηση των συνολικών επιπτώσεων μιας ρύθμισης, η χρήση της περιορίζεται, κατά βάση, στην εκτίμηση της οικονομικότητας. Έτσι χώρες που χρησιμοποιούν, σε κάποιο βαθμό τη μέθοδο αυτή, επιδιώκουν τη βελτίωση της οικονομικότητας των ρυθμίσεων, ιδίως σε σχέση με:

- ✓ Τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις της ρύθμισης στην απασχόληση
- ✓ Την κατάργηση/ συγχώνευση/ αποφυγή γραφειοκρατικών εμποδίων, διαδικασιών και οργάνων στην άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας
- ✓ Την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, παλαιότερων και νεότερων
- ✓ Την προαγωγή της γενικότερης οικονομικής μεγέθυνσης και ευημερίας

2. Απλούστευση. Αποτελεί το πιο παλιό εργαλείο της καλής νομοθέτησης. Στην δεκαετία του ’80 η απλούστευση των διαδικασιών έγινε συνώνυμη της απορρύθμισης αλλά στη σύγχρονη εποχή, το εργαλείο της απλούστευσης εμπεριέχει τις παρακάτω κατευθύνσεις:
   - Γλωσσικές παρεμβάσεις σε ρυθμίσεις που αφορούν σε διοικητικές διαδικασίες. Η κατάργηση και η απλοποίηση αρκτικόλεξων, δύσκολων τεχνικών όρων και γενικότερα η πιο προσιτή και κατανοητή στο πολίτη γλώσσα είναι το ζητούμενο.
   - Οργανωτική Απλούστευση. Συγχωνεύονται ή καταργούνται τα ενδιάμεσα οργανωτικά στάδια μιας διοικητικής διαδικασίας που δεν είναι απαραίτητα πλέον, είτε γιατί απαξιώθηκαν είτε γιατί συνθέτουν μια δυσκίνητη, γραφειοκρατική και όμως περιττή λειτουργία.
   - Χρήση νέων Τεχνολογιών. Οι νέες τεχνολογίες και τα καινούργια τεχνικά μέσα οδηγούν σε μείωση του όγκου των απαραίτητων δικαιολογητικών, κατάργηση περιττών εγγράφων καθώς επίσης και σε εξοικονόμηση πόρων.

3. Κωδικοποίηση. Το εργαλείο της κωδικοποίησης στοχεύει στον περιορισμό της πολυνομίας, την επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας κατά τρόπο ώστε οι εναπομείναντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και

περισσότερο εύληπτοι και προσιτοί. Στην Ευρώπη και σύμφωνα με την μελέτη του Mandelkern[18] υπάρχουν τρεις όροι κωδικοποίησης:

- Τυπική Κωδικοποίηση. Η τυπική κωδικοποίηση περιγράφει την διαδικασία κατά την οποία μία ομάδα κανονιστικών διατάξεων αντικαθίσταται με μία και μόνο πράξη η οποία εμπεριέχει την ουσία και το νόημα των προηγούμενων.
- Ανάπλαση. Η ανάπλαση αφορά την κανονιστική πράξη που έχει αντικαταστήσει κάποιες προηγούμενες με τη διαφορά ότι το νόημα και το περιεχόμενο έχουν αλλάξει στο τελικό, νέο κείμενο.
- Συγχώνευση. Η συγχώνευση αφορά συρραφή δύο ή περισσότερων κανονιστικών ρυθμίσεων που παρουσιάζουν μια ενότητα καθώς και χρονική ακολουθία. Στόχος είναι η ευκολότερη πρόσβαση του ενδιαφερόμενου στο δίκαιο. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για τη διαμόρφωση των τελικών κανονιστικών κειμένων μελετάται εκ μέρους της νομοθεσίας, η αντίληψη του μέσου ανθρώπου.

4. Η ενσωμάτωση κοινοτικών ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο. Μεγάλη σημασία, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής οδηγίας για καλή νομοθέτηση, δίνεται στην ομαλή μεταφορά του ευρωπαϊκού δικαίου στα δίκαια των κρατών-μελών. Η τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης είναι απαραίτητη καθώς και η, όσο το δυνατόν, καλύτερη ενσωμάτωση των οδηγιών χωρίς να υπάρχουν ασάφειες, παρερμηνείες και νομικά κενά. Ο στόχος είναι η εφαρμογή των νομικών διατάξεων να οδηγήσει σε μια οικονομική ανάπτυξη της κοινωνίας όπου οι επιχειρήσεις να είναι σε θέση να αναπτύξουν θεμιτό ανταγωνισμό στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς, προστατεύοντας ταυτόχρονα τους εργαζόμενους, τους καταναλωτές, την υγεία και το περιβάλλον. Μεγάλη προσοχή απαιτείται στην μεταφορά και εναρμόνιση των κοινοτικών οδηγιών στα εθνικά δίκαια καθώς φαινόμενα, όπως είναι η υπέρβαση της εναρμόνισης ή η μη έγκαιρη ενσωμάτωση της μπορούν να σημειωθούν. Είναι πολύ σημαντικό οι αρμόδιοι φορείς στα εθνικά πεδία δικαίου να συμμετέχουν ενεργά στην διαδικασία διαπραγμάτευσης των ευρωπαϊκών οδηγιών έτσι ώστε να γίνεται πιο εύκολη η μεταφορά τους στα εθνικά νομικά συστήματα και το τελικό κείμενο να ανταποκρίνεται πλήρως στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε

[18] Mandelkern Report, ό.π.

χώρας. Μεγάλο βάρος να δίνεται στην μελέτη, κατανόηση και επεξεργασία των ευρωπαϊκών κανόνων για να αποφευχθεί το φαινόμενο της υπερερμηνείας ή «επιχρύσωσης» (gold plating)[19].

Το περιεχόμενο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρει η καλή νομοθέτηση εμπεριέχει ως συστατικά του στοιχεία τα παρακάτω:

1. τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών και εντύπων επικοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες

2. την περιστολή των διοικητικών δομών και την άρση των πολλαπλών σημείων επικοινωνίας δημιουργώντας υπηρεσίες μιας στάσης, και

3. την όσο το δυνατόν ευρύτερη πληροφόρηση με ακρίβεια και σταθερότητα των αναγκαίων προϋποθέσεων για την έγκριση και έναρξη επιχειρηματικών δράσεων[20].

Η κοινή συνισταμένη σε όλα τα παραπάνω είναι ότι στο κέντρο της δημόσιας διοίκησης εγκαθίσταται τώρα ο πολίτης. Η ικανοποίηση των αναγκών του αποτελεί βασικό μέλημα και η αξιολόγησή της καθορίζει την χάραξη των διοικητικών δομών στα κράτη – μέλη της Ένωσης.

2.2. Η άλλη πλευρά του Ατλαντικού (Ο.Ο.Σ.Α και Κανονιστική Μεταρρύθμιση)

Η έκφραση της ανάγκης για καλύτερη νομοθέτηση δεν είναι μια νέα πολιτική στον δημόσιο διοικητικό χώρο. Εμφανίστηκε ως «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» στον Καναδά τη δεκαετία του ’80, ενώ κάποια χρόνια αργότερα δέσποσε και στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες, ως κομμάτι της δημόσιας διοικητικής μεταρρύθμισης.

[19] Στα πλαίσια της Ε.Ε. η τάση των κρατών-μελών να «υπερβάλλουν» ως προς την ενσωμάτωση κοινοτικής νομοθεσίας με αποτέλεσμα την αύξηση του διοικητικού φόρτου συμμόρφωσης (αναφορές, διαδικασίες, απαιτήσεις κλπ που δεν απαιτούνται από την συγκεκριμένη νομοθεσία) ονομάζεται «gold plating». Βλ. επίσης COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COM(2006) 691 final, σελ. 5.

[20] Νίκος Μιχαλόπουλος, Στρατηγική Λισαβόνας και δημόσια διοίκηση, Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010.

Η κανονιστική μεταρρύθμιση (Regulatory Reform) έχει τις ρίζες της στην οικονομική θεωρία και συγκεκριμένα υιοθετεί την οικονομική ανάλυση ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αποδοχή κάθε κανονιστικής ρύθμισης. Δεν αρκεί πλέον να εξετάζονται οι ρυθμίσεις ως προς τους τυπικούς όρους (π.χ. έλεγχος συνταγματικότητας) αλλά υπολογίζεται και αξιολογείται ορθολογικά το κόστος. «Η δικαιιακά ενδιαφέρουσα συμπεριφορά πρέπει να είναι και οικονομικά ενδιαφέρουσα»[21] (Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση). Στόχος είναι η βελτίωση της ρυθμιστικής ποιότητας, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων νομικών διατάξεων είτε σε επίπεδο θεσμών και διαδικασίας παραγωγής τους, αναβαθμίζοντας το κύρος του κανόνα δικαίου και μειώνοντας δραστικά τη δυνατότητα παρερμηνειών και την αδικαιολόγητη προσφυγή στη δικαιοσύνη.

Η αναβάθμιση του νομοθετικού έργου, σύμφωνα με τους κανόνες της κανονιστικής μεταρρύθμισης, μπορεί να επιτευχθεί με:

- Την ακριβή οριοθέτηση του προς διευθέτηση θέματος
- Τη μείωση των διοικητικών βαρών που προκαλεί η εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων (με έμφαση στην οικονομία)
- Τη διαφάνεια σε όλες τις φάσεις κατάρτισης της ρύθμισης
- Την αξιολόγηση των ρυθμίσεων με όρους δημοκρατικότητας και τη συμμετοχή των πολιτών κατά τη διαδικασία παραγωγής της (διαβούλευση)
- Την αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου

Εκτός από την οικονομική θεωρία, η πολιτική της κανονιστικής μεταρρύθμισης ενσωματώνει στον κορμό της και προσπάθειες περιορισμού του φαινομένου της πολυνομίας. Τα εργαλεία της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης διαφέρουν ελάχιστα από τα εργαλεία που χρησιμοποιεί η πολιτική της καλής νομοθέτησης αφού ο στόχος είναι κοινός. Έτσι, με τη κωδικοποίηση και την απλούστευση γίνεται προσπάθεια να συρρικνωθεί και να βελτιωθεί το υφιστάμενο νομοθετικό σύστημα και πλέον να παράγεται καινούργια νομοθεσία υπό το πρίσμα αυστηρών προδιαγραφών, πλην

[21] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο management" στη "διακυβέρνηση", Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 131.

όμως απαραίτητων για την εξασφάλιση της οικονομικής άνθησης σε περιβάλλον φιλικό τόσο προς τον πολίτη όσο και προς την επιχειρηματικότητα. Η μέτρηση και ο περιορισμός των διοικητικών βαρών είναι το εργαλείο που θα αναλυθεί εκτενώς στη συνέχεια και θα τονιστεί η σπουδαιότητα και η αναγκαιότητά του. Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων αποτελεί και εδώ το κεντρικό εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Κάθε νομική ρύθμιση θα πρέπει να συνοδεύεται από ειδική ανάλυση, η οποία θα καταδεικνύει τις επιπτώσεις που θα έχουν στην αγορά και στην οικονομία γενικότερα οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις. Θα καταρτίζεται, δηλαδή, μελέτη σκοπιμότητας, η οποία θα περιγράφει λεπτομερώς τα οφέλη και κυρίως τις αρνητικές επιπτώσεις κάθε νομοθετικής πρωτοβουλίας για την οικονομία της χώρας. Συμπληρωματικά, οι νομοθετικές ρυθμίσεις εξετάζονται ως προς την αναγκαιότητα, την καταλληλότητα και τη φιλικότητα που τις διέπουν. Οι έλεγχοι αυτοί πρεσβεύουν κάτι περισσότερο από γενικές αιτιολογικές εκθέσεις που απλά επαναλαμβάνουν την βούληση του εισηγητή τους.

Κατά τον έλεγχο αναγκαιότητας:

- μελετάται η ύπαρξη διεθνούς εμπειρίας από ανάλογες ρυθμίσεις
- προσδιορίζονται οι στόχοι της νέας ρύθμισης
- εντοπίζονται τα τυχόν προβλήματα που προκαλούνται από την νέα ρύθμιση
- συγκεκριμενοποιούνται οι πληθυσμιακές ομάδες που επηρεάζονται από τη νέα ρύθμιση
- αποτιμούνται ποσοτικά οι επιπτώσεις

Ο έλεγχος της καταλληλότητας έπεται χρονικά από τον έλεγχο της αναγκαιότητας και αφορά στα παρακάτω:

- την τεκμηρίωση της νέας ρύθμισης με βάση διεθνών και αναγνωρισμένων αρχών και τύπων
- το προσδιορισμό εναλλακτικών επιλογών κυρίως όσο αφορά:
    1. σε απορρέοντα διοικητικά βάρη σε πολίτες
    2. στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης
    3. στις επιπτώσεις στο υφιστάμενο σύστημα κανόνων
- το προσδιορισμό της έκτασης της νέας ρύθμισης
- τον επακριβή προσδιορισμό των οργάνων που θα εφαρμόσουν τη ρύθμιση

Ο τελευταίος έλεγχος που διενεργείται είναι αυτός της φιλικότητας και εστιάζει στα εξής:

- τη προσαρμογή της νομικής ρύθμισης σε γλωσσικά επίπεδα του μέσου πολίτη
- το διακανονισμό των θεμάτων που προέρχονται από την εφαρμογή της νέας ρύθμισης και εκδηλώνονται ως νέα βάρη στους πολίτες
- την ελαχιστοποίηση των κόμβων διοικητικής διαδικασίας (βημάτων/ ενεργειών) από πλευράς πολιτών
- τη δυνατότητα επιλογών εναλλακτικών τρόπων διεκπεραίωσης των υποχρεώσεων του πολίτη με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, υπηρεσίες μιας στάσης κλπ.[22]

Ο δημιουργός καθώς και ο μεγαλύτερος προωθητής της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α). Αρχικά η πρακτική του οργανισμού ήταν να συγκεντρώσει τις καλύτερες κανονιστικές μεταρρυθμιστικές πολιτικές από χώρες που τις εφάρμοζαν και να τις προσαρμόσει σε μια ενιαία πολιτική την οποία υποδέχτηκαν τα μέλη του και σταδιακά άρχισαν να την εφαρμόζουν. Σύμφωνα λοιπόν με τον Ο.Ο.Σ.Α., μια πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης για να είναι επιτυχημένη θα πρέπει να:

- επιδιώκει να ενσωματώνει προγράμματα τα οποία έχουν ξεκάθαρους στόχους και πλαίσια εφαρμογής
- περιλαμβάνει συστηματική αναθεώρηση των προγραμμάτων της έτσι ώστε η αποτελεσματικότητα και η επιτυχία της μεταρρύθμισης να είναι εφικτή ακόμα κι όταν τα δεδομένα μεταβάλλονται
- εγγυάται για την διαφάνεια, την αμεροληψία και την αποδοτική εφαρμογή των επιδιώξεών της
- ενισχύει, όπου κρίνεται απαραίτητο, τον ελεύθερο ανταγωνισμό
- μεταρρυθμίζει τους κανόνες και να τους καταργεί όπου δεν είναι σαφές ότι αποτελούν τον αποτελεσματικότερο τρόπο για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος

[22] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο management” στη “διακυβέρνηση”, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 146-149.

- εξαλείφει κάθε περιττό κανονιστικό εμπόδιο στον τομέα του εμπορίου και των επενδύσεων
- να προβλέπει συμφωνίες και συνέργιες με άλλες πολιτικές προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι[23].

Ο Ο.Ο.Σ.Α. κατέληξε σε αυτές τις συστάσεις και δημιούργησε ένα ενιαίο πρόγραμμα, το οποίο εφαρμόζεται σε μεγάλο ποσοστό στα κράτη-μέλη του και αποτελεί μια οριζόντια πολιτική για όλους τους φορείς παραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων.

Τα κοινά σημεία της πολιτικής του Ο.Ο.Σ.Α. και της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πολλά, ωστόσο διακρίνονται και κάποιες διαφορές.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης θέτει την πολιτική της κανονιστικής μεταρρύθμισης σε ένα πλαίσιο κυρίως οικονομικό. Στοχεύει στην βελτίωση του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος και γενικότερα στη δημιουργία θετικών συνθηκών για την απελευθέρωση των αγορών. Από την άλλη, η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋποθέτει όρους κοινωνικής ευημερίας για τους πολίτες και τους εταίρους της. Λαμβάνει, δηλαδή, μια πιο ευρεία διάσταση και αγγίζει πέρα από την οικονομία και στόχους κοινωνικούς, πολιτικούς και περιβαλλοντικούς[24].

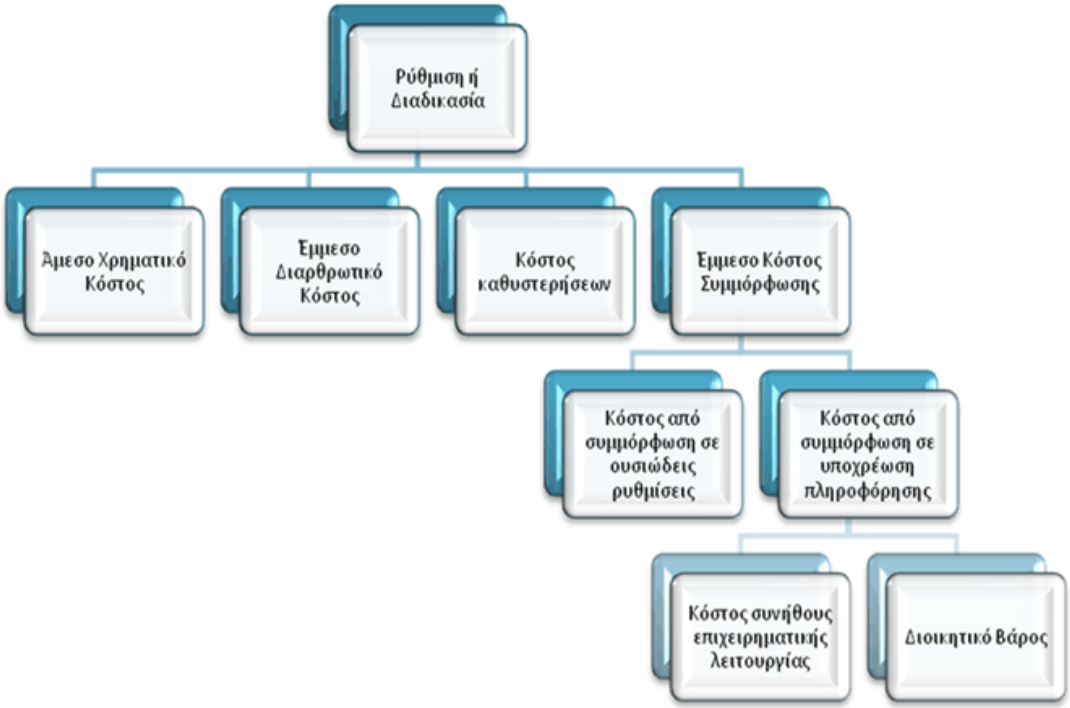
2.3. Διοικητικά Βάρη (ορισμός - μέτρηση και μείωση)

Η πληθώρα ρυθμίσεων και υποχρεώσεων συμμόρφωσης που αφορά οικονομικές δραστηριότητες δημιουργεί περιττό διοικητικό φόρτο και δρα ανασταλτικά στην ανάληψη επιχειρηματικών εγχειρημάτων. Ο περιορισμός τους θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να αφιερώνουν περισσότερο χρόνο στις κύριες δραστηριότητές τους, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η αποδοτικότητα της εργασίας και κατ' επέκταση να ενισχυθεί η παραγωγικότητα και να μειωθεί το κόστος παραγωγής. Σε μια εποχή που χαρακτηρίζεται από οικονομική δυσανεξία, αποτελεί ζωτικής σημασίας προτεραιότητα η απελευθέρωση του επιχειρείν από γραφειοκρατικά εμπόδια και κωλύματα.

[23] OECD, CUTTING RED TAPE: NATIONAL STRATEGIES FOR ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION 2006

[24] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο management" στη "διακυβέρνηση", Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 158-162

Τον Ιανουάριο του 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε μια συστηματικότερη προσέγγιση και παρουσίασε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις στην ΕΕ κατά 25% έως το 2012. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πρόγραμμα δράσης το Μάρτιο του 2007, όταν συμφώνησε συγκεκριμένα ότι «οι διοικητικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία της ΕΕ» (συμπεριλαμβανομένων των εθνικών μέτρων εφαρμογής ή μεταφοράς της εν λόγω νομοθεσίας) πρέπει να μειωθούν κατά 25% και κάλεσε τα κράτη μέλη να θέσουν τους δικούς τους εθνικούς στόχους συγκρίσιμης φιλοδοξίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης ισχυρή υποστήριξη για τους στόχους του προγράμματος δράσης και διέθεσε δημοσιονομικούς πόρους για να υποστηρίξει αυτή τη δραστηριότητα. Σκοπός του προγράμματος δράσης είναι να μετρηθεί το κόστος που συνεπάγονται.



Διάφορα είδη κόστους που προκύπτουν από τη νομοθεσία, κανονιστικές πράξεις, διοικητικές διαδικασίες. Πηγή: www.administrativeburdens.gr

Στην παρούσα φάση θα εξεταστούν τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από την εφαρμογή νομικών θεσμοθετήσεων. Τα διοικητικά βάρη αποτελούν έμμεσο κόστος συμμόρφωσης σε νομικές υποχρεώσεις ή υποχρεώσεις που θεσπίζονται από τη διοίκηση για παροχή πληροφόρησης στο δημόσιο ή σε τρίτους, το οποίο οι

υποκείμενοι επωμίζονται μόνο επειδή είναι νομικά ή διοικητικά υποχρεωμένοι να το κάνουν, ενώ σε διαφορετική περίπτωση δεν θα συμμορφώνονταν.

Ο λόγος που αναγκάζει τη διοικητική μεταρρύθμιση, παγκοσμίως, να κινηθεί προς την κατεύθυνση της ποσοτικοποίησης, αξιολόγησης και κατ' επέκταση μείωσης των διοικητικών βαρών, είναι η συνειδητοποίηση της σημαντικότητάς τους. Έρευνες έχουν αποδείξει ότι τα διοικητικά κόστη αντιπροσωπεύουν το 3,5% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι η μείωση κατά 25% θα προκαλέσει αύξηση 1,4% ή 150 δις ευρώ στο ΑΕΠ της.

Η μέτρηση και η μείωση γραφειοκρατικών βαρών είναι ένα εργαλείο απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών. Εντάσσεται στα πλαίσια της πολιτικής της καλής νομοθέτησης και ευρύτερα της κανονιστικής μεταρρύθμισης και στοχεύει στην βελτίωση της ποιότητας των ίδιων των ρυθμίσεων, των διαδικασιών παραγωγής τους και των θεσμών που τις διέπει έτσι ώστε να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη, η αύξηση της απασχόλησης και η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων.

Ανά τον κόσμο υπάρχουν διάφορα εργαλεία μέτρησης των διοικητικών βαρών, όπως:

- Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους
- Ρυθμιστικό Μοντέλο Κόστους
- Κυνηγός Βαρών
- Μοντέλο εξισορρόπησης

Το πιο διαδεδομένο και ευρέως χρησιμοποιούμενο εργαλείο από τα παραπάνω είναι το τυποποιημένο μοντέλο κόστους (standard cost model)[25]. Η μέτρηση με το μοντέλο αυτό, του οποίου προέλευση είναι η Ολλανδία, είναι απλή και βασίζεται στην ποσοτική αποτίμηση κάθε διοικητικής δραστηριότητας που πρέπει να διεκπεραιωθεί για να υπάρξει συμμόρφωση με την υποχρέωση πληροφόρησης. Το άθροισμα του κόστους υποχρεώσεων πληροφόρησης αποτελεί τα διοικητικά βάρη μιας ρύθμισης ή διαδικασίας.

[25] Commission Working Document, «Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union», COM(2006) 691 final της 14.11.2006

Ο στόχος της χρήσης του εργαλείου είναι να ποσοτικοποιηθούν τα διοικητικά βάρη, να αξιολογηθούν και να παρθούν ορθολογικές αποφάσεις που θα οδηγήσουν σε μείωσή τους ούτως ώστε να αποδεσμευτούν πόροι πολύτιμοι για την επιχείρηση και να επενδυθούν στην ανάπτυξή της. Η πληροφόρηση της ποσοτικής απεικόνισης θα βελτιώσει τη νομοθεσία και με τρόπο άμεσο θα ενισχυθούν η επιχειρηματικότητα και στη συνέχεια η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Το τυποποιημένο μοντέλο κόστους μπορεί να φωτίσει τα επαχθή σημεία της νομοθεσίας, να αναγνωρίσει τα επιβαρυντικά κομμάτια της, τα βάρη δηλαδή που προκαλούν τη μεγαλύτερη όχληση στις επιχειρήσεις ή γενικά τα σκοτεινά τμήματα της νομοθεσίας στα οποία είναι δύσκολο να συμμορφωθούν οι επιχειρήσεις.

Στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που πραγματοποιήθηκε το 2007 αποφασίστηκε, όπως προαναφέρθηκε, η μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% ως το 2012 στους παρακάτω τομείς πολιτικής:

1. Εταιρικό δίκαιο
2. Φαρμακευτική νομοθεσία
3. Εργασιακό περιβάλλον/εργασιακές σχέσεις
4. Φορολογικό δίκαιο
5. Στατιστικές
6. Γεωργία και γεωργικές επιδοτήσεις
7. Ασφάλεια τροφίμων
8. Μεταφορές
9. Αλιεία
10. Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες
11. Περιβάλλον
12. Πολιτική συνοχής
13. Δημόσιες συμβάσεις

Η μέτρηση λοιπόν γίνεται στους δεκατρείς παραπάνω τομείς και αφορά σε σαράντα δύο κοινοτικές ρυθμίσεις (13 κανονισμούς και 29 οδηγίες). Όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης έχουν δηλώσει τους αντίστοιχους εθνικούς στόχους μείωσης προσαρμόζοντας τα εργαλεία στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Το πρόγραμμα θα

διαρκέσει μέχρι το 2012, ενώ το 2009 συμπεριλήφθησαν και άλλες τριάντα ρυθμίσεις.

Το πρόγραμμα μέτρησης διοικητικών βαρών υλοποιείται από την Γενική Διεύθυνση Επιχειρήσεων, αν και σύμφωνα με τη κατανομή αρμοδιοτήτων της νέας Επιτροπής, τα ζητήματα μέτρησης και μείωσης διοικητικών βαρών, όπως και όλη η πολιτική «Καλής Νομοθέτησης», ανήκουν στη Γενική Γραμματεία του Προέδρου της Επιτροπής. Από το 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη δημιουργήσει μια Ομάδα Εθνικών Εμπειρογνωμόνων, με συμβουλευτικό ρόλο σε σχέση με την γενική στρατηγική απλούστευσης και βελτίωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και την υποστήριξη και διευκόλυνση της ανάπτυξης μέτρων καλής νομοθέτησης τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.

Αυτό που θα καθιερώσει την επιτυχία ενός τέτοιου εγχειρήματος / προγράμματος είναι σαφώς η δυνατή πολιτική θέληση, η δέσμευση δηλαδή εκ μέρους του εκτελεστικού σώματος - μέσω της δημόσιας διοίκησης - να εφαρμόσει το πρόγραμμα παρά τις όποιες δυσκολίες αντιμετωπίσει λόγω της εγκατεστημένης γραφειοκρατικής αδράνειας. Σε τέτοια προγράμματα μεγάλου βεληνεκούς, απαραίτητος είναι ο δυνατός συντονισμός από τον κορμό της κυβέρνησης. Η αποπολιτικοποίηση του προγράμματος μπορεί να μειώσει το εγχείρημα και να απομακρύνει το στόχο. Πρέπει να υπάρχει ενιαία ερμηνεία των μεθόδων που χρησιμοποιούνται και των επιδιώξεων καθώς και κοινή αποδοχή τους. Η συνεργασία μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων και διαφόρων τμημάτων και οργανισμών απαιτείται μαζί με την διάδοση των γνώσεων και των τεχνικών που ακολουθούνται. Επίσης, το πρόγραμμα μείωσης διοικητικών βαρών πρέπει να εποπτεύεται από μια ανεξάρτητη επιτροπή ελέγχου, η οποία θα διασφαλίσει τον συντονισμό και τη λογοδοσία ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την πρόοδο του σχεδίου.

2.4. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (ως προϋπόθεση και συνέπεια της «καλής νομοθέτησης» και της άρσης των «διοικητικών εμποδίων»)

Η εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων με κεντρική προτεραιότητα την μείωση της γραφειοκρατίας και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών εισάγει την έννοια μιας δημόσιας διοίκησης η οποία ενσωματώνει και χρησιμοποιεί τα επιτεύγματα της ηλεκτρονικής τεχνολογίας. Το όνομα της νέας αυτής μορφής

διοίκησης είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government) και ουσιαστικά εκφράζει μια νέα αντίδραση στις σύγχρονες επιταγές της κοινωνίας. Περιλαμβάνει στον κορμό της τη χρήση πληροφοριακής τεχνολογίας και ειδικά του διαδικτύου, με στόχο να παράσχει καλύτερες υπηρεσίες, άμεσα και πιο αποδοτικά στον πολίτη-πελάτη. Παρέχει τη δυνατότητα της άμεσης σύνδεσης της Πολιτείας με τον πολίτη, 24 ώρες την ημέρα, 7 μέρες την εβδομάδα. Πολλοί μελετητές που ασχολήθηκαν με τη νέα δομή της δημόσιας διοίκησης κατέληξαν στο ότι υπάρχει κάποια δυσκολία στη διαμόρφωση του ορισμού της. Κάποιοι την περιορίζουν αφού τη συνδέουν αποκλειστικά με τη χρήση νέων τεχνολογιών, ενώ κάποιοι της προσδίδουν πιο ευρύ πεδίο εφαρμογής.

Παρακάτω παραθέτονται οι ορισμοί που έχουν δοθεί από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης καθώς και από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

- Η χρήση νέων πληροφοριακών και επικοινωνιακών τεχνολογιών από την Κυβέρνηση, όπως αυτή εφαρμόζεται σε όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων της και ειδικότερα η χρήση του διαδικτύου, δίνουν τη δυνατότητα να μετατρέψουν τη λειτουργία και τις δομές της κυβέρνησης[26]
- Η χρήση των τεχνολογιών της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών στη Δημόσια Διοίκηση, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, με σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού, την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας και την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών[27].

Παρά την έλλειψη κοινής αποδοχής για ενιαίο ορισμό, είναι αδιαμφισβήτητο ότι η θεωρία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αναπτύσσεται στο περιβάλλον της «Νέας Οικονομίας», το οποίο σηματοδοτείται από κοινωνίες με αντιπληθωριστική ανάπτυξη, χαμηλούς δείκτες ανεργίας, επικοινωνιακά και τεχνολογικά άλματα, υψηλές χρηματιστηριακές επιδόσεις και συνεχή αναδιοργάνωση αγορών και επιχειρήσεων.

[26] (http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4752).

[27] (http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf).

Η νέα δομή της δημόσιας διοίκησης λαμβάνει αξιοσημείωτες διαστάσεις ιδιαίτερα σε τρεις τομείς:

1. Εξυπηρέτηση του κοινού

Όσον αναφορά στην παροχή υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση προς τους πολίτες, θα πρέπει να τονιστεί πως ο βαθμός ανταπόκρισης στις απαιτήσεις των πολιτών αλλάζει καθοριστικά με τη νέα δομή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Ανασχεδιάζονται οι διαδικασίες και η χρήση των ηλεκτρονικών πληροφοριακών και τηλεπικοινωνιακών μέσων, προσφέρει τις ταχύτητες απόκρισης που μέχρι πριν μόνον ο ιδιωτικός τομέας διέθετε. Η χρήση των νέων τεχνολογιών από μόνη της δεν σημαίνει ότι αυτομάτως οι κακές διαδικασίες μετατρέπονται σε καλές. Δημιουργείται όμως η ευκαιρία στη δημόσια διοίκηση να εκτελέσει καλύτερα το έργο της, παρέχοντας υπηρεσίες γρήγορες και φιλικές προς το χρήστη. Έτσι, η on line παροχή υπηρεσιών (υποβολή αιτήσεων, έκδοση βεβαιώσεων και δικαιολογητικών), οι υπηρεσίες μιας στάσης, οι ηλεκτρονικές προκηρύξεις διαγωνισμών, η διαβούλευση και τόσες άλλες καινοτομίες, προδιαγράφουν μια πιο άμεση και ειλικρινή σχέση επικοινωνίας μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτών[28].

2. Ενδυνάμωση της δημοκρατίας

Οι πολίτες μπορούν να έχουν μεγαλύτερη πρόσβαση σε πληροφορίες από τις αρχές. Αυτό τους επιτρέπει να κατανοήσουν πώς οι φόροι τους δαπανώνται και πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις. Αυτό αποτελεί μια μεγάλη επιτυχία προς την κατεύθυνση για μια περισσότερο διαφανή, υπεύθυνη και ανοιχτή δημόσια διοίκηση, καθώς ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών και κατ' επέκταση η δημοκρατία. Επιπλέον, με τη νέα δομή της δημόσιας διοίκησης, η ενδυνάμωση της διαφάνειας ενισχύει την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης και προάγει τη λογοδοσία. Εξαιρετικά σημαντικά δυνητικά οφέλη, όχι μόνο στην Ευρώπη αλλά και στις αναπτυσσόμενες χώρες και τις αναδυόμενες οικονομίες σε όλο τον κόσμο. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να προωθηθεί η άμεση επικοινωνία μεταξύ των πολιτών και των φορέων χάραξης πολιτικής μέσω ηλεκτρονικών φόρουμ (χώροι έκφρασης απόψεων), εικονικών χώρων συζητήσεων και ηλεκτρονικής ψηφοφορίας. Οι πολίτες μπορούν να εκφράσουν τους προβληματισμούς και τις απόψεις τους άμεσα, οι αρμόδιοι

[28] COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, The Role of e Government for Europe's Future, COM (2003) 567 final, 26/09/2003.

υπάλληλοι να απαντήσουν υπεύθυνα και έτσι να συμβάλλουν στην δημοκρατική διαδικασία[29].

3. Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Η διάσταση της αποτελεσματικότητας θα πρέπει να εστιάσει στο εύρος, το περιεχόμενο και τη ποιότητα της αλληλεπίδρασης και συνεργασίας που υπάρχει μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών, σε όλα τα επίπεδα. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καταλήγει να παρέχει καλύτερη εξυπηρέτηση στον πολίτη και στις επιχειρήσεις, αφού ανταποκρίνεται με πιο ικανοποιητικό τρόπο στις πραγματικές ανάγκες τους. Ο δημόσιος τομέας επιπλέον, ενισχύει την αποδοτικότητά του, εξοικονομώντας πόρους και χρόνο, σημαντικά και τα δύο στοιχεία τόσο για την επίπτωσή τους στις επιχειρήσεις, (αποδέσμευση πόρων της), όσο και για την επιρροή τους στη δημόσια διοίκηση, αφού απελευθερώνεται ανθρώπινο δυναμικό και χρησιμοποιείται καλύτερα. Σημαντικά χρηματοοικονομικά οφέλη σημειώνονται επίσης από τη στιγμή που αυτοματοποιούνται διαδικασίες και μειώνονται οι εσωτερικές μετακινήσεις. Το ανθρώπινο δυναμικό ενδυναμώνεται αφού η βελτίωση της οργάνωσης επιφέρει μείωση της γραφειοκρατίας, ενίσχυση και αύξηση των θεμάτων προς διεκπεραίωση. Έτσι, τα καθήκοντά του αποκτούν καλύτερο περιεχόμενο και ενισχύεται η ικανοποίησή του[30].

Από τα παραπάνω απορρέουν τέσσερα κύρια θέματα πάνω στα οποία θεμελιώνεται η νέα δομή της δημόσιας διοίκησης:

- Υποδομές
- Διαδικασίες
- Πρόσβαση, και
- Δεξιότητες πολιτών και υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης

[29] Ομοίως.

[30] Σαριδάκης Ι., Στάσης Α., Παπαδάκης Α.., Ράντος., Χάλαρης Ι., Σημειώσεις μαθήματος «Ηλεκτρονική Διοίκηση & Διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση και στους ΟΤΑ», Εκδόσεις ΕΚΔΔΑ-Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Γ΄ Εκπαιδευτική Σειρά, 2008-2010

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

Ελλάδα: Δημόσια Διοίκηση, Γραφειοκρατία και Επιχειρηματικότητα

3.1 Η εξέλιξη της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα

Αναλύοντας τη γραφειοκρατία ως μηχανισμό οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης στο πρώτο κεφάλαιο, έγινε μια παρουσίαση της θεωρητικής της υπόστασης στον Ευρωπαϊκό και αγγλοσαξονικό χώρο. Σε αυτό το κεφάλαιο θα εξεταστεί η εφαρμογή του γραφειοκρατικού μοντέλου που επικράτησε στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως αυτή διαμορφώθηκε μέσα από τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικράτησαν, καθώς η έκβαση της δημόσιας διοίκησης των χωρών αυτών παρουσιάζει κοινά χαρακτηριστικά.

Μετά τη μετάβαση προς τη Δημοκρατία έκδηλη ήταν η ανάγκη να εφαρμοστούν σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης μεταρρυθμίσεις προκειμένου να καταστούν οι εθνικές δημόσιες διοικήσεις τους πιο αποτελεσματικές και με στόχο την κοινωνική συνοχή και την οικονομική μεγέθυνση στα πλαίσια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου. Ενώ όμως οι μεταρρυθμίσεις ήταν απαραίτητες για την μετάβαση της διοίκησης από την εσωστρέφεια στον εκσυγχρονισμό, προέκυψαν προβλήματα μεγάλης ολκής τα οποία, είτε εκφράζονταν ως αντιστάσεις από τα εσωτερικά γρανάζια του συστήματος, είτε από άστοχες και ασυνεχείς κυβερνητικές πολιτικές. Το αποτέλεσμα πάντα αποκάλυπτε τη γραφειοκρατική δομή πιο δυνατή και εξαιρετικά αμετάβλητη. Η κατάσταση στη Νότια Ευρώπη δεν άλλαξε ουσιαστικά παρά όλες τις αναγκαστικές αλλαγές που έχουν παρέλθει από την ευρωπαϊκή επιρροή. Η σταδιακή ένταξη των κρατών αυτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να οδήγησε σε κάποια σύγκλιση των γραφειοκρατικών τους δομών με αυτές των αναπτυγμένων χωρών της Ένωσης, αλλά σε αντίθεση με τη θεωρία του εκσυγχρονισμού, οι αναπόφευκτες αυτές αλλαγές δεν παρουσιάζουν δυναμική και εξέλιξη[31].

Η Ελλάδα υιοθέτησε και αποτύπωσε τη γραφειοκρατική μορφή στη δημόσια διοίκησή της και διαστρέβλωσε κατά κόρον και κατ' εξακολούθηση όλες τις οργανωτικές και μεθοδικές αποτελεσματικές της εφαρμογές. Με στοιχεία της

[31] Dimitri A. Sotiropoulos, "Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a 'model' of South European Bureaucracy?" April 2004, The Hellenic Observatory The European Institute The London School of Economics and Political Science

Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα διοικητικά βάρη για την Ελλάδα έχουν υπολογιστεί στο 6,8% του Α.Ε.Π. της, τη στιγμή που το σύνολο των διοικητικών βαρών της Ένωσης είναι 3,5%. Είναι ενδεικτικό, όπως αναφέρει ο Θεόδωρος Τσέκος, ότι «το ελληνικό πολιτικό – διοικητικό σύστημα συγκροτείται στο σημείο τομής δύο παραδόσεων: της πελατειακής και της κανονιστικής. Η πρώτη χαρακτηρίζει το πεδίο της πολιτικής διαμεσολάβησης και η δεύτερη το διοικητικό πεδίο. Το σύνολο που προκύπτει είναι ιδιάζον»[32]. Ο πολυμορφικός αυτός χαρακτήρας του υποδείγματος που επικράτησε στην χώρα μας έγκειται στην τυπική και μόνο επικράτηση των μορφολογικών χαρακτηριστικών ενός φιλελεύθερου αστικού κράτους. Επισήμως οι θεσμοί και οι πολιτικές καλούνται να εξυπηρετήσουν αρχές όπως η ισονομία, ισοπολιτεία, διαφάνεια, ισότητα, προστασία κοινού συμφέροντος, να λειτουργήσουν δηλαδή κατά τα βεμπεριανά πρότυπα οργάνωσης του κράτους. Πρακτικά όμως οι θεσμοί συγκάλυψαν, επέτρεψαν και ακόμα ευνόησαν την καθιέρωση ιδιοτελών συστημάτων που άπλωσαν τα πλοκάμια τους σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης και ανέπτυξαν ένα τερατώδες μόρφωμα του οποίου τα δεινά στέρησαν και στερούν από τη χώρα, ακόμα και σήμερα, την ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία.

Η πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση, για πάρα πολλά χρόνια δεν υπαγορεύτηκε από τις πραγματικές επιχειρησιακές ανάγκες του κράτους αλλά στηρίχθηκε στις πελατειακές σχέσεις, καθώς συνδέθηκε άρρηκτα και με ψηφοθηρικές συμπεριφορές. Ενδεικτικό ότι το Α.Σ.Ε.Π. (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού) ιδρύθηκε το 1994 για να εξασφαλίσει αδιάβλητες διαδικασίες στελέχωσης του δημόσιου τομέα, βασισμένες αποκλειστικά και μόνο σε τυπικά και ειδικά χαρακτηριστικά, προσόντα και εμπειρία και ακόμα και στις μέρες μας υπάρχει πρακτικά η δυνατότητα να γίνονται προσλήψεις πελατειακού χαρακτήρα χωρίς υποχρέωση λογοδοσίας. Οι θέσεις εργασίες περιέχουν την ιεραρχική δομή και τα τυπικά χαρακτηριστικά που τις διαμορφώνουν, ωστόσο δεν προσδιορίζονται ποσοτικά και ποιοτικά από τις λειτουργίες που καλούνται να πραγματοποιήσουν. Επίσης οι πελατειακές σχέσεις συμπληρώνονται με παροχές επιδομάτων που στην πλειοψηφία τους δεν αιτιολογούνται από την φυσιολογική υπηρεσιακή λειτουργία.

[32] Αργύρης Γ. Πασσάς και Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Εθνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Η ελληνική εμπειρία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 118.

Το περιβάλλον στο οποίο κινείται όλος αυτός ο ιδιόμορφος μηχανισμός διαπνέεται από σχολαστική τυπολατρία και κατ' επέκταση αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Όπως μας υπενθυμίζει ο Α. Μακρυδημήτρης στο «Κράτος των Πολιτών», δύο χιλιάδες χρόνια πριν ο Ρωμαίος ιστορικός Κορνήλιος Τάκιτος έλεγε ότι όσο πιο διεφθαρμένο είναι ένα κράτος, τόσο περισσότεροι είναι οι νόμοι και οι διατάξεις σε αυτό. Το θεσμικό περιβάλλον θέτει τα όρια και τις συμπεριφορές σε όλες τις δράσεις και τις εκφάνσεις ενός κράτους και η Ελλάδα έχει να συνεισφέρει σημαντική εμπειρία σε αυτό. Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία έχει ταυτιστεί με την πολυνομία, φαινόμενα νομοπληθωρισμού και κακονομίας, φυσικό αποτέλεσμα ενός άκρατου κρατικού παρεμβατισμού σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής που εκδηλώθηκε με την παραγωγή πληθώρας νομοθετικών ρυθμίσεων. Η οικονομία από τη μία παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένη από το κράτος τη στιγμή που άλλες ευρωπαϊκές χώρες χαρακτηρίζονται φιλελεύθερες και από την άλλη η κοινωνία των πολιτών παρέμεινε ισχνή και ποτέ δεν διεκδίκησε τον αυτόνομο και ανεξάρτητο ρόλο της στη διαμόρφωση των πραγμάτων. Πολλά είναι τα πορίσματα και δεκάδες οι μελέτες (πόρισμα επιτροπής Δεκλερή, έκθεση Σπράου) που διαπίστωσαν και επισήμαναν ότι η ευρύτερη παθολογία της Ελληνική Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται στην πολυνομία, στις περίπλοκες ρυθμίσεις, στην έλλειψη κωδικοποίησης, στους «κομματικούς» νόμους, στην παλαίωση και ασάφεια των νόμων, στην προχειρότητα σύνταξής τους, στην κακή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Όλα καταλήγουν στο ότι η ελληνική Βουλή νομοθετεί με απίστευτη ταχύτητα που ευνοεί την προχειρότητα. Όλα αυτά δημιουργούν κόστη δυσβάσταχτα με άμεσο αντίκτυπο στη δράση των επιχειρήσεων και συνολικά της οικονομίας.

Ενδεικτικά αναφέρονται τα παρακάτω:

- Από το 1975 μέχρι το 2005 ψηφίστηκαν 3.430 τυπικοί νόμοι
- Αν συνυπολογιστεί το δευτερογενές δίκαιο ο αριθμός φτάνει τα 273.614 κείμενα
- Ο όγκος του δευτερογενούς δικαίου είναι ογδόντα τρεις φορές μεγαλύτερος από αυτόν των νόμων.
- Τα Προεδρικά διατάγματα εκδίδονται σε αναλογία ένα προς έξι (1:6) με τους νόμους
- Η αναλογία νόμων - Υπουργικών Αποφάσεων είναι κατά μέσο όρο 1:69

- Το 28,68% των εκδοθέντων νόμων είναι γενικοί νόμοι, δηλαδή νομοθεσία η οποία ρυθμίζει γενικές και αφηρημένες σχέσεις
- Το 71,32% των εκδοθέντων νόμων ρυθμίζουν ειδικές και συγκυριακές καταστάσεις
- Από 546 νόμους που εξετάστηκαν, το 61% περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου[33]

Η πολυπλοκότητα των χιλιάδων ρυθμίσεων, η ασάφεια που προκύπτει από τα περιττά νομοθετήματα έχουν καθημερινό αντίκτυπο τόσο στους πολίτες της χώρας, στις επιχειρήσεις και την οικονομία συνολικά, όσο και στο δημόσιο τομέα. Οι πολίτες υφίστανται μεγάλη ταλαιπωρία και εκνευρισμό στη συναλλαγή τους με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης και χάνουν την εμπιστοσύνη τους στους κανόνες που διευθετούν και οριοθετούν τη καθημερινή δραστηριότητα και συμπεριφορά, κάτι που δεν διευκολύνει την εδραίωση ενός κράτους δικαίου με κοινωνικό πρόσωπο. Οι επιχειρήσεις, από την άλλη, σπαταλούν καθημερινά πολύτιμους πόρους στην διεκπεραίωση δεκάδων περιττών διαδικαστικών ενεργειών προκειμένου να εναρμονίζονται με τις επιταγές του νόμου. Επίσης μεγάλος χαμένος του φαινομένου αυτού βαίνει και η δημόσια διοίκηση χάνοντας την ευκαιρία να χρησιμοποιήσει τη δύναμή της με παραγωγικό τρόπο, δρώντας σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από δυσκαμψία και έλλειψη δημιουργικότητας και αυτενέργειας. Η ακατάσχετη πολυνομία δημιουργεί προβλήματα ασφαλούς πληροφόρησης και κατανόησης για το ισχύον δίκαιο, δυσπιστία του πολίτη στην έννομη τάξη, περιορίζοντάς του το πεδίο δράσης του ενώ στον αντίποδα, ο εφαρμοστής του νόμου διατηρεί δυνατότητα αυθαιρεσίας. Η κακή ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων καθρεφτίζει τα κενά της δημόσιας διοίκησης και του κράτους ενισχύοντας την αέναη αλυσίδα της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα. Δεν εξετάζεται επαρκώς, αν όχι καθόλου, η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι στόχοι ενός μέτρου επιτυγχάνονται, κατά κανόνα, καλύτερα μέσω μιας δραστηριότητας που αναλαμβάνει μια εγγύτερη ή

[33] Μελέτη και Εφαρμογή Ανασχεδιασμού Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους, http://administrativeburdens.gr /Βιβλιοθήκη/ Εισαγωγή στην Καλή Νομοθέτηση/ Υλικό Τεκμηρίωσης/Εισαγωγή στην Καλή Νομοθέτηση ppt.

τοπική αρχή από ότι μια κεντρική ή απομακρυσμένη διοίκηση[34]. Παρατηρείται σωρεία κανόνων που δεν περιλαμβάνουν πάγιες ρυθμίσεις αλλά δημιουργήθηκαν για να καλύψουν βραχυχρόνιες ανάγκες και διατηρούν τη νομική ισχύ τους χωρίς πλέον να εφαρμόζονται. Ο Julius Kirchmann, ένας γερμανός νομικός και φιλόσοφος, πολύ εύστοχα διαπίστωσε ότι αρκούν τρεις λέξεις του νομοθέτη και ολόκληρες βιβλιοθήκες μεταβάλλονται σε διάκοσμο[35]. Επίσης χαρακτηριστικός είναι και ο λόγος του καθηγητή Διοικητικής Επιστήμης, Αντώνη Μακρυδημήτρη, που μίλησε για την ανάγκη να εγκαινιαστεί και να εφαρμοστεί άμεσα ένα πρόγραμμα νομοθετικής και διοικητικής σεισάχθειας[36], με την αποκάθαρση περιττών ρυθμίσεων και την επανεξέταση της σκοπιμότητας ισχύος αναχρονιστικών ή αναποτελεσματικών ρυθμίσεων.

Σε μία προσπάθεια ερμηνείας της παγιωμένης κακώς κείμενης κατάστασης θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι το ανθρώπινο δυναμικό σε μία γραφειοκρατικά δομημένη διοικητική πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από την αυστηρή προσήλωση στο γράμμα του νόμου και στην φορμαλιστική ερμηνεία κανονιστικών ρυθμίσεων. Τα υπαλληλικά καθήκοντα μαθαίνονται εμπειρικά και δεν αποτελούν λογικό επακόλουθο και εφαρμογή εκπαιδευτικών γνώσεων. Ο προσανατολισμός της συμπεριφοράς των δημόσιων υπαλλήλων εστιάζει προς τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης και όχι στην οικονομία της και επίσης χαλιναγωγείται από πολιτικές παρεμβάσεις οι οποίες δημιουργούν κλίμα ευνοιοκρατίας και αναξιοκρατίας[37]. Τα πιο πάνω χαρακτηριστικά αποδεικνύονται από διάφορες έρευνες, οι οποίες μάλιστα χρησιμοποιήθηκαν από μεταρρυθμιστικές ιδέες και προτάσεις με στόχο τη βελτίωση του δημόσιου ανθρώπινου προσωπικού. Ο Καρκατσούλης στο

[34] Η αρχή της επικουρικότητας μετά τη θέση σε ισχύ της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί βασική αρχή του ενωσιακού δικαίου, βάσει της οποίας κρίνεται η νομική ορθότητα των κοινοτικών χειρισμών, καθώς πρόκειται για αρχή που κατανέμει αρμοδιότητές μεταξύ πολλαπλών επιπέδων εξουσίας.

[35] Σωκράτης Κοσμίδης, Εκσυγχρονισμός και μεταρρυθμίσεις, Με προτάσεις για τη διακυβέρνηση, τη δικαιοθέτηση, τη λειτουργία της Βουλής, το ρόλο των κομμάτων, του βουλευτή κ.α., Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2010, σελ. 218.

[36] Αντώνης Μακρυδημήτρης, Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006, σελ. 244.

[37] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο management” στη “διακυβέρνηση”, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 212.

βιβλίο του «Το Κράτος σε Μετάβαση» χρησιμοποιεί μια μελέτη περίπτωσης[38] που αφορά σε έρευνα γραφειοκρατίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πολλά ενδιαφέροντα συμπεράσματα εξάγονται από την έρευνα αυτή, κάποια από τα οποία παραθέτονται ευθύς αμέσως:

- Το 67% των ερωτηθέντων υπαλλήλων επικαλέσθηκαν την συναδελφικότητα και την αλληλεγγύη ως υπάρχουσες συμπεριφορές στον δημόσιο τομέα.

Το γεγονός αυτό μαρτυρά περίτρανα την αυτοδυναμία και ανεξαρτησία του διοικητικού μηχανισμού και του ιδιαίτερου επικοινωνιακού νοήματος που τον διακρίνει.

- Το 52% των υπαλλήλων έχουν θεωρητικό υπόβαθρο, τη στιγμή που οι υπάλληλοι με πρακτική παιδεία ανέρχονται στο 29% του συνόλου.

Ένα θέμα που προκύπτει από την επισήμανση αυτή είναι η θεωρητική αλλά και πρακτική ύπαρξη αδυναμίας της πλειοψηφίας των υπαλλήλων να ακολουθήσουν μεταρρυθμιστικές αλλαγές που εκ των πραγμάτων βασίζονται σε τεχνολογικές, πληροφοριακές και τηλεπικοινωνιακές εξελίξεις. Αξιοσημείωτο επίσης είναι ότι η Πάντειος Σχολή θεωρήθηκε ο βασικός τροφοδότης του Δημόσιου Τομέα σε ανθρώπινο δυναμικό, κάτι που εκλήφθηκε ως πρόβλημα αφού ο νομικός της προσανατολισμός μεταφέρεται στους υπαλλήλους αναπαράγοντας ένα πνεύμα νομικιστικό και τυπολατρίας, γεγονός που εμπόδιζε τον διοικητικό εκσυγχρονισμό. Από δω απορρέει και το προϊόν της έρευνας που αναφέρει ότι το 67% των δημοσίων υπαλλήλων αποδέχεται την αναγκαιότητα ύπαρξης του Υπαλληλικού Κώδικα ως μέσου ενδο-υπαλληλικής επικοινωνίας και 46% προκρίνει τη νομιμότητα έναντι της αποτελεσματικότητας[39].

---

[38] Παναγιώτης Καρκατσούλης, Έρευνα Γραφειοκρατίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, 1996, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο management" στη "διακυβέρνηση", Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Πρώτη έκδοση 2004, σελ.213.

[39] Ομοίως.

3.2. Απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα

Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των ιδιωτικών επιχειρήσεων παγκοσμίως, η κρίση του Κράτους Πρόνοιας με την αδυναμία του να δώσει λύση σε κοινωνικά προβλήματα που υποσχέθηκε ότι θα επίλυε, η παγκοσμιοποιημένη οικονομία, η υπερφόρτωση του κράτους με αρμοδιότητες παρέμβασης σε πληθώρα κοινωνικών και μη θεμάτων ήταν οι βασικοί λόγοι που δημιούργησαν σε όλα τα κράτη ανάγκες υιοθέτησης διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Στην Ελλάδα προγράμματα και δράσεις εκσυγχρονιστικής διοικητικής λογικής έκαναν την εμφάνισή τους στο τέλος της δεκαετίας του ’90. Η υποδοχή που τους επιφύλαξε η ελληνική πραγματικότητα δεν ήταν ιδιαίτερα θετική και άμεση, αλλά η υιοθέτησή τους πραγματοποιήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με τις άλλες χώρες. Η γενικότερη οικονομική κατάσταση της χώρας, το εκπαιδευτικό έλλειμμα, η πολιτική αδυναμία και η ιδιαιτερότητα του μορφώματος της διοίκησης του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα έφεραν σθεναρή αντίσταση στις επιταγές των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Στα αρνητικά της υποδοχής των διοικητικών αλλαγών στην χώρα μας θα πρέπει να γίνει αναφορά στο εξαιρετικά μεγάλο και καθόλου ευέλικτο κράτος και στην πολιτική και θεσμική ασυνέχεια που παρατηρείται από την μεταπολίτευση και μετά.

Ιδίως στη χώρα μας, το ρόλο του κύριου προωθητή διοικητικών αλλαγών τον φέρει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, προγράμματα διοικητικών αλλαγών ξαναέρχονται στο προσκήνιο με μεγαλύτερη ώθηση. Δημιουργούνται και προωθούνται δράσεις που σχετίζονται με την βελτίωση της ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Ένα παράδειγμα, ίσως το σημαντικότερο, τέτοιων δράσεων/δομών είναι τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).

Γενικά έχει παρατηρηθεί ότι οι ώριμες εγκατεστημένες γραφειοκρατίες δύσκολα προωθούν μεταρρυθμιστικές δραστικές αλλαγές. Αρκούνται σε αλλαγές χρήσης των ίδιων εργαλείων πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης παρά σε αλλαγές στόχων και ουσίας. Κοινή κατακλείδα όλων των μελετών που κατά καιρούς πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα και προσπάθησαν να αναλύσουν το φαινόμενο εμπλοκής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων ήταν οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης που συνοψίζονται σε δύο βασικά αίτια. Στη πολιτική εξάρτηση, τον διάχυτο κομματισμό των δημόσιων υπηρεσιών που έχει μετατρέψει σε πελατειακό κράτος όλη τη δημόσια δομή και από την άλλη στην εκτεταμένη κακή οργάνωση των

μεθόδων, δράσεων και διαδικασιών του δημόσιου τομέα. Φαίνεται μάλιστα πως τα δύο αυτά χαρακτηριστικά ανατροφοδοτούνται και οδηγούν σε φαύλο, καταδικασμένο κύκλο κάθε προσπάθεια ουσιαστικής βελτίωσης και εξυγίανσης. Ο κομματισμός παράγει ακαταλληλότητα και η ακαταλληλότητα προάγει τον κομματισμό. Χαρακτηριστικά ο Μουζέλης ανέφερε «Η κομματική λογική θυσιάζει το καθολικό στο επιμεριστικό/συντεχνιακό. Κάθε μεταρρύθμιση, αν όχι στα χαρτιά σίγουρα στην πράξη, μπορεί να προχωρήσει μόνο στον βαθμό που δεν θίγει τα κομματικά κεκτημένα. Οι μεταρρυθμιστικοί στόχοι από καθολικά προσδιοριζόμενους σκοπούς (προώθηση του γενικού συμφέροντος) μετατρέπονται σε μέσα προώθησης των κομματικών συμφερόντων. Έχουμε δηλαδή μια τυπική αντιστροφή: οι σκοποί γίνονται μέσα και τα μέσα σκοποί»[40]. Οι παθολογίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχουν καλά διεισδύσει στην βασική δομή του οικοδομήματος του δημόσιου τομέα και εμποδίζουν σθεναρά κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης. Η αναξιοκρατία τόσο κατά την πρόσληψη όσο και κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας των δημόσιων υπάλληλων, η έλλειψη ειδικευμένων στελεχών σε θέματα διοίκησης, η έλλειψη πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, η επικράτηση συγκεντρωτισμού, νομικής υποτέλειας και η έλλειψη προσανατολισμού προς τις ανάγκες του πολίτη, προωθούν την εξυπηρέτηση εσωτερικών συμφερόντων και ουσιαστικά συρρικνώνουν την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

Από τη δεκαετία του ’90 κάθε κυβέρνηση εκπονεί το μεταρρυθμιστικό της πρόγραμμα όσον αφορά την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση προκειμένου να επιτύχει όλα όσα οι κατά καιρούς πολυπληθείς μελέτες έχουν αναλύσει. Από το πρόγραμμα αλλαγών του 1992, στις διαρθρωτικές μεταβολές του ’94 - ’98, στο κυβερνητικό πρόγραμμα Διοικητικής μεταρρύθμισης του ’97, στο σχέδιο Πολιτεία του 2001 και αργότερα στο αναθεωρημένο Πολιτεία γνωστό επίσης και ως επανίδρυση του κράτους, εντυπώνεται η αίσθηση ότι η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων καθυστερεί να υλοποιηθεί και όταν τελικά εφαρμόζεται είναι αργά, δεν καλύπτει τους στόχους που αρχικά έχουν τεθεί και δεν επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές. Βασική αιτία αυτού θεωρείται η έλλειψη συνέχειας μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων και η συνεχής και αδιάλειπτη ακύρωσή τους από την επόμενη κυβέρνηση. Η απουσία μακροπρόθεσμης προοπτικής στην ασκούμενη πολιτική αποτελεί κυρίαρχο μειονέκτημα στο ελληνικό

[40] Νίκος Μουζέλης, ΒΗΜΑ, 29.6.2003, «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις», www.tovima.gr/opinions/article/?aid=152249.

πολιτικό σκηνικό. Παρά το γεγονός ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που κατά καιρούς πραγματοποιήθηκαν δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα, είναι αντιληπτό ότι οι προσπάθειες για τη δημιουργία ενός δημόσιου τομέα πιο αποτελεσματικού και αποδοτικού θα πρέπει να συνεχιστούν. Στόχος θα πρέπει να είναι η παροχή ανταγωνιστικών ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες της χώρας και η πορεία του Δημόσιου οργανισμού μέσα στο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον.

3.3. Καλή Νομοθέτηση - Μέτρηση Διοικητικών Βαρών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα

Η Στρατηγική της Λισσαβόνας που αποφασίσθηκε το 2000 και η μετέπειτα αναθεώρησή της το 2005 προώθησαν τη στρατηγική της καλής νομοθέτησης σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, φέρνοντας πάλι στο προσκήνιο πολιτικές και εργαλεία της κανονιστικής μεταρρύθμισης που προϋπήρχε. Στην Ελλάδα, τα πρώτα προγράμματα που στόχευαν στην καλή νομοθέτηση χρονολογούνται από την περίοδο που πραγματοποιήθηκε η ένταξή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρά το γεγονός ότι η εξέλιξή τους στην Ελλάδα δεν ήταν τόσο γρήγορη όσο σε άλλες χώρες, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιταχύνθηκαν κατά την δεκαετία του 1990, ιδιαίτερα λόγω της προσπάθειας για τη πλήρωση των κριτηρίων με σκοπό την ένταξη στη ζώνη του κοινού νομίσματος.

Έτσι, συστάθηκε Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στο Υπουργείο Εσωτερικών με αντικείμενο τη μελέτη των συστάσεων του ΟΟΣΑ και την προώθηση μέτρων θεσμικού χαρακτήρα για τη βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας.

Έκτοτε πολλές μελέτες έχουν γίνει προκειμένου η Ελλάδα να πιάσει τους στόχους που έχει θέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένας από τους μετρήσιμους στόχους που έχει τεθεί σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες είναι η μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το έτος 2012, κάτι που θα προκαλέσει στην Ελλάδα αύξηση του ΑΕΠ κατά 1,5%. Τα δεδομένα πρέπει να υποβληθούν στην Επιτροπή στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής προσπάθειας μέτρησης και μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων σε 13 πεδία πολιτικής.

1. Εταιρικό Δίκαιο

2. Φαρμακευτική Νομοθεσία
3. Εργασιακό Περιβάλλον / Εργασιακές σχέσεις
4. Φορολογικό Δίκαιο (Φ.Π.Α.)
5. Στατιστική
6. Γεωργία και Γεωργικές επιδοτήσεις
7. Ασφάλεια τροφίμων
8. Μεταφορές
9. Αλιεία
10. Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες
11. Περιβάλλον
12. Πολιτικές συνοχής
13. Δημόσιες Συμβάσεις

Η μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών αποτελεί προτεραιότητα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και εντάσσεται στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ). Η μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2013 αποτελεί μάλιστα και διαρθρωτικό δείκτη του ΕΣΠΑ. Ο στόχος αυτός εξειδικεύτηκε πρόσφατα στο νόμο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» όπου προβλέπεται ότι μέχρι το 3ο τρίμηνο του 2011 «η Κυβέρνηση θα διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της ατζέντας για την Καλύτερη Νομοθέτηση σχετικά με τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 20% σε σύγκριση με το 2008 και θα καταθέσει έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή».[41]

Το εφαρμοζόμενο πρόγραμμα της μέτρησης και μείωσης των διοικητικών βαρών αποκτά ιδιαίτερη σημασία λόγω της πρόσφατης χρηματοοικονομικής κρίσης που διανύουμε και των περιορισμένων πλέον χρηματοοικονομικών πόρων που

[41] Η δέσμευση αυτή υλοποιήθηκε μόνο σε επίπεδο νομοθετικής πρωτοβουλίας, στις 3/8/2011 αναρτάται προς διαβούλευση, στην επίσημη ιστοσελίδα www.opengov.gr, σχέδιο νόμου για τη «Βελτίωση της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης» του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που επιχειρεί να εισάγει αρχές και εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης στην εγχώρια νομοθετική παραγωγή. Αναλυτικότερα βλ. σ/χ νόμου.

διαθέτουμε. Η σπατάλη πόρων λόγω των αδικαιολόγητων διοικητικών βαρών θα πρέπει να περιοριστεί κατά πολύ έτσι ώστε να εξοικονομηθούν χρήματα και να απελευθερωθούν πόροι στον τομέα των επιχειρήσεων για να χρησιμοποιηθούν με έξυπνους και παραγωγικούς τρόπους, τονώνοντας την επιχειρηματικότητα και κατ' επέκταση την οικονομία.

Η μέτρηση διοικητικών βαρών αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο που αποτιμά το κόστος (χρονικό και οικονομικό) που προκύπτει από την υποχρέωση συμμόρφωσης σε πλήθος υποχρεώσεων που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις συγκεκριμένες δραστηριότητες. Το εργαλείο αυτό μπορεί και καλείται να αποτελέσει οδηγό ενεργειών για το νομοθέτη που έχει πλέον στην ευχέρειά του ποσοτικές πληροφορίες σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο και τις διαδικασίες. Όπως και στις περισσότερες χώρες του Ο.Ο.Σ.Α., έτσι και στην Ελλάδα το εργαλείο που χρησιμοποιείται για τη μέτρηση των διοικητικών βαρών είναι το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους, με στόχο τον εντοπισμό όλων των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορά την κάθε διαδικασία[42].

Μία τυπική μέτρηση διοικητικού κόστους, σύμφωνα με το ευρωπαϊκό μοντέλο τυποποίησης, περιλαμβάνει τέσσερις φάσεις:

1η ΦΑΣΗ: Έναρξη

Πραγματοποιούνται συναντήσεις μεταξύ των αρμόδιων ομάδων, του Υπουργείου Εσωτερικών και της Συμβουλευτικής Υποστήριξης που απαρτίζεται από κοινοπραξία εταιριών (όπως το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου κ.α.) με θέμα τα διαδικαστικά που θα εξασφαλίσουν τον απαραίτητο συγχρονισμό των ενεργειών για τις μετρήσεις των διοικητικών βαρών.

2η ΦΑΣΗ: Προπαρασκευαστική Ανάλυση

- ✓ Χαρτογράφηση ρυθμίσεων που συμπεριλαμβάνονται στη μέτρηση έτσι ώστε να αποφασισθεί ποιες υποχρεώσεις πληροφόρησης θα ληφθούν υπόψη στη διαδικασία της μέτρησης.

[42] http://administrativeburdens.gr/images/stories/P5_Odigos_Efarmogis_final.pdf

- ✓ Αναγνώριση Διοικητικών Δραστηριοτήτων. Στο στάδιο αυτό εννοούνται οι απαιτούμενες δραστηριότητες στις οποίες καλείται να προβεί η επιχείρηση προκειμένου να συμμορφωθεί με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.
- ✓ Κατηγοριοποίηση βάσει Ρυθμιστικής Προέλευσης. Οι υποχρεώσεις πληροφόρησης διακρίνονται σε κατηγορίες βάσει της προέλευσής τους (Κοινοτικές οδηγίες, εθνικές ρυθμίσεις κ.λπ.)
- ✓ Αναγνώριση ομάδων-στόχων. Ταξινομούνται σε κατηγορίες οι ομάδες του πληθυσμού που υποχρεούνται από τη ρύθμιση να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις πληροφόρησης, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που θέτουν οι ίδιες οι ρυθμίσεις.
- ✓ Αναγνώριση της συχνότητας των απαιτούμενων δραστηριοτήτων.
  Συμφωνείται και καταχωρείται στη μέτρηση η συχνότητα κατά την οποία υφίστανται διαδικασίες που απορρέουν από την υποχρέωση πληροφόρησης.
- ✓ Αναγνώριση των παραμέτρων κόστους.
  Καθορίζονται οι παράμετροι κόστους, σύμφωνα με τους οποίους θα πρέπει να υπολογιστεί/ποσοτικοποιηθεί το κόστος κάθε, επιφορτιζόμενης με τη νομοθετική συμμόρφωση, δραστηριότητας.
- ✓ Επιλογή δεδομένων και ανάπτυξη εργαλείων συλλογής δεδομένων.
  Συλλέγονται τα σχετικά δεδομένα είτε προέρχονται από πηγές εθνικές ή κοινοτικές.

3η ΦΑΣΗ: <u>Παραγωγή δεδομένων χρόνου και κόστους και τυποποίηση.</u>

1. Αξιολόγηση του αριθμού οντοτήτων που εμπλέκονται (πληθυσμοί).
2. Αξιολόγηση της επίδοσης της «Φυσιολογικής, Αποτελεσματικής Οντότητας». Στο στάδιο αυτό αξιολογείται η φερόμενη «φυσιολογική και αποτελεσματική» επιχείρηση κυρίως σε ό,τι αφορά στο «ποιος κάνει τι» και στον χρόνο που απαιτείται αυτές οι ενέργειες να πραγματοποιηθούν.

4η ΦΑΣΗ: Υπολογισμοί, υποβολή δεδομένων, αναφορά και εξαγωγή δεδομένων[43].

[43] http://administrativeburdens.gr.

3.4. Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα

Ένα από τα πιο ενδιαφέροντα κομμάτια της χρηστής διακυβέρνησης είναι η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση. Είναι ένα βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα που σηματοδοτεί τις σύγχρονες κοινωνίες διεθνώς σύμφωνα με το οποίο συνδυάζεται –εντός μιας δημοκρατικά οργανωμένης κοινωνίας- η αποτελεσματικότητα της άσκησης εξουσίας με τη νομιμοποίηση, τη συναίνεση και την αποδοχή των επιλογών της από το κοινωνικό σώμα των πολιτών. Το κοινό μέσο και εργαλείο με το οποίο πραγματοποιείται τόσο η διοικητική αποτελεσματικότητα όσο και η συναίνεση των πολιτών είναι η εισαγωγή των τεχνολογιών της πληροφορικής και επικοινωνιών στη δημόσια διοίκηση καθώς και οι νέες διοικητικές πρακτικές, τις οποίες οι τεχνολογίες αυτές εισήγαγαν.

Στην Ελλάδα τα πρώτα βήματα ξεκίνησαν με τις απόπειρες εκσυγχρονιστικών διοικητικών προγραμμάτων περί τα τέλη της δεκαετίας του ’90. Τα τελευταία χρόνια βρίσκεται σε εξέλιξη μια σειρά θεσμικών και οργανωτικών αλλαγών στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Η αποκέντρωση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους στις περιφέρειες και τους δήμους μετατρέπει τα υπουργεία σε κέντρα στρατηγικού σχεδιασμού. Οι συγχωνεύσεις και καταργήσεις δημοσίων υπηρεσιών και κρατικών νομικών προσώπων και η αναδιοργάνωση τους μεταβάλλουν δραστικά τη φυσιογνωμία της κρατικής μηχανής. Η δημόσια διοίκηση εκσυγχρονίζεται και εξελίσσεται προς την κατεύθυνση του αποτελεσματικού φορέα διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής και εποπτείας της εφαρμογής της. Η επιτυχία των επιχειρούμενων αλλαγών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων, τις οποίες παρέχουν οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών.

Κάποιες από τις πολύ σημαντικές καινοτομίες που επιτεύχθηκαν τα τελευταία χρόνια στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι οι παρακάτω:

- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό σύστημα Φορολογίας TAXIS.

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων έχει υλοποιήσει και λειτουργεί παραγωγικά το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας, γνωστό ως TAXIS (TAX Information System). Το TAXIS αποτελεί το μεγαλύτερο έργο πληροφορικής στην Ελλάδα. Υλοποιήθηκε στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος "Κλεισθένης" του Β' Κ.Π.Σ., ενώ η προσαρμογή των εφαρμογών στο

ευρώ υλοποιήθηκε στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος "Κοινωνία της Πληροφορίας" του Γ' Κ.Π.Σ. Στοχεύει στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, τη πάταξη της φοροδιαφυγής και τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών. Η τεχνολογική υποδομή του TAXIS αποτελείται από ένα ολοκληρωμένο on line δίκτυο 282 περιφερειακών υπολογιστών (ένας υπολογιστής-server για κάθε Δ.Ο.Υ.), 8.600 θέσεων εργασίας κατανεμημένων στις Δ.Ο.Υ. ανάλογα με το μέγεθός τους και ενός κεντρικού υπολογιστικού εξοπλισμού στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων. Το TAXIS δημιουργήθηκε με σκοπό να αυτοματοποιηθεί και να μηχανογραφηθεί το σύνολο των εργασιών των Δ.Ο.Υ. και εγκαταστάθηκε σταδιακά από το Μάρτιο του 1998 έως τον Σεπτέμβριο του 2001. Το σύστημα TAXIS έχει συμβάλει ουσιαστικά στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του Φορολογικού Συστήματος. Με αυτόν τον τρόπο έχει επιφέρει σημαντικές τομές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα διευκόλυνσης του πολίτη είναι η διαδικασία κατά την οποία ο φορέας (δημόσιοι οργανισμοί, συμβολαιογράφοι, τράπεζες, κ.λπ.) ζητά και λαμβάνει αυτόματα Φορολογική Ενημερότητα για λογαριασμό του συναλλασσόμενου πολίτη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο πολίτης δεν χρειάζεται να πάει στη Δ.Ο.Υ., να ζητήσει την έκδοση ενημερότητας και να την προσκομίσει στο φορέα.

- Το δίκτυο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ»

Είναι ένα έργο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του Δημόσιου Τομέα. Πρόκειται για ένα δίκτυο πρόσβασης για τους φορείς του Δημοσίου, με σκοπό να καλύψει όλες τις ανάγκες για τη μεταξύ τους επικοινωνία με: Τηλεφωνία (τηλεφωνική επικοινωνία ανάμεσα στους φορείς), Δεδομένα (επικοινωνία υπολογιστών - Internet) και Video (τηλεδιάσκεψη - τηλεεκπαίδευση). Σκοπός του έργου είναι η βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με την αναβάθμιση της μεταξύ τους επικοινωνίας μέσω της παροχής προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών, με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς τον χρήστη συστήματα πληροφόρησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών με το Δημόσιο.

- Το Πρόγραμμα Διαύγεια

Το πρόγραμμα Διαύγεια εισάγει για πρώτη φορά στην Ελλάδα την υποχρέωση ανάρτησης όλων των πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο. Ο Πολίτης μπορεί να έχει πρόσβαση, μέσω της συγκεκριμένης ιστοσελίδας (www.diavgeia.gov.gr), στο σύνολο των νόμων και αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι Ανεξάρτητες Αρχές καθώς και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού και το οποίο συντονίζει το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

- Το πρόγραμμα geodata.gov.gr

Αποτελεί την πρώτη προσπάθεια για τη δωρεάν διάθεση γεωχωρικών δεδομένων της ευρύτερης Δημόσιας Διοίκησης προς όλους τους πολίτες της χώρας. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις 8 χώρες σε όλο τον κόσμο που προσφέρουν ανοικτά δεδομένα, μεταξύ των ΗΠΑ, Μεγάλης Βρετανίας και Αυστραλίας ενώ δημοσιεύτηκε ως παράδειγμα καλής πρακτικής στο ePractice.eu.

- Φόρουμ «Ψηφιακή Ελλάδα 2020»

Το φόρουμ «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» είναι ένας μόνιμος μηχανισμός διαβούλευσης και παραγωγής προτάσεων πολιτικής για τις ΤΠΕ και την εφαρμογή τους σε κρίσιμους τομείς που θα χαρακτηρίζουν την Ψηφιακή Ελλάδα του 2020. Αποτελεί ένα μηχανισμό για την αναπτυξιακή αξιοποίηση των ΤΠΕ που θα λειτουργεί μέσα από ανοικτές συναντήσεις που οργανώνονται από τους συμμετέχοντες της κάθε ομάδας και βασίζεται στη συμμετοχή ενεργών πολιτών από τις επιχειρήσεις, την εκπαίδευση – έρευνα και τη δημόσια διοίκηση.

Παρά την υλοποίηση και την εφαρμογή αρκετών έργων τα τελευταία χρόνια, η χρήση της ηλεκτρονικής πραγματικότητας υπολείπεται των δυνατοτήτων της. Πρόσφατα, δημοσιεύτηκαν στατιστικά στοιχεία σύμφωνα με τα οποία η Ελλάδα προσφέρει τη χαμηλότερη διάθεση διαδικτυακών υπηρεσιών για τους πολίτες στην ΕΕ των 27. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα διαθέτει διαδικτυακές υπηρεσίες σε ποσοστό 37,5% έναντι 84% του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

3.5. Επιχειρηματικότητα και ελληνική πραγματικότητα

Τον τελευταίο ενάμιση χρόνο η πρωτοφανής δημοσιονομική και οικονομική κρίση που οδήγησε στο Μνημόνιο, στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης και στην καθολική εποπτεία της οικονομίας μας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο επέφερε τεράστιες ανατροπές σε όλα τα επίπεδα της ελληνικής κοινωνίας. Πολλές και χρόνιες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και γενικότερα των δομών του γενικού συστήματος ξεδίπλωσαν το μέγεθος τους χωρίς πλέον κανένα προστατευτικό κάλυμμα εξωραϊσμού. Με τις χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας στην επιφάνεια, η επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα χάνει σταδιακά τον αναπτυξιακό της δυναμισμό. Τα πολλαπλά εμπόδια που συναντά στην πορεία της, τα αντικίνητρα στην ανάληψη πρωτοβουλιών, η άκρατη κρατική παρέμβαση σπρώχνουν την επιχειρηματικότητα σε επίπεδα που κάθε άλλο παρά σηματοδοτούν μια υγιή και ανταγωνιστική διεθνή οικονομία.

Το 2008 έκλεισε μια περίοδος δεκαπέντε ετών στην ελληνική οικονομία που χαρακτηρίστηκε από αναπτυξιακούς ρυθμούς υψηλότερους από τους μέσους ευρωπαϊκούς. Η καθ' όλα θετική αυτή εξέλιξη ήταν απόρροια τόσο της μακροπρόθεσμης σταθερότητας που σημειώθηκε στην οικονομίας μας, λόγω της ένταξής μας στη Ευρωπαϊκή Ένωση και κατόπιν στην ΟΝΕ, της σταθερότητας του ενιαίου νομίσματος και της εισροής δανείων με χαμηλά επιτόκια, όσο και στην επιτυχημένη ανάπτυξη κάποιων επιχειρηματικών κλάδων. Μεγάλο στήριγμα και αρωγός σε αυτή σε όλη αυτήν την αναπτυξιακή περίοδο ήταν αναμφισβήτητα η ισχυρή εγχώρια ζήτηση και κυρίως η ιδιωτική κατανάλωση. Η πάγια τακτική όμως των εκάστοτε ελληνικών κυβερνήσεων να αναβάλλουν την ουσιαστική επίλυση των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων των δομών του καθολικού ελληνικού συστήματος, καθώς και η έλλειψη ρευστότητας που σημειώθηκε παγκοσμίως μετά την αμερικάνικη κρίση, οδήγησαν νομοτελειακά στον εκτροχιασμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων κατά την τριετία 2007-2010 με αποτελέσματα αρκετά βίαια και επώδυνα για την πλειοψηφία της ελληνικής κοινωνίας[44].

[44] Εθν. Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Καινοτόμο εργαστήριο «Βελτίωση Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, 2011.

Πέραν όλων των άλλων, η ελληνική επιχειρηματικότητα σήμερα έχει να ανταγωνιστεί χώρες με χαμηλό κόστος παραγωγής ή/και χώρες με ποιοτικά υψηλό παραγόμενο προϊόν. Σ' ένα τόσο διαδραστικό παγκόσμιο περιβάλλον ήταν θέμα χρόνου να έρθουν στην επιφάνεια όλες οι αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας με όλες τις επακόλουθες επιπτώσεις στους τομείς της.

Η υστέρηση της Ελλάδας σε βασικούς διαρθρωτικούς δείκτες και η χαμηλή ανταγωνιστικότητα των προϊόντων της, όπως αυτή αποτυπώνεται από το ισοζύγιο των τρεχουσών συναλλαγών και τη διαρκή επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου, περιλαμβάνεται σε πολλές μελέτες και έρευνες που έχουν εκπονηθεί από ανεξάρτητους φορείς και οργανισμούς. Το World Economic Forum, ένας ανεξάρτητος διεθνής οργανισμός, κατά τη μελέτη του για την ανταγωνιστικότητα των Ευρωπαϊκών κρατών, κατά τα έτη 2010-2011, αποτύπωσε τη βαθιά ύφεση της ελληνικής επιχειρηματικότητας, κατατάσσοντάς την στην τελευταία θέση.

Ο Joaquin Almunia, Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Επίτροπος Ανταγωνισμού, δήλωσε ότι οι οικονομικές επιδόσεις της Ε.Ε. έχουν γίνει το αντικείμενο μεγάλης πολιτικής ανησυχίας τα τελευταία έτη. Έχει εκφραστεί η ανησυχία ότι η Ευρώπη δεν είναι ικανοποιητικά εξοπλισμένη για να αντιμετωπίσει τις νέες διεθνείς προκλήσεις, όπως την ανάπτυξη μεγάλων και ανταγωνιστικών οικονομιών, την κάλυψη ενεργειακής ανάγκης και ασφάλειας ή τους ταχύτατους ρυθμούς της τεχνολογικής πρωτοπορίας/καινοτομίας. Αυτή η ανησυχία μοιάζει υπερβολική, αφού οι Ευρωπαϊκές οικονομίες έχουν γενικά καλές οικονομικές επιδόσεις, αλλά πολλοί θα συμφωνήσουν ότι η Ευρώπη δεν ζει στο μέγιστο των δυνατοτήτων της και η τρέχουσα οικονομική κρίση επιβάλλει μία άνευ προηγουμένου πίεση στα πιο παραδοσιακά τμήματα της οικονομίας. Η κρίση εμπιστοσύνης που πυροδοτήθηκε από οικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει η Ελλάδα θέτει σε αμφισβήτηση ολόκληρη την οικονομική και νομισματική σταθερότητα της Ευρώπης. Κατά κοινή ομολογία, μερικές χώρες του Νότου, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, αντιμετωπίζουν μεγάλα προβλήματα με την διατήρηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων που θέτουν σε κίνδυνο τις προοπτικές ανάπτυξής τους στο σημείο της δυνητικής αφερεγγυότητας. Οι εκτιμήσεις της αγοράς απεδείχθησαν ανακριβείς δεδομένης της ιδιαιτερότητας της ελληνικής κατάστασης, παρόλα αυτά υπενθύμισαν ότι η Ε.Ε. δεν είναι ομοιογενής ζώνη και τα

κράτη μέλη της ποικίλλουν όσον αφορά στη φύση και το βαθμό του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που διαθέτουν. Ο Επίτροπος Ανταγωνισμού καταλήγει στο ότι, παρόλο που υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις στις επιμέρους ευρωπαϊκές οικονομίες, υπάρχει νόημα και επιτακτική ανάγκη για μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές που θα επιφέρουν μια εξυγίανση και σταθερότητα στην οικονομία[45].

Ο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.) εξέδωσε μια μελέτη που αφορά στη διετία 2009-2010, στην οποία γίνεται αναφορά στα εκτενή εμπόδια που συναντούν οι ελληνικές επιχειρήσεις στην καθημερινή τους λειτουργία και συναλλαγή με τη δημόσια διοίκηση, με στόχο να συνεισφέρει πραγματικά στην άρση των εμποδίων και στο άμεσο ξεπέρασμά τους[46].

Με την καταγραφή περίπου 250 εμποδίων περιγράφεται το κάθε άλλο παρά φιλικό περιβάλλον για την επιχειρηματικότητα που έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα. Τα εμπόδια έχουν ταξινομηθεί σε διάφορα πεδία της επιχειρηματικής δράσης. Από την ίδρυση μιας εταιρίας μέχρι και την εκκαθάρισή της, συμπεριλαμβανομένων και όλων των ενδιάμεσων σταδίων και διαδικασιών. Οι πηγές των εμποδίων διακρίνονται σε διάφορους προβληματικούς τομείς της οικονομίας όπως είναι η φορολογία, η απουσία του ανταγωνισμού, ο κρατικός παρεμβατισμός με την πληθώρα νομοθετημάτων που αγκυλώνουν και πνίγουν κάθε επιχειρηματική προσπάθεια, οι εργασιακές σχέσεις, η έλλειψη καινοτομιών και χρήσης τεχνολογικών επιτευγμάτων και άλλα. Ο Σ.Ε.Β. αναγνωρίζει τα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής επιχειρηματικότητας και υποστηρίζει ότι τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής αποτελούν μια σημαντική δέσμη μεταρρυθμίσεων που εφ' όσον υλοποιηθούν, θα επιτρέψουν στην χώρα μας να ξεπεράσει οριστικά τις παθογένειες που έχουν συσσωρευτεί τις τελευταίες δεκαετίες έτσι ώστε να αναπτύξει την επιχειρηματικότητα και κατ' επέκταση την οικονομία της.

Επιπροσθέτως, η έκθεση Doing Business, μια μελέτη που εκπονείται από τον Όμιλο της Παγκόσμιας Τράπεζας κάθε χρόνο από το 2004, στοχεύει στη μέτρηση του κόστους για τις επιχειρήσεις που προκύπτει από τη νομοθεσία της κάθε

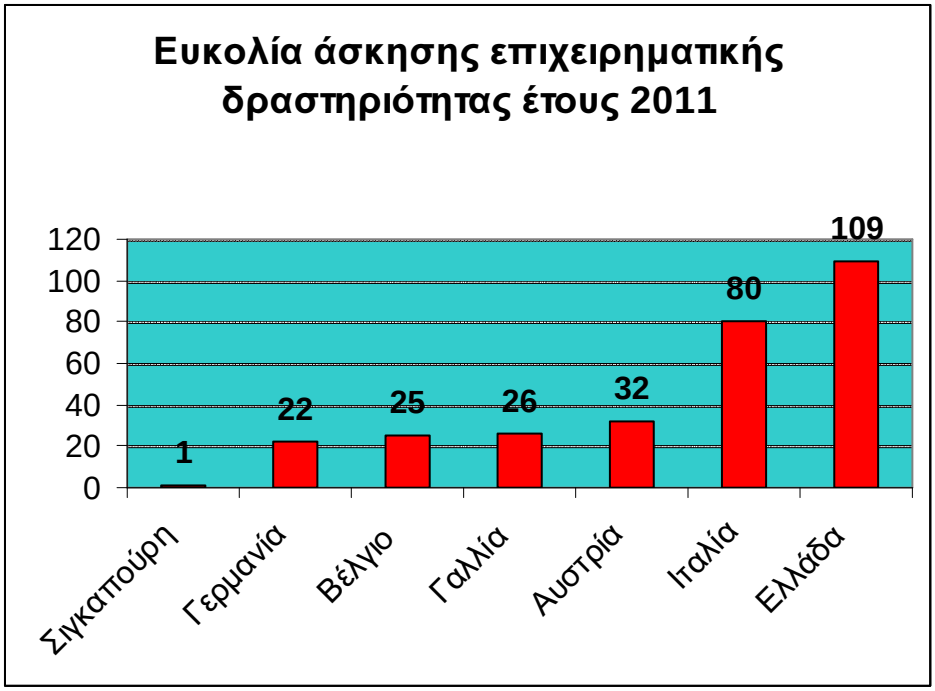
[45] http://www.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.

[46] ΣΕΒ, Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, Τα 30 σημαντικότερα καθημερινά εμπόδια για την απελευθέρωση της επιχειρηματικότητας, 2010.

χώρας. Η μελέτη αυτή αφορά σε 183 χώρες. Ο στόχος της είναι να αποτελέσει κίνητρο για σχεδιασμούς διάφορων ρυθμιστικών μεταρρυθμίσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η μελέτη παρουσιάζει κάθε χρόνο μια λεπτομερή ανάλυση του κόστους, τις απαιτήσεις και τις διαδικασίες ενός συγκεκριμένου τύπου ιδιωτικής επιχείρησης που υπάρχει σε όλες τις χώρες και στη συνέχεια, δημιουργεί ταξινομήσεις για κάθε μία ξεχωριστά. Η έκθεση του 2011 κατατάσσει την Ελλάδα στην 109η θέση σε σύνολο 183 κρατών, όσον αφορά την ευκολία με την οποία μπορεί κάποιος να ξεκινήσει μια επιχειρηματική δραστηριότητα.

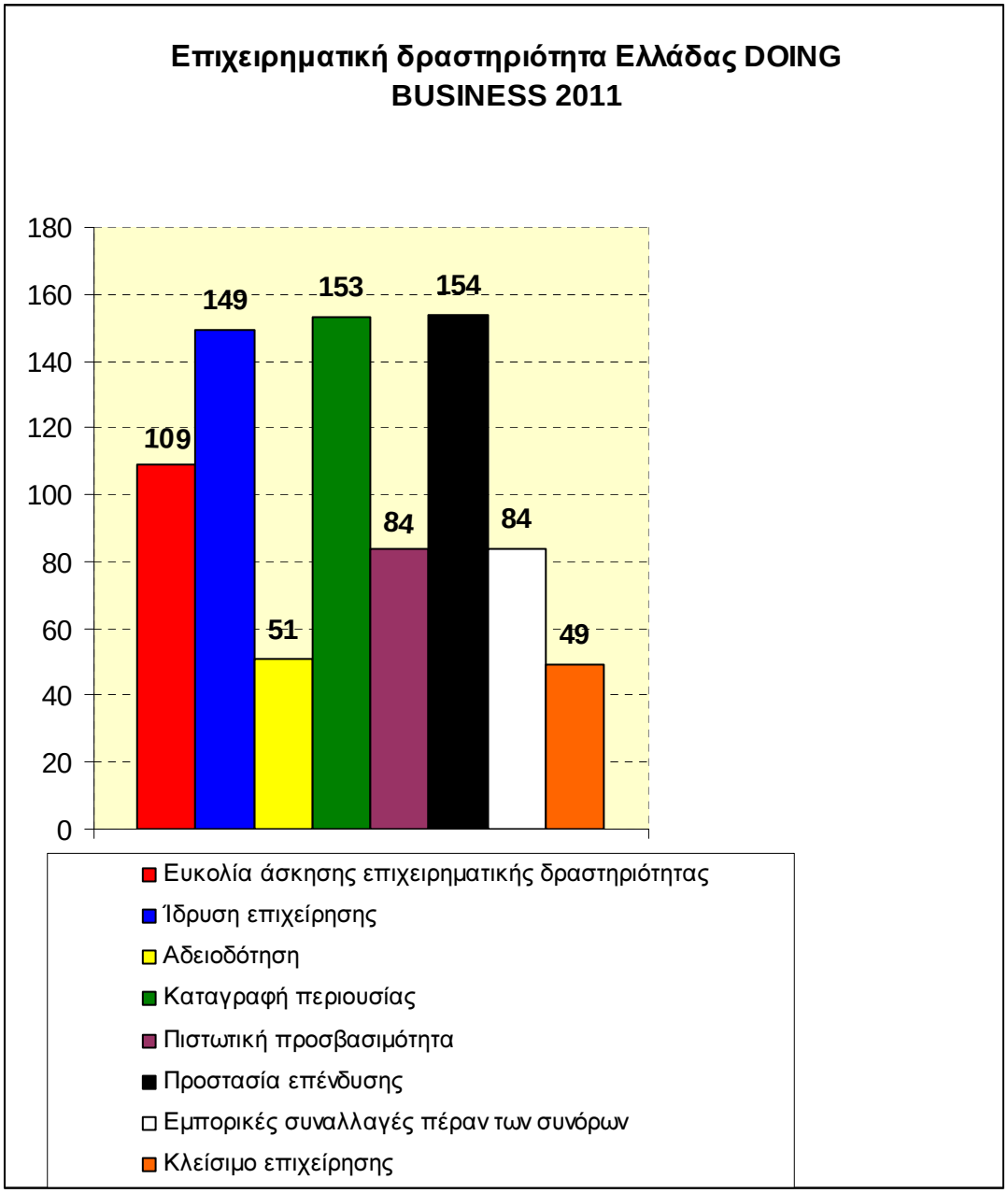
Συγκεκριμένα, η χώρα μας, σε σύγκριση με την αντίστοιχη έκθεση του 2010, παρέμεινε στην ίδια θέση στην κατάταξη «Ευκολία Έναρξης Επιχείρησης», δηλαδή στην 109η . Στην κατηγορία «Έναρξη Επιχείρησης», η Ελλάδα έχασε 9 θέσεις και πλέον καταλαμβάνει την 149η θέση. Στο διασυνοριακό εμπόριο η Ελλάδα καταλαμβάνει την 84η θέση, στην πληρωμή φόρων κατατάσσεται 74η, στην προστασία των επενδυτών 154η, στην πρόσβαση σε δανεισμό καταλαμβάνει την 89η θέση, στη δήλωση και καταγραφή περιουσίας την 153η θέση, στην αδειοδότηση κατασκευών την 51η θέση, και στην εφαρμογή των συμβάσεων την 88η θέση.

Η έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας υπογραμμίζει σε γενικές γραμμές την υποβάθμιση της Ελλάδας που έχει σημειωθεί σε τομείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας.



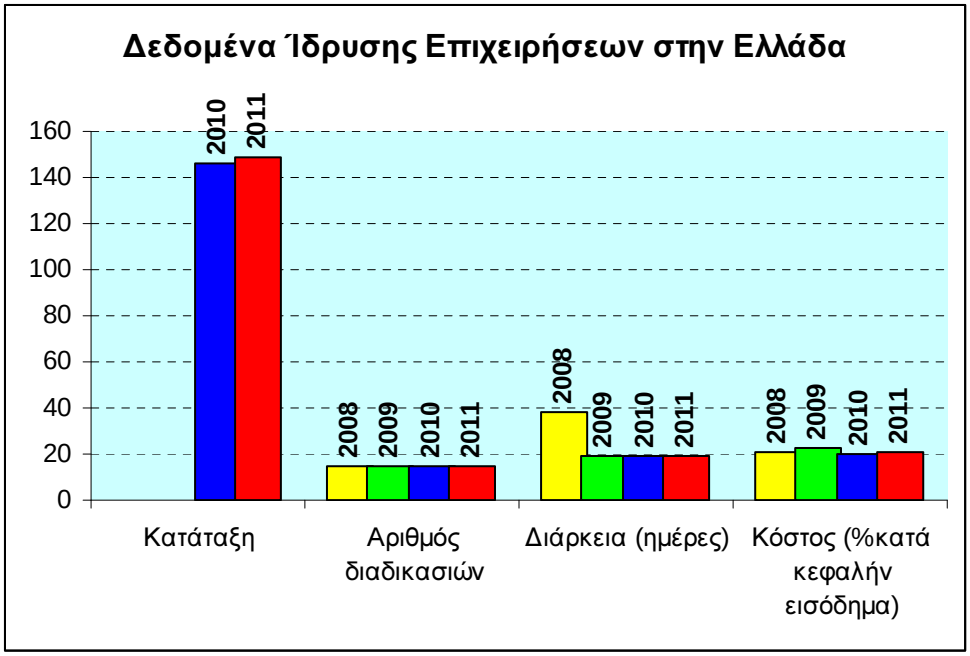
Κατάταξη χωρών όσον αφορά στην ευκολία άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας (DOING BUSINESS 2011).

Σε σύνολο 183 χωρών η Ελλάδα καταλαμβάνει την 109η θέση στην κατηγορία «Ευκολία άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας», κάτι που αποδεικνύει περίτρανα το προβληματικό επιχειρηματικό περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα, που απορρέει κυρίως από την κρατική παρέμβαση και την πληθώρα των νομοθετημάτων που αφορούν στην επιχειρηματικότητα.



Κατάταξη Ελλάδας όσον αφορά την επιχειρηματική δραστηριότητα (DOING BUSINESS 2011)

Στον παραπάνω πίνακα καταγράφεται η παγκόσμια κατάταξη των επιμέρους δραστηριοτήτων στον τομέα της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας.



Ιστορική Αναδρομή δεδομένων Ίδρυσης Επιχείρησης (DOING BUSINESS 2011)

Στο σημείο αυτό αποτυπώνεται μια μικρή υποβάθμιση της Ελλάδας στην κατηγορία έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας σε σχέση με το προηγούμενο έτος, σταθερότητα στον αριθμό των διαδικασιών που απαιτούνται για την ίδρυση μιας επιχείρησης και τον αριθμό των ημερών που καλύπτουν οι διαδικασίες, ενώ παράλληλα σημειώνει μια μικρή αύξηση το κόστος που απαιτείται για την έναρξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

Μελέτη περίπτωσης - Νόμος 3853/2010 «Απλούστευση των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών»

4.1. Εισαγωγή

Στο 4ο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί ο νόμος 3853 «Απλούστευση των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών» (ΦΕΚ 90Α/17.6.2010) του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.

Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, ο Ν.3853/2010 «εντάσσεται στο πλαίσιο μίας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας του ΥΠΟΙΑΝ για τη δραστική μείωση των διοικητικών εμποδίων που παρακωλύουν την επιχειρηματική δραστηριότητα»[47].

Βασική του στόχευση είναι, με τη θέσπιση υπηρεσιών μιας στάσης (one stop shops) και την ενεργοποίηση του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ.), η απλοποίηση και η επιτάχυνση των διαδικασιών σύστασης των εταιρειών, η εξοικονόμηση του διοικητικού φόρτου για τη δημόσια διοίκηση και τους συναλλασσόμενους με αυτήν και η βελτίωση της κατάταξης της χώρας σε ελκυστικότητα επενδύσεων[48].

Για την πληρέστερη κατανόηση του περιεχομένου του νόμου θα προηγηθεί μία σύντομη αναφορά στο νόμο 3419/2005, «Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ) και Εκσυγχρονισμός της Επιμελητηριακής Νομοθεσίας», τον οποίο ενεργοποιεί και ενσωματώνει.

Με τις διατάξεις του νόμου 3419/2005 καθιερώνεται ο θεσμός του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ.), μία ηλεκτρονική βάση δεδομένων, υπό την εποπτεία της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων, με βασικό στόχο την ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση των διαδικασιών εγγραφής και παρακολούθησης των εμπορικών επιχειρήσεων, στο οποίο εγγράφονται υποχρεωτικά φυσικά πρόσωπα και ενώσεις προσώπων που ασκούν εμπορία και προβλέπεται σύσταση «Υπηρεσίας Γ.Ε.ΜΗ.» σε

[47] Ν.3853/2010, αιτιολογική έκθεση.

[48] World Bank, Doing Business 2009.

κάθε Επιμελητήριο με αντικείμενο την αρχική εγγραφή των υπόχρεων στο Γ.Ε.ΜΗ., τη προσθήκη μεταγενέστερων μεταβολών ή την οριστική διαγραφή τους από αυτό.

Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, η θεσμοθέτηση και λειτουργία του ηλεκτρονικού μητρώου απαντά σε ένα χρόνιο αίτημα της εμπορικής κοινότητας της χώρας για την απλοποίηση του πλαισίου άσκησης της εμπορικής δραστηριότητας[49].

Δίνεται έμφαση στη συνεισφορά του θεσμού στη διασφάλιση της διαφάνειας – δημοσιότητας, την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την ταχεία εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων και την εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με συγκεκριμένες κοινοτικές οδηγίες. Παράλληλα τονίζεται η συμβολή του νόμου στη βελτίωση των όρων ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας με την προσέλκυση ξένων επενδύσεων[50].

Παρά τις φιλόδοξες στοχεύσεις του, ο νόμος 3419/2005 έμεινε ανενεργός λόγω της πληθώρας κανονιστικών ρυθμίσεων που απαιτούνταν για την εφαρμογή του[51]. Το έργο για τη δημιουργία του Γ.Ε.ΜΗ. προκηρύχθηκε τον Φεβρουάριο του 2006, ανατέθηκε τον Μάρτιο του 2007 και παρελήφθη ημιτελές τον Νοέμβριο του 2008 από την ηγεσία του ΥΠΑΝ[52]. Επιπρόσθετα, η διαδικασία μεταφοράς - μετάπτωσης των στοιχείων στο γενικό εμπορικό μητρώο, βασική προϋπόθεση λειτουργίας του, δεν ήταν απλή υπόθεση καθώς έπρεπε να ενοποιηθούν 59 μητρώα επιμελητηρίων, το μητρώο ανωνύμων εταιρειών που τηρείται στις 54 Νομαρχίες και τα βιβλία εταιρειών που τηρούνται στα 62 Πρωτοδικεία της Χώρας[53].

Έπρεπε να έρθει η δημοσιονομική και οικονομική συγκυρία του 2010, με την κρίση να προελαύνει, και η υπογραφή του Μνημονίου – ν.3845/2010 – στις 6 Μαΐου του ίδιου έτους, για να προχωρήσει η υπόθεση του Γ.Ε.ΜΗ. μαζί με άλλες διαρθρωτικές αλλαγές με συγκεκριμένη μάλιστα χρονική δέσμευση[54]. Στα πλαίσια του ν.3845 η κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να υλοποιήσει ένα πλέγμα μέτρων για τη

[49] Ν.3419/2005, αιτιολογική έκθεση.

[50] Ομοίως.

[51] Αιτιολογική έκθεση στην πρόταση νόμου της Νέας Δημοκρατίας, «Εκσυγχρονισμός του Γενικού Εμπορικού Μητρώου και απλούστευση διαδικασίας ίδρυσης επιχειρήσεων» 02/12/2010.

[52] Καθημερινή 04/11/2010, Επιχειρηματικότητα μετ' εμποδίων. Δ. Μανιφάβα.

[53] Ιστοσελίδα του ΥΠΟΙΑΝ.

[54] Ν.3845/2010 – παράρτημα.

βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, προκειμένου να λάβει οικονομική ενίσχυση, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η θέσπιση σημείων μονοθυριδικής εξυπηρέτησης (one-stops shops) για την έναρξη νέων επιχειρήσεων με στόχο τη μείωση των διαδικασιών, του κόστους και των καθυστερήσεων.

4.2. Προπαρασκευαστικό Στάδιο

Το σχέδιο νόμου επεξεργάστηκε και εξέτασε η Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, η οποία για το σκοπό αυτό συνήλθε σε τρείς συνεδριάσεις, στις 19 και 20 Μαΐου 2010. Η επιτροπή αποδέχθηκε, κατά πλειοψηφία, το σχέδιο νόμου και εισηγήθηκε την ψήφισή του από τη Βουλή.

Σύμφωνα με το άρθρο 38 του Κανονισμού της Βουλής που αφορά ακροάσεις εξωκοινοβουλευτικών προσώπων κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, στις συνεδριάσεις της επιτροπής συμμετείχαν και κατέθεσαν τις απόψεις τους εκπρόσωποι της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων Ελλάδος, της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδος, της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου, της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Ιδιοκτητών Ακινήτων και της Ομοσπονδίας Συλλόγων Υπαλλήλων Επιμελητηρίων[55]. Στα πλαίσια αυτής της διαβούλευσης, η Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδος κατέθεσε ένα σύνολο παρατηρήσεων με τη μορφή κειμένου, όπου γενικά επιδοκιμάζεται η νομοθετική πρωτοβουλία - αναπτύσσονται κάποιες ενστάσεις και προβληματισμοί σε διαδικαστικά και τεχνικά κυρίως σημεία του νομοσχεδίου[56].

Το σχέδιο νόμου αναρτήθηκε επίσης στο διαδικτυακό τόπο opengov και υποβλήθηκε σε διαδικασία σχολιασμού από τους πολίτες στα πλαίσια μιας ευρύτερης διαβούλευσης από τις 23/04/2010 έως τις 02/05/2010[57].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των πρακτικών των συνεδριάσεων της Βουλής όπου συζητήθηκε το εν λόγω νομοσχέδιο, όπου αναφέρονται ποσοτικοποιημένα

---

[55] Έκθεση της επιτροπής.

[56] Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας "Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών και άλλες διατάξεις", Παρατηρήσεις της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.).

[57] www.opengov.gr.

στοιχεία από έρευνα του Υπουργείου Εσωτερικών το 2009 για την εξοικονόμηση πόρων που θα επιφέρει η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο τεχνικό σκέλος της ρύθμισης (διαλειτουργικότητα συστημάτων, διασύνδεση δημόσιων φορέων), αναδεικνύονται ενδεχόμενες δυσχέρειες στην υλοποίηση των διατάξεών του και διαπιστώνεται η συναίνεση της πλειοψηφίας του Κοινοβουλίου στην κατεύθυνση της υποστήριξης της επιχειρηματικότητας, ειδικά σε περιόδους έντονης οικονομικής δυσανεξίας όπως η τρέχουσα[58].

4.3. Τι προβλέπει ο ν.3853/2010

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3853 προβλέπεται:

1ο. Η θέσπιση υπηρεσιών μίας στάσης (ΥμΣ) για τις επιχειρήσεις (Α.Ε.- Ε.Π.Ε – Ο.Ε. - Ε.Ε.) με ελεγκτικές και συστατικές αρμοδιότητες. Οι ΥμΣ αναλαμβάνουν την διεκπεραίωση όλων των διαδικασιών προκειμένου οι νεοσύστατες επιχειρήσεις να αποκτήσουν νομική και οικονομική ταυτότητα (το δίκτυο σημείων εξυπηρέτησης περιλαμβάνει 59 καταστήματα εμπορικών επιμελητηρίων, 3.200 συμβολαιογράφους και 52 «πιστοποιημένα» Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών)
Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου δεν εντάσσονται οι ατομικές επιχειρήσεις και οι επιχειρήσεις για την έναρξη δραστηριότητας των οποίων χρειάζεται διοικητική έγκριση ή απόφαση (π.χ. υγειονομικού ή περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος). Ως ΥμΣ για τη σύσταση Ε.Π.Ε και Α.Ε. ορίζεται ο συμβολαιογράφος, ενώ για την σύσταση Ο.Ε. και Ε.Ε ως ΥμΣ ορίζονται τα Επιμελητήρια και τα ΚΕΠ.

2ο. Η ενεργοποίηση του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ.), που προέβλεπε ο ν.3419/2005, που ενοποιεί 59 μητρώα επιμελητηρίων, το μητρώο Α.Ε. σε 54 Νομαρχίες και τα βιβλία εταιρειών σε 62 Πρωτοδικεία της χώρας.

3ο. Η διασύνδεση των υπηρεσιών μιας στάσης με το ΓΕΜΗ, προκειμένου οι επιχειρήσεις να αποκτήσουν ένα μοναδικό αριθμό μητρώου, τον αριθμό ΓΕΜΗ, που θα αποτελεί την ταυτότητά τους και θα τις ακολουθεί σε όλο τον κύκλο ζωής τους (έναρξη, μεταβολές, λύση).

[58] Πρακτικά της Βουλής, ΡΛΓ΄01/06/10 επί της αρχής και ΡΛΔ΄02/06/10 επί των άρθρων και των τροπολογιών.

4ο. Η σύνδεση των ΥμΣ ηλεκτρονικά με τους ασφαλιστικούς φορείς (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ) για την εγγραφή, τη χορήγηση ασφαλιστικής ενημερότητας των εταίρων και τη χορήγηση ΑΜΚΑ της επιχείρησης και η σύνδεση με το TAXIS για την έκδοση ΑΦΜ.

5ο. Η καθιέρωση, στη λογική της ανταποδοτικότητας, Γραμματίου Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρείας, που περιλαμβάνει:

- το τέλος καταχώρισης στο Γ.ΕΜΗ.
- το Γραμμάτιο Κόστους Σύστασης Εταιρείας
- το κόστος εγγραφής της εταιρείας στο οικείο Επιμελητήριο
- την εισφορά υπέρ του Ταμείου Νομικών και του Ταμείου Πρόνοιας Δικηγόρων όπου κατά περίπτωση απαιτείται.

Το Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρείας *δεν* περιλαμβάνει:

- τον Φόρο Συγκέντρωσης Κεφαλαίου
- την αμοιβή του συμβολαιογράφου
- την αμοιβή του δικηγόρου όπου απαιτείται
- το παράβολο προς την Επιτροπή Ανταγωνισμού

6ο. Η κατάργηση του τέλος προελέγχου επωνυμίας και των τελών δημοσίευσης στο ΦΕΚ για τις ΑΕ και ΕΠΕ.

7ο. Η επιλεκτική χρήση δικηγόρου στη διαδικασία σύνταξης του καταστατικού.

8ο. Η χρήση προτυποποιημένων καταστατικών σύστασης εταιρείας.

Για τη σύσταση μιας προσωπικής εταιρίας (ομόρρυθμης ή ετερόρρυθμης), οι συμβαλλόμενοι προβαίνουν, ενώπιον της Υπηρεσίας Μιας Στάσης, στις παρακάτω ενέργειες:

α) Καταθέτουν το συμφωνητικό σύστασης της εταιρίας. Το συμφωνητικό σύστασης της εταιρίας περιβάλλεται υποχρεωτικώς τον τύπο του συμβολαιογραφικού εγγράφου, στις περιπτώσεις που ορίζεται από το νόμο.

β) Υποβάλλουν υπογεγραμμένη αίτηση καταχώρισης στο Γ.Ε.ΜΗ.

γ) Υποβάλλουν αίτηση για την καταχώριση της επωνυμίας στο οικείο επιμελητήριο και για την εγγραφή της Εταιρίας ως μέλος σε αυτό.

δ) Καταβάλλουν το Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρίας.

ε) Υποβάλλουν δήλωση για το Φόρο Συγκέντρωσης Κεφαλαίου και εξοφλούν άμεσα το φόρο που αναλογεί.
στ) Υποβάλλουν το μισθωτήριο συμβόλαιο ή τον τίτλο κυριότητας ή υπεύθυνη δήλωση δωρεάν παραχώρησης του χώρου για εγκατάσταση της Εταιρίας.
ζ) Υποβάλλουν τις απαραίτητες αιτήσεις και συμπληρώνουν τα απαραίτητα έντυπα για τη χορήγηση αριθμού φορολογικού μητρώου και για την εγγραφή των εταίρων και διαχειριστών στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.

Για τη σύσταση μιας εταιρίας περιορισμένης ευθύνης, οι συμβαλλόμενοι ή ο μόνος ιδρυτής, προβαίνουν, ενώπιον της Υπηρεσίας Μιας Στάσης, στις παρακάτω ενέργειες:

α) Υπογράφουν το συμβολαιογραφικό έγγραφο σύστασης της εταιρίας σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 3190/1955.
β) Υποβάλλουν υπογεγραμμένη αίτηση καταχώρισης στο Γ.Ε.ΜΗ.
γ) Υποβάλλουν αίτηση για την καταχώριση της επωνυμίας στο οικείο επιμελητήριο και για την εγγραφή της εταιρίας ως μέλος σε αυτό.
δ) Καταβάλλουν το Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρίας.
ε) Υποβάλλουν δήλωση για το Φόρο Συγκέντρωσης Κεφαλαίου και εξοφλούν άμεσα το φόρο που αναλογεί.
στ) Υποβάλλουν το μισθωτήριο συμβόλαιο ή τον τίτλο κυριότητας ή υπεύθυνη δήλωση δωρεάν παραχώρησης του χώρου για εγκατάσταση της Εταιρίας.
ζ) Υποβάλλουν τις απαραίτητες αιτήσεις και συμπληρώνουν τα απαραίτητα έντυπα για τη χορήγηση αριθμού φορολογικού μητρώου και για την εγγραφή των διαχειριστών στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.

Για τη σύσταση μιας ανώνυμης εταιρίας, οι συμβαλλόμενοι ή ο μόνος ιδρυτής προβαίνουν, ενώπιον της Υπηρεσίας Μιας Στάσης, στις παρακάτω ενέργειες:

α) Υπογράφουν το συμβολαιογραφικό έγγραφο σύστασης της εταιρίας σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920.
β) Υποβάλλουν υπογεγραμμένη αίτηση καταχώρισης στο Γ.Ε.ΜΗ.
γ) Υποβάλλουν αίτηση για την καταχώριση της επωνυμίας στο οικείο επιμελητήριο και για την εγγραφή της εταιρίας ως μέλος σε αυτό.
δ) Καταβάλλουν το Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρίας.

ε) Υποβάλλουν δήλωση για το Φόρο Συγκέντρωσης Κεφαλαίου και εξοφλούν άμεσα το φόρο που αναλογεί.

στ) Υποβάλλουν το μισθωτήριο συμβόλαιο ή τον τίτλο κυριότητας ή υπεύθυνη δήλωση δωρεάν παραχώρησης του χώρου για εγκατάσταση της Εταιρίας.

ζ) Υποβάλλουν τις απαραίτητες αιτήσεις και συμπληρώνουν τα απαραίτητα έντυπα για τη χορήγηση αριθμού φορολογικού μητρώου και για την εγγραφή των μελών του διοικητικού συμβουλίου στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.

Τα ποσά που καταβάλλονται στην Υπηρεσία Μιας Στάσης για τη σύσταση εταιρειών αναλύονται ως εξής;

1. Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρείας:
    - Τέλος Καταχώρησης Γ.Ε.ΜΗ: 10€
    - Τέλος Παροχής Πρόσβασης Αρχείων Γ.Ε.ΜΗ: 15€ ετησίως (προαιρετικό)
    - Γραμμάτιο Κόστους Σύστασης Εταιρείας: 50 (προσωπικές εταιρείες) ή 70 (ΑΕ και ΕΠΕ) € {άνω των 3 εταίρων , + 5€ για τον κάθε έναν}
    - Κόστος εγγραφής στο Επιμελητήριο: κατά περίπτωση
    - Εισφορά Υπέρ Ταμείου Νομικών: εισπράττεται πανελλαδικά μόνο στις συστάσεις ΟΕ και ΕΕ και ανέρχεται σε ποσοστό 0,5% επί του ποσού του αρχικού κεφαλαίου της εταιρείας
    - Εισφορά Υπέρ Ταμείου Προνοίας Δικηγόρων: εισπράττεται μόνο για τις εταιρείες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Ταμείου Προνοίας Δικηγόρων Αθηνών και όχι για τα ταμεία Προνοίας στην υπόλοιπη Ελλάδα.
        - ΟΕ και ΕΕ με κεφάλαιο με κεφάλαιο έως 586,94 € : εισπράττεται ποσό 5,80 €
        - ΟΕ και ΕΕ με κεφάλαιο από 586,94 € και άνω: εισπράττεται ποσό που αντιστοιχεί στο 1% επί του κεφαλαίου που αναγράφεται στο καταστατικό. Επιπλέον εισπράττεται χαρτόσημο 3,6% επί του ανωτέρω 1%. Ε.Π.Ε.: ανεξαρτήτως ύψους του κεφαλαίου εισπράττεται ποσό 5,80€.

2. Φόρος Συγκέντρωσης Κεφαλαίου: για ΑΕ και ΕΠΕ 1% επί του κεφαλαίου.

3. Παράβολο υπέρ Επιτροπής Ανταγωνισμού (για ΑΕ) 1‰ επί του κεφαλαίου.

4. Δικαίωμα Εγγραφής στο ΟΑΕΕ: 111,10€ ανά Φυσικό Πρόσωπο.

4.4. Εμπλεκόμενοι Φορείς

Για την ανάπτυξη του ΓΕΜΗ και της Υπηρεσίας Μίας Στάσης, συνεργάστηκαν συνολικά 71 φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και νομικά πρόσωπα:

- Το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας και ιδίως η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και η ΜΟΔ Α.Ε,
- Η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδας
- Το Υπουργείο Οικονομικών, και ιδίως η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων και η Γενική Γραμματεία Τελωνειακών και Φορολογικών Θεμάτων
- Το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με τη Γενική Γραμματεία Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (εκπροσωπώντας παράλληλα και τα ΚΕΠ) και το Εθνικό Τυπογραφείο,
- Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς:
  - Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (Ο.Α.Ε.Ε.),
  - Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Τα 59 Επιμελητήρια της χώρας

4.5. Κόστος ρύθμισης

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (14.05.2010), που υποχρεωτικά συνοδεύει κάθε νομοσχέδιο σχετικά με τα οικονομικά αποτελέσματα από την εφαρμογή των εκάστοτε προβλεπόμενων διατάξεων, υπολογίζεται ετήσια απώλεια εσόδων, επί του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού, ύψους 2.600.000,00€ προκαλούμενη από την κατάργηση της δημοσίευσης των πράξεων σύστασης των Α.Ε. και Ε.Π.Ε. στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Η δαπάνη από την διασύνδεση των ΥμΣ με φορείς και υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Υπουργείων, Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης επιβαρύνει το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και ανέρχεται στο ποσό του 1.000.000,00€.

Ο προϋπολογισμός του Ταμείου Αλληλοβοηθείας Προσωπικού του Εθνικού Τυπογραφείου (ΤΑΠΕΤ) θα υποστεί απώλεια της τάξης των 130.000,00€ λόγω της κατάργησης του τέλους δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Το Ταμείο Νομικών και το ΚΕΑΔ (Κλάδος Επικουρικής Ασφάλισης Δικηγόρων), από κατάργηση της υποχρέωσης δικηγόρου στην σύνταξη συμβολαιογραφικών εγγράφων σύστασης Ε.Π.Ε. και Α.Ε. με αρχικό κεφάλαιο ίσο ή μικρότερο των 100.000,00€ θα έχουν απώλεια εσόδων ύψους 300.000,00€ κατά προσέγγιση σε ετήσια βάση.

Τα Επιμελητήρια, σύμφωνα με την έκθεση, θα υποστούν απώλεια εσόδων από την κατάργηση του παραβόλου προελέγχου επωνυμίας[59].

4.6. Προσδοκώμενα Οφέλη

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου και τις εξαγγελίες του ΥΠΟΙΑΝ, τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του νόμου, δηλαδή από την λειτουργία του Γ.Ε.ΜΗ. και των ΥμΣ, θα είναι:

- η απλοποίηση των διαδικασιών σύστασης εμπορικών εταιρειών – μείωση κόστους (70%) και χρόνου (από 19 ημέρες σε 1 μία) ίδρυσης επιχειρήσεων
- η βελτίωση του δείκτη «Starting a Business» και του δείκτη συνολικής ανταγωνιστικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας
- μία και μοναδική επιχειρηματική ταυτότητα
- η διασφάλιση της διαφάνειας της άσκησης της εμπορικής δραστηριότητας
- η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας με την εισαγωγή σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και η μείωση του ενδο-διοικητικού κόστους για την δημόσια διοίκηση
- η καταπολέμηση της διαφθοράς με την απάλειψη των πολύπλοκων διαδικασιών
- η καθιέρωση απλοποιημένου και ελκυστικού πλαισίου υποδοχής επενδύσεων από κράτη – μέλη της Ε.Ε. και τρίτες χώρες

[59] Ν.3853/2010, Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

- η ευέλικτη και γρήγορη παρακολούθηση των εμπορικών επιχειρήσεων και η έκδοση στατιστικών στοιχείων για την συνολική πορεία των επιχειρήσεων σε συγκεκριμένους τομείς
- η αναβάθμιση του τρόπου διασφάλισης της δημοσιότητας, με την αντικατάσταση της δημοσίευσης κατά περίπτωση στο Πρωτοδικείο, στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών και στο ΦΕΚ από την ιστοσελίδα και το ηλεκτρονικό αρχείο του ΓΕΜΗ

4.7. Η εφαρμογή του Ν.3853/2010

Στις 23-3-2011, 9½ μήνες μετά την ψήφιση του νόμου 3853 στην ελληνική Βουλή, εκδόθηκε η Κοινή Υπουργική Απόφαση Κ1-802 των Υπουργών Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών, Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η ΚΥΑ αποσαφηνίζει θέματα εφαρμογής (διαδικασίες, προϋποθέσεις, τεχνικές λεπτομέρειες) για την λειτουργία των ΥμΣ και ορίζει την 4/4/2011 ως ημερομηνία από την οποία και στο εφεξής κάθε νεοσύστατη εταιρική οντότητα θα ακολουθεί την διαδικασία σύστασης που προβλέπεται και περιγράφεται σε αυτήν.

Ειδικότερα ορίζονται:

- Άρθρο 1 – το πεδίο εφαρμογής (εξαιρέσεις)
- Άρθρο 2 – η υπηρεσία μία στάσης ανάλογα με την νομική μορφή της υπό σύσταση εταιρείας
- Άρθρο 3 - τα υπόχρεα πρόσωπα για την υποβολή των απαιτούμενων δικαιολογητικών εγγράφων
- Άρθρο 4 – τα απαιτούμενα έγγραφα για την σύσταση
- Άρθρα 5 έως 12 - η διαδικασία σύστασης (ενέργειες από την πλευρά των ΥμΣ)
- Άρθρα 13, 14 – η διαδικασία πληρωμών & τα κόστη
- Άρθρο 15 – οι τρόποι και οι προδιαγραφές διαβίβασης στοιχείων μεταξύ ΥμΣ και Γ.Ε.ΜΗ και των λοιπών φορέων που εμπλέκονται στην διαδικασία σύστασης
- Άρθρο 16 – ο διαδικτυακός τόπος Γ.Ε.ΜΗ., το περιεχόμενό του και ο αρμόδιος φορέας για την τήρηση, την έγκαιρη ενημέρωση και την τεχνική υποστήριξή του

- Άρθρο 17 – η πρόσβαση στα πληροφοριακά συστήματα Γ.Ε.ΜΗ. και ΥμΣ (προδιαγραφές διαλειτουργικότητας, πιστοποίηση και εξουσιοδότηση χρηστών, χορήγηση κωδικών χρήσης, προϋποθέσεις εξοπλισμού διασύνδεσης)
- Άρθρο 18 – η πρόβλεψη εναλλακτικών διαδικασιών σε περίπτωση αδυναμίας πρόσβασης στο σύστημα και αποθήκευσης δεδομένων
- Άρθρο 20 – τελικές και μεταβατικές διατάξεις για την εφαρμογή του νόμου (η υποχρέωση καταχώρησης όλων των νεοσύστατων εταιρειών, η προθεσμία μετάπτωσης στοιχείων, η διαχείριση στοιχείων που τηρούνται αποκλειστικά σε έντυπη μορφή)
- Άρθρο 20 – Παραρτήματα, υποδείγματα εγγράφων για την διαδικασία σύστασης εταιρείας μέσω ΥμΣ

Ακολούθησαν:

- Η εγκύκλιος Κ2-3144/30-3-11 της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου / Γενική Δ.νση Εσωτ. Εμπορίου / Δ.νση ΑΕ & Πίστεως/ Δ.νση Εμπορικών Οργανώσεων με επεξηγήσεις και οδηγίες για θέματα ελέγχου και δημοσιότητας ΑΕ
- Η ΔΟΛ ΚΕΠ/Φ.16/3/οικ. 7055 της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης/ Γενική Δ.νση Διοικητικής Οργάνωσης & Διαδικασιών/ Δ.νση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΚΕΠ/ Τμήμα Λειτουργίας ΚΕΠ με θέμα την πιστοποίηση των ΚΕΠ ως υπηρεσία μιας στάσης για τη σύσταση Ο.Ε. και Ε.Ε.
- Η συμπληρωματική εγκύκλιος Κ2-3332/04-04-11 της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου / Γενική Δ.νση Εσωτ. Εμπορίου / Δ.νση ΑΕ & Πίστεως/ Δ.νση Εμπορικών Οργανώσεων με επεξηγήσεις και οδηγίες για τις εταιρείες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΚΥΑ Κ1-802 και συστήνονται από 4/4/2011, για υφιστάμενες εταιρείες των οποίων η σύσταση και η λειτουργία έγινε πριν την 4/4/2011 και για τις εταιρείες των οποίων η διαδικασία σύστασης ξεκίνησε πριν την 4/4/2011 αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί
- Η ΠΟΛ 1081/8-4-11 του Υπουργείου Οικονομικών/ Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων/ Γενική Δ.νση Φορολογικών Ελέγχων/ Δ.νση Μητρώου/ Τμήματα Α΄- Β΄ με αποδέκτες της Δ.Ο.Υ και την Γ.Γ.Π.Σ με οδηγίες για την ορθή εφαρμογή της ΚΥΑ Κ1-802 από την πλευρά των Οικονομικών Υπηρεσιών και του συστήματος TAXIS

- Στις 8/4/2011 αναρτώνται στον διαδικτυακό τόπο του Γ.Ε.ΜΗ. διευκρινήσεις για τους χρήστες των ΥμΣ με την μορφή FAQs
- Στις 15/4/2011 αναρτώνται στον ίδιο διαδικτυακό τόπο σχηματοποιημένες οδηγίες προς τους χρήστες των ΥμΣ για την διαδικασία που ακολουθείται εταιρικό τύπο και τα έντυπα (υποδείγματα από το παράρτημα Ι της ΚΥΑ) που χρησιμοποιούνται κατά περίπτωση
- Στις 18/4/2011 αναρτώνται εκ νέου στον διαδικτυακό τόπο του Γ.Ε.ΜΗ. διευκρινήσεις για τους χρήστες των ΥμΣ με την μορφή FAQs
- Στις 19/4/2011 ο Ο.Α.Ε.Ε. εκδίδει την εγκύκλιο υπ' αριθ. 24 με οδηγίες για την διαδικασία πρέπει να ακολουθείται μεταξύ ΥμΣ και των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Ε.
- Στις 29/4/11 η Γ.Γ.Ε. εκδίδει την Κ1-1319 εγκύκλιο, σε συνέχεια των Κ2-3144 και Κ2 – 3332, με διευκρινήσεις σχετικά με εταιρείες που έλαβαν γενικό αριθμό Πρωτοδικείου μετά τις 4/4/2011 και διευκρινήσεις ως προς τις δηλώσεις έναρξης εργασιών
- Η ΠΟΛ 1136/15-6-11 του Υπουργείου Οικονομικών/ Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων/ Γενική Δ.νση Φορολογικών Ελέγχων/ Δ.νση Μητρώου/ Τμήματα Α΄- Β΄ με αποδέκτες της Δ.Ο.Υ και την Γ.Γ.Π.Σ με οδηγίες για την χορήγηση στοιχείων που αφορούν την έναρξη εργασιών στις επιχειρήσεις που έλαβαν Α.Φ.Μ. μέσω των Υπηρεσιών Μίας Στάσης από τα τμήματα Μητρώου των Δ.Ο.Υ.

Οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν μέσα από το σχετικό Διαδικτυακό Τόπο που προετοιμάζεται και θα τηρείται στην Κεντρική Υπηρεσία ΓΕΜΗ της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων (Κ.Ε.Ε.Ε.) να έχουν πρόσβαση σε κάθε πληροφορία απαραίτητη για τη σύσταση των εταιριών και τη δημόσια χρήση του ΓΕΜΗ.

Στο Διαδικτυακό Τόπο ΓΕΜΗ θα δημοσιεύονται επίσης:

- το Γενικό Ευρετήριο Επωνυμιών και η Μερίδα της επιχείρησης, τα στοιχεία των εταιριών που υπόκεινται εκ του νόμου σε δημοσιότητα
- πληροφορίες σχετικά με τις Υπηρεσίες Μίας Στάσης, όπως
- ενδεικτικά στοιχεία επικοινωνίας, απαραίτητα δικαιολογητικά και προϋποθέσεις, κανονισμοί, εγκύκλιοι και αποφάσεις.

- Θα τηρείται επιπλέον λογισμικό του οποίου η χρήση θα είναι δωρεάν για το κοινό, μέσω του οποίου θα μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να υπολογίζουν το ακριβές κόστος σύσταση εταιρίας ανάλογα με τον τύπο και το κεφάλαιο αυτής.

Σχετικοί ιστότοποι[60]:

www.businessportal.gr

www.businessregistry.gr

www.geminet.gr

4.8. Αντιδράσεις στο ν.3853/2010 από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων

Οι ρυθμίσεις που προβλέπει ο 3853 στοχεύουν στην διευκόλυνση του επιχειρείν στην Ελλάδα μέσα από τη μείωση των διοικητικών εμποδίων κατά τη σύσταση εταιρειών. Για το λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμη η καταγραφή των θέσεων και απόψεων των εκπροσώπων της επιχειρηματικής κοινότητας και κοινωνικών εταίρων όπως αυτές εκφράστηκαν μέσα από κείμενα και επιστολές που δημοσιεύτηκαν στον τύπο και αναρτήθηκαν στους επίσημους διαδικτυακούς τόπους αυτών των φορέων.

- Η Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.), στα πλαίσια της συμμετοχής της στις εργασίες της διαρκούς επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, κατέθεσε κείμενο, στις 20/05/2010, με τις θέσεις της για το προς ψήφιση νομοσχέδιο. Εκεί ανακοινώνει την ικανοποίησή της ενόψει της επικείμενης ρύθμισης και επικροτεί την νομοθετική πρωτοβουλία, διατυπώνοντας όμως και μία σειρά παρατηρήσεων. Οι προβληματισμοί της Συνομοσπονδίας αφορούν:
  - Την εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του νόμου των ατομικών επιχειρήσεων
  - Την μη ένταξη στις διατάξεις του νομοσχεδίου του ρυθμιστικού πλαισίου αδειοδότησης
  - Την ταυτόχρονη υποχρέωση εγγραφής (άρα και υποχρέωση ετήσιας συνδρομής) των υπόχρεων σε δύο μητρώα (Γ.Ε.ΜΗ. - Επιμελητήριο)
  - Την κατάργηση του αρ.3 του ν.3419/2005 που προέβλεπε την ύπαρξη «Εποπτικού Συμβουλίου Γ.Ε.ΜΗ.»

[60] www.gge.gov.gr

- Την ασάφεια ως προς τους εταιρικούς τύπους που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση εγγραφής στο Γ.Ε.ΜΗ
- Το ποσό του Γραμματίου Ενιαίου Κόστους Σύστασης

Επιπρόσθετα και προκειμένου να διασφαλιστούν οι θετικές επιπτώσεις από την πρόβλεψη στο νομοσχέδιο των «προτυποποιημένων» καταστατικών, η Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε. προτείνει, στην περίπτωση της επιλογής των συγκεκριμένων εγγράφων, ως ΥμΣ να ορίζεται το αρμόδιο Επιμελητήριο όπου και θα πιστοποιείται ατελώς η εγκυρότητά τους[61].

- Η Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (Ε.Σ.Ε.Ε.) συμμετείχε στις συνεδριάσεις της Διαρκούς Επιτροπής και στη συνέχεια απέστειλε επιστολή με τις θέσεις και προτάσεις της (20/05/2010), οι οποίες μπορούν να αποδοθούν συνοπτικά ως εξής:
  - Επιδοκιμασία για την πρωτοβουλία του ΥΠΟΙΑΝ
  - Ένταξη των ατομικών επιχειρήσεων στις διατάξεις του νόμου
  - Προσοχή κατά την εφαρμογή των νέων διαδικασιών σύστασης για την προστασία της αγοράς από φαινόμενα τυχοδιωκτισμού
  - Καθιέρωση του θεσμού του υπηρεσιακού συμβολαιογράφου εντός Επιμελητηρίων
  - Ένταξη στο δίκτυο των ΥμΣ των 275 Εμπορικών Συλλόγων της χώρας λόγω συνάφειας αντικειμένου (σε αντιδιαστολή με τα ΚΕΠ)
  - Πρόβλεψη δυνατότητας επαναδιαπραγμάτευσης των εμπορικών μισθώσεων από τους μισθωτές (προσθήκη στο αρ.17 του νόμου)

Αναπροσαρμογή των όρων των εμπορικών μισθώσεων προς το ευνοϊκότερο για τις επιχειρήσεις, ιδιαίτερα τις ΜΜΕ[62].

- Η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδος (Κ.Ε.Ε.Ε.), μετά από την συμμετοχή του προέδρου της στις εργασίες της Διαρκούς Επιτροπής, κατέληξε, στις 20/05/2010, σε ένα κείμενο θέσεων που ενώ συμφωνεί με την γενική στοχοθεσία

[61] Παρατηρήσεις της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.) στο σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας "Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών και άλλες διατάξεις".

[62] www.esee.gr/page.asp?id=3040.

του νομοσχεδίου, εκφράζει παράλληλα σοβαρές ενστάσεις και σαφείς διαφοροποιήσεις:

Σημεία συμφωνίας:

Οι τροποποιήσεις του ν.3419/2005

- Η ολοκλήρωση των διαδικασιών σύστασης σε ένα σημείο (λογική one stop shop)
- Η συγκέντρωση των επιμέρους πληρωμών σε ένα «Γραμμάτιο Ενιαίου Κόστους»
- Την κατάργηση της υποχρεωτικής παράστασης δικηγόρου για κεφάλαιο μικρότερο ή ίσο των 100.000,00 ευρώ

Σημεία διαφωνίας:

- Η θέσπιση των συμβολαιογράφων ως ΥμΣ, ειδικά ενόψει της επικείμενης απελευθέρωσης του κλάδου τους, γεγονός που κατά τη γνώμη της Κ.Ε.Ε.Ε. μετατρέπει τον συμβολαιογράφο από δημόσιο λειτουργό σε απλό ελεύθερο επαγγελματία και θέτει σε αμφισβήτηση τα εχέγγυα ασφάλειας που παρέχει η ιδιότητα του δημόσιου λειτουργού. Η επιλογή αυτή, υποστηρίζει η Κ.Ε.Ε.Ε., υποβαθμίζει την συνολική επένδυση που έχει γίνει για την υποδομή του Γ.Ε.ΜΗ. και την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού των Επιμελητηρίων και δημιουργεί το επιπρόσθετο κόστος διασύνδεσης των συμβολαιογράφων με το Γ.Ε.ΜΗ και τους άλλους εμπλεκόμενους φορείς.
- Η διατήρηση της υποχρέωσης δημοσίευσης των συστατικών εταιρικών πράξεων στο ΦΕΚ
- Η ύπαρξη πολλών παραπομπών σε κανονιστικές πράξεις (Π.Δ., ΚΥΑ)
- Η μη τροποποίηση διατάξεων των νόμων 2190/1920 για τις Α.Ε. και 3190/1955 για τις Ε.Π.Ε. γεγονός που, κατά τη γνώμη της Κ.Ε.Ε.Ε., θα βελτίωνε συνολικά το πλαίσιο ίδρυσης επιχειρήσεων.
- Η ύπαρξη πολλών αντιφατικών σημείων και ασαφειών ως προς τη διαδικασία, την αρμοδιότητα ελέγχου νομιμότητας, τα κόστη,
- Η υποχρέωση σύνταξης συμβολαιογραφικού εγγράφου για τις προσωπικές εταιρείες

- Η θέσπιση «Συμβολαιογράφου Υπηρεσίας» εντός των Επιμελητηρίων, που δεν ορίζεται ρητά αλλά προϋποθέτει την σύμφωνη γνώμη του Συμβολαιογραφικού Συλλόγου[63].

- Ο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.), σε δελτίο τύπου που εξέδωσε στις 20/05/2010 χαιρετίζει τη νομοθετική πρωτοβουλία του ΥΠΟΙΑΝ χαρακτηρίζοντάς την «αναγκαίο βήμα στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων». Υπογραμμίζει όμως την σημασία της απλούστευσης των διαδικασιών αδειοδότησης και αναφέρει θέματα περιβαλλοντικής αδειοδότησης και χωροταξικού σχεδιασμού, που δεν θίγονται στο εν λόγω νομοσχέδιο[64].

- Η Ολομέλεια Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων Ελλάδος με επιστολές της προς την (τότε) ηγεσία του ΥΠΟΙΑΝ εκφράζει την αντίθεσή της για την κατάργηση της παράστασης δικηγόρου στην διαδικασία σύστασης ΑΕ και ΕΠΕ με το επιχείρημα ότι η συμμετοχή του δικηγόρου συνιστά εγγύηση ασφάλειας των συναλλαγών και αποφυγής μακροχρόνιων αντιδικιών. Παράλληλα αμφισβητείται η μείωση του κόστους κατά 981 ευρώ, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του Υπουργείου, που θα επέλθει από την κατάργηση της δικηγορικής αμοιβής εφόσον αυτή συναρτάται από το ύψος του αρχικού εταιρικού κεφαλαίου[65].

- Η Ομοσπονδία Συλλόγων Υπαλλήλων Επιμελητηρίων (Ο.Σ.Υ.Ε.) μέσα από επιστολές και συναντήσεις με την ηγεσία του ΥΠΟΙΑΝ και αναρτήσεις στην ιστοσελίδα της έδωσε με σαφήνεια το στίγμα των θέσεων και απόψεών της. Χαιρετίζει με ικανοποίηση τις προθέσεις του Υπουργείου αναφορικά με την απλοποίηση των διαδικασιών ίδρυσης των επιχειρήσεων και δηλώνει την αμέριστη υποστήριξή της για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Διαφωνεί όμως ως προς την εμπλοκή των ΚΕΠ θεωρώντας ότι αναιρεί τον ρόλο των Επιμελητηρίων «ως φυσικών εκφραστών του επιχειρηματικού κόσμου», επιβαρύνει τον κρατικό

[63] www.uhc.gr/newsite/info/pdf/magazine/20.pdf.

[64] www.sev.org.gr/online/viewNews.aspx?id=1733&mid=8&lang=gr.

[65] www.dsa.gr/word_docs/epistoli_katseli.doc.

προϋπολογισμό με έξοδα προκειμένου τα ΚΕΠ να αποκτήσουν την κατάλληλη υποδομή και τους επιχειρηματίες με επιπλέον διοικητικό φόρτο[66].

- Το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών (Ε.Β.Ε.Α.) υπέβαλε με επιστολή του προέδρου του, στις 29/03/2010, προς την ηγεσία του ΥΠΟΙΑΝ τις απόψεις και τις προτάσεις του αναφορικά με την επικείμενη (τότε) ρύθμιση.

  Οι βασικές ενστάσεις του Ε.Β.Ε.Α. μπορούν να αποδοθούν ως εξής:

  - η καθιέρωση των συμβολαιογράφων τους επιβαρύνει με υπερβολικό φόρτο εργασιών, γεγονός που θα δυσχεράνει την ολοκλήρωση της σύστασης σε μία ημέρα
  - η εμπλοκή των συμβολαιογράφων προϋποθέτει την ύπαρξη οργανωμένου λογιστηρίου για την είσπραξη πληρωμών και απόδοση στους δικαιούχους, γεγονός που ενδεχομένως θα οδηγήσει σε αύξηση της συμβολαιογραφικής αμοιβής
  - η θέσπιση των ΚΕΠ ως ΥμΣ για την σύσταση προσωπικών εταιρειών είναι προβληματική διότι προσθέτει μία επιπλέον υπηρεσία σε ένα φορέα με ήδη αυξημένες αρμοδιότητες και συνεπάγεται οικονομικό κόστος για την δημιουργία των κατάλληλων υποδομών

  Για την αποτροπή αυτών των αστοχιών και την βελτίωση συνολικά της νομοθετικής ρύθμισης, το Ε.Β.Ε.Α. πρότεινε:

  - την θέσπιση στις υπηρεσίες Γ.Ε.ΜΗ. των Επιμελητηρίων θέση «Συμβολαιογράφου Υπηρεσίας» με αρμοδιότητα την υπογραφή των καταστατικών που θα καταρτίζονται από τους ενδιαφερόμενους σε συνεργασία με το ανθρώπινο δυναμικό των υπηρεσιών Γ.Ε.ΜΗ. με βάση προτυποποιημένα «λιτά» έγγραφα, με στόχο την περαιτέρω μείωση του κόστους σύστασης
  - τα ΚΕΠ να λειτουργήσουν επικουρικά, όπου δεν υπάρχουν υπηρεσίες Γ.Ε.ΜΗ. Επιμελητηρίων, ως υποδοχείς αιτήσεων σύστασης ή τροποποίησης που θα διαβιβάζονται αυθημερόν στα αρμόδια Επιμελητήρια και θα διεκπεραιώνονται από τις υπηρεσίες Γ.Ε.ΜΗ[67].

[66] www.osye.gr/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=198Itemid=192.

[67] www.acci.gr/acci/PressOffice/View_Press_Releases/tabid/521/ItemID/1117/View/Details/language/el-GR/Default.aspx.

Στις 27/05/2010 με άρθρο που δημοσιεύτηκε σε εφημερίδα, ο πρόεδρος του Ε.Β.Ε.Α. εκφράζει την απογοήτευσή του για το περιεχόμενο του προς ψήφιση νομοσχεδίου διατυπώνοντας επιπρόσθετες παρατηρήσεις που σχετίζονται με τη μη κατάργηση της υποχρέωσης δημοσίευσης στο Εθνικό Τυπογραφείο, την ύπαρξη πολλών παραπομπών σε ΚΥΑ με συναρμοδιότητες τεσσάρων υπουργών, τη μη ένταξη των ατομικών επιχειρήσεων στις διατάξεις του νόμου και τον μη σαφή καθορισμό των υποχρεώσεων των ΚΕΠ σε σχέση με τις υπηρεσίες Γ.Ε.ΜΗ[68].

- Σε συνάντηση του Γενικού Γραμματέα Εμπορίου με το Δ.Σ. του Βιοτεχνικού Επιμελητηρίου Αθηνών (Β.Ε.Α.) ενόψει της προγραμματισμένης ημερομηνίας έναρξης του νέου θεσμού στα Επιμελητήρια (4/4/2011), αναπτύχθηκαν προβληματισμοί σχετικά με τεχνικά και διαδικαστικά ζητήματα στην λειτουργία των ΥμΣ.

  Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το προεδρείο του Β.Ε.Α. :

  - η συναρμοδιότητα των ΥμΣ με τα πιστοποιημένα ΚΕΠ και τους συμβολαιογράφους δημιουργεί την αναγκαιότητα ταξινόμησης των δραστηριοτήτων των Επιμελητηρίων μέσα από νομοθετική ρύθμιση
  - πρέπει να οριστεί με σαφήνεια το δικαίωμα των Επιμελητηρίων επί της είσπραξης του Γραμματίου Ενιαίου Κόστους Σύστασης Εταιρειών
  - πρέπει να προσδιοριστεί η οργανική σχέση των ΥμΣ με τα Επιμελητήρια και την Κεντρική Υπηρεσία Γ.Ε.ΜΗ. σε θέματα εποπτείας και ελέγχου
  - να εξασφαλιστούν πόροι για τα Επιμελητήρια
  - να συζητηθεί η δυνατότητα λειτουργίας «Συμβολαιογράφων Υπηρεσίας» στα Επιμελητήρια
  - να ενταχθούν οι Ατομικές Επιχειρήσεις στην διαδικασία απλούστευσης[69].

- Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) στα πλαίσια της αξιολόγησης του «Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2011-2014» διαπιστώνει ότι στην Ελλάδα η επιχειρηματικότητα δυσχεραίνεται από την πολυπλοκότητα του νομοθετικού πλαισίου και τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις

[68] Ελεύθερος Τύπος, 27/05/2010.

[69] www.acsmi.gr/BEA/ΔελτίαΤύπου/ΛεπτομέρειεςΔελτίωνΤύπου/tabid/322/ItemID/1046/Default.aspx.

της δημόσιας διοίκησης και θεωρεί ότι η απλούστευση της σύστασης νέων επιχειρήσεων και η λειτουργία του Γενικού Εμπορικού Μητρώου συνιστούν βήματα προς την σωστή κατεύθυνση και αξιολογούνται θετικά[70].

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

Ο νόμος 3853/2010 υπό το πρίσμα της καλής νομοθέτησης και της ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας/ανταγωνιστικότητας

Η συζήτηση και η παραγωγή προτάσεων για την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και την άρση των διοικητικών εμποδίων με απώτερους στόχους τη διευκόλυνση των πολιτών την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα δεν είναι καινούργια.

Ο νόμος 3853/2010 «Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών και άλλες διατάξεις» ως ένα εγχείρημα διευκόλυνσης της επιχειρηματικότητας στη χώρα μας δεν δημιουργήθηκε από το κενό, έρχεται να προστεθεί και να συμπληρώσει μία σειρά προηγούμενων χρονικά μέτρων στην κατεύθυνση αυτή.

Χαρακτηρίζεται από τη λογική απλοποίησης και επιτάχυνσης των διοικητικών διαδικασιών που χαρακτήρισε παρόμοιες προσπάθειες τη δεκαετία 2000-2010. Εμπεριέχει και χρησιμοποιεί στοιχεία και προτάσεις προγενέστερων προγραμμάτων και πολιτικών σχετικών με την άρση των διοικητικών εμποδίων και την βελτίωση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Συνιστά μία συνέχεια των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών με στόχο την βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης καθιστώντας την περισσότερο “φιλική προς τον χρήστη”.

Οι απόπειρες αυτές με αφετηρία τη διαπίστωση δομικών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και παρωχημένων και πολύπλοκων νομοθετικών διατάξεων, προσπάθησαν να αναβαθμίσουν το επίπεδο

[70] Ο.Κ.Ε. Γνώμη με θέμα: «Αξιολόγηση Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2011-2014», σελ. 18. www.oke.gr/opinion/op_260.pdf

συναλλαγής των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση μέσα από τον ανασχεδιασμό και την απλούστευση ή/και κατάργηση επαχθών διαδικασιών και την εισαγωγή τεχνολογικών λύσεων (Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας, Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα, Παροχή Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ.α.).

Ενδεικτική αναφορά δράσεων, με διαδοχική χρονολογική σειρά:

1. *Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα:*
   - Στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα» 2000-2006, στον άξονα προτεραιότητας 1 «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος», μέτρο 1.4 «Δομές Υποστήριξης Επιχειρήσεων», προβλέπεται η δημιουργία των Κέντρων Επιχειρηματικής & Τεχνολογικής Ανάπτυξης (ΚΕΤΑ), ενός αποκεντρωμένου δικτύου υποστήριξης, με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης και συμβουλευτικού προσανατολισμού προς τις επιχειρήσεις[71]
   - Στα πλαίσια του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008 προωθήθηκαν δράσεις απλούστευσης διαδικασιών και μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων και συγκροτήθηκε ομάδα εκπροσώπων των 13 φορέων που εμπλέκονται στην εφαρμογή των σχετικών κοινοτικών ρυθμίσεων που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μείωση των διοικητικών εμποδίων και την προώθηση της «καλής νομοθέτησης» και την επιλογή των εθνικών ρυθμίσεων που θα αποτελέσουν τις προτεραιότητες της χώρας[72].

   - Στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» γίνεται η διαπίστωση των δομικών αδυναμιών και των ενδημικών δυσλειτουργιών του διοικητικού μηχανισμού και προτείνεται, στην κατεύθυνση της βελτίωσης διοικητικής ικανότητας, της αναβάθμισης της ποιότητας του ρυθμιστικού πλαισίου και της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων, η εισαγωγή αρχών και προτύπων καλής νομοθέτησης, ο εκσυγχρονισμός δομών

[71] Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα 2000-2006.

[72] Ε.Π. Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008.

και διαδικασιών και η απλούστευση διοικητικών διαδικασιών με την χρήση ΤΠΕ[73]. Ειδικά για τον τομέα επιχειρηματικότητα με στόχο την δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος προβλέπονται μία σειρά δράσεων όπως η απλοποίηση της αδειοδότησης επιχειρήσεων, η δημιουργία κεντρικού μητρώου επιχειρήσεων, η λειτουργία ενιαίων υπηρεσιών μίας στάσης, η μελέτη και εφαρμογή ανασχεδιασμού διαδικασιών για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και του διοικητικού κόστους, ο σχεδιασμός και εφαρμογή συστημάτων πληροφορικής σε δημόσιες υπηρεσίες, για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων σε συνέργεια με το ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013»[74].

- Στο Ε.Π. «Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα 2007-2013» η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος συγκαταλέγεται ανάμεσα στους βασικούς άξονες προτεραιότητας, με πρώτο ειδικό στόχο την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου και την αναβάθμιση των θεσμών που υποστηρίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι υπηρεσίες μιας στάσης προτείνονται και εδώ ως μία βέλτιστη πρακτική[75].

2. *Νομοθετικές ρυθμίσεις:*
   - Ο Ν.3013/2002 έδωσε το πράσινο φώς στη σύσταση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, τα γνωστά ΚΕΠ, την πλέον σημαντική πρωτοβουλία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην κατεύθυνση της αναβάθμισης του επιπέδου διεκπεραίωσης διοικητικών διαδικασιών και διευκόλυνσης του συναλλασσόμενου κοινού[76].
   - Ο Ν.3242/2004 ο οποίος προέβλεπε μία σειρά μέτρων ανάσχεσης της γραφειοκρατίας, όπως την αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, την συγκεκριμένη προθεσμία στην διεκπεραίωση υποθέσεων, τις ολοκληρωμένες διοικητικές συναλλαγές μέσω της διασύνδεσης και ανταλλαγής στοιχείων μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, αλλά το σημαντικότερο στα πλαίσια της συζήτησής μας για τη μείωση των διοικητικών βαρών, θέσπιζε την ίδρυση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών (Κ.Ε.Α.Δ.), ένα

[73] Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013.

[74] Ε.Π. Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013.

[75] Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα 2007-2013.

[76] Ν.3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις».

διυπουργικό όργανο με έργο την «αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών και της γραφειοκρατίας της Δημόσιας Διοίκησης που προέρχεται από το περίπλοκο και σε πολλές περιπτώσεις απαρχαιωμένο θεσμικό πλαίσιο, και τις επικαλύψεις ή αντιφάσεις μεταξύ κανονιστικών ρυθμίσεων»[77].

- Ο Ν.3325/2005 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών, βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις» που επιχειρούσε την απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου αδειοδότησης των επιχειρήσεων με έμφαση στην χρονοβόρα διαδικασία χορήγησης άδειας εγκατάστασης λόγω της πολύπλοκης βιομηχανικής νομοθεσίας[78].
- Ο Ν.3419/2005, «Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ) και Εκσυγχρονισμός της Επιμελητηριακής Νομοθεσίας» (παρουσιάστηκε αναλυτικότερα στο Κεφάλαιο 4).
- Η τροπολογία του Ν.3190/1955 «Περί Εταιρειών Περιορισμένης Ευθύνης» στο Ν. 3661/2008 που μειώνει το εταιρικό κεφάλαιο από 18.000,00€ σε 4.500,00€ και διευκολύνει τη διαδικασία δημοσιότητας (και σύστασης) των Ε.Π.Ε. με την ανάρτηση στο διαδικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου της περίληψης της εταιρικής σύμβασης και τη χορήγηση σχετικής βεβαίωσης στον εταίρο ή διαχειριστή για κάθε νόμιμη χρήση σχετική με την έναρξη λειτουργίας της επιχείρησης[79].

3. *Πρωτοβουλίες φορέων:*
   - Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης - Το ΒΕΘ ανακοινώνει στην ιστοσελίδα του ότι από τις 30 Μαρτίου 2009 ξεκινά τη λειτουργία του «*Γραφείο Μιας Στάσης*» που θα ολοκληρώνει όλες τις αναγκαίες διαδικασίες για την σύσταση εταιρειών όλων των νομικών μορφών (Ανωνύμων Εταιριών, Εταιριών Περιορισμένης Ευθύνης και Ετερορρύθμων Εταιριών). «*Στόχος της νέας υπηρεσίας του ΒΕΘ είναι η απαλλαγή των ενδιαφερομένων, που επιθυμούν να ιδρύσουν μια νέα εταιρία, από χρονοβόρες επισκέψεις σε διάφορες*

[77] Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.», www.kead.gr.

[78] Ν.3325/2005 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών - βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις».

[79] Ν.3661/2008 «Μέτρα για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης των κτιρίων και άλλες διατάξεις».

υπηρεσίες, η επιτάχυνση και η απλοποίηση των απαραίτητων διαδικασιών και ο εκσυγχρονισμός του πλαισίου ίδρυσης μιας νέας επιχείρησης στη χώρα μας»[80].

- Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών - Το ΕΒΕΑ την 01/04/2009 εγκαινιάζει «Υπηρεσία Μιας Στάσης», στα πλαίσια μίας προσπάθειας για την «απλούστευση των διαδικασιών και την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων μελών του,…, Η υπηρεσία αυτή αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση όλων των γραφειοκρατικών διαδικασιών και την πληρωμή των σχετικών τελών στους εμπλεκόμενους φορείς, εντός πέντε ημερών μαζί με την εγγραφή της ΕΠΕ στο τμήμα Μητρώου του ΕΒΕΑ»[81].

Αυτό που πρέπει να σχολιαστεί στο σημείο αυτό, στα πλαίσια της συζήτησης για το Ν.3853, είναι το γεγονός ότι οι πρωτοβουλίες των δύο Επιμελητηρίων αναπτύχθηκαν δίχως να προηγηθεί σχετική νομοθετική ρύθμιση (στοιχείο «Καλής Νομοθέτησης»).

Προκειμένου να αποτιμηθεί η συμβολή του νόμου 3853 στη μείωση της γραφειοκρατίας και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, εάν δηλαδή συνιστά παράδειγμα «καλής νομοθέτησης», θα πρέπει να εξεταστεί ο βαθμός στον οποίο η διαδικασία παραγωγής του και οι διατάξεις τις οποίες περιέχει ενσωματώνουν στοιχεία της «καλής νομοθέτησης».

Η «καλή νομοθέτηση» η βελτίωση δηλαδή της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, εμπεριέχει τις εξής βασικές παραμέτρους/ προϋποθέσεις:

- Κοινωνική Διαβούλευση
- Μέτρηση διοικητικών βαρών
- Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων – συνεπειών ρύθμισης
- Απλούστευση
- Μείωση του διοικητικού φόρτου

[80] www.veth.gr /Επικαιρότητα/Ανακοινώσεις/2009.

[81] www.acci.gr.

Η *διαβούλευση* αποσκοπεί τόσο στην διαφάνεια και δημοκρατικότητα των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών όσο και στη συλλογή και αποτύπωση των απόψεων εκείνων των ομάδων του πληθυσμού (κοινωνικών εταίρων - stakeholders) που επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από τη ρύθμιση.

Ως προς το κριτήριο/στοιχείο της διαβούλευσης, στην περίπτωση του Ν.3853, αυτό εκπληρώθηκε με δύο διαδικασίες, στα πλαίσια του προπαρασκευαστικού σταδίου και σύμφωνα με το άρθρο 38 του κανονισμού της Βουλής που αφορά ακροάσεις εξωκοινοβουλευτικών προσώπων, στις συνεδριάσεις της αρμόδιας επιτροπής συμμετείχαν και κατέθεσαν τις απόψεις τους εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων. Το σχέδιο νόμου αναρτήθηκε επίσης στο διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr και υποβλήθηκε σε διαδικασία σχολιασμού από τους πολίτες στα πλαίσια μιας ευρύτερης διαβούλευσης από τις 23/04/2010 έως τις 02/05/2010. Δεν υπάρχουν όμως στοιχεία για την ενσωμάτωση στο τελικό κείμενο του νόμου προτάσεων/απόψεων των πολιτών που συμμετείχαν στην ανοικτή αυτή διαδικασία.

Η *μέτρηση*, δηλαδή η ποσοτική αποτίμηση (οικονομική και χρονική) των διοικητικών επιβαρύνσεων που προκύπτουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο, οδηγεί στη λήψη ορθολογικών (τεκμηριωμένων) αποφάσεων για τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών με κύριο στόχο την απλούστευσή τους, η οποία με τη σειρά της βελτιώνει το ρυθμιστικό περιβάλλον καθιστώντας το φιλικότερο. Έχουν αναπτυχθεί και χρησιμοποιούνται διεθνώς διάφορες μεθοδολογίες εντοπισμού και μέτρησης των διοικητικών βαρών, όπως:

- Doing Business (World Bank)
- Red Tape Scoreboard (OECD)
- Standard Cost Model (The Netherlands-E.U.)
- Balance Scorecard Model[82].

Ως προς το κριτήριο/στοιχείο της ποσοτικής αποτίμησης των διοικητικών βαρών και εμποδίων με τη χρήση κατάλληλων εργαλείων, ο νόμος 3853 υιοθετεί την μεθοδολογία της World Bank, Doing Business και συγκεκριμένα το δείκτη «Starting a Business», «Εναρξη – Ίδρυση Επιχείρησης», ο οποίος συνυπολογίζει διαδικασίες

[82] www.administrativeburdens.gr/Βιβλιοθήκη/ Διεθνής Εμπειρία – Καλές Πρακτικές/Υλικό Τεκμηρίωσης.

(αριθμός), χρόνο (ημέρες), κόστος (ως ποσοστό του κατά κεφαλήν ΑΕθΠ) και ελάχιστο καταβεβλημένο κεφάλαιο (ως ποσοστό του κατά κεφαλήν ΑΕθΠ).

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας

Επιχείρηση σε 1 μέρα – σε 1 σημείο

1 ημέρα για την ίδρυση επιχείρησης αντί για 38
1 σημείο επαφής για τον πολίτη αντί για 8
1 διαδικασία αντί για 11
1 ώρα διαρκεί η διαδικασία
1 Γενικό Εμπορικό Μητρώο που ενοποιεί 59 μητρώα επιμελητηρίων, το μητρώο Α.Ε. σε 54 Νομαρχίες και τα βιβλία εταιρειών στα 62 Πρωτοδικεία της Χώρας
5 πληροφοριακά συστήματα υπουργείων διαλειτουργούν
71 φορείς συνεργάζονται για τη λειτουργία της
59 καταστήματα εμπορικών επιμελητηρίων λειτουργούν ως ΥΜΣ
3.200 συμβολαιογραφικά γραφεία λειτουργούν ως ΥΜΣ (500 σε πρώτη φάση)
52 επιλεγμένα Κ.Ε.Π. εντάσσονται σταδιακά στο σύστημα
61,7% μειώνεται το κόστος σύστασης μιας ΕΠΕ
100 θέσεις τουλάχιστον αναμένεται να «κερδίσει» η Ελλάδα στον σχετικό δείκτη αξιολόγησης Doing Business

Πηγή: ΥΠΟΙΑΝ

Όσον αφορά την ελάφρυνση σε οικονομικούς όρους των πολιτών/ επιχειρηματιών από την εφαρμογή του νόμου, χρησιμοποιούνται στοιχεία από τη μελέτη – έρευνα για τη μέτρηση του διοικητικών βαρών της νομοθεσίας για τη σύσταση εταιρειών με τη χρήση του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους, που εκπονήθηκε από στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών (2008), στα πλαίσια του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και της δέσμευσης τη χώρας για τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2012.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας

Επιχείρηση σε 1 μέρα – σε 1 σημείο

μείωση κόστους

Υπολογισμός Κόστους (Μελέτη Υπουργείου Εσωτερικών)	Ο.Ε		Ε.Ε.		Ε.Π.Ε.		Α.Ε.	
	ΠΡΟ ΓΕΜΗ	ΜΕΤΑ ΓΕΜΗ	ΠΡΟ ΓΕΜΗ	ΜΕΤΑ ΓΕΜΗ	ΠΡΟ ΓΕΜΗ	ΜΕΤΑ ΓΕΜΗ	ΠΡΟ ΓΕΜΗ	ΜΕΤΑ ΓΕΜΗ
Διοικητικά Κόστη	1099	385	1099	385	1752	568	2362	968
Τέλη, Φόροι & Λοιπές Επιβαρύνσεις	246	231	246	231	624,8	341,8	1490	951
Σύνολο	1345 Ε	616 Ε	1345 Ε	616 Ε	2376,8 Ε	909,8 Ε	3852 Ε	1919 Ε
ΜΕΙΩΣΗ	-54,2%		-54,2%		-61,7%		-50,2%	

Πηγή: ΥΠΟΙΑΝ

Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων ή έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών ρύθμισης δεν πλαισιώνει τον συγκεκριμένο νόμο. Οι επιπτώσεις του στην κοινωνία και την οικονομία περιγράφονται γενικά στην αιτιολογική του έκθεση. Η υποχρέωση σύνταξης τέτοιου κειμένου θεσμοθετήθηκε στις 10/8/2010, με απόφαση της Ολομέλειας της Ελληνικής Βουλής που τροποποίησε τον κανονισμό της Βουλής ορίζοντας ότι «τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους.»[83] Θα πρέπει να σημειωθεί όμως εδώ ότι σύμφωνα με προγενέστερη πρωθυπουργική εγκύκλιο, οριζόταν ρητά η υποχρέωση κάθε υπουργείου να συνοδεύει νέες νομοθετικές ρυθμίσεις (σχέδια νόμου) με «Εκθέσεις Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης» στα πλαίσια της «κανονιστικής μεταρρύθμισης» που επιχείρησε η τότε κυβέρνηση[84]. Ο Ευάγγελος Βενιζέλος, σε ένα εξαιρετικό κείμενο με τίτλο «Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας», προτείνει 15 κριτήρια ποιοτικού ελέγχου της νομοθεσίας και περιορισμού της νομοθετικής υπερπαραγωγής[85].

[83] ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΦΕΚ 139 Α 10/8/2010.

[84] Εγκύκλιος για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση Υ190/18-7-2006 και Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, Γενικό Υπόδειγμα – Έκδοση 2009, www.ggk.gr Πρότυπα Καλής Νομοθέτησης.

[85] http://www.evenizelosdialogues.gr/page.asp?pid=27#_ftn4.

Η *απλούστευση*, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει την κατάργηση, μείωση και συγχώνευση νομοθεσίας, την απλοποίηση διαδικασιών συμμόρφωσης, την ανάπτυξη και λειτουργία της «διασυνδεδεμένης» διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

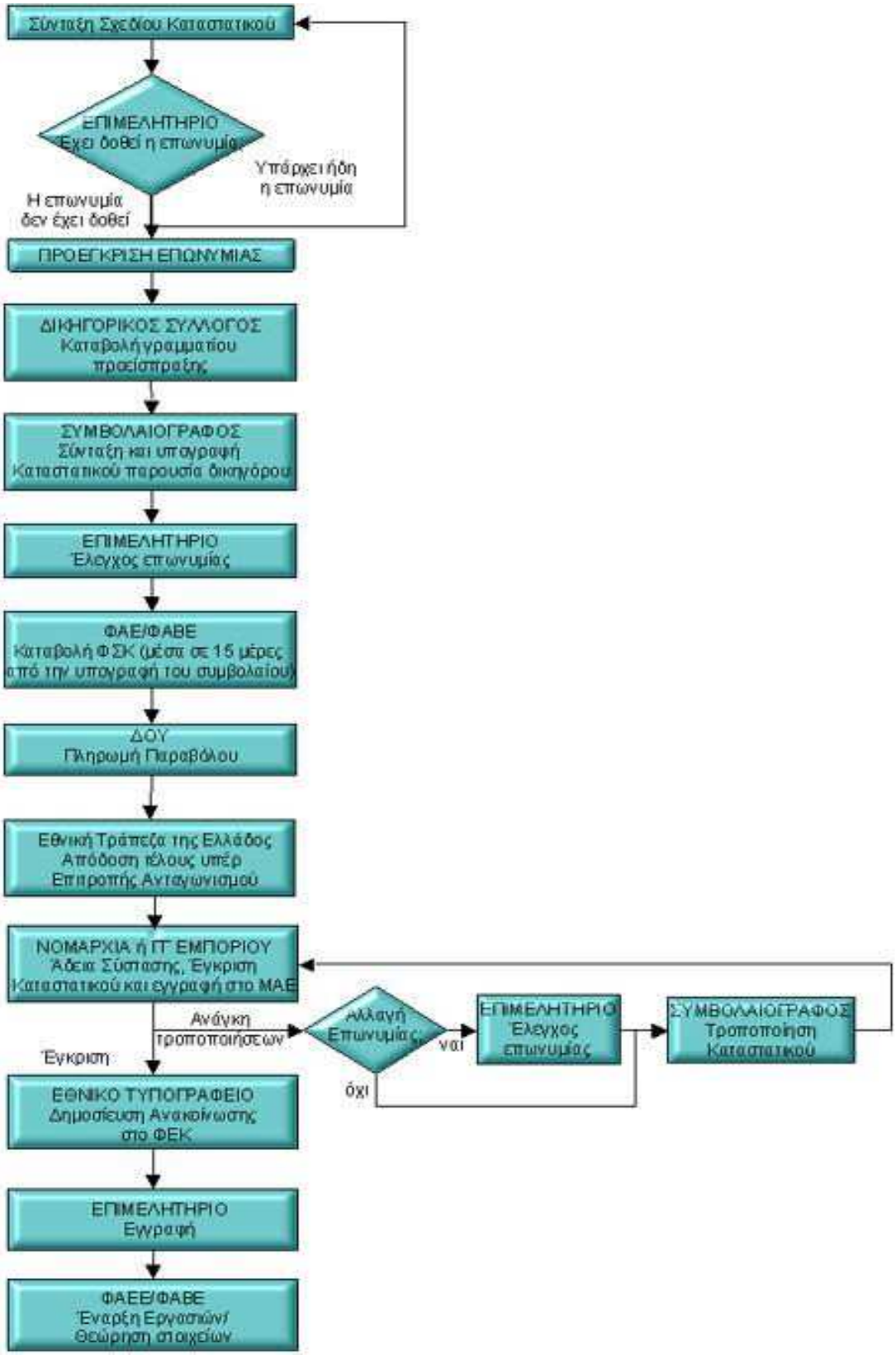
Μέσα από την κατάργηση υποχρεώσεων πληροφόρησης από τη νομοθεσία, την εξαίρεση ομάδων πληθυσμού από την υποχρέωση, την απλοποίηση ορολογίας-μείωση πολυπλοκότητας, την κατάργηση εντύπων και ελέγχων, τη μείωση συχνότητας υποβολής δεδομένων, τη συλλογή δεδομένων από άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες, την παροχή φορμών από το διαδίκτυο και τη δημιουργία ηλεκτρονικών υπηρεσιών μιας στάσης επιχειρείται η σύντμηση των διοικητικών διαδικασιών και ο περιορισμός του χρόνου/«βημάτων» ολοκλήρωσής τους[86]. Στο Ν.3853 η μείωση των βημάτων που απαιτούνται για τη σύσταση των διαφόρων εταιρικών τύπων, η απλούστευση δηλαδή της διοικητικής διαδικασίας ίδρυσης μιας επιχείρησης, συνιστά κεντρικό στόχο. Για να εξεταστεί ο βαθμός εκπλήρωσης του στόχου αυτού κρίνεται αναγκαίο να περιγραφεί η προηγούμενη διαδικασία σύστασης σε αντιπαραβολή με τη διαδικασία που προβλέπεται με το Ν.3853.

Διαδικασία σύστασης ΑΕ πριν το Ν.3853

1. Σύνταξη Σχεδίου Καταστατικού (Δικηγόρος)
2. Προέγκριση Επωνυμίας (οικείο επιμελητήριο, αίτηση και παράβολο)
3. Δικηγορικός Σύλλογος (πριν την υπογραφή του καταστατικού ενώπιον συμβολαιογράφου – γραμμάτιο προείσπραξης για τον συμπράττοντα δικηγόρο, ο οποίος θα παρίσταται στην υπογραφή του καταστατικού)
4. Συμβολαιογράφος (υπογραφή του Καταστατικού Συστάσεως της Ανώνυμης Εταιρείας ενώπιον συμβολαιογράφου)
5. Επιμελητήριο (το υπογεγραμμένο καταστατικό της συστηνόμενης Α.Ε. σε δύο αντίγραφα προσκομίζεται στο οικείο επιμελητήριο, το οποίο εφόσον ελέγξει την επωνυμία και το διακριτικό τίτλο, θεωρεί το καταστατικό για τον έλεγχο του δικαιώματος χρήσης στους Επωνυμίας και Διακριτικού τίτλου)

[86] ΙΝ.ΕΠ., Εκπαιδευτικό Υλικό Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, «Μείωση Γραφειοκρατικών Βαρών και Διοικητικών Επιβαρύνσεων».

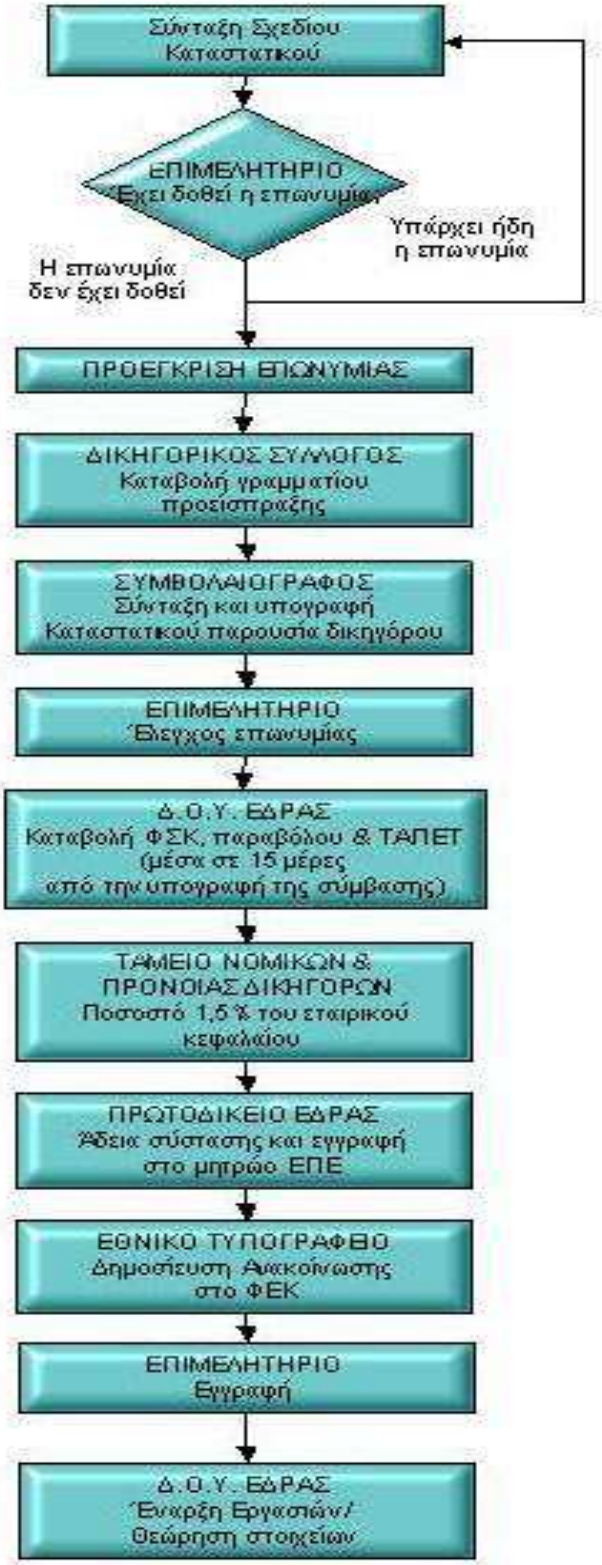
6. ΦΑΕΕ/ΦΑΒΕ – καταβολή φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου (ΦΣΚ), ο οποίος ανέρχεται σε 1% επί του ύψους του μετοχικού κεφαλαίου. Για την καταβολή του ΦΣΚ προσκομίζονται δύο αντίγραφα του καταστατικού (εκ των οποίων το ένα είναι αυτό που έχει θεωρηθεί από το επιμελητήριο).
7. Δ.Ο.Υ. – πληρωμή παράβολου δημοσίου και εισφορά υπέρ ΤΑΠΕΤ. Το παράβολο αυτό αφορά τη μετέπειτα δημοσίευση της ανακοίνωσης της εταιρείας από το Εθνικό Τυπογραφείο.
8. Εθνική Τράπεζα Ελλάδος (ΕΤΕ) – πληρωμή ποσού ύψους ένα τοις χιλίοις (0,001) επί του μετοχικού κεφαλαίου υπέρ της Επιτροπής Ανταγωνισμού.
9. Νομαρχία ή Γ.Γ. Εμπορίου – κατάθεση καταστατικού στην αρμόδια αρχή για την έγκριση της σύστασής στους και καταχώρηση στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών (ΜΑΕ)
10. Εθνικό Τυπογραφείο – Η αρμόδια αρχή που εκδίδει την απόφαση έγκρισης της σύστασης της εταιρείας, αποστέλλει στο Εθνικό Τυπογραφείο ανακοίνωση περί της συστάσεως της εταιρείας για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
11. Επιμελητήριο – Εντός δύο μηνών από τη σύσταση της εταιρείας πρέπει να εγγραφεί η εταιρεία στο οικείο επιμελητήριο. Για την εγγραφή πρέπει να προσκομισθούν δικαιολογητικά για τα οποία πληροφορίες δίνονται στα κατά τόπους Επιμελητήρια.
12. ΦΑΕΕ/ΦΑΒΕ – Εντός δέκα ημερών από την ημερομηνία όπου εκδίδεται από την αρμόδια αρχή η απόφαση σύστασης στους εταιρείας, πρέπει να γίνει έναρξη εργασιών στην ΦΑΕΕ/ΦΑΒΕ.



Πηγή: Γενική Γραμματεία Εμπορίου

Διαδικασία σύστασης Ε.Π.Ε. πριν το Ν.3853

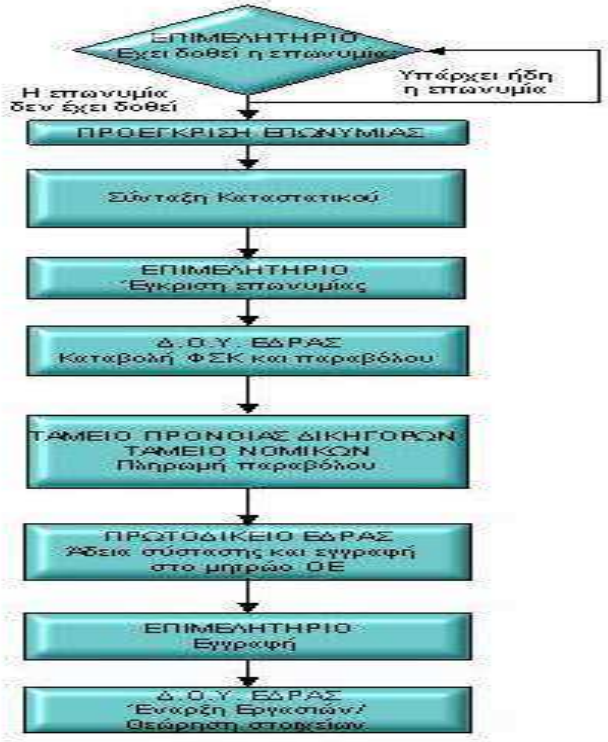
1. Σύνταξη Σχεδίου Καταστατικού
2. Προέγκριση Επωνυμίας
3. Δικηγορικός Σύλλογος
4. Συμβολαιογράφος – υπογραφή του Καταστατικού Συστάσεως της Ε.Π.Ε.
5. Επιμελητήριο – το υπογεγραμμένο καταστατικό της συστηνόμενης Ε.Π.Ε. σε δύο αντίγραφα προσκομίζεται στο οικείο επιμελητήριο για θεώρηση
6. Δ.Ο.Υ έδρας – Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την υπογραφή του καταστατικού, πρέπει να καταβληθεί ο φόρος συγκέντρωσης κεφαλαίου (ΦΣΚ). Στους, θα πληρωθεί παράβολο δημοσίου και ΤΑΠΕΤ. Το παράβολο αυτό αφορά τη μετέπειτα δημοσίευση της ανακοίνωσης της εταιρείας από το Εθνικό Τυπογραφείο.
7. Ταμείο Νομικών και Ταμείο Πρόνοιας Δικηγόρων – Θεώρηση καταστατικού στο Ταμείο Νομικών και στο Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων όπου καταβάλλονται ποσά 0,5% και 1% επί του εταιρικού κεφαλαίου αντίστοιχα
8. Πρωτοδικείο – μέσα σε ένα μήνα από την υπογραφή του καταστατικού της εταιρείας πρέπει να κατατεθεί αντίγραφό του στο Πρωτοδικείο έδρας για την έγκριση της σύστασής της στη συνέχεια, εκδίδεται η απόφαση με την οποία εγκρίνεται η σύσταση της εταιρείας και καταχωρείται στο Μητρώο Εταιρειών Περιορισμένης Ευθύνης
9. Εθνικό Τυπογραφείο – η αρμόδια αρχή που εκδίδει την απόφαση έγκρισης στους σύστασης της εταιρείας, αποστέλλει στο Εθνικό Τυπογραφείο ανακοίνωση περί της συστάσεως της εταιρείας για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
10. Επιμελητήριο –εντός δύο μηνών από τη σύσταση της εταιρείας πρέπει να εγγραφεί η εταιρεία στο οικείο επιμελητήριο
11. Δ.Ο.Υ. έδρας – εντός δέκα ημερών από την ημερομηνία όπου εκδίδεται από την αρμόδια αρχή η απόφαση σύστασης της εταιρείας πρέπει να γίνει έναρξη εργασιών



Πηγή: Γενική Γραμματεία Εμπορίου

Διαδικασία σύστασης Ο.Ε.& Ε.Ε. πριν το Ν.3853

1. Προέγκριση Επωνυμίας
2. Σύνταξη Καταστατικού – Ιδιωτικού Συμφωνητικού, δεν χρειάζεται να συνταχθεί από ή να υπογραφεί σε συμβολαιογράφο
3. Έλεγχος Επωνυμίας (οικείο επιμελητήριο)
4. Δ.Ο.Υ. έδρας – καταβολή ΦΣΚ
5. Ταμείο Νομικών & Ταμείο Πρόνοιας Δικηγόρων – θεώρηση καταστατικού στο Ταμείο Νομικών και στο Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων όπου καταβάλλονται ποσά 0,5% και 1% επί του εταιρικού κεφαλαίου αντίστοιχα
6. Πρωτοδικείο Έδρας – δύο αντίγραφα του θεωρημένου καταστατικού από το Επιμελητήριο, τη Δ.Ο.Υ κατά την καταβολή του ΦΣΚ, το Ταμείο Νομικών και το Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων, κατατίθενται στο Πρωτοδικείο έδρας για δημοσίευση. Η δημοσίευση αυτή αποτελεί την πράξη ίδρυσης-σύστασης της Ο.Ε/Ε.Ε.
7. Επιμελητήριο - εντός δύο μηνών από τη σύσταση της εταιρείας πρέπει να εγγραφεί η εταιρεία στο οικείο επιμελητήριο.
8. Δ.Ο.Υ. ΕΔΡΑΣ – έναρξη εργασιών



Πηγή: Γενική Γραμματεία Εμπορίου

Σύσταση Α.Ε. σύμφωνα με το Ν.3853 – ΥμΣ: Συμβολαιογράφος

1. Συντάσσεται και υπογράφεται το συμβολαιογραφικό έγγραφο σύστασης της εταιρείας
2. Προελέγχεται η επωνυμία της εταιρείας μέσω των ηλεκτρονικών αρχείων των Επιμελητηρίων
3. Καταχωρείται και εγγράφεται η εταιρεία στο ΓΕΜΗ, κατόπιν ελέγχου όλων των ανωτέρω
4. Ελέγχεται το ΑΦΜ των εταίρων και εκδίδονται πιστοποιητικά φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας
5. Πληρώνεται το Ενιαίο Τέλος και ο Φόρος Συγκέντρωσης
6. Εκδίδεται ΑΦΜ & ΑΜΚΑ της εταιρείας και εγγράφονται οι διαχειριστές στους οικείους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης με ηλεκτρονική πρόσβαση του συμβολαιογράφου στους αντίστοιχους διαδικτυακούς τόπους
7. Ο φάκελος διαβιβάζεται στο κατά τόπους και καθ' ύλη αρμόδιο Επιμελητήριο

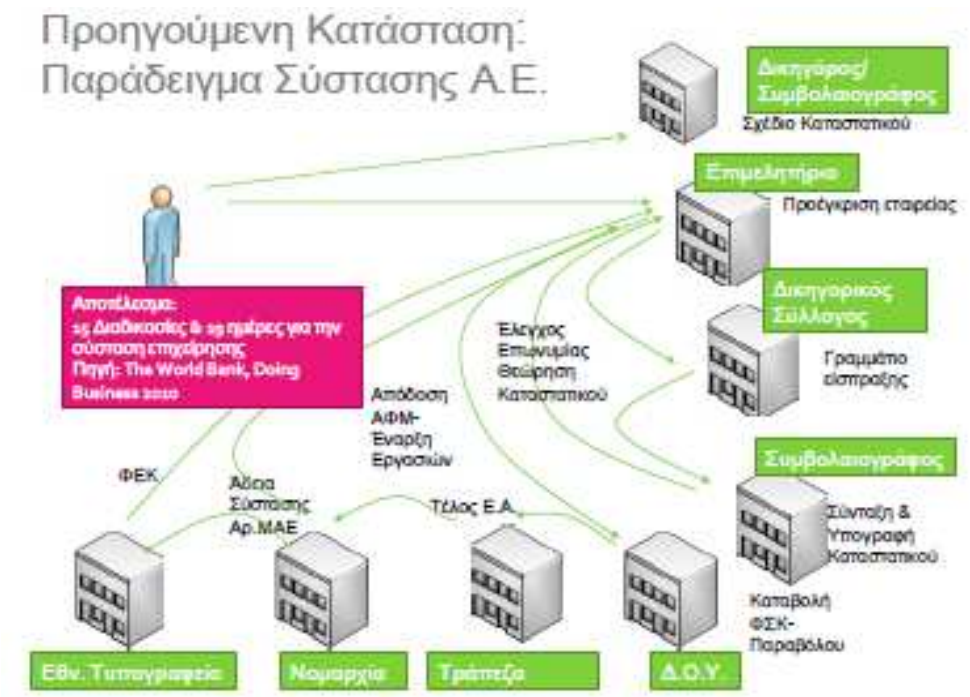
Σύσταση Ε.Π.Ε. σύμφωνα με το Ν.3853 – ΥμΣ: Συμβολαιογράφος

1. Συντάσσεται και υπογράφεται το συμβολαιογραφικό έγγραφο σύστασης της εταιρείας
2. Προελέγχεται η επωνυμία της εταιρείας μέσω των ηλεκτρονικών αρχείων των Επιμελητηρίων
3. Ελέγχεται το ΑΦΜ των εταίρων και εκδίδονται πιστοποιητικά φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας
4. Πληρώνεται το Ενιαίο Τέλος και ο Φόρος Συγκέντρωσης
5. Καταχωρείται και εγγράφεται η εταιρεία στο ΓΕΜΗ, κατόπιν ελέγχου όλων των ανωτέρω
6. Εκδίδεται ΑΦΜ & ΑΜΚΑ στους εταιρείας και εγγράφονται οι διαχειριστές στους οικείους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης με ηλεκτρονική πρόσβαση του συμβολαιογράφου στους αντίστοιχους διαδικτυακούς τόπους
7. Ο φάκελος διαβιβάζεται στο κατά τόπους και καθ' ύλη αρμόδιο Επιμελητήριο

Σύσταση Ο.Ε. & Ε.Ε. σύμφωνα με το Ν.3853 – ΥμΣ: Επιμελητήρια & ΚΕΠ

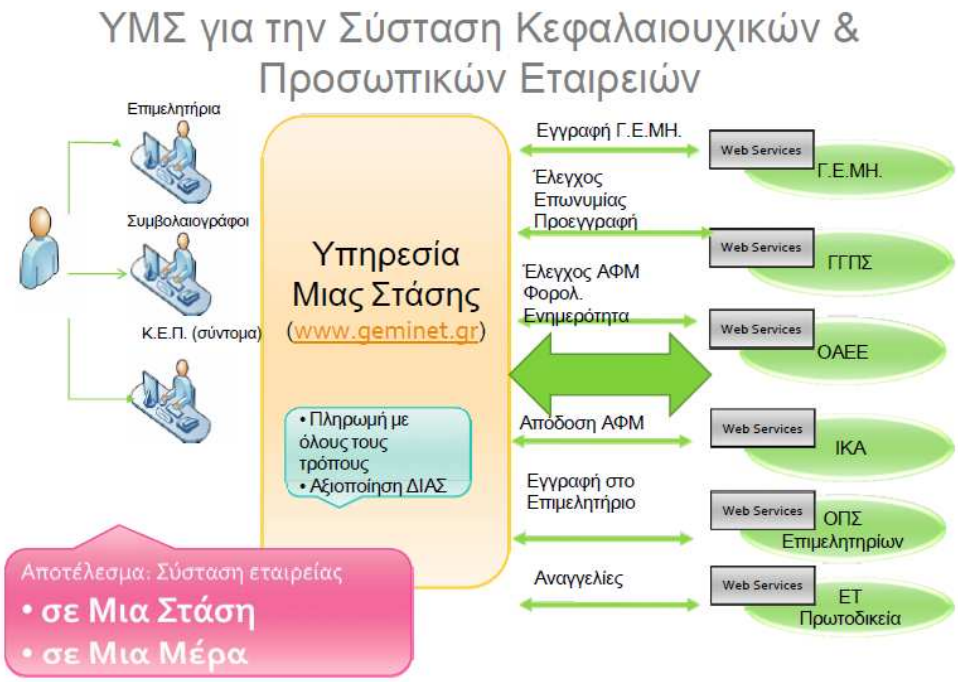
1. Κατατίθεται το συμφωνητικό σύστασης της εταιρείας
2. Προελέγχεται η επωνυμία της εταιρείας μέσω των ηλεκτρονικών αρχείων των Επιμελητηρίων
3. Ελέγχεται το ΑΦΜ των εταίρων και εκδίδονται πιστοποιητικά φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας
4. Πληρώνεται το Ενιαίο Τέλος και ο Φόρος Συγκέντρωσης
5. Καταχωρείται η εταιρεία στο ΓΕΜΗ, κατόπιν ελέγχου όλων των ανωτέρω
6. Εκδίδεται ΑΦΜ και ΑΜΚΑ της εταιρείας και εγγράφονται οι εταίροι στους οικείους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, με ηλεκτρονική πρόσβαση στους αντίστοιχους διαδικτυακούς τόπους
7. Εγγράφεται η εταιρεία στο αρμόδιο επιμελητήριο, ηλεκτρονικά

Γίνεται εμφανές ότι η «καινοτομία» του Ν.3853, η προσφορά του στη μείωση του διοικητικού φόρτου, συνίσταται στη συγκέντρωση των διαδικασιών/βημάτων για τη σύσταση (απόκτηση νομικής προσωπικότητας) εταιρειών σε ένα σημείο επίσκεψης/εξυπηρέτησης. Αυτό υποδηλώνει άλλωστε και το «ενιαίο» τέλος ή γραμμάτιο κόστους σύστασης. Οι πολίτες αποφεύγουν τη διαδρομή στις διάφορες υπηρεσίες και εξοικονομούν χρόνο.



Πηγή: ΥΠΟΙΑΝ

Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως με τη εφαρμογή του Γ.Ε.ΜΗ. (ψηφιακή βάση δεδομένων) και τη διασύνδεση (διαλειτουργικότητα) των υπηρεσιών μιας στάσης με το σύνολο των εμπλεκομένων στην διαδικασία σύστασης, δημόσιων φορέων (Δ.Ο.Υ, ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤ, Πρωτοδικεία κλπ). Οι επιμέρους φάσεις της όλης υποχρεωτικής διαδικασίας ενοποιούνται χωροταξικά κατά το παράδειγμα των ΚΕΠ. Είναι σε τελική ανάλυση η εισαγωγή και η λειτουργία εφαρμογών «διασυνδεδεμένης» διοίκησης και «ηλεκτρονικής» διακυβέρνησης που κάνουν εφικτή την ίδρυση της επιχειρηματικής οντότητας σε περιορισμένο χρόνο.



Πηγή: ΥΠΟΙΑΝ

Το νομοθετικό πλαίσιο δεν απλοποιείται ή επικαιροποιείται, οι βασικοί νόμοι (Ν. 2190/1920 «Περί Ανωνύμων Εταιρειών», Ν. 3190/1955 «Περί Εταιρειών Περιορισμένης Ευθύνης» και Β.Δ. 1835 περί Ο.Ε. και Ε.Ε.) παραμένουν ως έχουν, κυρίως όσον αφορά τις υποχρεώσεις δημοσιότητας (ΦΕΚ, Πρωτοδικείο). Τα προβλήματα ομαλής ενσωμάτωσης της νέας νομοθετικής ρύθμισης στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο υποδηλώνει το πλήθος των εγκυκλίων και ΚΥΑ που ακολούθησαν.

Τα «απαραίτητα» έγγραφα τροποποιούνται αλλά διατηρούν τον όγκο τους, όπως γίνεται αντιληπτό από την ΚΥΑ Κ1.802 24/3/2011 «Καθορισμός διαδικασιών, προϋποθέσεων, τεχνικών λεπτομερειών και λοιπών θεμάτων σχετικά με την λειτουργία των υπηρεσιών μιας στάσης για τη σύσταση Εταιρειών». Χρήσιμη κρίνεται η πρόβλεψη στο άρθρο 12 του νόμου για χρήση «προτυποποιημένου» καταστατικού, που θα περιλαμβάνει τις απολύτως αναγκαίες διατάξεις και παραπομπές σε οικείους νόμους, που όμως δεν είναι εφικτή μέχρι σήμερα διότι εκκρεμεί απόφαση της Συντονιστικής Επιτροπής Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδας και της Ολομέλειας των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων Ελλάδας.

Η ελάφρυνση με οικονομικούς όρους πηγάζει κυρίως από την κατάργηση του παραβόλου υπέρ Δημοσίου και ΤΑΠΕΤ που αφορούσε τη δημοσίευση του καταστατικού στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ανακοίνωση περί συστάσεως) και από τη μερική κατάργηση του γραμμάτιου προείσπραξης για την αμοιβή συμπράττοντα δικηγόρου (η υποχρέωση για παράσταση δικηγόρου πλέον αναφέρεται σε αρχικό εταιρικό κεφάλαιο μεγαλύτερο των 100.000,000€). Αναλυτικότερες πληροφορίες για τα διάφορα κόστη περιέχονται στο δικτυακό τόπο της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και στην ιστοσελίδα της εταιρείας ανάπτυξης λογισμικού b-logica που υποστηρίζει μηχανογραφικά τους πιστοποιημένους συμβολαιογράφους. Σε κάθε περίπτωση, εξαιρετικό ενδιαφέρον θα παρουσίαζε μία ανάλυση του κόστους, με βάση τις διατάξεις του Ν.3853, σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (ΤΚΜ), στα πρότυπα αυτής που εκπονήθηκε από στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών το 2008, που θα μετρούσε το σύνολο των διοικητικών βαρών από τη νέα διαδικασία στην πραγματική τους διάσταση[87].

«Η δραστική μείωση του χρόνου που απαιτείται για τη σύσταση εμπορικών εταιριών»[88], βασική στόχευση του Ν.3853, ακυρώνεται στην πράξη πολλές φορές από την έλλειψη ή αδυναμία ανταπόκρισης του υπαλληλικού προσωπικού των ασφαλιστικών οργανισμών και οικονομικών υπηρεσιών (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΔΟΥ) που εμπλέκονται στη διαδικασία, γεγονός που οφείλεται εν μέρει στην έλλειψη εξοικείωσης/ενημέρωσης με τα όσα απαιτούνται από τη πλευρά τους και εν μέρει από

[87] (http://www.gspa.gr, Δ΄ Προγραμματική Περίοδος 2007-2013/ Μείωση Διοικητικών Επιβαρύνσεων/ Standard Cost Model σύσταση ΕΠΕ.

[88] Αιτιολογική έκθεση Ν.3853.

τη σύγχυση των νέων με τις παλαιές διατάξεις ίδρυσης εταιρειών (πεδίο εφαρμογής και εξαιρέσεις). Δεν σχετίζεται με την ουσία και το περιεχόμενο του νόμου. Συνδέεται μάλλον με μία ανεπαρκή προετοιμασία του ανθρώπινου δυναμικού στα πλαίσια μίας οργανωσιακής αλλαγής και παράλληλα της άρνησης προσαρμογής σε νέα δεδομένα που χαρακτηρίζει το σύνολο της δημόσιας γραφειοκρατίας. Οι αδυναμίες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα ο χρόνος ολοκλήρωσης της διαδικασίας να αγγίζει, σε πολλές περιπτώσεις, τις 10 ημέρες[89].

Μπορεί όμως να υποστηριχθεί εδώ ότι κάθε εγχείρημα στα πρώτα στάδια της ζωής του εμφανίζει συμπτώματα «παιδικών ασθενειών» που αμβλύνονται με την πρόοδο του χρόνου. Οι δημόσιες υπηρεσίες «αναγκάζονται» να συνεργαστούν με αφορμή μία νομοθετική ρύθμιση, και αυτό συγκαταλέγεται μεταξύ των έμμεσων (εσωτερικών) θετικών συνεπειών της εφαρμογής του Ν.3853.

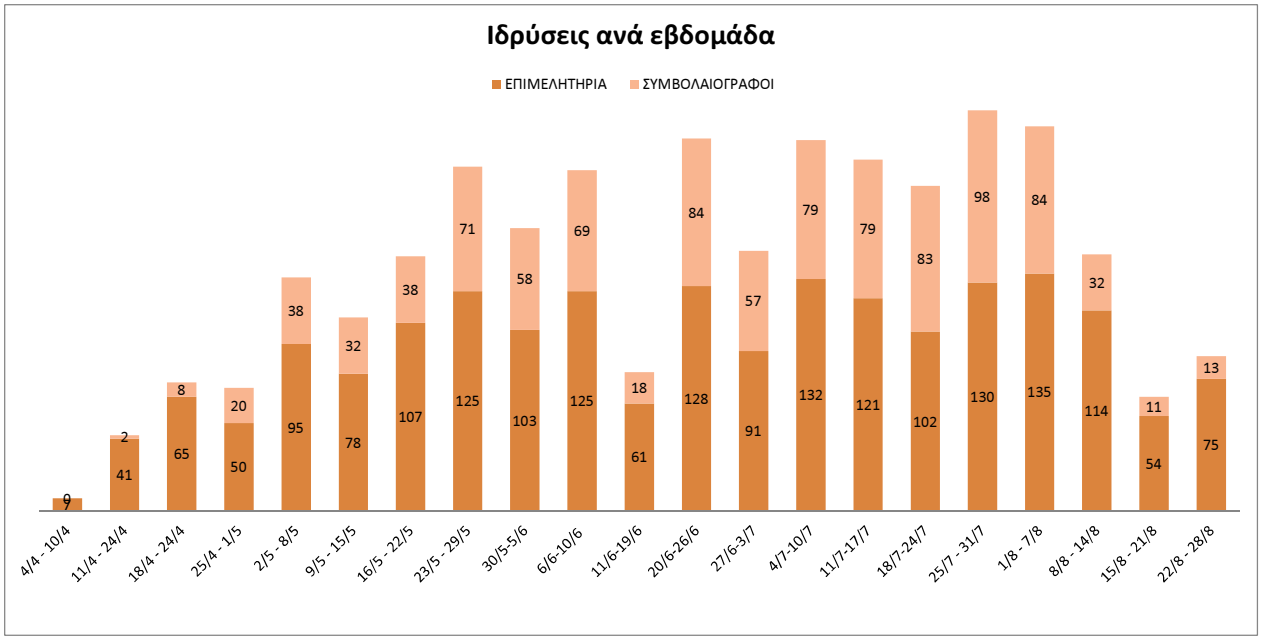
Τα στατιστικά στοιχεία που ακολουθούν δείχνουν, υπό μία έννοια, τη σταδιακή εξοικείωση των ΥμΣ με τη νέα διαδικασία σύστασης εταιρειών:

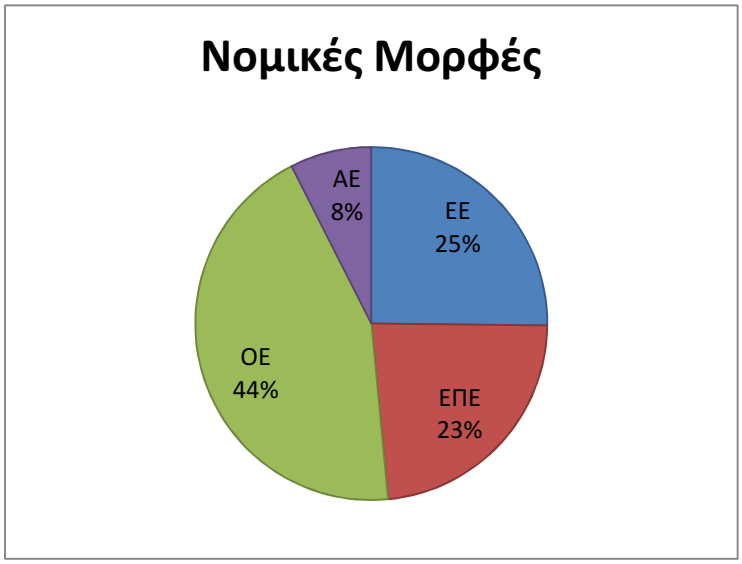
Στοιχεία 4/4/2011 έως 28/8/2011			
ΕΒΔΟΜΑΔΑ	**ΣΥΝΟΛΟ**	**ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΑ**	**ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΓΡΑΦΟΙ**
4/4 - 10/4	7	7	0
11/4 - 24/4	43	41	2
18/4 - 24/4	73	65	8
25/4 - 1/5	70	50	20
2/5 - 8/5	133	95	38
9/5 - 15/5	110	78	32
16/5 - 22/5	145	107	38

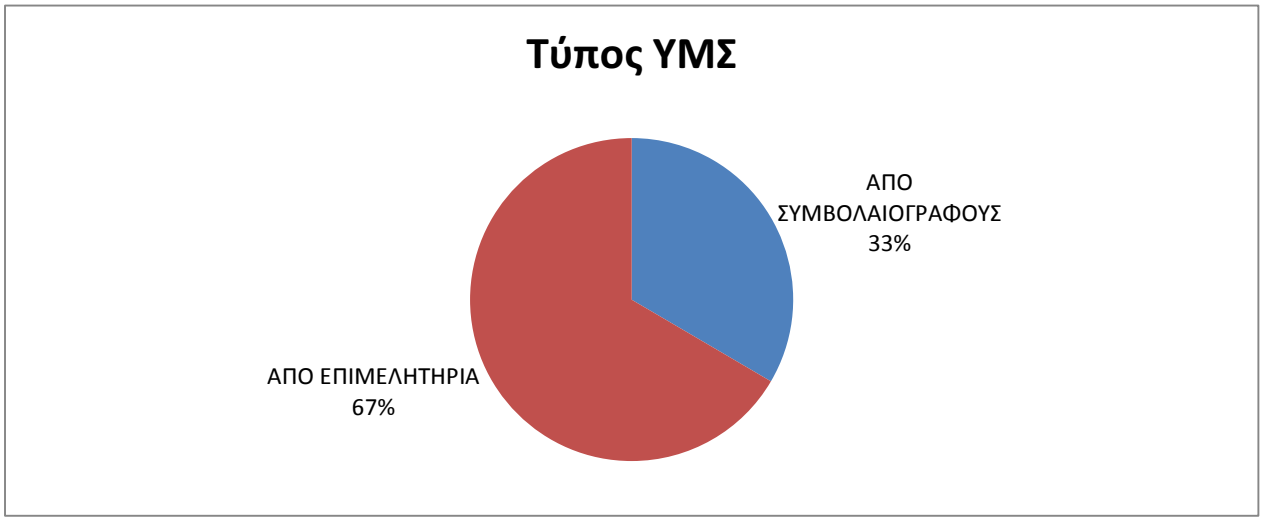
[89] Τα συμπεράσματα αυτά, καθώς και άλλα που σχετίζονται με την τεχνική διάσταση του Γ.Ε.ΜΗ. και των ΥμΣ, ανέκυψαν στη συζήτηση που έγινε μεταξύ εκπροσώπων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου, μελών του Εποπτικού Συμβουλίου του Γ.Ε.ΜΗ, συμβολαιογράφων, δικηγόρων και λογιστών κατά τη διάρκεια σεμιναρίου που διοργάνωσε η Νομική Βιβλιοθήκη με τίτλο «Ίδρυση Εταιριών Μέσω των Υπηρεσιών Μιας Στάσης» στις 11-10-2011.

23/5 - 29/5	196	125	71
30/5-5/6	161	103	58
6/6-10/6	194	125	69
11/6-19/6	79	61	18
20/6-26/6	212	128	84
27/6-3/7	148	91	57
4/7-10/7	211	132	79
11/7-17/7	200	121	79
18/7-24/7	185	102	83
25/7 - 31/7	228	130	98
1/8 - 7/8	219	135	84
8/8 - 14/8	146	114	32
15/8 - 21/8	65	54	11
22/8 - 28/8	88	75	13
Σύνολο	**2913**	**1939**	**974**

ΕΕ	733
ΕΠΕ	679
ΟΕ	1283
ΑΕ	218
Σύνολο	2913







Πηγή: Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδας

Στην αιτιολογική έκθεση του Ν.3853, η απλοποίηση της διαδικασίας για τη σύσταση εταιρικών οντοτήτων δεν αρθρώνεται ως αυτοσκοπός, σύμφωνα με τους εμπνευστές της ρύθμισης, αλλά ως ένα μέσο για την «άμεση βελτίωση των όρων ανταγωνιστικότητας της χώρας, αναφορικά με την προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων στη χώρα».

Το λογικό σχήμα που υπονοείται μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

- Η μείωση του διοικητικού φόρτου (σε όρους χρόνου και οικονομικού κόστους) οδηγεί στη απλούστευση των διαδικασιών (σύσταση εταιρείας)
- Απλούστευση των διαδικασιών σημαίνει βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου (φιλικότερο ρυθμιστικό οικοσύστημα)
- Η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου ενισχύει την επιχειρηματικότητα (ανάληψη διακινδύνευσης με σκοπό το κέρδος)
- Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας βελτιώνει την ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας (συνολική επίδοση βάσει συγκριτικών πλεονεκτημάτων).

Απτή, δηλαδή μετρήσιμη, απόδειξη αυτού του γεγονότος, σύμφωνα με το αιτιολογικό κείμενο που υποστηρίζει τη ρύθμιση, θα αποτελέσει η αναρρίχηση της χώρας στην κατάταξη της World Bank, «Doing Business».

Διαπιστώνεται ότι «με τη νέα διαδικασία προκύπτει σημαντική βελτίωση της κατάταξης της θέσης της χώρας στον δείκτη «starting a business», στον οποίο από τη θέση 140 το 2009, η χώρα μας θα ανέλθει 97 θέσεις και θα βρεθεί μέσα στις 43 πιο ευέλικτες οικονομίες. Στον πολύ-παραγοντικό δείκτη μέτρησης της ανταγωνιστικότητας, «doing business» της Παγκόσμιας Τράπεζας, χωρίς να γίνουν αλλαγές στα αλλά πεδία που επηρεάζουν τη λειτουργία μιας επιχείρησης, η νέα διαδικασία σύστασης ανεβάζει τη χώρα στην παγκόσμια κατάταξη ανταγωνιστικότητας από τη θέση 109 στην θέση 90 (άνοδος κατά 19 θέσεις)[90]».

Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του νόμου συνδέονται με και επιβεβαιώνονται από ένα πλαίσιο αξιολόγησης, προϊόν ενός διεθνούς οικονομικού οργανισμού, που εξετάζει τις οικονομίες 183 χωρών και τις κατατάσσει με βάση τις επιδόσεις τους (συνδυαστικά) σε 10 πεδία εμπλοκής του κράτους με την οικονομία. Η αιτιολογική

[90] Ν.3853/2010, Αιτιολογική Έκθεση

(και δικαιολογητική) βάση της ρύθμισης θεμελιώνεται πάνω σε μετρήσιμα μεγέθη και στατιστικά στοιχεία σε αντίθεση με αόριστες και γενικόλογες προβλέψεις, «you manage what you measure» όπως διατείνονται οι θιασώτες της τεχνοκρατικής λογικής. Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται η συνολική επίδοση της Ελλάδας, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση Doing Business 2012:

✔ Reform making it easier to do business ✘ Reform making it more difficult to do business

GREECE		OECD high income		GNI per capita (US$)	27,240
Ease of doing business (rank)	100	High income		Population (m)	11.3
✔ **Starting a business** (rank)	135	**Registering property** (rank)	150	**Trading across borders** (rank)	84
Procedures (number)	10	Procedures (number)	11	Documents to export (number)	5
Time (days)	10	Time (days)	18	Time to export (days)	20
Cost (% of income per capita)	20.1	Cost (% of property value)	12.0	Cost to export (US$ per container)	1,153
Minimum capital (% of income per capita)	22.8			Documents to import (number)	6
		Getting credit (rank)	78	Time to import (days)	25
Dealing with construction permits (rank)	41	Strength of legal rights index (0-10)	4	Cost to import (US$ per container)	1,265
Procedures (number)	14	Depth of credit information index (0-6)	5		
Time (days)	169	Public registry coverage (% of adults)	0.0	**Enforcing contracts** (rank)	90
Cost (% of income per capita)	3.4	Private bureau coverage (% of adults)	82.4	Procedures (number)	39
				Time (days)	819
Getting electricity (rank)	77	**Protecting investors** (rank)	155	Cost (% of claim)	14.4
Procedures (number)	6	Extent of disclosure index (0-10)	1		
Time (days)	77	Extent of director liability index (0-10)	4	**Resolving insolvency** (rank)	57
Cost (% of income per capita)	59.2	Ease of shareholder suits index (0-10)	5	Time (years)	2.0
		Strength of investor protection index (0-10)	3.3	Cost (% of estate)	9
				Recovery rate (cents on the dollar)	41.8
		✔ **Paying taxes** (rank)	83		
		Payments (number per year)	10		
		Time (hours per year)	224		
		Total tax rate (% of profit)	46.4		

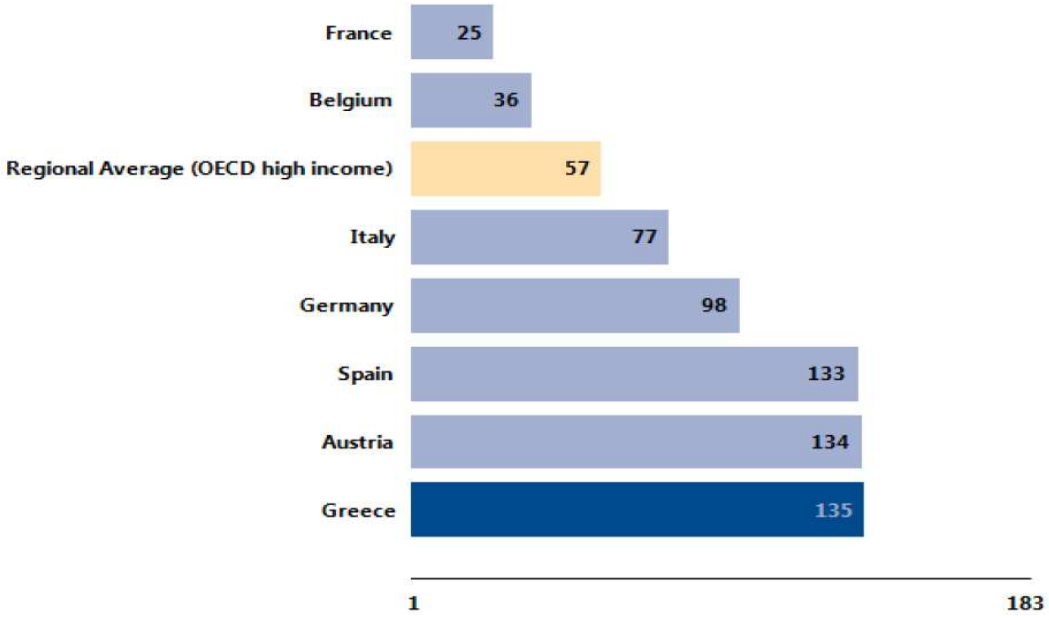
Πηγή: World Bank, Doing Business 2012

Ο δείκτης «Συστήνοντας μία επιχείρηση (Starting a business)» έχει ενημερωθεί με τις εξελίξεις στην ελληνική νομοθεσία, το σύμβολο ✔ υποδηλώνει θετική μεταρρύθμιση, δηλαδή τις διατάξεις του Ν.3853/2010. Γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι τα στοιχεία διαδικασίες, χρόνος και κόστος διαφοροποιούνται αρνητικά σε σχέση με τις προθέσεις και τις προβλέψεις της ρύθμισης. Αυτό ίσως οφείλεται στη μεθοδολογία ορισμού και αποτίμησης της όλης διαδικασίας σύστασης και στις υποθέσεις εργασίας που έγιναν από την ομάδα εργασίας του Doing Business, ενδέχεται όμως να αποτυπώνει την πραγματική κατάσταση όπως αυτή περιγράφεται από τους άμεσα εμπλεκόμενους σε αυτή. Εκτιμάται ότι με την πάροδο του χρόνου θα υπάρξει μεγαλύτερη εξοικείωση ανθρώπων και φορέων με το νέο θεσμό και θα επιτευχθεί περισσότερη σύντμηση χρόνου και βημάτων. Σε κάθε περίπτωση η εφαρμογή του νέου θεσμού (ΥμΣ, Γ.Ε.ΜΗ.) έχει βελτιώσει σημαντικά τη θέση της χώρας στο πεδίο αυτό.

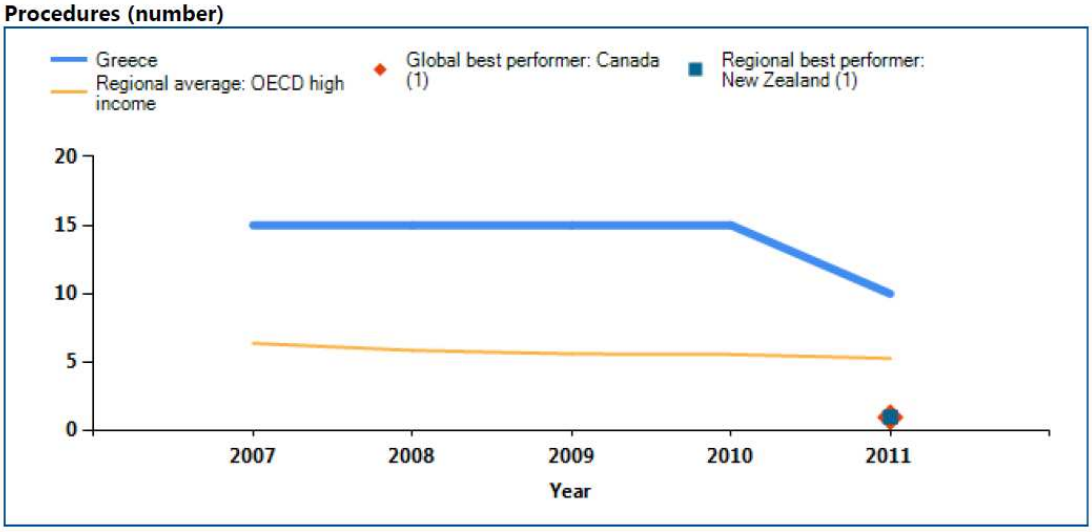
Εδώ αποτυπώνεται, χρονολογικά, η εξέλιξη του δείκτη για την ελληνική περίπτωση:

Indicator	DB2004	DB2005	DB2006	DB2007	DB2008	DB2009	DB2010	DB2011	DB2012
Rank	..	..	..	..	..	..	..	149	135
Procedures (number)	15	15	15	15	15	15	15	15	10
Time (days)	38	38	38	38	38	19	19	19	10
Cost (% of income per capita)	32.7	32.5	22.0	21.7	21.1	22.5	20.2	20.7	20.1
Paid-in Min. Capital (% of income per capita)	135.2	125.7	121.4	116.0	104.1	19.6	21.4	22.3	22.8

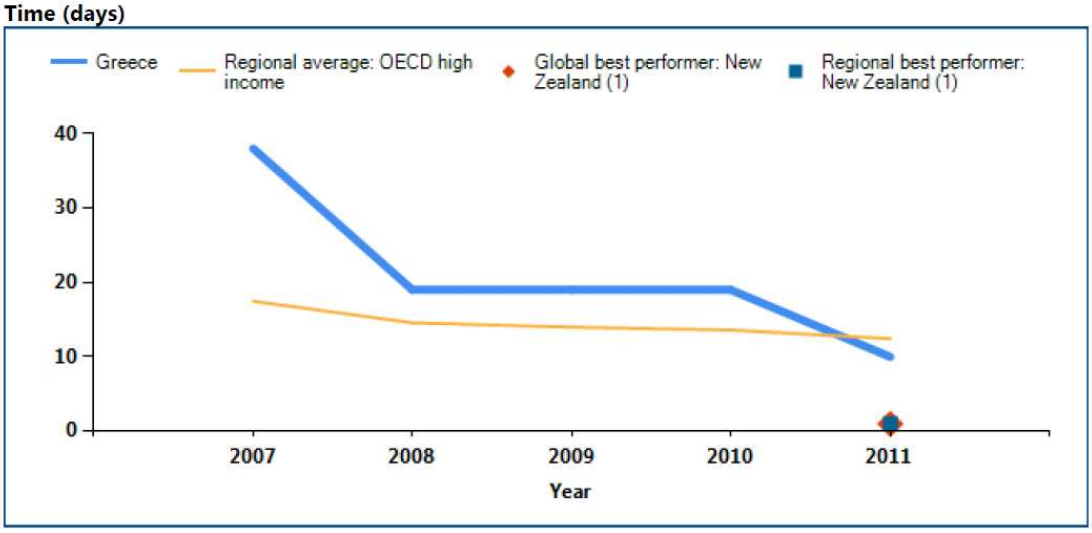
Υπολείπεται βέβαια σημαντικά των άλλων χωρών, γεγονός που αντικατοπτρίζει το γενικό έλλειμμα δομικής ανταγωνιστικότητας και θεσμικού εκσυγχρονισμού της ελληνικής οικονομίας, αλλά η εξελικτική τάση διαχρονικά είναι θετική.



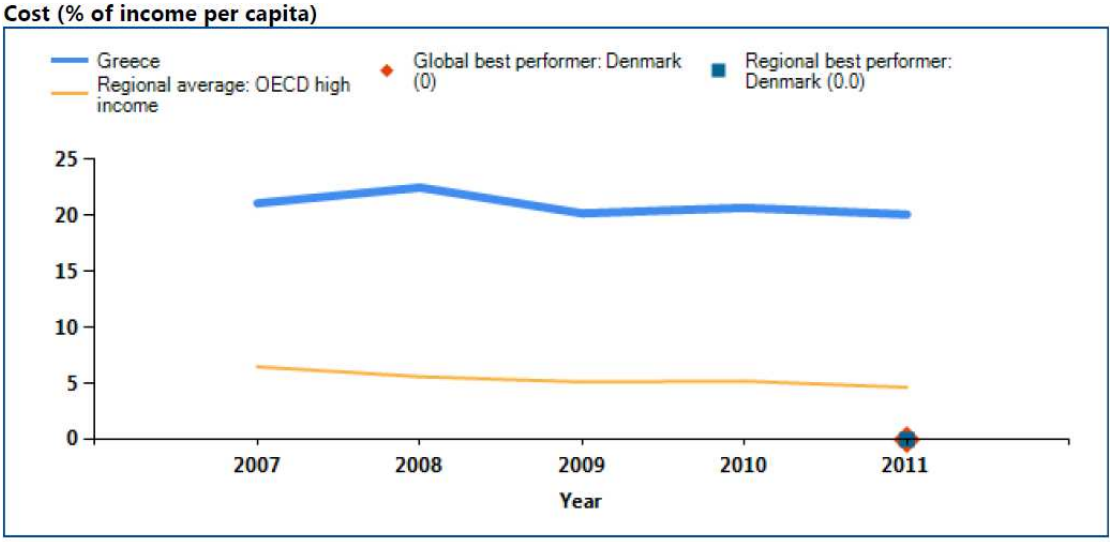
Procedures (number)



Time (days)



Cost (% of income per capita)



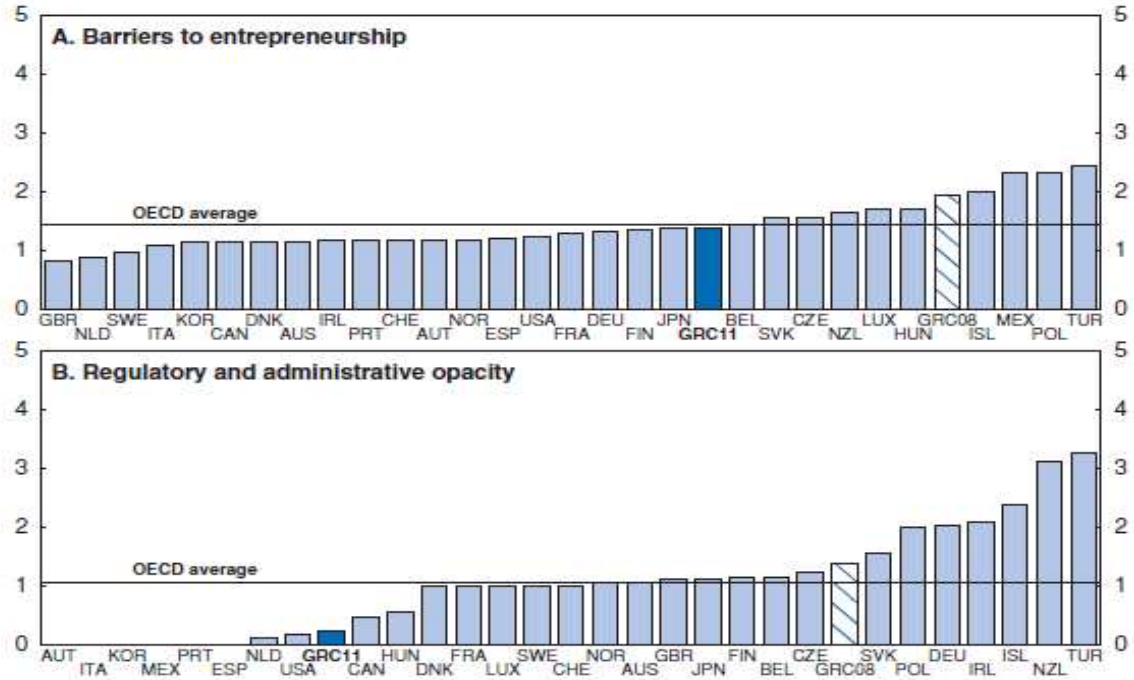
Πηγή: Word Bank, Doing Business 2012, Economy Profile Greece

Η Ελλάδα κερδίζει 14 θέσεις στο συγκεκριμένο πεδίο και η βελτίωση αυτή την οδηγεί στην 100η θέση μεταξύ των 183 συνολικά οικονομιών που εξετάζει η έκθεση «Doing Business».

DB2012 rank	DB2011 rank[a]	Economy	DB2012 reforms	DB2012 rank	DB2011 rank[a]	Economy	DB2012 reforms
1	*1*	Singapore	0	62	*59*	Poland	2
2	*2*	Hong Kong SAR, China	2	63	*60*	Ghana	0
3	*3*	New Zealand	1	64	*70*	Czech Republic	2
4	*4*	United States	0	65	*64*	Dominica	0
5	*5*	Denmark	1	66	*69*	Azerbaijan	0
6	*7*	Norway	0	67	*71*	Kuwait	0
7	*6*	United Kingdom	1	68	*76*	Trinidad and Tobago	0
8	*15*	Korea, Rep.	3	69	*91*	Belarus	3
9	*13*	Iceland	2	70	*67*	Kyrgyz Republic	0
10	*8*	Ireland	0	71	*73*	Turkey	2
11	*14*	Finland	1	72	*65*	Romania	2
12	*10*	Saudi Arabia	1	73	*68*	Grenada	0
13	*12*	Canada	1	74	*81*	Solomon Islands	4
14	*9*	Sweden	0	75	*66*	St. Vincent and the Grenadines	0
15	*11*	Australia	1	76	*75*	Vanuatu	3
16	*17*	Georgia	4	77	*72*	Fiji	0
17	*16*	Thailand	1	78	*74*	Namibia	1
18	*23*	Malaysia	3	79	*78*	Maldives	0
19	*19*	Germany	0	80	*79*	Croatia	1
20	*20*	Japan	0	81	*99*	Moldova	4
21	*31*	Latvia	4	82	*77*	Albania	1
22	*34*	Macedonia, FYR	4	83	*86*	Brunei Darussalam	1
23	*21*	Mauritius	0	84	*80*	Zambia	0
24	*18*	Estonia	0	85	*82*	Bahamas, The	0
25	*24*	Taiwan, China	2	86	*89*	Mongolia	1
26	*22*	Switzerland	2	87	*83*	Italy	1
27	*25*	Lithuania	2	88	*85*	Jamaica	0
28	*27*	Belgium	2	89	*98*	Sri Lanka	2
29	*26*	France	1	90	*107*	Uruguay	2
30	*30*	Portugal	2	91	*87*	China	0
31	*29*	Netherlands	0	92	*88*	Serbia	2
32	*28*	Austria	1	93	*92*	Belize	1
33	*35*	United Arab Emirates	2	94	*115*	Morocco	3
34	*32*	Israel	2	95	*84*	St. Kitts and Nevis	1
35	*36*	South Africa	3	96	*95*	Jordan	2
36	*38*	Qatar	2	97	*93*	Guatemala	0
37	*37*	Slovenia	3	98	*90*	Vietnam	1
38	*33*	Bahrain	0	99	*94*	Yemen, Rep.	1
39	*41*	Chile	3	100	*101*	Greece	2

Πηγή: Word Bank, Doing Business 2012

Την εισαγωγή του θεσμού των Υπηρεσιών Μιας Στάσης (ΥμΣ) και την ενεργοποίηση του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ.) επιδοκιμάζει και η έκθεση για την Ελλάδα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) που εκδόθηκε τον Αύγουστο του τρέχοντος έτους. Για τον οργανισμό, τα μέτρα αυτά βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση για την μείωση των διοικητικών εμποδίων, αλλά θα πρέπει να ακολουθήσουν και άλλες νομοθετικές πρωτοβουλίες στα πλαίσια μίας ευρύτερης προσπάθειας για την αναβάθμιση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα, όπως η απλοποίηση της αδειοδότησης των τεχνικών επαγγελμάτων, η αναθεώρηση των περιβαλλοντικών όρων αδειοδότησης, εγκατάστασης και λειτουργίας μεταποιητικών δραστηριοτήτων κ.α. Προτείνονται πρακτικές όπως η σιωπηρή έγκριση αιτήματος αδειοδότησης μετά την παρέλευση ορισμένου χρόνου, η αυστηρή τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων έγκρισης, η κατάργηση των ελέγχων αυτοψίας και άλλα μέτρα[91]. Οι θετικές συνέπειες από την εφαρμογή του Ν.3853 αποτυπώνεται στους παρακάτω πίνακες:



Πηγή: OECD Economic Surveys: Greece 2011

Ο πρώτος πίνακας αποτυπώνει την βελτίωση σε όρους μείωσης των εμποδίων που αναχαιτίζουν την επιχειρηματικότητα: η Ελλάδα αγγίζει πλέον τον μέσο όρο των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α., ενώ ο δεύτερος απεικονίζει τη κατάταξη της χώρας στο πεδίο

[91] OECD Economic Surveys: Greece August 2011, σελ 19, 82, 131.

της ρυθμιστικής και διοικητικής αδιαφάνειας. Τα στοιχεία αυτά υποδηλώνουν άνοδο της δομικής ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας μέσω της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης, των θεσμών, των υποδομών, της μείωσης της διοικητικής δυσκαμψίας, την ενίσχυση της ευελιξίας και της παραγωγικότητας των δημόσιων υπηρεσιών και φορέων.

Θετική αναφορά στο Ν. 3853/2010 και τη λειτουργία του Γ.Ε.ΜΗ. γίνεται και στην έκθεση για την «Ευρωπαϊκή Ανταγωνιστικότητα για το έτος 2011», που παρουσιάστηκε στις 14/10/2011 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», στην επιμέρους αναφορά για τις επιδόσεις και τις πολιτικές της Ελλάδας στον τομέα της ανταγωνιστικότητας. Σύμφωνα με την έκθεση, ο θεσμός του ενός σημείου εξυπηρέτησης μειώνει το χρόνο και το κόστος ίδρυσης εταιρείας και αναμένεται ο εμπλουτισμός του συστήματος με επιπλέον λειτουργικές δυνατότητες όπως η διαδικτυακή καταχώρηση στο μητρώο και η διευκόλυνση της σύστασης και άλλων εταιρικών τύπων. Ως προς το επιχειρηματικό περιβάλλον, υπογραμμίζεται ότι η μεγαλύτερη πρόκληση είναι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος καθυστερεί παρά την πρόοδο που σηματοδοτούν νομοθετικές πρωτοβουλίες όπως αυτή του Ν.3853 και άλλες[92].

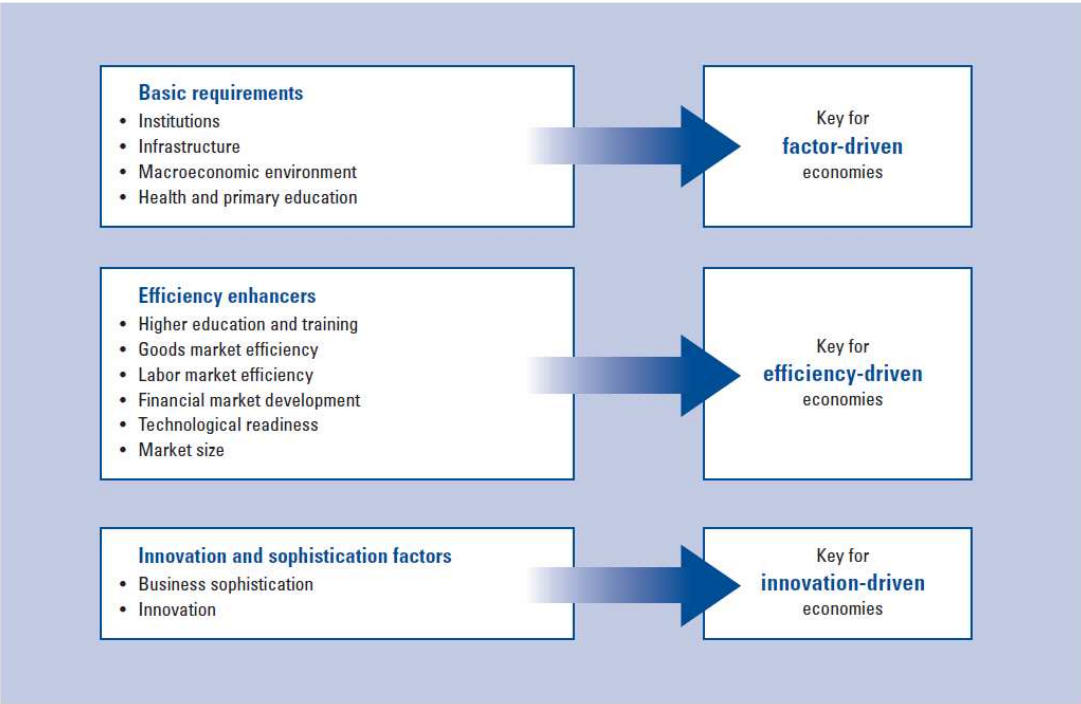
Τη σημασία ενός διαφανούς θεσμικού πλαισίου και μίας δημόσιας διοίκησης που υποστηρίζει τη επιχειρηματικότητα στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μίας εθνικής οικονομίας αναδεικνύει και μία άλλη έκθεση, ισοδύναμης αν όχι μεγαλύτερης σημασίας με αυτήν της World Bank, προσφέροντας υλικό για προβληματισμό και επεξεργασία στους παραγωγούς δημόσιων πολιτικών. Η ετήσια έκθεση αυτή έχει τίτλο «The Global Competitiveness Report» και εκπονείται από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum), έναν ανεξάρτητο διεθνή οργανισμό με αποστολή την παραγωγή και προώθηση προτάσεων και λύσεων σε παγκόσμια οικονομικά προβλήματα.
Το WEF ορίζει την ανταγωνιστικότητα ως ένα σύνολο θεσμών, πολιτικών και άλλων παραγόντων που καθορίζουν το επίπεδο της παραγωγικότητας σε μία χώρα[93].

[92] Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission, Member States competitiveness performance and policies, SEC(2011) 1187.[ημερομηνία].
[93] The Global Competitiveness Report 2010-2011, σελ. 4.

Προκειμένου να αξιολογήσει και να κατατάξει χώρες και οικονομίες χρησιμοποιεί μία μεθοδολογικό και εννοιολογικό πλαίσιο 12 πυλώνων ανταγωνιστικότητας:

1. Θεσμικό Περιβάλλον
2. Υποδομές
3. Μακροοικονομικό Περιβάλλον
4. Σύστημα υγείας και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης
5. Σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης και κατάρτισης
6. Λειτουργία της αγοράς
7. Αποδοτικότητα της αγοράς εργασίας
8. Λειτουργία της χρηματοπιστωτικής αγοράς
9. Τεχνολογική ετοιμότητα
10. Μέγεθος αγοράς
11. Επίπεδο ποιότητας επιχειρηματικών δραστηριοτήτων
12. Καινοτομία

Figure 1: The 12 pillars of competitiveness



Πηγή: The Global Competitiveness Report 2010-2011

Γίνεται προφανές ότι η μεθοδολογική προσέγγιση του WEF ενσωματώνει το σύνολο σχεδόν των παραμέτρων που επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα μιας χώρας και οι επιδόσεις της σε αυτό το πλαίσιο κατάταξης χρήζουν σχολαστικής μελέτης.

Ειδικά, στα πλαίσια της συζήτησής μας, για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος μέσα από την αναβάθμιση και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, την άρση των διοικητικών εμποδίων και την «καλύτερη νομοθέτηση», τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, το ενδιαφέρον εστιάζεται στον πρώτο πυλώνα που αφορά το θεσμικό περιβάλλον. Το νομικό και διοικητικό περιβάλλον, σύμφωνα με το WEF, επηρεάζουν επενδυτικές αποφάσεις, την οργάνωση της παραγωγής, τους όρους διανομής του πλούτου και των βαρών στη κοινωνία. Οι «θεσμοί» αποκαλύπτουν την αντίληψη του πολιτικού συστήματος προς την αγορά και τους πολίτες και η αποδοτικότητα των δημόσιων φορέων συνιστά σημαντικό παράγοντα που επιδρά στο επίπεδο της κοινωνικής ευημερίας.

Στο κριτήριο αυτό περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων, και ο διοικητικός φόρτος:

1st pillar: Institutions.....25%

A. Public institutions.....75%

1. Property rights 20%
   - 1.01 Property rights
   - 1.02 Intellectual property protection 1/2
2. Ethics and corruption.....20%
   - 1.03 Diversion of public funds
   - 1.04 Public trust of politicians
   - 1.05 Irregular payments and bribes
3. Undue influence.....20%
   - 1.06 Judicial independence
   - 1.07 Favoritism in decisions of government officials
4. Government inefficiency 20%
   - 1.08 Wastefulness of government spending
   - 1.09 Burden of government regulation
   - 1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes
   - 1.11 Efficiency of legal framework in challenging regulations
   - 1.12 Transparency of government policymaking
5. Security 20%
   - 1.13 Business costs of terrorism
   - 1.14 Business costs of crime and violence
   - 1.15 Organized crime
   - 1.16 Reliability of police services

B. Private institutions 25%

1. Corporate ethics 50%
   - 1.17 Ethical behavior of firms
2. Accountability 50%
   - 1.18 Strength of auditing and reporting standards
   - 1.19 Efficacy of corporate boards
   - 1.20 Protection of minority shareholders' interests
   - 1.21 Strength of investor protection*

Η Ελλάδα στην αξιολόγηση από το WEF για το 2010-2011 καταλαμβάνει την 83η θέση:

Table 4: Global Competitiveness Index 2010–2011 rankings and 2009–2010 comparisons

Country/Economy	GCI 2010–2011 Rank	GCI 2010–2011 Score	GCI 2010–2011 rank among 2009 countries	GCI 2009–2010 rank *
Switzerland	1	5.63	1	1
Sweden	2	5.56	2	4
Singapore	3	5.48	3	3
United States	4	5.43	4	2
Germany	5	5.39	5	7
Japan	6	5.37	6	8
Finland	7	5.37	7	6
Netherlands	8	5.33	8	10
Denmark	9	5.32	9	5
Canada	10	5.30	10	9
Hong Kong SAR	11	5.30	11	11
United Kingdom	12	5.25	12	13
Taiwan, China	13	5.21	13	12
Norway	14	5.14	14	14
France	15	5.13	15	16
Australia	16	5.11	16	15
Qatar	17	5.10	17	22
Austria	18	5.09	18	17
Belgium	19	5.07	19	18
Luxembourg	20	5.05	20	21
Saudi Arabia	21	4.95	21	28
Korea, Rep.	22	4.93	22	19
New Zealand	23	4.92	23	20
Israel	24	4.91	24	27
United Arab Emirates	25	4.89	25	23
Malaysia	26	4.88	26	24
China	27	4.84	27	29
Brunei Darussalam	28	4.75	28	32
Ireland	29	4.74	29	25
Chile	30	4.69	30	30
Iceland	31	4.68	31	26
Tunisia	32	4.65	32	40
Estonia	33	4.61	33	35
Oman	34	4.61	34	41
Kuwait	35	4.59	35	39
Czech Republic	36	4.57	36	31
Bahrain	37	4.54	37	38
Thailand	38	4.51	38	36
Poland	39	4.51	39	46
Cyprus	40	4.50	40	34
Puerto Rico	41	4.49	41	42
Spain	42	4.49	42	33
Barbados	43	4.45	43	44
Indonesia	44	4.43	44	54
Slovenia	45	4.42	45	37
Portugal	46	4.38	46	43
Lithuania	47	4.38	47	53
Italy	48	4.37	48	48
Montenegro	49	4.36	49	62
Malta	50	4.34	50	52
India	51	4.33	51	49
Hungary	52	4.33	52	58
Panama	53	4.33	53	59
South Africa	54	4.32	54	45
Mauritius	55	4.32	55	57
Costa Rica	56	4.31	56	55
Azerbaijan	57	4.29	57	51
Brazil	58	4.28	58	56
Vietnam	59	4.27	59	75
Slovak Republic	60	4.25	60	47
Turkey	61	4.25	61	61
Sri Lanka	62	4.25	62	79
Russian Federation	63	4.24	63	63
Uruguay	64	4.23	64	65
Jordan	65	4.21	65	50
Mexico	66	4.19	66	60
Romania	67	4.16	67	64
Colombia	68	4.14	68	69
Iran, Islamic Rep.	69	4.14	n/a	n/a
Latvia	70	4.14	69	68
Bulgaria	71	4.13	70	76
Kazakhstan	72	4.12	71	67
Peru	73	4.11	72	78
Namibia	74	4.09	73	74
Morocco	75	4.08	74	73
Botswana	76	4.05	75	66
Croatia	77	4.04	76	72
Guatemala	78	4.04	77	80
Macedonia, FYR	79	4.02	78	84
Rwanda	80	4.00	n/a	n/a
Egypt	81	4.00	79	70
El Salvador	82	3.99	80	77
Greece	83	3.99	81	71
Trinidad and Tobago	84	3.97	82	86
Philippines	85	3.96	83	87
Algeria	86	3.96	84	83
Argentina	87	3.95	85	85
Albania	88	3.94	86	96
Ukraine	89	3.90	87	82
Gambia, The	90	3.90	88	81
Honduras	91	3.89	89	89
Lebanon	92	3.89	n/a	n/a
Georgia	93	3.86	90	90
Moldova	94	3.86	n/a	n/a
Jamaica	95	3.85	91	91
Serbia	96	3.84	92	93
Syria	97	3.79	93	94
Armenia	98	3.76	94	97
Mongolia	99	3.75	95	117
Libya	100	3.74	96	88
Dominican Republic	101	3.72	97	95
Bosnia and Herzegovina	102	3.70	98	109
Benin	103	3.69	99	103
Senegal	104	3.67	100	92
Ecuador	105	3.65	101	105
Kenya	106	3.65	102	98
Bangladesh	107	3.64	103	106
Bolivia	108	3.64	104	120
Cambodia	109	3.63	105	110
Guyana	110	3.62	106	104
Cameroon	111	3.58	107	111
Nicaragua	112	3.57	108	115
Tanzania	113	3.56	109	100
Ghana	114	3.56	110	114
Zambia	115	3.55	111	112
Tajikistan	116	3.53	112	122
Cape Verde	117	3.51	n/a	n/a
Uganda	118	3.51	113	108
Ethiopia	119	3.51	114	118
Paraguay	120	3.49	115	124
Kyrgyz Republic	121	3.49	116	123
Venezuela	122	3.48	117	113
Pakistan	123	3.48	118	101
Madagascar	124	3.46	119	121
Malawi	125	3.45	120	119
Swaziland	126	3.40	n/a	n/a
Nigeria	127	3.38	121	99
Lesotho	128	3.36	122	107
Côte d'Ivoire	129	3.35	123	116
Nepal	130	3.34	124	125
Mozambique	131	3.32	125	129
Mali	132	3.28	126	130
Timor-Leste	133	3.23	127	126
Burkina Faso	134	3.20	128	128
Mauritania	135	3.14	129	127
Zimbabwe	136	3.03	130	132
Burundi	137	2.96	131	133
Angola	138	2.93	n/a	n/a
Chad	139	2.73	132	131

(Cont'd.)

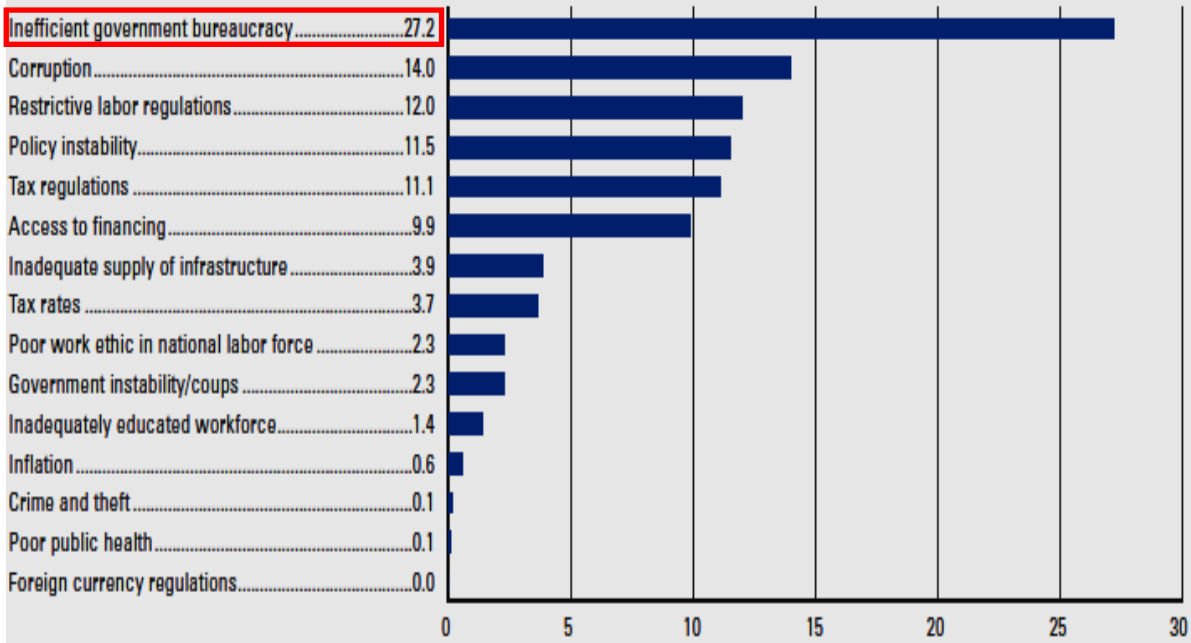
* The 2009–2010 rank shown is the one published last year out of 133 countries. One country that was included last year, Suriname, has been excluded this year for lack of Survey data. Suriname's rank of 102 from last year is therefore not shown in the table.

Η σημασία πρωτοβουλιών, όπως αυτή που συνιστά ο Ν.3853/2010, ελάφρυνσης του διοικητικού φόρτου γίνεται πρόδηλη από τις επιδόσεις της Ελλάδας στον πυλώνα «Θεσμικό Περιβάλλον» του Global Competitiveness Index σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα έρευνας για την ανάδειξη των περισσότερο προβληματικών περιοχών στην επιχειρηματική δραστηριότητα:

The Global Competitiveness Index in detail

	INDICATOR	RANK/139
	1st pillar: Institutions	
1.01	Property rights	53
1.02	Intellectual property protection	**50**
1.03	Diversion of public funds	94
1.04	Public trust of politicians	93
1.05	Irregular payments and bribes	89
1.06	Judicial independence	75
1.07	Favoritism in decisions of government officials	105
1.08	Wastefulness of government spending	128
1.09	Burden of government regulation	129
1.10	Efficiency of legal framework in settling disputes	98
1.11	Efficiency of legal framework in challenging regulations	94
1.12	Transparency of government policymaking	89
1.13	Business costs of terrorism	94
1.14	Business costs of crime and violence	79
1.15	Organized crime	56
1.16	Reliability of police services	92
1.17	Ethical behavior of firms	106
1.18	Strength of auditing and reporting standards	71
1.19	Efficacy of corporate boards	120
1.20	Protection of minority shareholders' interests	**35**
1.21	Strength of investor protection*	123

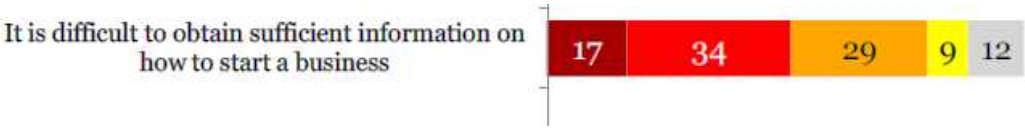
The most problematic factors for doing business



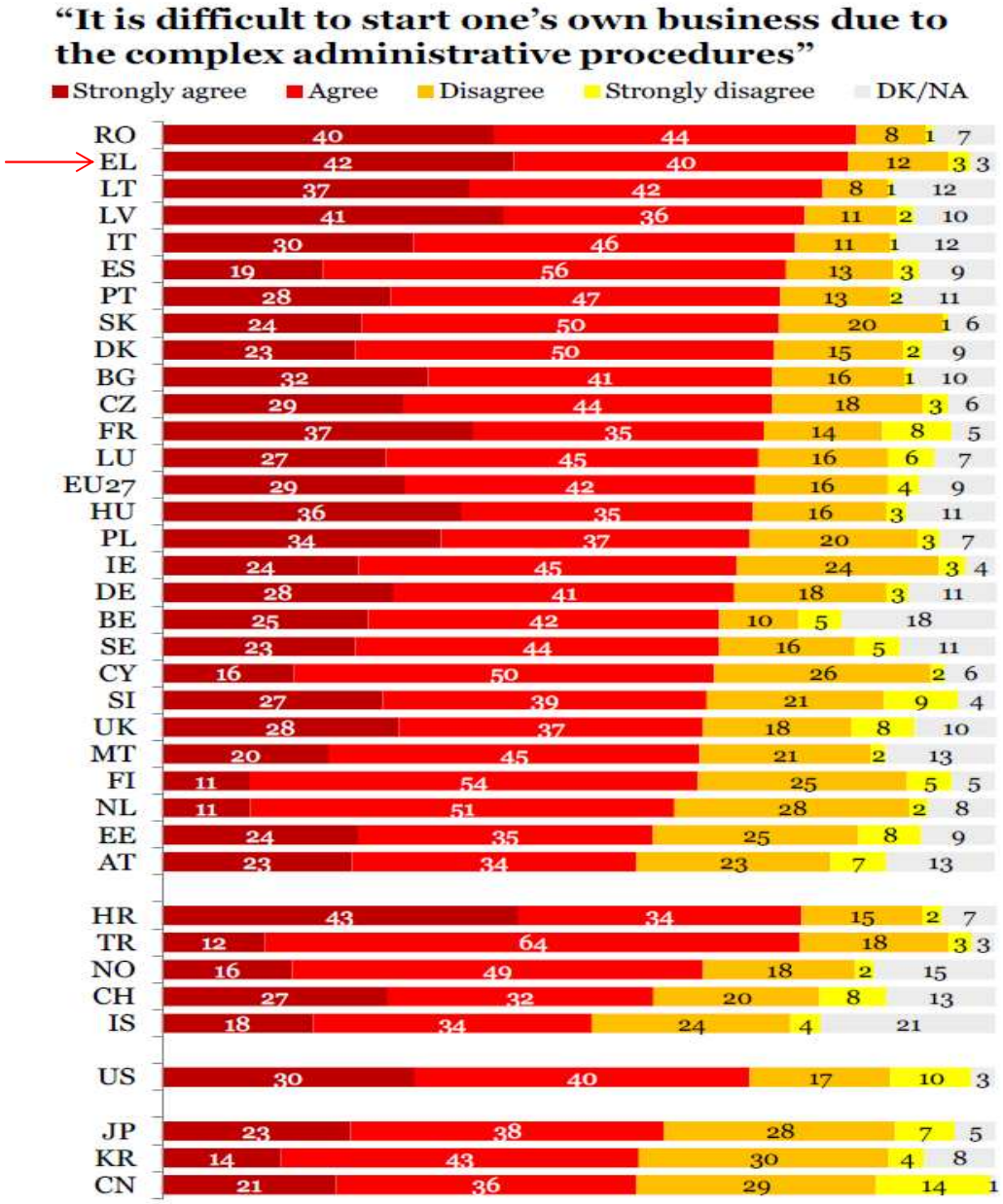
Τη αρνητική σχέση μεταξύ ανάληψης επιχειρηματικής δράσης και γραφειοκρατικών διαδικασιών που πηγάζουν από το ρυθμιστικό και διοικητικό περιβάλλον και κατά συνέπεια το όφελος από την απλοποίησή τους αποτυπώνει έρευνα στα πλαίσια του «Ευρωβαρόμετρου» το Δεκέμβριο του 2009 με τίτλο «Entrepreneurship in the EU and beyond, A survey in the EU, EFTA countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea and China».

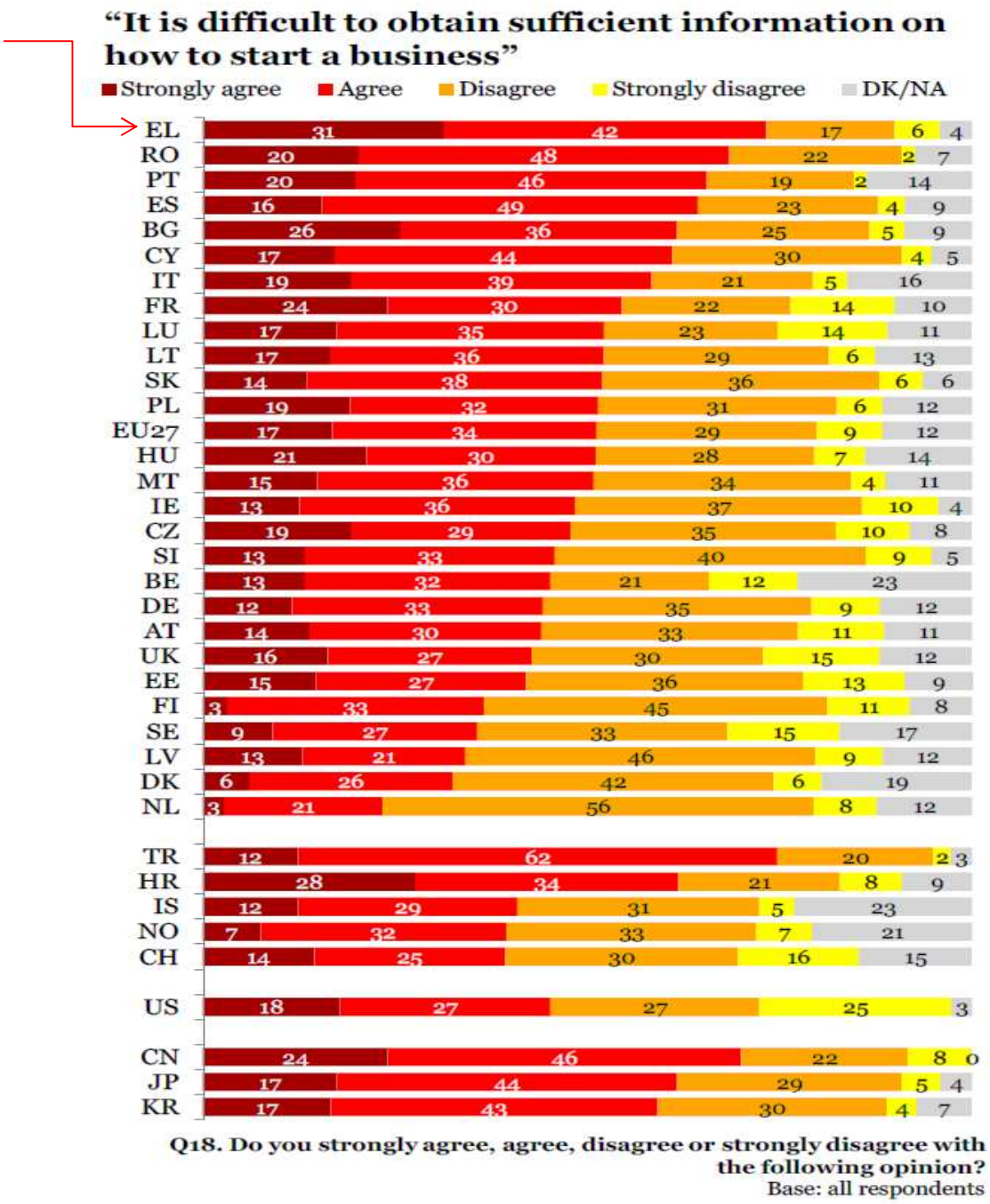
Στο πεδίο «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα (Perceived barriers to entrepreneurship) το 71% των ερωτηθέντων κατέταξε στην δεύτερη θέση την πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών μετά την ύπαρξη οικονομικής υποστήριξης:

Η ανάγνωση του στοιχείου αναφορικά με την πολυπλοκότητα των διαδικασιών μπορεί να γίνει σε συνδυασμό με την πρόταση που σχετίζεται με τη δυσχέρεια στην απόκτηση επαρκών πληροφοριών που είναι απαραίτητες για την εκκίνηση μίας επιχειρηματικής δραστηριότητας.



Ειδικά τα στοιχεία για την Ελλάδα αποκαλύπτουν το ειδικό βάρος που αποκτά η διευκόλυνση των διαδικασιών έναρξης επιχείρησης, όπως αυτή που επιχειρείται στα πλαίσια του Ν.3853/2010:





Πηγή: Eurobarometer, Entrepreneurship in the EU and beyond, A survey in the EU, EFTA countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea and China 2009

Βασική ρύθμιση του Ν.3853 είναι η θέσπιση ενός σημείου επαφής (δημόσιους λειτουργούς, Επιμελητήρια, Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών) για την σύσταση των εταιρειών όλων των νομικών μορφών (Α.Ε., Ε.Π.Ε., Ο.Ε., Ε.Ε.) υιοθετώντας την πρακτική των «υπηρεσιών μιας στάσης» (one stop shop), το πιο συνηθισμένο είδος μεταρρύθμισης[94]. Εκτιμάται ότι οι ΥμΣ επιφέρουν μία μέση κατάργηση 5 διαδικασιών και μειώνουν στο μισό το χρόνο που απαιτείται για τη σύσταση μιας επιχείρησης, ειδικά όταν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες και όχι ως σημεία προώθησης αιτημάτων σε άλλους φορείς[95].

Εκτός από τη λειτουργία «μοναδικών σημείων επαφής», άλλες προτάσεις για την διευκόλυνση των υπό ίδρυση επιχειρήσεων περιλαμβάνουν[96]:

- Τη μείωση ή και κατάργηση της ελάχιστης απαίτησης αρχικού εταιρικού κεφαλαίου (μείωση κόστους εκκίνησης και αριθμού διαδικασιών, αλλαγή εφικτή δίχως την εισαγωγή νέων διοικητικών διαδικασιών και τη δημιουργία νέων δημόσιων φορέων)
- Την τυποποίηση δικαιολογητικών σύστασης εταιρείας που αφενός θα διασφαλίζει τη νομιμότητα και αφετέρου θα καθιστά τη εμπλοκή δικηγόρων ή συμβολαιογράφων προαιρετική (ο Ν.3853/2010 προβλέπει τη χρήση «προτυποποιημένου» καταστατικού)
- Την κατάργηση απαρχαιωμένων διατυπώσεων (η World Bank θεωρεί κάποιες υποχρεώσεις, όπως π.χ. την εταιρική σφραγίδα, παρωχημένες και προωθεί την αντικατάστασή τους με άλλες, όπως π.χ. την ηλεκτρονική υπογραφή)
- Τη δυνατότητα σύστασης εταιρείας μέσω διαδικτύου (μεταρρύθμιση με καλύτερα ποσοστά αποδοχής και επιτυχίας σε χώρες με υψηλό επίπεδο διείσδυσης διαδικτύου και εξοικείωσης με τις νέες τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνίας, όπως η Ιρλανδία, το Βέλγιο, η Νορβηγία και η Νέα Ζηλανδία)

[94] 83 χώρες εφαρμόζουν την πρακτική αυτή, Doing Business 2012, σελ. 12.

[95] Υπουργείο Ανάπτυξης, Ετήσια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2007, σελ. 120.

[96] Υπουργείο Ανάπτυξης, Ετήσια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2007, σελ. 120-121 και Doing Business 2012, σελ 12.

Ενδεικτικά παραδείγματα καλύτερων πρακτικών στο πεδίο της διευκόλυνσης της σύστασης εταιρειών στον ευρωπαϊκό χώρο αποτελούν:

- Ισπανία – www.circe.es (on-line one stop shop, σύσταση και ενημέρωση ΜΜΕ)
- Εσθονία – www.eer.ee (one stop shop, πλήρως διαδικτυακή διαδικασία)

Προϋποθέσεις για τη χρήση των ανωτέρω εφαρμογών:

- ✓ Χορήγηση Δημόσιου Κλειδιού – Ψηφιακές Υπογραφές
- ✓ Δυνατότητα Ηλεκτρονικών Πληρωμών
- ✓ Τυποποιημένη Φόρμα Καταστατικού[97]

- Δανία – www.webreg-portal.dk (on-line εγγραφή ΕΠΕ)
- Ηνωμένο Βασίλειο - www.businesslink.gov.uk (on-line εγγραφή ΕΠΕ)

(ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/)

Γενικά, ο θεσμός των μοναδικών σημείων εξυπηρέτησης είναι ο πλέον διαδεδομένος, ως καλύτερη πρακτική, στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήδη από το 2006 στο καταληκτικό κείμενο που συνόψιζε τις εργασίες του εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφού «αναγνωρίζει την ύψιστη σημασία της δημιουργίας ευνοϊκότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος» ορίζει ότι «Τα κράτη μέλη πρέπει να καθιερώσουν έως το 2007 μια «μονοθυριδική» πρόσβαση ή ρύθμιση ισοδύναμου αποτελέσματος για τη σύσταση εταιρίας με ταχύ και απλό τρόπο. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν κατάλληλα μέτρα ώστε να μειωθεί σημαντικά ο μέσος χρόνος που απαιτείται για τη σύσταση μιας επιχείρησης, ιδίως μικρής ή μεσαίας, με στόχο έως τα τέλη του 2007 να είναι δυνατή εντός μιας εβδομάδας σε οποιοδήποτε σημείο της ΕΕ» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 23 και 24 Μαρτίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας).

Στους πίνακες που ακολουθούν παρουσιάζεται η εξέλιξη της συμμόρφωσης ως προς την καθιέρωση του θεσμού των Υπηρεσιών μιας Στάσης, για την σύσταση εταιρειών, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα έτη 2007 έως 2010. Γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι ο θεσμός των υπηρεσιών μιας στάσης υιοθετείται σταδιακά από τη πλειονότητα

[97] Ελευθερία Μπακάλη, Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Προγραμμάτων ΚΠΣ, Παρουσίαση : Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ), Α) Παρουσίαση Επιχειρηματικής Δραστηριότητας ΕΠΕ (Ελλάδα), Β) Καλές Πρακτικές Σύστασης ΕΠΕ (Ευρώπη), Αθήνα 11 Απριλίου 2008.

των κρατών – μελών ως καλή πρακτική μειώνοντας τον αριθμό των ημερών αλλά και το κόστος.

2007

	One stop shop to start-up a company (1)			
	Name	Fully operational*	Time required to start-up a company (1)	Cost to start-up a company (1) **
Belgium	Guichet agrée d'entreprises	YES	1.5	517 €
Bulgaria		NO*	12-30	155 €
Czech Republic	Central Registration Offices (CRO)	NO*	42-56	345 €
Denmark	Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)	YES	3	0 €
Germany	Starter-Center	NO*	6.5	783 €
Estonia	Notaries	YES	2	190 €
Ireland	Companies Registration Office (CRO)	NO*	2-5	50 €
Greece	Directorate of Development at the prefectures (KYE)	NO*	30	1;366 €
Spain	Ventanilla Única Empresaria (VUE) + PAIT for Ltd.	YES	30-40	617 €
France	Centres de formalités des entreprises (CFE)	YES	4	84 €
Italy	"Sportello unico"	YES	4	2;673 €
Cyprus	OSS at Ministry of Commerce, Industry and Tourism	YES	7	265 €
Latvia	Register of Enterprises	NO*	4	205 €
Lithuania	Centre of Registers	YES	6	130-289 €
Luxembourg	Guichet unique d'enterprises	YES	14	1;000 €
Hungary	County Courts	YES	2-3	392 €
Malta	Registrar of Companies - Malta Financial Services Authority (MFSA)	NO*	7-10	450 €
Netherlands	Chambers of Commerce	NO*	3	1;040 €
Austria	WKO Gründerservice	YES	7-30	400 €
Poland	Tax Offices	NO*	30	735 €
Portugal	Enterprise Formality Centres (CFE)	YES	1	300-360 €
Romania	Counties Trade Registers	YES	3	100-125 €
Slovenia	VEM	YES	3	250 €
Slovakia	Trade lincence offices, companies register	NO*	14	330 €
Finland	Trade Register	YES	14	330 €
Sweden	Foretagsregistrering	YES	21	222 €
United Kingdom	Companies House & Business Link	YES	1	54 €
Compliant		17	13	23
Non compliant		10	14	4
Average			10,15 to 12,77 days	€ 485

2008

	One stop shop to start-up a company (1)			
	Name	Fully operational*	Time required to start-up a company (1)	Cost to start-up a company (1) **
Belgium	Guichet agrée d'entreprises	YES	1,5	517 €
Bulgaria	Registry Agency	YES	3-7	82 €
Czech Republic	Central Registration Offices (CRO)	NO*	30-40	345 €
Denmark	Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)	YES	3	0 €
Germany	Starter-Center	NO*	6,5	783 €
Estonia	Notaries	YES	2	185 €
Ireland	Companies Registration Office (CRO)	NO*	2-5	50 €
Greece	Directorate of Development at the prefectures (KYE)	NO*	15	1.101 €
Spain	Ventanilla Única Empresarial (VUE) + PAIT for Ltd.	YES	17,5	617 €
France	Centres de formalités des entreprises (CFE)	YES	4	84 €
Italy	"Sportello unico"	YES	4	2.673 €
Cyprus	OSS at Ministry of Commerce, Industry and Tourism	YES	7	265 €
Latvia	Register of Enterprises	NO*	4	205 €
Lithuania	Centre of Registers	YES	6	130-289 €
Luxembourg	Guichet unique d'enterprises	YES	14	1.000 €
Hungary	County Courts	YES	2-3	392 €
Malta	Registrar of Companies - Malta Financial Services Authority (MFSA)	NO*	7-10	450 €
Netherlands	Chambers of Commerce	NO*	3	1.040 €
Austria	WKO Gründerservice	YES	4-19	385 €
Poland	Tax Offices	NO*	30	735 €
Portugal	Enterprise Formality Centres (CFE)	YES	1	300-360 €
Romania	Counties Trade Registers	YES	3	100-125 €
Slovenia	VEM	YES	3	0 €
Slovakia	Trade lincence offices, companies register	NO*	14	330 €
Finland	Trade Register	YES	8	330 €
Sweden	Foretagsregistrering	YES	16	222 €
United Kingdom	Companies House & Business Link	YES	1	54 €
Compliant		18	13	23
Non compliant		9	14	4
Average			8 to 9,5 days	€ 463

2009

	One stop shop to start-up a company (1)			
	Name	Fully operational*	Time required to start-up a company (1)	Cost to start-up a company (1) **
Belgium	Guichet agrée d'entreprises	YES	1.5	517 €
Bulgaria	Registry Agency	YES	3-7	56 €
Czech Republic	Central Registration Offices (CRO)	NO*	15	345 €
Denmark	Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)	YES	2	0 €
Germany	Starter-Center	NO*	4,5	166 €
Estonia	https://ekanded.eer.ee or Notaries	YES	2	185 €
Ireland	Companies Registration Office (CRO)	NO*	2-5	50 €
Greece	Directorate of Development at the prefectures (KYE)	NO*	15	1,101 €
Spain	Ventanilla Única Empresarial (VUE) + PAIT for Ltd.	YES	28-29	617 €
France	Centres de formalités des entreprises (CFE)	YES	4	84 €
Italy	"Sportello unico"	YES	4	2,673 €
Cyprus	OSS at Ministry of Commerce, Industry and Tourism	YES	5	265 €
Latvia	Register of Enterprises	NO*	4	205 €
Lithuania	Centre of Registers	YES	6	130-289 €
Luxembourg	Guichet unique d'enterprises	YES	14	1,000 €
Hungary	County Courts	YES	2	392 €
Malta	Registrar of Companies - Malta Financial Services Authority (MFSA)	NO*	5-8	210 €
Netherlands	www.antwoordvoorbedrijven.nl	NO*	2	1,040 €
Austria	WKO Gründerservice	YES	11	385 €
Poland	Tax Offices	NO*	20-23	369-488
Portugal	Enterprise Formality Centres (CFE)	YES	1	300-360 €
Romania	Counties Trade Registers	YES	3	100-125 €
Slovenia	VEM	YES	3	0 €
Slovakia	Trade lincence offices, companies register	NO*	12	335 €
Finland	Trade Register	YES	8	330 €
Sweden	Foretagsregistrering	YES	16	185 €
United Kingdom	Companies House & Business Link	YES	6	33 €
Compliant		18	9	23
Non compliant		9	18	4
Average			7,70 days	€ 417

2010

	One stop shop to start-up a company (1)			
	Name	Fully operational*	Time required to start-up a company (1)	Cost to start-up a company (1) **
Belgium	Guichet agrée d'entreprises	YES	1,5	517 €
Bulgaria	Registry Agency	YES	3-7	56 €
Czech Republic	Central Registration Offices (CRO)	NO*	15	345 €
Denmark	Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)	YES	2	0 €
Germany	Starter-Center	NO*	5,5	176 €
Estonia	https://ekanded.eer.ee or Notaries	YES	2	185 €
Ireland	Companies Registration Office (CRO)	NO*	2-5	50 €
Greece	Directorate of Development at the prefectures (KYE)	NO*	15	1.101 €
Spain	Ventanilla Única Empresarial (VUE) + PAIT for Ltd.	YES	17,5	115 €
France	Centres de formalités des entreprises (CFE)	YES	4	84 €
Italy	"Sportello unico"	YES	1	2.673 €
Cyprus	OSS at Ministry of Commerce, Industry and Tourism	YES	5	265 €
Latvia	Register of Enterprises	NO*	4	205 €
Lithuania	Centre of Registers	YES	4	130-289 €
Luxembourg	Guichet unique d'enterprises	YES	14	1.000 €
Hungary	County Courts	YES	2	392 €
Malta	Registrar of Companies - Malta Financial Services Authority (MFSA)	NO*	5-8	210 €
Netherlands	www.antwoordvoorbedrijven.nl	NO*	2	1.040 €
Austria	WKO Gründerservice	YES	11	385 €
Poland	Tax Offices	NO*	20-23	369-488
Portugal	Enterprise Formality Centres (CFE)	YES	1	300-360 €
Romania	Counties Trade Registers	YES	3	100-125 €
Slovenia	VEM	YES	3	0 €
Slovakia	Trade lincence offices, companies register	NO*	12	335 €
Finland	Trade Register	YES	8	330 €
Sweden	Foretagsregistrering	YES	16	185 €
United Kingdom	Companies House & Business Link	YES	6	33 €
Compliant		18	10	23
Non compliant		9	17	4
Average			6,90 days	€ 399

Πηγή: ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/

Στα πλαίσια μιας κριτικής ανάγνωσης αναφορικά με την συμβολή του Ν.3853/2010 στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας θα πρέπει να σημειωθεί, ως στοιχείο περιοριστικό των ευεργετικών του συνεπειών και κοινή διαπίστωση του συνόλου των stakeholders, ότι απλοποιεί μεν τις διαδικασίες σύστασης (απόκτηση νομικής μορφής) μίας εταιρικής οντότητας δίχως όμως να θίγει την άλλη βασική προϋπόθεση λειτουργίας μιας επιχείρησης, το δαιδαλώδες (επαχθές) θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αδειοδότηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων[98]. Η αδειοδότηση αφορά ζητήματα χωροθέτησης, περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εγκατάστασης (ακόμα και για δραστηριότητες μικρής όχλησης), δόμησης, λειτουργίας (με πλήθος πιστοποιητικών όπως πυροπροστασίας, διάθεσης αποβλήτων, χρήσης ύδατος, κυκλοφοριακής σύνδεσης κλπ.). Σχετίζεται επίσης με την πιστοποίηση της επάρκειας προσόντων για την άσκηση ειδικών επαγγελματικών δραστηριοτήτων από φυσικά πρόσωπα (επαγγελματικές άδειες όπως πχ. του ηλεκτρολόγου, υδραυλικού, χειριστή μηχανημάτων, ψυκτικού κλπ.) ή με γεωγραφικούς ή άλλους περιορισμούς άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας (βλ. τα λεγόμενα «κλειστά επαγγέλματα» όπως πχ. δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, μεταφορείς, φαρμακοποιοί κλπ.).

Το υφιστάμενο καθεστώς αδειοδότησης, κατά κοινή ομολογία, δρα ανασταλτικά στην ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών αφού προκαλεί υπερβολικές χρονικές καθυστερήσεις στην πραγματική έναρξη της νεοσύστατης επιχείρησης ενώ παράλληλα δημιουργεί σημαντικά διοικητικά κόστη συμμόρφωσης. Η απλοποίηση του συνιστά sine qua non όρο για την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων και ταυτόχρονα μειώνει τα περιθώρια εκδήλωσης φαινομένων διαφθοράς[99]. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της αδειοδότησης στην Ελλάδα θεμελιώθηκε πάνω στην αρχή του «πρώτα ελέγχω και στην συνέχεια εγκρίνω» ακόμα και για της χαμηλής όχλησης δραστηριότητες (με την επίκληση της προάσπισης του δημόσιου συμφέροντος και την αυστηρότητα του κράτους να εξαντλείται στον ex ante έλεγχο) γεγονός που σε συνδυασμό με την ύπαρξη συναρμοδιοτήτων υπουργείων και φορέων, με αποτέλεσμα την ασάφεια και την

[98] Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών 115 ρυθμίσεις γενικού ενδιαφέροντος διέπουν την αδειοδότηση μιας μεταποιητικής επιχείρησης (47 νόμοι, 11 Προεδρικά Διατάγματα, 19 Υπουργικές Αποφάσεις, 24 ΚΥΑ, 14 Βασιλικά, Πολεοδομικά και Υγειονομικά Διατάγματα) βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, ΓΓΔΔ & ΗΔ, Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Προγραμμάτων ΚΠΣ, Παρουσίαση: «ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ ΜΕΤΑΠΟΙΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ Ν3325/2005», Έφη Στεφοπούλου, 2008.

[99] Βλ. Φαινόμενα δωροδοκίας για την επίσπευση διαδικασιών ή την αποφυγή συμμόρφωσης, «facilitation payments» ή ελληνιστί «γρηγορόσημα».

επικάλυψη καθηκόντων, καθιστά την πρόβλεψη για την οριστική και απρόσκοπτη λειτουργία μιας επιχείρησης αβέβαιη. Η ανυπαρξία εναλλακτικών σημείων εξυπηρέτησης (στην φιλοσοφία των υπηρεσιών μιας στάσης) εντείνει το πρόβλημα. Εκπρόσωποι της οικονομικής ζωής της χώρας όπως ΣΕΒ, σε πρόσφατη έρευνα του σχετικά με τα πλέον σημαντικά εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα[100], καταδεικνύουν με ανάγλυφο τρόπο τα προβληματικά σημεία του πλαισίου αδειοδότησης και τις επιπτώσεις στην καθημερινότητα και τις προοπτικές του επιχειρείν.

Η εφαρμογή του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους για την μέτρηση των διοικητικών βαρών, η one – stop shop προσέγγιση στην διεκπεραίωση των αιτημάτων, η χρήση εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μεταξύ των αρμόδιων φορέων και των υποψήφιων επενδυτών, η θέσπιση άπρακτων προθεσμιών και η αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση θα μπορούσε να μεταφερθούν ως καλές πρακτικές και σε αυτό το πεδίο.

Η απλοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου αδειοδότησης, μέσω της μείωσης του αριθμού των αδειών, της επιτάχυνσης των διαδικασιών και της αλλαγής συνολικά του τρόπου διευθέτησης των θεμάτων που αφορούν την εγκατάσταση, έναρξη και λειτουργία επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την πλευρά της πολιτείας συνιστά επίσης μνημονιακή υποχρέωση[101] ενώ παράλληλα εμπίπτει στο πεδίο συμμόρφωσης με κοινοτικές οδηγίες[102]. Σε κάθε περίπτωση η θέσπιση κανόνων που καθορίζουν τις προϋποθέσεις και τις προδιαγραφές ανάπτυξης οικονομικών δραστηριοτήτων είναι μία διαδικασία συνεκτίμησης και ζεύξης προτεραιοτήτων, της διαφύλαξης του δημόσιου συμφέροντος και της τόνωσης της ισχνής οικονομικής δυναμικής της χώρας μας, στα πλαίσια όμως μιας αειφόρου ανάπτυξης.

Μία νομοθετική παρέμβαση, στα πρότυπα του Ν.3853, θα πρέπει να στοχεύει στη δημιουργία ενός επίκαιρου, ενιαίου και σαφούς θεσμικού πλαισίου άσκησης επαγγελμάτων[103] (αναφορικά με τα φυσικά πρόσωπα), να καταργεί προστατευτικές διατάξεις που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό δίχως να εγγυώνται την διασφάλιση του

[100] ΣΕΒ, Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, Τα 30 σημαντικότερα καθημερινά εμπόδια για την απελευθέρωση της επιχειρηματικότητας, 2010.

[101] Ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης…», παρ. 3, Παραρτήματος IV.

[102] Ν.3844/2010 (Εφαρμογή της Οδηγίας123/2006 για της υπηρεσίες), αρ.6.

[103] Ένα παράδειγμα της ανάγκης απλούστευσης και εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αδειοδότηση τεχνικών επαγγελματικών δραστηριοτήτων δίνεται από στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας όπου πληροφορούμαστε ότι σε 16 τεχνικά επαγγέλματα χορηγούνται 214 άδειες!

δημοσίου συμφέροντος και να απλουστεύει την υλοποίηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (εγκατάσταση και λειτουργία βιομηχανικών, βιοτεχνικών ή άλλων τύπων μονάδων) μέσα από διαφανείς και «έξυπνες» διαδικασίες[104].

[104] Σε χρόνο μεταγενέστερο από την ψήφιση του ν.3853/2010 έρχονται τρία νομοθετήματα που φιλοδοξούν να δώσουν λύση στα ζητήματα αυτά, είναι ο 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», ο 3982/2011 «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελμάτων, μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων» και ο 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κάθε χώρας προϋποθέτει την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η ύπαρξη επιχειρήσεων που προσφέρουν υπηρεσίες και προϊόντα υψηλής προστιθέμενης αξίας και έχουν εξαγωγικό προσανατολισμό συνιστά καθοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Ποιες είναι όμως οι παράμετροι της ανταγωνιστικότητας; Πώς δημιουργείται ένα φιλικό προς το επιχειρείν περιβάλλον; Ποιος ο ρόλος του κράτους και της δημόσιας διοίκησης σε αυτήν τη διαδικασία; Πως αναπτύσσεται ένα πλέγμα πολιτικών που ενθαρρύνει την ανάληψη επενδυτικών αποφάσεων και ταυτόχρονα εγγυάται τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος; Ποια είναι τα όρια της κανονιστικής παρέμβασης του κράτους; Ποια είναι η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα;

Σε αυτό το πλαίσιο προβληματισμού και με αφορμή μία νομοθετική πρωτοβουλία, τον Ν.3853/2010, εντάσσεται η συζήτηση και η ερευνητική εργασία που αναπτύσσονται στα προηγούμενα κεφάλαια.

Η ανταγωνιστικότητα είναι μία δυναμική και πολυδιάστατη έννοια, αυτό αποδεικνύουν οι πολυποίκιλοι ορισμοί της και οι διαφορετικές μεθοδολογικές προτάσεις για την μέτρηση της. Οι παράμετροι που την συνθέτουν καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα προϋποθέσεων, αλληλεπιδράσεων και αποτελεσμάτων. Συνιστά ένα μίγμα καλών επιδόσεων σε διάφορους τομείς και εκφάνσεις της οικονομικής και κοινωνικής ζωής μιας χώρας πάντοτε σε σύγκριση με τις επιδόσεις άλλων χωρών (ανταγωνιστών). Εξετάζονται δείκτες όπως η μακροοικονομική σταθερότητα, η αποτελεσματικότητα των χρηματαγορών, το ισοζύγιο τρεχουσών πληρωμών, το ΑΕΠ, το θεσμικό περιβάλλον, η καινοτομία κ.α.

Η ισόρροπη ανάπτυξη όλων αυτών των όρων έγκειται σε μεγάλο βαθμό σε πολιτικές και μέτρα που αποτελούν το πεδίο δράσης των εθνικών κυβερνήσεων στα πλαίσια βέβαια της διεθνούς πολιτικής και οικονομικής συγκυρίας. Μία συνεκτική και εύστοχη πολιτική για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας περιλαμβάνει τόσο οριζόντιες όσο και τομεακές δράσεις σε όλο το φάσμα της οικονομίας. Η δημιουργία ενός ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος είναι καταλυτικής σημασίας για την ενίσχυση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Η βελτίωση του «οικοσυστήματος»

μέσα στο οποίο εκτυλίσσεται η επιχειρηματική δραστηριότητα περιλαμβάνει πρωτίστως τον εκσυγχρονισμό των υποδομών μιας χώρας. Η αναβάθμιση όμως της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης αναδεικνύεται σε sine qua non όρο του όλου εγχειρήματος. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται σε ό,τι αφορά την ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, όπου ο έλεγχος των συνεπειών των νομοθετικών πράξεων και η μείωση του διοικητικού φόρτου αποδεικνύονται ζητήματα καίριας σημασίας. Η «καλή νομοθέτηση», οι διάφορες μεθοδολογίες εντοπισμού και αποτίμησης των διοικητικών βαρών και οι εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχουν να προσφέρουν πολλά στην κατεύθυνση αυτή.

Ειδικά το ελληνικό ρυθμιστικό και διοικητικό τοπίο χαρακτηρίζεται από έντονη γραφειοκρατία, πολυνομία, επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ασυνέχεια δράσεων. Τα στοιχεία αυτά συνιστούν αντικίνητρα στην άσκηση επιχειρηματικής δράσης και την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών και σε συνδυασμό με διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας (έλλειμμα καινοτομίας, εσωστρέφεια, έμφαση σε παραδοσιακούς παραγωγικούς κλάδους), εξηγούν την υστέρηση της Ελλάδας στους δείκτες της ανταγωνιστικότητας σε παγκόσμια κλίμακα. Σύμφωνα με στοιχεία ερευνών[105], αναίτιες και απαρχαιωμένες ρυθμίσεις και διοικητικές πρακτικές επηρεάζουν όλες τις εκφάνσεις της επιχειρηματικότητας και επιβαρύνουν την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, εντείνοντας τα προβλήματα που πηγάζουν από την τρέχουσα αρνητική οικονομική συγκυρία. Η πρωτόγνωρη δημοσιονομική συγκυρία που διανύει η ελληνική οικονομία έκανε εμφανή τα αδιέξοδα των προηγούμενων κυβερνητικών πολιτικών επιλογών και την αναποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά όμως, έκανε επιτακτική την ανάγκη των αλλαγών, οι μεταρρυθμίσεις πλέον από απλές ασκήσεις επί χάρτου μετατράπηκαν σε μνημονιακές υποχρεώσεις. Ο εκσυγχρονισμός του κρατικού μηχανισμού, από προεκλογική εξαγγελία, έγινε προϋπόθεση εκταμίευσης δόσεων που χωρίς αυτές η χρεοκοπία του ελληνικού κράτους θα ήταν αναπόφευκτη. Τα κακώς κείμενα ετών, σε επίπεδο ρυθμίσεων τουλάχιστον, επιτέλους θίγονται.[106] Μέσα σε αυτήν την

[105] ΣΕΒ, Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, Τα 30 σημαντικότερα καθημερινά εμπόδια για την απελευθέρωση της επιχειρηματικότητας, 2010.

[106] Όπως ορθά, βεβαίως, παρατηρείται (βλ.Π. Μαντζούφας, Νόμος διά πάσαν νόσον…, ΤΑ ΝΕΑ, 20.10.2011) σε αυτόν το μεταρρυθμιστικό οίστρο η φύση και λειτουργία του νόμου υφίσταται σημαντικές αλλοιώσεις. Αφενός υπερτιμάται διότι θεωρείται ότι μια μεταρρύθμιση ολοκληρώνεται και μόνο με την ψήφιση ενός νόμου, ενώ είναι γνωστό ότι ο νόμος είναι απλώς η απαρχή και το νομιμοποιητικό θεμέλιο της κάθε μεταρρύθμισης και όχι βέβαια το αποτέλεσμά της. Αφετέρου υποτιμάται και

οικονομική και πολιτική συγκυρία – εξαιτίας αυτής, θα ήταν ορθότερη η διατύπωση – αναπτύσσονται πλήθος νομοθετικών πρωτοβουλιών όπως αυτή που συνιστούν οι διατάξεις του Ν.3853 περί «απλούστευσης των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών». Το έλλειμμα οικονομικής και θεσμικής ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας γίνεται αντικείμενο διαδοχικών νομοθετικών πράξεων[107]. Η ραγδαία νομοθετική παραγωγή του τελευταίου διαστήματος μοιάζει να συνδέεται άμεσα (διορθωτικά) με την αρνητική κατάταξη της ελληνικής οικονομίας στους επιμέρους δείκτες ανταγωνιστικότητας της World Bank, Ease of Doing Business![108]

Ο νόμος 3853/2010 φιλοδοξεί να απλοποιήσει τη διαδικασία σύστασης μιας επιχείρησης. Η πρακτική που προκρίνεται είναι η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (one stop shop) με συστατικές αλλά και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Προϋπόθεση για την λειτουργία των «μονοθυριδικών» σημείων εξυπηρέτησης είναι η ενεργοποίηση μίας βάσης δεδομένων, του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ) και η διασύνδεση μέσω αυτής όλων των εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων. Στόχος είναι η ολοκλήρωση όλης της διαδικασίας σε ένα σημείο στον ελάχιστο χρόνο (μία ημέρα)

απαξιώνεται το κανονιστικό περιεχόμενο του νόμου, διότι αυτά που προβλέπει - ακόμα και αν καλύπτουν τους όρους της ορθής νομοθέτησης - δεν εφαρμόζονται, είτε διότι η διοίκηση δεν βρίσκεται σε ετοιμότητα να τα υλοποιήσει είτε διότι η κοινωνία δεν έχει προετοιμαστεί κατάλληλα είτε διότι ο ίδιος ο νομοθέτης δεν πιστεύει στην αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα όσων θεσπίζει…

[107] βλ. Ν.3888/2010 «Εκούσια κατάργηση φορολογικών διαφορών, ρύθμιση ληξιπρόθεσμων χρεών, διατάξεις για την αποτελεσματική τιμωρία της φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις», Ν.3894/2010 «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων», Ν.3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», Ν.3872/2011 «Εκτέλεση περιηγητικών πλόων από πλοία με σημαία τρίτων χωρών με αφετηρία ελληνικό λιμένα και άλλες διατάξεις», Ν.3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», Ν.3959/2011 «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού», Ν.3982/2011 «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελμάτων, μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων».

[108] Είναι χαρακτηριστικό ότι, ενώ κατά τη ΙΒ βουλευτική Περίοδο (16.9.07-7.9.9) η Βουλή των Ελλήνων ψήφισε 202 νόμους, κατά την τρέχουσα ΙΓ βουλευτική περίοδο έχει ήδη ψηφίσει, μέχρι την 25.11.2011, 223 νόμους, οι διατάξεις πολλών από των οποίων αριθμούν εκατοντάδες σελίδες. Δεν θα ήταν, πάντως, άσκοπο να επισημανθεί και μια άλλη παράμετρος αυτής της διαδικασίας: ότι αυτή η προσπάθεια συντονισμού της νομοθετικής παραγωγής με τους ρυθμούς μεταβολής των οικονομικών αξιών όχι μόνο συρρικνώνει δραματικά –αν δεν αναιρεί πλήρως– το κοινωνικό κράτος δικαίου αλλά, επιπλέον, απορρυθμίζει, στο σύνολό της, και την ίδια τη συνταγματική έννομη τάξη. Τούτο συμβαίνει, διότι αυτοί οι ρυθμοί ουδόλως συνάδουν προς τη στοιχειώδη σταθερότητα με την οποία πρέπει να συναρτώνται οι κανόνες δικαίου, ακόμη και όταν αυτοί καλούνται να ρυθμίζουν μια άκρως ανταγωνιστική αγορά. Όπως ευφυώς έχει παρατηρηθεί (βλ., μεταξύ άλλων, Κ. Γιαννακόπουλο, Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου», 2011), στο πλαίσιο της παραπάνω προσπάθειας συντονισμού, η αξιολόγηση της σημασίας των εθνικών συνταγματικών κανόνων και αρχών αρχίζει να εμφανίζει τις διακυμάνσεις των τιμών των μετοχών στα διάφορα χρηματιστήρια αξιών!

και με μείωση της οικονομικής επιβάρυνσης για τους συναλλασσόμενους (μερική κατάργηση παραβόλων και τελών).

Τα ερωτήματα που ανακύπτουν, στα πλαίσια της συζήτησης που προηγήθηκε, είναι:

1. Συνιστά ο νόμος 3853 παράδειγμα «καλής νομοθέτησης»;
2. Συμβάλλει στην διευκόλυνση του επιχειρείν;

Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι σε μεγάλο βαθμό καταφατική. Ο νόμος 3853 απαντά σε ένα πραγματικό πρόβλημα, χρησιμοποιεί στοιχεία μετρήσεων (διεθνών και εγχώριων) των διοικητικών βαρών, συνδέεται με προηγούμενες ρυθμίσεις (3419/2005), χρησιμοποιεί στοιχεία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (διαδικτυακή διαβούλευση, διασύνδεση φορέων μέσω πληροφοριακού συστήματος), απλουστεύει διαδικασίες (θέσπιση μοναδικών σημείων εξυπηρέτησης - one stop shop), μειώνει διοικητικό φόρτο (χρόνο και κόστος) και συμβάλλει στη διαφάνεια των διοικητικών πράξεων (προσβασιμότητα, δημοσιότητα στοιχείων). Δεν συνοδεύεται από έκθεση ανάλυσης επιπτώσεων, δεν αναμορφώνει ή επικαιροποιεί τους βασικούς νόμους που διέπουν την σύσταση των εταιρειών, δεν καταργεί τις επιμέρους φάσεις της διαδικασίας απλά τις ενοποιεί χωρικά. Η έκδοση πολλών κοινών υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων μετά την έναρξη της εφαρμογής του νόμου υποδηλώνει την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει το ρυθμιστικό περιβάλλον που διέπει την επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα (εταιρικό δίκαιο, φορολογικό και αδειοδοτικό καθεστώς, συναρμοδιότητες, εξαιρέσεις και ειδικές περιπτώσεις), αλλά συνιστά και ένδειξη ανεπαρκούς προπαρασκευαστικής διαδικασίας. Στοιχείο ενισχυτικό της ποιότητας της ρύθμισης θα συνιστούσε η πρόβλεψη μίας περιοδικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του νόμου (πραγματικά κόστη – οφέλη), μία διαδικασία ανατροφοδότησης (feedback) με στόχο την παραγωγή υλικού για βελτιώσεις και τροποποιήσεις.

Αναφορικά με την συνεισφορά του νόμου στην δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος, η συζήτηση είναι πιο σύνθετη. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την ένταση και τη φύση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε μία χώρα αφορούν κυρίως την πρόσβαση στην χρηματοδότηση (ιδιωτικές και δημόσιες πηγές οικονομικής ενίσχυσης), την ποιότητα και την διαθεσιμότητα των υποδομών (ενέργεια, μεταφορές και ευρυζωνικά δίκτυα), το κοινωνικό κεφάλαιο (επιχειρηματική κουλτούρα – εκπαιδευτικό επίπεδο), την έρευνα και την ανάπτυξη

(διάχυση καινοτομίας, τεχνολογικά επιτεύγματα), τις συνθήκες της αγοράς (ανταγωνισμός, καθεστώς κλάδων) και το ρυθμιστικό περιβάλλον μιας οικονομίας (νομοθετικό και δημόσιο διοικητικό πλαίσιο)[109]. Ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα συνιστά η προστασία των δικαιωμάτων από την έννομη τάξη (ασφάλεια δικαίου) και η αποτελεσματικότητα του δικαϊκού συστήματος.

Ο Ν.3853 επηρεάζει θετικά μία συνιστώσα (έναρξη επιχειρήσεων) μίας μόνο διάστασης (ρυθμιστικό περιβάλλον) της επιχειρηματικότητας. Οι διαδικασίες έναρξης είναι μία φάση του συνολικού κύκλου ζωής μιας εταιρικής οντότητας, η πολυπλοκότητά της δεν είναι ο κύριος ανασχετικός παράγοντας για την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών[110]. Η απελευθέρωση της δημιουργικής δύναμης του επιχειρείν, η δημιουργία ανταγωνιστικών καινοτομικών επιχειρήσεων με εξαγωγικό προσανατολισμό σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης χρειάζεται τη συνδρομή και άλλων ικανών και αναγκαίων συνθηκών. Σε κάθε περίπτωση, οι αντιδράσεις τόσο των κοινωνικών εταίρων που εκπροσωπούν ομάδες της επιχειρηματικής κοινότητας στην Ελλάδα αλλά και διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με την αποτίμηση των ρυθμιστικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία αποτελούν ένδειξη ότι ο Ν.3853 βρίσκεται στη σωστή κατεύθυνση. Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες πρέπει να υποστηρίζουν ένα διαφορετικό αναπτυξιακό πρότυπο που θα χαρακτηρίζεται από την εξωστρέφεια και την καινοτομία. Η συμπληρωματικότητα και η συνεκτικότητα των μεταρρυθμιστικών ρυθμιστικών πολιτικών και των επιμέρους δράσεων είναι βασικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάκαμψη. Η απλοποίηση των διαδικασιών σύστασης πρέπει να συνδυαστεί με την απλοποίηση του καθεστώτος αδειοδότησης, το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων και η απελευθέρωση των αγορών με την προστασία των όρων του ανταγωνισμού και την εποπτεία της αγοράς, η ανάπτυξη χρηματοδοτικών εργαλείων με την στροφή στην παραγωγή υπηρεσιών και προϊόντων ποιότητας. Η σταθεροποίηση και η σαφήνεια του φορολογικού καθεστώτος και η βελτίωση της

[109] Measuring Entrepreneurship A Collection of Indicators 2009 Edition OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme, σελ. 6-10.

[110] European Commission, Business Dynamics: «Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy "The economic impact of legal and administrative procedures for licensing, business transfers and bankruptcy on entrepreneurship in Europe», Final Report January 2011, σελ. 82.

φορολογικής διοίκησης[111], απλοποίηση των πτωχευτικών διαδικασιών και η ευελιξία των συμβάσεων εργασίας συνιστούν προτεραιότητες. Η αναμόρφωση (επικαιροποίηση, δημιουργία νέων νομοθετικών συντεταγμένων[112]) των βασικών νόμων του εταιρικού δικαίου προκειμένου να ανταποκρίνονται στα δεδομένα της νέας οικονομίας και τις εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο κρίνεται επιτακτική.

Σε κάθε περίπτωση ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης παραμένει η μεγαλύτερη πρόκληση και η «βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης[113]», σε συνδυασμό με τη διάδοση εφαρμογών της «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης[114]» μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά στα σχέδια για μια «Ελλάδα φιλική προς την επιχειρηματικότητα[115]».

[111] ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, TFGR, Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 1η τριμηνιαία έκθεση, 17/11/2011, σελ. 15-17.

[112] Ενημερωτικό σημείωμα για την εισαγωγή νέας εταιρικής μορφής («Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρία»), www.opengov.gr/ypoian/.

[113] www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2011/08/sxedio_nomou_kali_nomo8etisi.pdf.

[114] Ν.3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

[115] ΥΠΟΙΑΝ, Σχέδιο Δράσης Πολιτικές και Δέσμη Νομοθετικών Παρεμβάσεων Για μία Ελλάδα φιλική στις Επιχειρήσεις, Ενημερωτικό Σημείωμα, 2011.

ΠΗΓΕΣ

Βιβλιογραφία

1. Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, Νίκος Μιχαλόπουλος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007
2. Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, Νίκος Μιχαλόπουλος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003
3. Κράτος και διαφθορά, Πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο, Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Οργάνωση κατά της διαφθοράς, Εκδόσεις Ιανός, Θεσσαλονίκη 2008
4. Οργάνωση και γραφειοκρατία, Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Νίκος Π. Μουζέλης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009
5. Το κράτος σε μετάβαση, Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο management" στη "διακυβέρνηση", Παναγιώτης Καρκατσούλης, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Πρώτη έκδοση 2004
6. Εκσυγχρονισμός και μεταρρυθμίσεις, Σωκράτης Κοσμίδης, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2010,
7. Στρατηγική Λισαβόνας και δημόσια διοίκηση, Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010
8. Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006
9. Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Καλλιόπη Σπανού, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
10. Εθνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Η ελληνική εμπειρία, Αργύρης Γ. Πασσάς και Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009
11. Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού, Κέντρο θεσμικών μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005
12. Doing Business 2009, World Bank,
13. Doing Business 2010, World Bank
14. Doing Business 2011, World Bank
15. Doing Business 2012, World Bank
16. Doing Business 2012 Economy Profile: Greece, World Bank
17. The Global Competitiveness Report 2010-2011, World Economic Forum

18. Economic Surveys: Greece 2011, OECD
19. OECD the report on Regulatory Reform
20. Measuring Entrepreneurship, The OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme, 2010 OECD
21. Measuring Entrepreneurship, A Collection of Indicators 2009 Edition, OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme
22. European Commission, Business Dynamics: «Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy "The economic impact of legal and administrative procedures for licensing, business transfers and bankruptcy on entrepreneurship in Europe» Final Report January 2011
23. European Commission, Flash Eurobarometer «Entrepreneurship in the EU and beyond, A survey in the EU, EFTA countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea and China Analytical report 2009
24. Industrial Policy: Reinforcing Competitiveness COM(2011) 0642 final, European Commission
25. Member States competitiveness performance and policies 2011 SEC(2011) 1187, European Commission
26. Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001
27. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The Role of e-Government for Europe's Future SEC(2003) 1038
28. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, TFGR, Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 1η τριμηνιαία έκθεση, 17/11/2011
29. Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a ‘model’ of South European Bureaucracy? Dimitri A. Sotiropoulos April 2004
30. Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, Τα 30 σημαντικότερα καθημερινά εμπόδια για την απελευθέρωση της επιχειρηματικότητας, 2010, ΣΕΒ
31. Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, 30 πεδία δράσης για τη δημιουργία φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, Σχέδιο Διαβούλευσης - Προτάσεις, 2010, ΣΕΒ
32. Ετήσια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2007, Υπουργείο Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία για την Ανταγωνιστικότητα, Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας και Ανάπτυξης

33. Παρουσίαση, Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ), Α) Παρουσίαση Επιχειρηματικής Δραστηριότητας ΕΠΕ (Ελλάδα), Β) Καλές Πρακτικές Σύστασης ΕΠΕ (Ευρώπη), Αθήνα 11 Απριλίου 2008, Ελευθερία Μπακάλη Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Προγραμμάτων ΚΠΣ
34. Standard Cost Model σύσταση ΕΠΕ
35. Εθν. Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Καινοτόμο εργαστήριο «Βελτίωση Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, Αθήνα Ιούλιος 2011
36. Εκπαιδευτικό Υλικό Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.), «Μείωση Γραφειοκρατικών Βαρών και Διοικητικών Επιβαρύνσεων»
37. Γνώμη της Ο.Κ.Ε. με θέμα: «Αξιολόγηση Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2011-2014
38. Σαριδάκης Ι., Στάσης Α., Παπαδάκης Α., Ράντος., Χάλαρης Ι., Σημειώσεις μαθήματος «Ηλεκτρονική Διοίκηση & Διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση και στους ΟΤΑ», Εκδόσεις ΕΚΔΔΑ-Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Γ΄ Εκπαιδευτική Σειρά, 2008-2010
39. Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις, Νίκος Μουζέλης, ΒΗΜΑ 26-9-2003
40. Καθημερινή 04/11/2010, Επιχειρηματικότητα μετ' εμποδίων. Δ. Μανιφάβα
41. Εθνικό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα» 2000-2006
42. Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005 -2008
43. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»
44. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013»
45. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα & επιχειρηματικότητα 2007-2013»
46. Ν.3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις»
47. Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.»
48. Ν.3325/2005 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών - βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις»
49. Ν.3419/2005 «Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ.) και Εκσυγχρονισμός της Επιμελητηριακής Νομοθεσίας»
50. Πρόταση νόμου της Νέας Δημοκρατίας, «Εκσυγχρονισμός του Γενικού Εμπορικού Μητρώου και απλούστευση διαδικασίας ίδρυσης επιχειρήσεων» 02/12/2010
51. Εγκύκλιος για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση Υ190/18-7-2006

52. Ν.3661/2008 «Μέτρα για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης των κτιρίων και άλλες διατάξεις»
53. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, Γενικό Υπόδειγμα – Έκδοση 2009
54. Ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη−μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»
55. Ν.3853/2010 «Απλούστευση των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών»
56. Ν.3888/2010 «Εκούσια κατάργηση φορολογικών διαφορών, ρύθμιση ληξιπρόθεσμων χρεών, διατάξεις για την αποτελεσματική τιμωρία της φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις»
57. Ν.3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας»
58. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΦΕΚ 139 Α 10/8/2010
59. Ν.3872/2011 «Εκτέλεση περιηγητικών πλόων από πλοία με σημαία τρίτων χωρών με αφετηρία ελληνικό λιμένα και άλλες διατάξεις»
60. Ν.3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων»
61. Ν.3959/2011 «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού»
62. Ν.3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»
63. Ν.3982/2011 «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελμάτων, μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων»
64. Ν.4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος»
65. Σχέδιο Νόμου για τη «Βελτίωση της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης», 2/8/2011 Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
66. Σχέδιο Δράσης Πολιτικές και Δέσμη Νομοθετικών Παρεμβάσεων Για μία Ελλάδα φιλική στις Επιχειρήσεις, Ενημερωτικό Σημείωμα, 2011, ΥΠΟΙΑΝ
67. Ενημερωτικό σημείωμα για την εισαγωγή νέας εταιρικής μορφής («Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρία») ΥΠΟΙΑΝ

Ιστοσελίδες

www.el.wikipedia.org/

www.weforum.org/

www.administrativeburdens.gr/

www.gspa.gr/

www.oecd.org/

www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/

www.doingbusiness.org/

www.ebeth.gr/

www.ypoian.gr/

www.minfin.gr/

www.epan2.antagonistikotita.gr/

www.kead.gr

www.sev.org.gr/

www.gge.gr/

www.hellenicparliament.gr/

www.hellenicnotaryassociation.gr/

www.oaee.gr/

www.espa.gr/

www.okeobservatory.gr/

www.mou.gr/

www.epdm.gr/

www.opengov.gr/

www.imd.org/research/centers/wcc/index.cfm

www.acsmi.gr/

www.investingreece.gov.gr/

www.esee.gr

www.businessportal.gr

www.businessregistry.gr

www.geminet.gr

www.uhc.gr

www.sev.org.gr

www.dsa.gr

www.osye.gr

www.acci.gr/

www.evenizelosdialogues.gr/